Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Volume I



CAPA: "Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2008
VOLUME I

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Tendo em conta as observações feitas neste Parecer sobre a actividade financeira do Estado, incluindo a da Segurança Social, é possível concluir, em síntese, o seguinte:

- Em 2008, onze anos após a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), este continuou a não ser aplicado pelos serviços integrados do Estado e por uma parte dos serviços e fundos autónomos, embora tenham sido dados alguns passos nesse sentido. O Tribunal continuará a acompanhar este processo, uma vez que a aplicação daquele Plano por todos os serviços constitui um importante instrumento de gestão, contribuindo para melhorar a fiabilidade e transparência das contas públicas, ao evidenciar o património do Estado e as despesas e receitas numa óptica de acréscimo ("accrual").

- O regime da tesouraria do Estado, especialmente no que se refere ao princípio da unidade de tesouraria, continua a não ser cumprido por todos os organismos. A invocação recorrente, para justificar o incumprimento, de especificidades relativas à natureza dos organismos, ao seu regime jurídico ou a disposições estatutárias, reforça a necessidade de clarificar as normas relativas ao âmbito de aplicação, ao modelo de controlo e ao quadro sancionatório. Porém, pelo terceiro ano consecutivo, não foi utilizada pelo Governo a autorização concedida para alterar o referido regime, constante das Leis do Orçamento.

- Não é possível confirmar que o valor da receita inscrito na Conta Geral do Estado de 2008 corresponde ao da receita efectivamente obtida. Esta impossibilidade é consequência do incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas, bem como das deficiências que continuam a verificar-se nos respectivos procedimentos e no sistema de controlo interno.

- No tocante à realização de despesas à margem do Orçamento do Estado, salienta-se que, conforme recomendação reiterada do Tribunal, cessou, em 2008, a assunção de passivos e regularização de responsabilidades por operações específicas do Tesouro. Contudo, registou-se o pagamento de € 26 milhões ao Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas com o produto da venda de património imobiliário, sem expressão quer na despesa, quer na receita orçamental.

- Subsiste a assunção de encargos sem dotação orçamental suficiente, tendo continuado a transitar para o ano seguinte elevados montantes de encargos vencidos. Destaca-se, neste domínio, a criação do programa "Pagar a tempo e horas" que, nomeadamente, fixou metas para a redução dos prazos médios de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por administrações públicas. Em 2008, o prazo médio de pagamento dos organismos da administração central foi, ainda, de 51 dias, subsistindo, no entanto, reservas quanto ao seu apuramento.

- A comparabilidade da despesa tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, por três ordens de razões: a alteração do universo dos organismos abrangidos pela Conta (em resultado, designadamente, da empresarialização dos hospitais e de outras entidades pertencentes ao sector público administrativo); a alteração de critérios contabilísticos; e a inexistência de informação final sobre a execução orçamental de algumas entidades. Em 2008, teve especial efeito na despesa a criação da contribuição de serviço rodoviário, destinada à EP – Estradas de Portugal, à margem do Orçamento do Estado.

- A informação constante da Conta relativa à execução do PIDDAC continua a considerar, em alguns mapas, saldos transitados na posse dos serviços – o que sobrevaloriza os montantes da despesa realizada – e, em outros, dados de despesa efectiva, não permitindo a respectiva comparabilidade. Observa-se também que em diversos ministérios a execução do PIDDAC comporta um peso excessivo de despesas correntes, contrárias à própria natureza do PIDDAC que é de investimento.
- A conta consolidada do Estado, incluindo a da Segurança Social, continua a apresentar deficiências já assinaladas em anteriores pareceres, de que se destaca a elevada dimensão financeira dos ajustamentos efectuados na sua elaboração, em resultado de erros significativos na classificação económica das receitas e despesas dos vários subsectores.

Em face do exposto, e à semelhança de anos anteriores, o Tribunal coloca reservas aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado de 2008 e, consequentemente, ao valor do défice aí apresentado, na óptica da contabilidade pública.

No que respeita especificamente à apreciação financeira da Segurança Social, verifica-se uma melhoria ao nível da tempestividade na contabilização das prestações imediatas, sendo de assinalar também o progresso verificado no âmbito das operações de consolidação que permitiu reduzir, substancialmente, as diferenças de conciliação. Contudo, ainda não se encontra concluída a implementação de todos os procedimentos necessários no conjunto das aplicações que integram o novo sistema de informação da segurança social, para uma melhoria significativa da informação financeira e continua por implementar o controlo interno previsto na lei, justificando-se uma de posição de reserva sobre a Conta da Segurança Social de 2008. Em especial:

- Os procedimentos contabilísticos utilizados não asseguram ainda uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental da receita e da despesa, uma vez que, designadamente:
  - não foram eliminadas todas as operações internas do sector;
  - incluiu-se em despesa realizada prestações sociais que efectivamente ainda não foram pagas aos beneficiários, em virtude da sua devolução à segurança social;
  - o valor das contribuições cobradas não se encontra imputado aos diferentes conjuntos constituídos de acordo com a sua origem, mas em função de uma tabela de imputação.
- Em termos de contabilidade patrimonial, continuam a suscitar reservas a relevação contabilística da dívida de terceiros, em especial das dívidas de contribuintes, de beneficiários e de outros devedores, do imobilizado e dos proveitos diferidos, com reflexo ao nível do Balanço e possíveis consequências ao nível dos resultados apurados, não tendo, igualmente, sido possível confirmar todos os saldos contabilísticos apresentados em disponibilidades por falta de reconciliações e certidões bancárias ou existência de divergências entre os documentos apresentados.

O Tribunal sublinha ainda os seguintes aspectos:

- As dívidas não financeiras do Estado (Administração Central e algumas entidades do SPE, designadamente Hospitais/Centros Hospitalares), por fornecimentos de bens e serviços, reportadas a 31 de Dezembro de 2008, ascendiam a € 1.568 milhões, dos quais € 1.124,6 milhões (71,7%) respeitam a entidades do sector da saúde.

- As contas consolidadas do Serviço Nacional de Saúde não reflectem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira e os resultados das operações de todo o universo das entidades que o integram e, consequentemente, o valor das necessidades de financiamento, justificando-se uma posição de reserva.

- Os encargos plurianuais assumidos, nomeadamente no âmbito das parcerias público-privadas, não constam da Conta, o que constitui uma lacuna, face aos elevados montantes envolvidos e ao seu reflexo na situação financeira do Estado. O Tribunal chama de novo a atenção para a necessidade de ser fixado o limite dos compromissos a assumir anualmente com essas parcerias e melhorada a informação sobre a despesa futura resultante dos encargos já assumidos.

- Relativamente aos fluxos financeiros com a União Europeia destaca-se que a Conta Geral do Estado não evidencia ainda, de forma agregada, a execução orçamental dos fundos comunitários, nem contempla informação sobre a totalidade dos fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia, nomeadamente os inerentes aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária. Relevam-se também os baixos níveis de execução financeira registados nos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional e no Programa de Desenvolvimento Rural. Os Programas para a Rede Rural Nacional e Operacional da Pesca não registaram, até 31 de Dezembro de 2008, qualquer execução.

- Tal como nos anos anteriores, volta a não ser possível emitir opinião sobre o valor do património do Estado devido à ausência, na Conta Geral do Estado de 2008, de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial. Já quanto às operações realizadas durante este ano, o Tribunal sublinha a subavaliação dos valores registados na Conta e dos valores reportados pelo Governo à Assembleia da República.

- Não se antevê suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para que a contribuição de serviço rodoviário não seja inscrita no Orçamento do Estado, o que leva a uma saída de receitas e despesas da esfera orçamental (€ 525,1 milhões em 2008) e à consequente degradação do controlo orçamental.

- A receita proveniente da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico, pelo valor global de € 1.382,5 milhões, teve origem em operações com carácter excepcional, não repetíveis e não previstas inicialmente no Orçamento, do qual € 521,2 milhões foram consignados pelo Governo a despesas não directamente relacionadas.

- O processo de concessão e controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual apresenta deficiências ao nível dos sistemas de informação que dificultam a articulação entre as entidades gestoras e a administração fiscal, limitando a eficiência e a eficácia das suas intervenções. Para além da falta de indicadores que permitam a sua regular avaliação, o regime dos benefícios fiscais à internacionalização das empresas portuguesas revelou-se particularmente ineficaz, uma vez que das cento e oito candidaturas apresentadas desde 1999 apenas foram celebrados oito contratos.

- A alteração do regime dos certificados de aforro, para além de um apreciável decréscimo das subscrições, provocou um significativo aumento dos resgates, circunstâncias estas que se conjugaram para criar, em 2008 e pela primeira vez em muitos anos, um contributo negativo destes certificados para o financiamento público.

- O significativo aumento das responsabilidades efectivas do Estado por garantias prestadas em quase € 1.800 milhões, particularmente quando se considera que algumas das entidades que delas beneficiaram, como o Banco Português de Negócios e o Banco Privado Português, se

encontram em situação financeira muito difícil, coloca a possibilidade de o Estado ter de efectuar, num futuro próximo, pagamentos vultuosos em execução dessas garantias.

No sentido de serem superados os problemas que, de modo estrutural e recorrente, afectam a fiabilidade da Conta, o Tribunal tem vindo a formular nos seus pareceres recomendações à Assembleia da República e ao Governo, tendo procedido, no âmbito deste Parecer, a uma avaliação global da sequência dada às recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

O Tribunal, embora verificando que estas recomendações foram acolhidas na sua maioria, total ou parcialmente, considera que há ainda um longo caminho a percorrer para que a Conta Geral do Estado possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da actividade financeira e patrimonial do Estado, pelo que formula neste Parecer um conjunto de 83 recomendações, parte das quais já efectuadas em pareceres anteriores, certo de que serão assumidas como uma prioridade pela Assembleia da República e pelo Governo.

Considerações Preambulares

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, inserindo-se na competência da Assembleia da República tomar as contas do Estado com aquele parecer.

O presente Parecer tem por objecto a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2008, recebida neste Tribunal a 30 de Junho de 2009.

Fazem parte do presente Parecer[1], para além deste Volume, o Volume II, que desenvolve, sempre que é caso disso, os factos e as observações constantes dos capítulos II e III deste Volume, e o Volume III, onde constam, na íntegra, as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal constantes do Volume II[2], nos termos previstos na lei de enquadramento orçamental.

O presente Volume está organizado em quatro partes.

No Capítulo I faz-se o enquadramento geral do Parecer, apresentando a envolvente económica e a visão global da execução orçamental tal como resulta da Conta Geral do Estado de 2008 apresentada pelo Governo.

No Capítulo II procede-se à apreciação da actividade financeira da Administração Central, nos domínios que foram objecto de análise pelo Tribunal, com as observações que sobre cada um deles entende formular, bem como as recomendações que dirige à Assembleia da República e ao Governo.

Por sua vez, no Capítulo III aprecia-se a actividade financeira da Segurança Social e está organizado do mesmo modo que o Capítulo II.

Finalmente, no Capítulo IV analisa-se a sequência dada às recomendações formuladas pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

[1] Nos quadros constantes do presente Parecer, por questões de arredondamento, os totais podem não corresponder à soma das parcelas.

[2] Constam ainda as respostas às questões objecto da Caixa 3 do Volume I.

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO GERAL

I – ENQUADRAMENTO GERAL

Nesta primeira parte faz-se o enquadramento geral do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2008, em duas vertentes.

A primeira respeita à envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2008. A segunda à síntese dessa execução, tal como resulta da Conta Geral do Estado apresentada pelo Governo, e que será objecto de análise nos restantes capítulos deste Parecer.

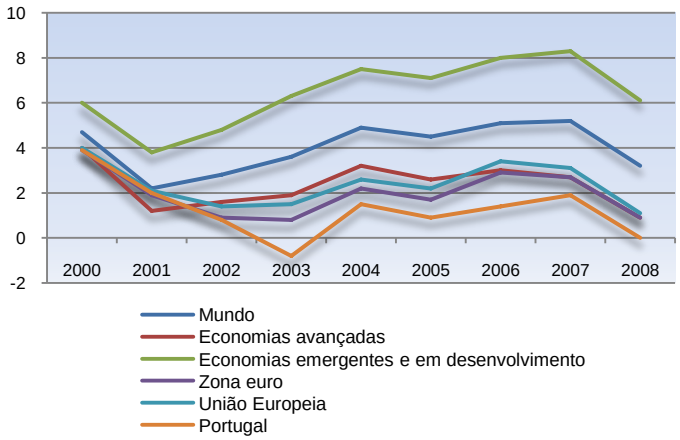
A "Envolvente económica" termina com a apresentação de um quadro que pretende reflectir as tendências recentes da economia portuguesa, através da evolução dos principais indicadores económicos no período 2006-2008. Por sua vez, a "Síntese da execução orçamental" inclui a "Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social" relativa ao mesmo período, mas na óptica da contabilidade pública, com os valores apresentados na CGE/2008.

1.1 – Envolvente económica

1.1.1 – A crise financeira e económica internacional

O ano de 2008 foi marcado pela transformação da crise do *subprime* do mercado imobiliário norte-americano em crise financeira e económica internacional. A contaminação da chamada economia real provocou a entrada generalizada e fortemente sincronizada das principais economias em situação de "recessão técnica" a partir do último trimestre de 2008.

Gráfico I.1 – PIB real, taxas de variação anual



Fonte: Fundo Monetário Internacional.

A primeira grande manifestação da dimensão internacional da crise financeira deu-se no início de Agosto de 2007 com a suspensão de três fundos do banco europeu BNP Paribas, e em Janeiro de 2008 os problemas agudizaram-se com as bolsas internacionais a registarem fortes quebras que se acentuaram ao longo de todo o ano.

Em Setembro, o governo americano decidiu assumir o controlo das duas principais agências de crédito hipotecário (Fannie Mae e Freddie Mac) e deixou cair o banco de investimento Lehman Brothers,

originando uma nova fase de perda de confiança que se propagou ao sistema financeiro internacional e deu definitivamente à crise do *subprime* o carácter de crise financeira global.

Em Outubro, foi aprovado o mais importante plano de intervenção económica da história dos Estados Unidos. Este plano legitimou uma atitude mais fortemente intervencionista que acabaria por ser adoptada de forma generalizada nos meses que se seguiram. Na Europa, assistiu-se pela primeira vez a uma reacção à crise de forma algo coordenada, tendo sido definidos planos de apoio aos sistemas financeiros de vários países, entre os quais Portugal, com € 20 mil milhões (em França € 360 mil milhões e em Espanha € 100 mil milhões).

As intervenções dos governos foram, portanto, reactivas e hesitantes, havendo que reconhecer, contudo, o papel mais activo dos responsáveis dos EUA, que ultrapassaram as convenções estabelecidas em matéria de política económica para responder de forma pragmática ao desenvolvimento da crise interna. A Europa reagiu mais tardiamente, na convicção de que o seu sistema financeiro estava pouco exposto à crise americana.

1.1.2 – Envolvente internacional

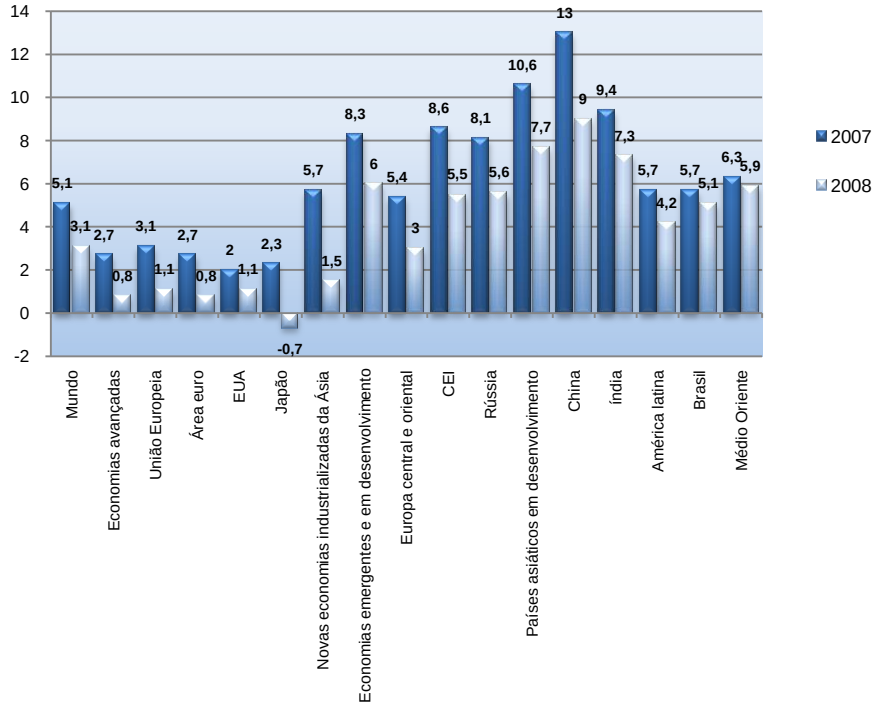
1.1.2.1 – PIB e comércio internacional

Em 2008 produziu-se uma forte desaceleração da economia mundial comparativamente ao ano anterior, passando de uma taxa do crescimento de 5,1% para 3,1%. Este número, no entanto, é enganador relativamente à força das dinâmicas recessivas que se afirmaram sobretudo no último trimestre do ano.

De salientar as diferenças de comportamento entre as economias avançadas e as economias emergentes e em desenvolvimento. No primeiro caso, as reduções das taxas de crescimento foram fortíssimas, situando-se em valores inferiores, em média, a 1/3 dos verificados em 2007 – de 2,7% para 0,8%. Destaque, pela negativa, para o Japão que viu a sua economia contrair-se em 0,7%, depois de um crescimento de 2,3% em 2007 e, pela positiva, para os Estados Unidos, que registaram a menor quebra relativa, passando de um crescimento de 2,0% em 2007 para um crescimento de 1,1% em 2008.

No caso das economias emergentes e em desenvolvimento as quebras foram menos importantes. No seu conjunto, passaram de um crescimento de 8,3% em 2007 para um crescimento de 6% em 2008. De salientar, pelo seu significado, a quebra sofrida pela economia chinesa, cujas taxas de crescimento passaram de 13% em 2007 para 9% em 2008, evolução significativa do grau de integração da China na dinâmica económica global e do seu envolvimento com a economia dos Estados Unidos. Ainda assim, a China manteve-se como a economia de maior crescimento em 2008. Pela positiva, destaque para o Brasil, cuja taxa de crescimento se manteve na casa dos 5%, apenas com uma ligeira redução.

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

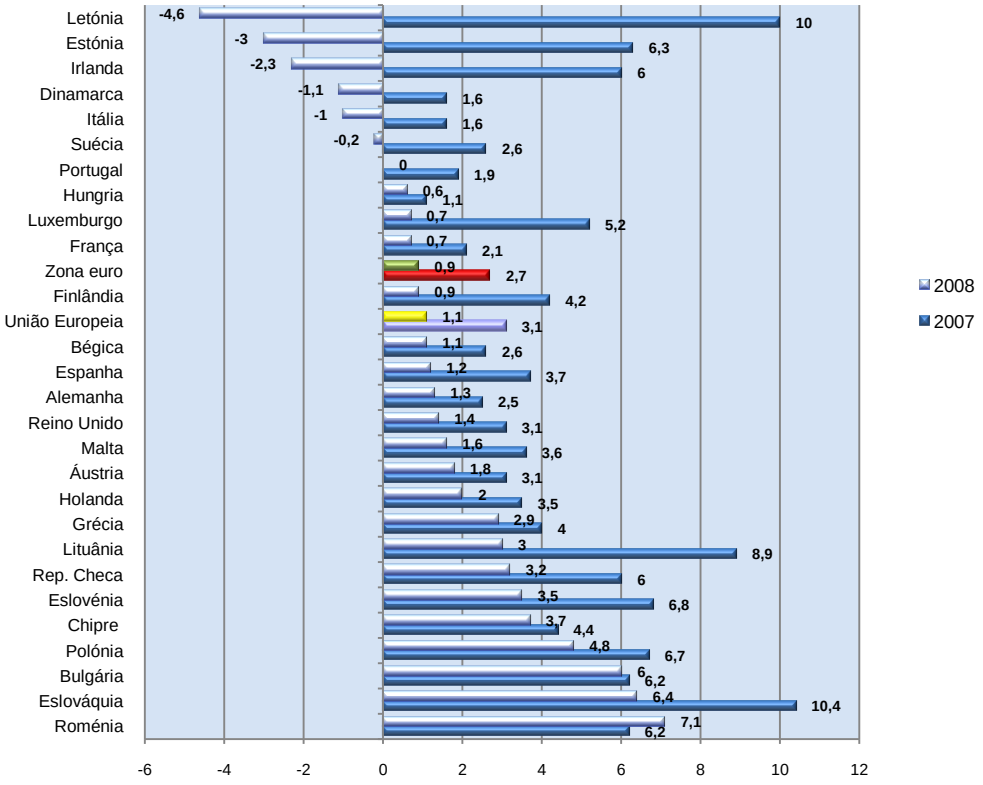


Fonte: Word Economic Outlook, FMI, update, Julho de 2009.

Nos países da União Europeia (ver Gráfico I.3) constata-se a redução do crescimento conjunto de 3,1% em 2007 para 1,1% em 2008, e de 2,7% para 0,9%, no caso da área do euro. Um primeiro grupo de países, formado pela Letónia, Estónia, Irlanda, Dinamarca, Itália e Suécia, foi significativamente mais afectado pela crise, tendo todos registado taxas negativas de crescimento em 2008. A Irlanda, pelo que representou enquanto expressão aparentemente bem sucedida do modelo de globalização seguido nas duas últimas décadas, será o caso mais paradigmático das perturbações que a crise veio introduzir. O segundo grupo, formado pelos restantes países, manteve taxas de crescimento positivas, não se notando um padrão claro de quebras. De destacar, no contexto geral, os bons desempenhos, em termos absolutos, da Roménia, o único país da UE a registar um aumento da taxa de crescimento de 2007 para 2008, de 6,2% para 7,1%, e da Eslováquia, da Bulgária e da Polónia que registaram taxas de, respectivamente, 6,4%, 6,0% e 4,8%.

Portugal situou-se na fronteira destes dois grupos com um crescimento de 0%. No entanto, este aparente menos mau desempenho deve ser confrontado com a realidade de o país ter tido uma das mais baixas taxas de crescimento em 2007, 1,9%, e de registar há quase uma década um crescimento sistematicamente abaixo da média europeia, consubstanciando um processo de divergência real cujas causas estão muito para além da crise actual.

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



Fonte: Word Economic Outlook, FMI, Abril de 2009.

A desaceleração do crescimento do produto mundial foi acompanhada pela desaceleração verificada no comércio. Em 2008 interrompeu-se um ciclo de forte expansão do comércio internacional, com taxas de crescimento de 7,5% em 2005, 9,2% em 2006 e 7,2% em 2007, com a taxa de crescimento do comércio mundial a reduzir-se para menos de metade da registada no ano anterior, situando-se em 2,9% (ver Quadro I.1). A quebra foi mais acentuada no conjunto das economias desenvolvidas do que nas economias emergentes e em desenvolvimento, cabendo uma vez mais a estas a responsabilidade de sustentar a economia mundial. Nas primeiras, verificou-se uma quase estagnação, quer do lado das exportações quer do lado das importações, que cresceram, respectivamente, 2,0% e 0,4% face a 2007. Nas segundas, verificaram-se ainda, apesar das quebras, crescimentos significativos das exportações e das importações, com taxas de 4,1% e de 9,4%, respectivamente.

A desaceleração do comércio internacional foi particularmente visível na área do euro, com as exportações a crescerem apenas 1,1%. Do lado das importações, a taxa de crescimento foi de 1,2%, superior, ainda assim, à verificada no conjunto das economias desenvolvidas, que não foi além dos 0,4%.

A concentração das dificuldades nos últimos quatro meses de 2008 terá evitado que as quebras do comércio mundial fossem mais acentuadas nesse ano, transferindo-se os impactos para 2009.

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

Comércio internacional	2007	2008
Comércio total	7,2	2,9
Exportações		
Economias avançadas	6,2	2,0
Economias emergentes e em desenvolvimento	9,5	4,1
Importações		
Economias avançadas	4,7	0,4
Economias emergentes e em desenvolvimento	13,8	9,4
Área do euro		
Exportações	5,9	1,1
Importações	5,3	1,2

Fonte: FMI, World Economic Outlook, update de 8 de Julho de 2009 e Eurostat.

Os efeitos da crise económica internacional manifestaram-se igualmente na quebra de crescimento do turismo, medida pelas chegadas internacionais de turistas, de 6,9%, em 2007 para 1,8%, em 2008 (ver Quadro I.2). Esta perda de dinamismo do turismo foi particularmente visível na Europa onde, em 2008, se verificou uma quase estagnação das entradas de turistas. Na Europa do Norte e Ocidental, verificou-se mesmo uma redução da entrada de turistas. Apenas na Europa Central e de Leste se registou um aumento de 2,7% face a 2007, em resultado, eventualmente, de uma competitividade preço superior à dos mercados turísticos tradicionais da Europa.

Quadro I.2 – Evolução do turismo internacional, chegadas internacionais de turistas. (taxas de variação anual)

Regiões	2007	2008
Mundo	6,9	1,8
Américas	4,9	3,6
Ásia e Pacífico	10,5	1,6
África e Médio Oriente	11,7	8,0
Europa	5,2	0,1
Europa do Norte	2,7	-2,1
Europa Ocidental	3,5	-1,2
Europa Central e de Leste	6,2	2,7
Europa do Sul e Mediterrânica	7,0	0,6

Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2008.

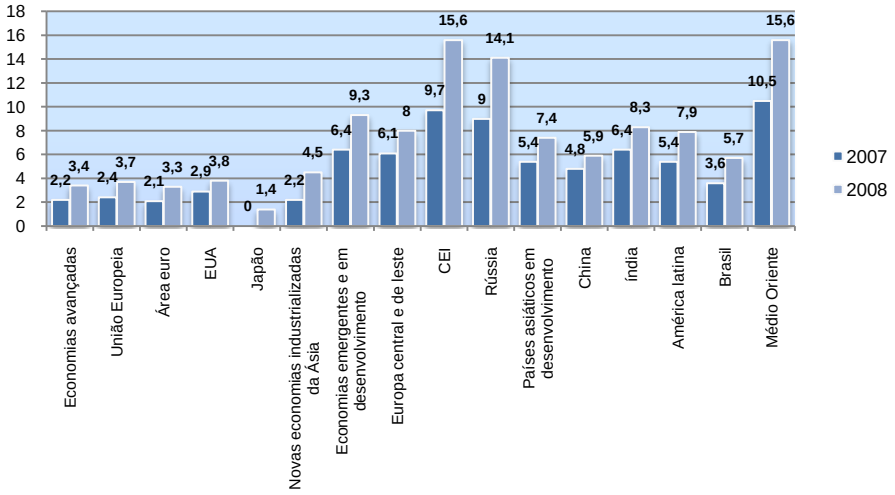
1.1.2.2 – Inflação, preço do petróleo e taxas de câmbio

Em 2008 verificou-se um aumento generalizado das taxas de inflação, acompanhando o aumento dos preços do petróleo e das matérias-primas de base (ver Gráfico I.4).

No conjunto das economias avançadas a taxa de inflação aumentou 1,2 pontos percentuais, situando-se em 3,4%. As economias emergentes e em desenvolvimento registaram um aumento médio de cerca de 3 pontos percentuais, situando-se em 9,3%. Os maiores aumentos verificaram-se nos países da CEI, e na Rússia, em particular, com aumentos de 6 e de 5 pontos percentuais, respectivamente, fixando-se em 15,6% e 14,1%, respectivamente. Destaque igualmente para a taxa de inflação das economias do Médio Oriente, que se situou em 15,6%, com um aumento de cerca de 5 pontos percentuais. Os

aumentos na China, Índia e Brasil situaram-se abaixo da média do grupo das economias emergentes e em desenvolvimento.

Gráfico I.4 – Taxas de inflação IPC

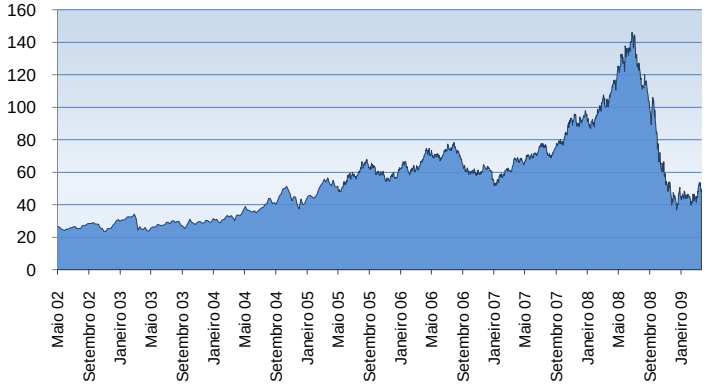


Fonte: Word Economic Outlook, Abril de 2009.

Também no caso da inflação, os efeitos mais severos da crise foram transferidos para o ano seguinte, embora se começassem a fazer sentir no último trimestre de 2008. De acordo com o FMI, a taxa de inflação desacelerou em termos homólogos no último trimestre de 2008 para 2,1%, no caso das economias avançadas, e para 7,6% no caso das economias emergentes e em desenvolvimento.

O gráfico abaixo mostra a evolução do preço do petróleo em dólares desde 2002. Constata-se uma tendência de subida progressiva que se acentua durante o ano de 2007 e primeira metade de 2008, empurrando o preço para o limiar histórico dos 150 dólares por barril durante o mês de Junho. A partir daí, e em perfeita sintonia com o desenvolvimento da crise económica internacional, verifica-se uma rápida e acentuada descida, aproximando-se o preço dos 40 dólares em Dezembro.

Gráfico I.5 – Preço do petróleo *Brent*

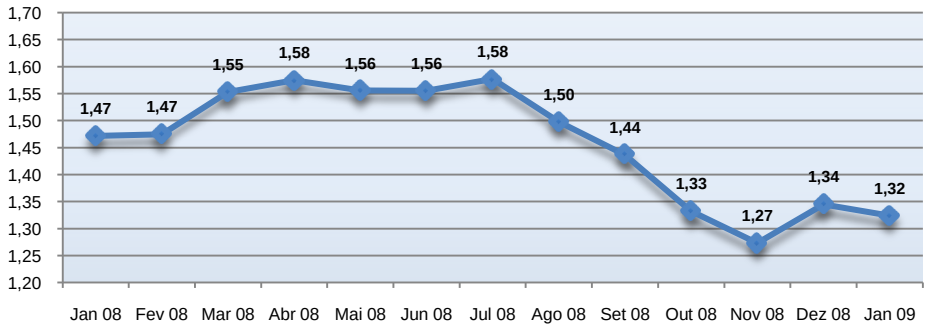


Fonte: OCDE, Economic Outlook, Interim. Assessmente, Setembro de 2009.

A taxa de câmbio do euro face ao dólar americano depreciou-se durante o segundo semestre de 2008, passando de 1,58 dólares/euro em Julho para 1,34 dólares/euro em Dezembro, o que representa uma depreciação de cerca de 20%.

No tocante à inflação na área do euro, as fortes descidas dos preços do petróleo e das matérias-primas acabaram por só ter efeitos no final do ano. As repercussões verificaram-se nas variações homólogas mensais no final do ano e no princípio de 2009, com variações negativas dos preços.

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



Fonte: Banco Central Europeu.

1.1.2.3 – Taxas de juro

Durante o ano de 2008, a tendência geral foi de descida acentuada das taxas de juro, respondendo ao agravamento geral da crise económica internacional. A política monetária foi muito agressiva, conjugando-se as fortes descidas das taxas de juro com expansões da oferta monetária mais ou menos coordenadas a nível internacional.

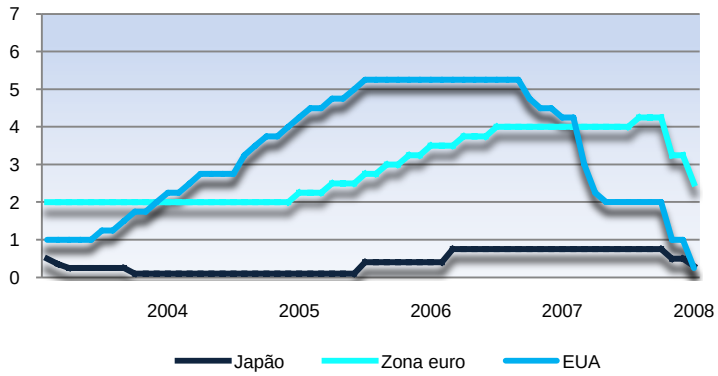
A política monetária mais agressiva foi, sem dúvida, a conduzida pela Reserva Federal americana (FED). Entre Setembro de 2007 e Dezembro de 2008, a taxa de cedência de fundos da FED passou de 5,25% para 0% e a taxa de desconto de 5,75% para 0,5%.

A atitude do Banco Central Europeu (BCE) foi mais contida. Em Julho de 2007, quando já era evidente que as tendências recessivas se sobrepunham às pressões inflacionistas, que entretanto se começavam a inverter em resultado da queda do preço do petróleo, o BCE ainda chegou a aumentar a sua taxa de referência em 25 pontos de base, passando de 4,0% para 4,25%, contrariando toda a lógica dos acontecimentos. Esta posição era insustentável, e o BCE não teve alternativa senão iniciar também a descida continuada da taxa de referência, que em Dezembro de 2008 se fixou em 2,5%.

No Japão, a margem de manobra para a utilização da política monetária foi muito limitada. Com efeito, desde a segunda metade dos anos noventa que a taxa de juro de referência do banco central se encontrava em níveis inferiores a 1%, situando-se em Dezembro de 2008 em 0,3%.

Também no Reino Unido, entre Janeiro e Dezembro de 2008 a taxa de referência do banco central passou de 5,5% para 2,0%.

Gráfico I.7 – Evolução das taxas de juro nas principais economias



Fonte: OCDE, Economic Outlook, Interim Assessment, Setembro 2009.

A evolução das taxas de juro nominais de curto prazo acompanhou a diferença de atitudes nas diferentes zonas monetárias e a própria evolução da crise nesses espaços. Na área do euro, as taxas de juro de curto prazo voltaram a subir em 2008 face a 2007, passando de 4,3% para 4,6%. No Reino Unido e no Japão verificaram-se descidas de 6,0% para 5,5% e de 0,9% para 0,8%, respectivamente. Nos Estados Unidos registou-se a maior descida, de 5,3% para 2,9%, reflectindo a dinâmica mais interveniente das autoridades monetárias americanas.

Em termos reais, as taxas de juro de curto prazo reduziram-se em 2008 nas quatro zonas monetárias, passando de 2,0% para 1,7%, na zona euro, de 3,5% para 3% no Reino Unido, de 2,6% para -0,4% nos EUA e de 1,2% para 0,4% no Japão. Os Estados Unidos foram a única das principais economias a registar uma taxa de juro real negativa em 2008, em sintonia com o tratamento de choque que caracterizou a intervenção das autoridades económicas neste país.

No que respeita às taxas de juro de longo prazo, verificou-se uma manutenção na zona euro dos níveis de 2007, de 4,3%. Nas restantes zonas monetárias verificaram-se diminuições, de 5,1% para 4,5% no Reino Unido, de 4,6% para 3,7% nos EUA, e de 1,7% para 1,5% no Japão. Em termos reais, verificaram-se, igualmente reduções de 2007 para 2008, de 2,1% para 1,3% na zona euro, de 2,5% para 2,0% no Reino Unido, de 2,0% para 0,3%, nos EUA, e de 2,1% para 1% no Japão.

As dificuldades económicas concentraram-se de forma generalizada no último trimestre do ano, pelo que a avaliação dos números anuais deve ser relativizada na sua importância e impacto efectivo na economia. A descida das taxas de juro não impediu uma restrição geral das condições de concessão de crédito, e o aumento dos *spreads* bancários, dificultando a injecção de liquidez na economia real. Esta situação obrigou a alterações significativas nos padrões de relacionamento dos bancos centrais com o sector bancário e financeiro, visando agilizar as respostas aos problemas de liquidez, indo, inclusive, ao ponto do relacionamento directo do banco central com a economia real e as administrações públicas, no caso dos EUA.

1.1.2.4 – Finanças públicas

Em 2008 interrompeu-se a trajectória de redução dos défices orçamentais que se vinha a observar na União Europeia e, em particular, na área do euro, desde 2003 (ver Quadro I.3), ano em que se atingiu um máximo relativo do défice, para lá do limite de 3% do PIB. O agravamento progressivo das dificuldades económicas ao longo do ano e, muito em particular, as medidas de emergência adoptadas nos últimos meses fizeram aumentar os valores dos défices, que quase triplicaram em relação a 2007, mas, contudo, bem abaixo do limite dos 3%. As pressões verificaram-se quer do lado da receita, em resultado da desaceleração da actividade económica, quer do lado da despesa, com os estabilizadores automáticos a serem solicitados a desempenhar o seu papel em paralelo com as medidas de emergência. A margem de manobra adquirida com a redução dos défices nos anos anteriores adquiriu especial importância no contexto da crise, aumentando o potencial da política orçamental enquanto instrumento de resposta aos impactos económicos e sociais da crise e de apoio à recuperação, sobretudo numa situação em que a política monetária foi conhecendo limitações crescentes ao longo do ano.

A utilização da política orçamental foi mais evidente nos Estados Unidos e no Japão. No Japão, a política orçamental fora largamente utilizada para fazer face à recessão prolongada que se afirmara neste país na sequência da crise dos anos 90, e só muito recentemente, com a retoma do crescimento, a preocupação com a redução do défice público voltara a estar na ordem do dia. A eclosão de nova crise veio fazer voltar tudo atrás, embora a níveis ainda muito inferiores aos verificados no início do século.

No caso dos Estados Unidos, embora se tenha assistido a uma evolução em trajectória semelhante à da União Europeia, evidenciou-se uma resposta mais elástica do défice à deterioração da conjuntura económica e um maior pragmatismo na utilização da política orçamental. O aumento do défice iniciou-se logo em 2007 e acentuou-se em 2008, atingindo 5,9% do PIB.

Quadro I.3 – Saldo orçamental (% do PIB)

	2000	20001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,9	-2,3
AE-16	0,0	-1,9	-2,6	-3,1	-3,0	-2,5	-1,3	-0,7	-1,9
EUA	1,6	-0,3	-3,7	-4,8	-4,3	-3,1	-2,1	-2,8	-5,9
Japão	-7,6	-6,3	-8,0	-7,9	-6,2	-6,7	-1,6	-2,5	-2,9

Fonte: AMECO, Abril 2009.

A trajectória da dívida pública acompanhou de muito perto a trajectória do défice, pelo que não é de estranhar a interrupção das tendências decrescentes que se vinham verificando, tanto na União Europeia como na área do euro. Nos dois espaços, verificou-se em 2008 um aumento da dívida pública na casa dos 3 pontos percentuais, face a 2007, de 58,7% para 61,5% do PIB na União Europeia e de 66% para 69,3% do PIB na área do euro (ver Quadro I.4).

Quadro I.4 – Dívida pública (% do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-27	61,8	60,9	60,3	61,8	62,2	62,7	61,3	58,7	61,5
AE-16	69,3	68,2	68,0	69,1	69,5	70,0	68,3	66,0	69,3
EUA	55,5	55,5	5,8	61,2	62,3	62,7	62,1	63,1	65,0
Japão	142,1	145,1	15,6	159,5	167,1	177,3	180,3	167,1	172,1

Fonte: AMECO, Abril 2009.

Nos Estados Unidos a situação foi semelhante, com a dívida pública a aumentar cerca de 2 pontos percentuais face a 2007, para 65% do PIB. Neste caso, porém, em vez de uma inversão de tendência, assistiu-se a uma trajectória ascendente da dívida para níveis próximos dos verificados na área do euro.

O Japão, como se disse, apresenta uma situação particular, em que a política orçamental foi largamente utilizada para contrariar as tendências recessivas e deflacionistas que se verificaram ao longo da década de 90 do século passado e dos primeiros anos desta década. Os persistentes e elevados défices orçamentais impulsionaram a dívida pública para níveis quase triplos dos verificados na Europa e nos EUA, tendo-se registado um aumento da dívida pública em 5 pontos percentuais, face a 2007, para 172,1% do PIB.

1.1.2.5 – Investimento directo internacional

Em 2008 fizeram-se já sentir os efeitos da crise económica e financeira mundial sobre os fluxos de investimento directo internacional (IDE), com quebras globais de 14,2% e de 13,5%, do lado das entradas e das saídas, respectivamente (Quadro I.5). O perfil dos fluxos também se alterou significativamente. Assim, aumentaram os investimentos nos países em desenvolvimento e em transição, que passaram a representar cerca de 43% do total do IDE desse ano, enquanto, em contrapartida, os fluxos para os países desenvolvidos sofreram uma retracção passando a representar 29% do total. O IDE com destino a África atingiu um nível recorde, com destaque para a África do Oeste que registou o maior incremento face a 2007 (63,0%); os investimentos na Ásia do Sul, do Este e do Sudeste registaram uma expansão de 17%, atingindo um novo máximo; os investimentos na América Latina e Caraíbas aumentaram 13%; e os investimentos na Europa do Sudeste e na Comunidade de Estados Independentes continuaram a aumentar, pelo oitavo ano consecutivo.

Quadro I.5 – Fluxos de IDE, por regiões e economias

(em milhões de dólares)

Regiões/economias	Entradas			Saídas		
	2007	2008	% Δ	2007	2008	% Δ
Mundo	1 978 838	1 697353	-14,2	2 146 522	1 857 734	-13,5
Economias desenvolvidas	1 358 628	962 259	-29,2	1 809 531	1 506 528	-16,7
Europa	899 627	518 339	-42,4	1 270 523	944 460	-25,7
União Europeia	842 311	503 453	-40,2	1 192 141	837 033	-29,8
Portugal	3 055	3 532	15,6	5 490	2 106	-61,6
Economias em desenvolvimento	529 344	620 733	17,3	285 486	292 710	2,5
China	83 521	108 312	29,7	22 469	52 150	132,1
Índia	25 127	41 554	65,4	17 281	17 685	2,3
Brasil	34 585	45 058	30,3	7 067	20 457	189,5

Fonte: World Investment Report 2009, UNCTAD, Outubro de 2009.

Como se pode observar, a Europa e, em particular, a União Europeia, viram as suas posições retraírem-se significativamente no que se refere ao IDE, com diminuições de entradas de 42,4% e de 40,2%, respectivamente, e de saídas, de 25,9% e de 29,8%.

Do lado das entradas, verificou-se em Portugal uma evolução em sentido oposto, com um incremento de 15,6% face a 2007. Em contrapartida, do lado das saídas registou-se um decréscimo de 61,6%. No entanto, estas variações devem ser relativizadas, tendo em conta os valores absolutos dos fluxos de

investimento, que foram significativamente inferiores aos de 2006, em que se registaram entradas no valor de 10.902 milhões de dólares e saídas no valor de 7.139 milhões de dólares.

De salientar, ainda, os comportamentos da China, Índia e Brasil, que continuaram a demonstrar uma forte capacidade de atracção de IDE. No caso da China e do Brasil, registe-se, também, o extraordinário aumento das saídas, com aumentos de 132,1% e 189,5%, respectivamente, configurando uma passagem a uma nova condição de exportadores de capitais.

De assinalar, ainda, uma quebra do IDE realizado por fundos privados de capital e um forte incremento do investimento realizado por fundos soberanos, que atingiu um nível recorde. O desinvestimento atingiu também níveis elevados, reflectindo já os efeitos da crise internacional.

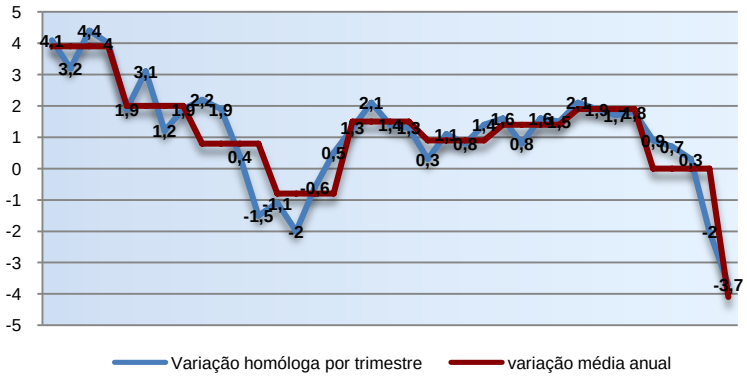
1.1.3 – A Economia Portuguesa em 2008

1.1.3.1 – Contas nacionais

Depois de ter atingido em 2007 a maior taxa de crescimento do PIB desde 2001, em 2008 Portugal confrontou-se com um crescimento zero, prosseguindo a trajectória de divergência relativamente à área do euro e à União Europeia. Contudo, a economia portuguesa mostrou maior capacidade de resistência à crise internacional do que outras economias da União Europeia, como a Suécia, a Itália, a Dinamarca, a Irlanda, a Estónia e a Letónia.

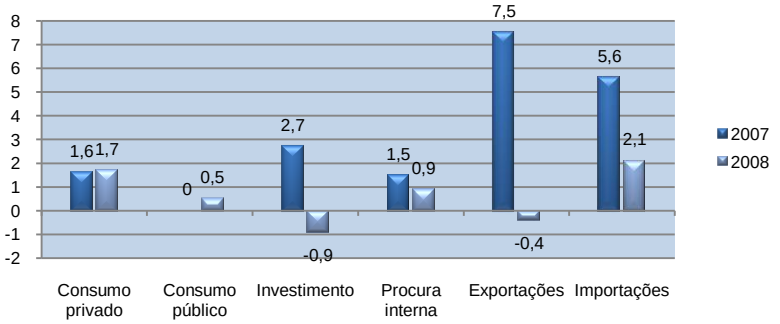
Como se pode verificar pelo gráfico seguinte, as variações trimestrais em termos homólogos revelam uma progressiva redução do crescimento até atingirem um valor negativo, de -2,0%. no último trimestre.

Gráfico I.8 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal (2000-2009 1T)



Fonte: INE, Banco de Portugal e FMI, Outubro de 2009.

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



Fonte: INE e Banco de Portugal.

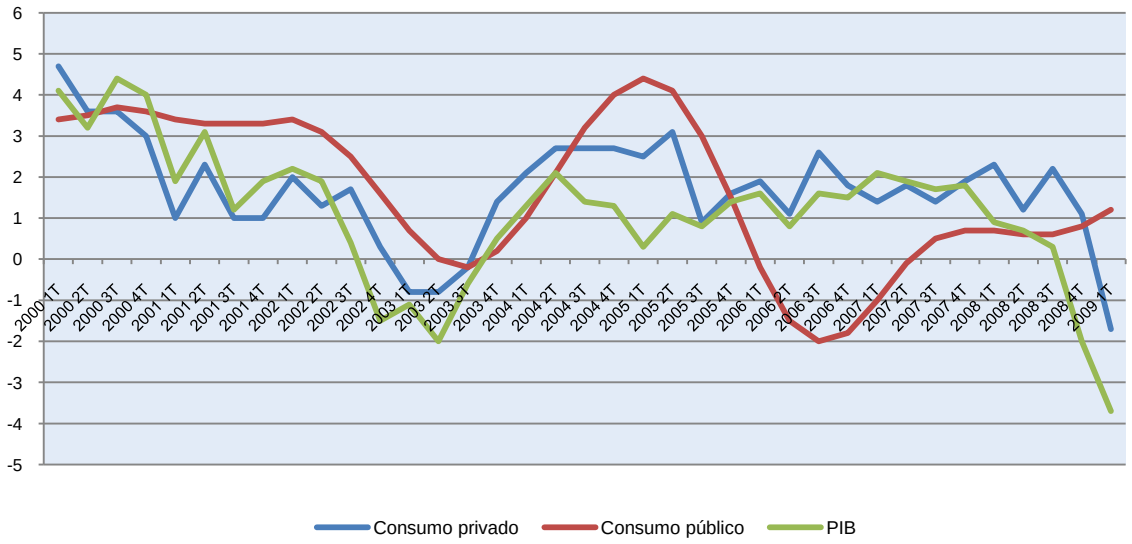
Pela análise da evolução das componentes da despesa verifica-se que a quebra do crescimento não foi maior em 2008 graças ao comportamento do consumo, em especial do consumo público. O investimento passou de um crescimento de 2,7% em 2007 para uma diminuição de 0,9% em 2008, e as exportações sofreram uma quebra drástica, passando de um aumento de 7,5% em 2007 para uma redução de 0,4% em 2008. As importações, apesar de terem caído, mantiveram uma variação positiva, de 2,1%.

O consumo privado, por sua vez, sofreu um ligeiro acréscimo, passando de uma taxa de crescimento de 1,6% em 2007 para 1,7% em 2008, reflectindo uma certa estabilidade ou mesmo melhoria do rendimento disponível dos estratos sociais protegidos dos efeitos mais imediatos da crise. No entanto, avaliando a evolução desta componente da despesa numa perspectiva trimestral, constata-se uma efectiva degradação no último trimestre do ano, já que passou de uma taxa de crescimento homóloga de 2,2%, no terceiro trimestre para 1,1% no quarto, caindo em terreno negativo no primeiro trimestre de 2009, com uma variação de -1,7%.

No que respeita ao consumo público, a variação foi também positiva, passando de 0% de aumento em 2007 para 0,5% em 2008. Avaliando trimestralmente, verifica-se um ligeiro acréscimo da taxa de variação homóloga do terceiro para o quarto trimestre, passando de 0,6% para 0,8%, acréscimo que se acentua no primeiro trimestre de 2009 com a taxa de variação homóloga a passar para 1,2%, traduzindo já os estímulos governamentais à sustentação da actividade económica.

Em síntese, a sustentação da economia portuguesa em 2008 foi conseguida à custa da procura interna, face à drástica queda da procura externa, reflectindo quer a quebra mundial do comércio quer as debilidades competitivas da economia portuguesa num contexto adverso. Contudo, face à degradação progressiva do consumo privado, assistiu-se a um reforço do consumo público residindo aqui o principal factor de atenuação dos impactos mais imediatos da crise. Este papel do consumo público, em 2007, 2008 e princípio de 2009, é facilmente verificável no gráfico seguinte.

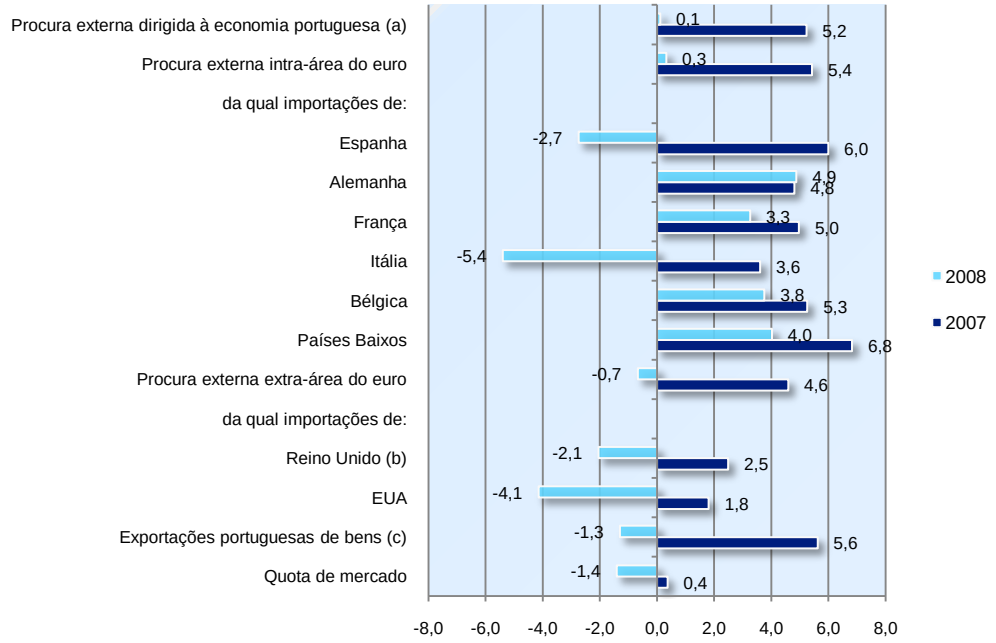
Gráfico I.10 – Taxas de crescimento do PIB, consumo privado e consumo público (variações homólogas, 2000-2009 1T)



Fonte: INE, Banco de Portugal, Outubro de 2009.

A quebra das exportações reflectiu a forte redução da procura externa dirigida à economia portuguesa, que praticamente estagnou em 2008 depois de ter crescido 5,4% em 2007 (ver Gráfico I.11), e que ocorreu, sobretudo, fora da área do euro, com um recuo de 0,7% face a 2007. A procura externa intra-área do euro registou um ligeiro aumento, de 0,3%.

Gráfico I.11 – Procura externa, exportações e quota de mercado (taxas de variação real)



Fonte: INE e Banco de Portugal.

(a) Calculada como uma média ponderada do crescimento real das importações de bens de 34 importantes parceiros comerciais. Cada país foi ponderado de acordo com o seu peso como mercado de exportação de Portugal no ano anterior. Em conjunto, estes países representam cerca de 85 por cento das exportações portuguesas de bens.

(b) Exclui os efeitos da fraude no IVA, de acordo com estimativas do Instituto de Estatística do Reino Unido.

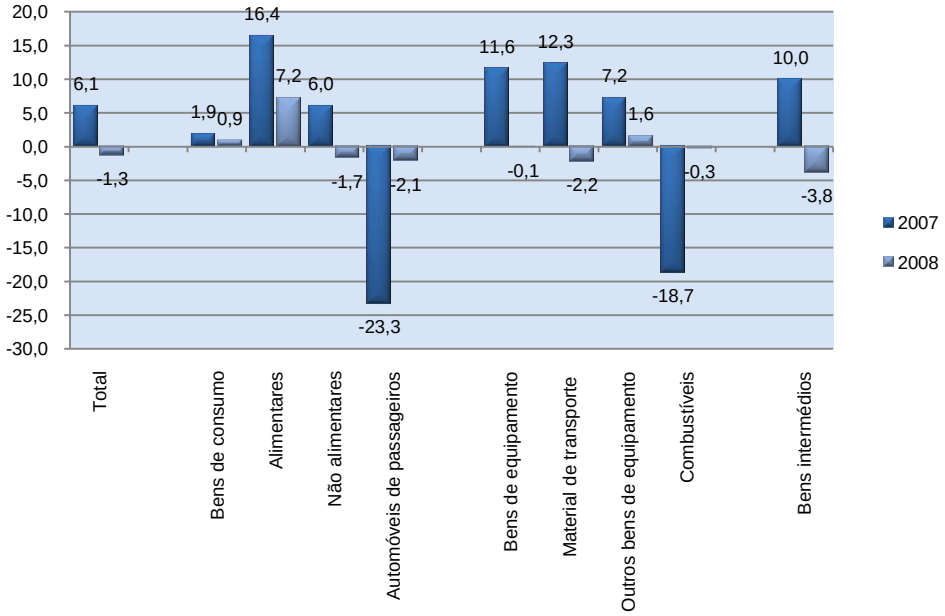
(c) As taxas de variação apresentadas para as exportações portuguesas de bens excluem as saídas do território de material aeronáutico após reparação.

A dinâmica de crescimento da procura dirigida às exportações portuguesas regrediu em praticamente todos os mercados, com excepção da Alemanha, onde se verificou um ligeiro acréscimo de 4,8% para 4,9%. De salientar as fortes quebras da procura italiana e espanhola, com quebras de 5,4% e de 2,7%, respectivamente, face ao ano anterior. Fora da área do euro, mas ainda na União Europeia, destaque-se a redução da procura com origem no Reino Unido em 2,1%. De destacar, ainda, a forte quebra da procura dos Estados Unidos, - 4,1% face a 2007.

Em termos globais, as exportações portuguesas de mercadorias diminuíram 1,3%, sofrendo uma perda de quota de mercado de 1,4% depois de um ligeiro ganho de 0,4% no ano anterior.

Analisando as exportações por grandes categorias económicas (Gráfico I.12), observa-se uma quebra generalizada, com particular incidência nos grupos de bens de equipamento e de bens intermédios. Dentro dos bens de equipamento, destaque para a forte redução das exportações de material de transporte, com uma diminuição de 2,2% face a 2007. Na categoria de bens de consumo, a maior quebra regista-se nos bens não-alimentares, -1,7%. Noutro sentido, é de realçar a menor variação negativa do grupo de automóveis de passageiros que, apesar de uma redução de 2,1% em 2008, recuperou face à quebra de 23,3% observada em 2007. Pela positiva, é de destacar a relativa manutenção dos bens alimentares.

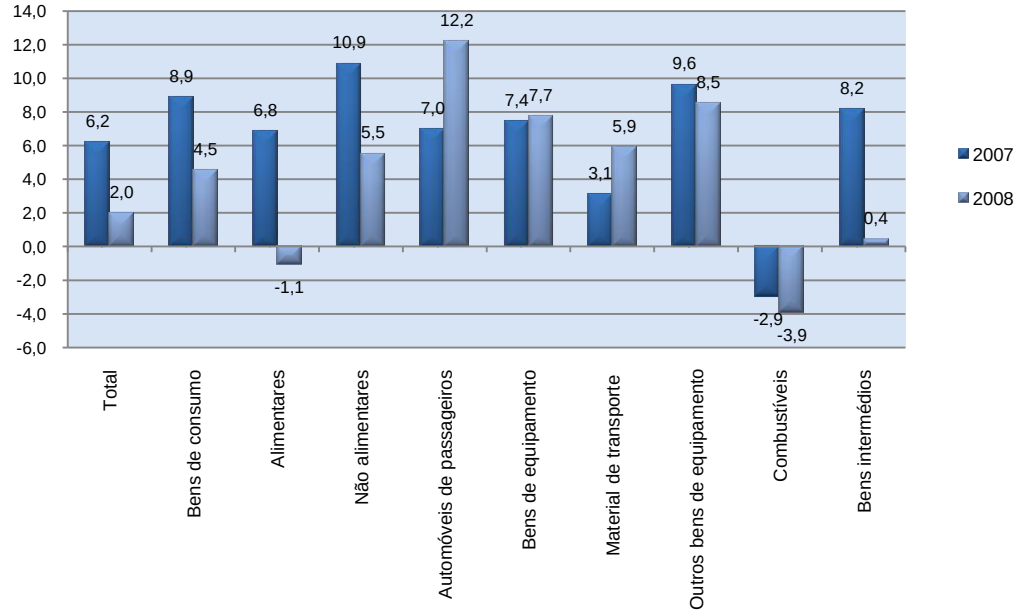
Gráfico I.12 – Exportações por grandes categorias económicas (taxas de variação real)



Fonte: INE e Banco de Portugal.

No que respeita às importações, verificou-se uma diminuição generalizada das taxas de crescimento, com excepção, na categoria de bens de consumo, dos automóveis de passageiros, que registaram um crescimento de 12,2% e, no caso dos bens de equipamento, do material de transporte, com um aumento de 5,9% face a 2007. Por outro lado, acentuou-se a quebra das importações de combustíveis, com diminuições de 2,9% em 2007 e 3,9% em 2008, e dos bens intermédios, que, depois de um crescimento de 8,2% em 2007, viram a sua variação quase estagnar em 2008, com um crescimento de 0,4%. A desaceleração da actividade económica foi, sem dúvida, o principal factor explicativo destas variações.

Gráfico I.13 – Importações por grandes categorias económicas (taxas de variação real)



Fonte: INE e Banco de Portugal.

Analisando o comportamento das exportações por zonas económicas e países de destino, verifica-se que se acentuou a tendência para uma perda relativa de dinamismo das nossas exportações para a União Europeia e os Estados Unidos, enquanto se assistiu a um aumento relativo de importância de outras zonas e países fora do espaço europeu, com realce para os PALOP e o Brasil (Quadro I.6).

Quadro I.6 – Exportações de mercadorias (taxas de variação nominal)

Regiões/economias	2007 (pesos relativos)	2007 (Δ %)	2008 (Δ %)
União Europeia	76,7	7,8	-2,8
Área do euro	74,2	7,6	-3,4
Espanha	28,3	12,5	-3,0
Alemanha	13,0	8,2	-0,3
França	12,6	11,1	-6,5
Reino Unido	6,0	-7,4	-7,7
Itália	4,1	9,6	-7,7
Intra - área do euro	66,3	9,1	-3,1
Extra - área do euro	33,7	8,6	9,0
Extra - UE27	23,3	12,6	13,5
Extra - UE15	25,8	12,9	13,5
EFTA	1,0	-4,6	10,3
EUA	4,8	-15,1	-25,0
Japão	0,8	173,9	-40,0
PALOP	5,5	35,3	30,4
Brasil	0,7	1,4	24,0
OPEP	0,7	8,4	109,4

Fonte: INE e Banco de Portugal.

Em termos nominais, as exportações portuguesas sofreram em 2008 uma redução de 2,8% no espaço da União Europeia e de 3,1% na área do euro. Em contrapartida, registaram um acréscimo de 13,5% para fora da União Europeia e de 9% para fora da área do euro.

Tendo em conta os pesos que representam enquanto destinos das exportações portuguesas, são de realçar as quebras nos mercados espanhol, francês e do Reino Unido, com variações de -3%, -6,5% e -7,7%. Neste último caso, a diminuição registada em 2008 seguiu-se a uma variação, também negativa, em 2007, de -7,4%. Em contrapartida, as exportações para a Alemanha mantiveram-se estáveis, apenas com uma ligeira diminuição de 0,3%.

Fora da União Europeia são de destacar, pela negativa, as quebras no mercado dos Estados Unidos, de 25%, e do Japão, de 40%, embora neste caso não se trate de um mercado importante de destino, na medida em que representa apenas 0,4% do total das exportações portuguesas de mercadorias. Em qualquer caso, é de registar que esta quebra se seguiu a um acréscimo de cerca de 174% em 2007.

Pela positiva, são de destacar os bons resultados junto dos PALOP, com uma variação de 30,4% em 2008, consolidando o aumento de 35,3% em 2007, e do Brasil, com um crescimento de 24,0% em 2008, depois de um ligeiro acréscimo de 1,4% em 2007.

Quadro I.7 – Importações de mercadorias por zonas económicas e países de origem (taxas de variação nominal)

Regiões/economias	Pesos em 2007	2007 (Δ %)	2008(Δ %)
União Europeia	75,4	7,1	4,6
Área do euro	73,7	7,1	4,3
Espanha	31,0	9,5	6,5
Alemanha	13,1	2,6	1,1
França	8,7	10,6	2,7
Itália	5,5	3,0	2,9
Reino Unido	3,5	-10,8	-2,5
Intra - área do euro	68,6	8,1	4,2
Extra - área do euro	31,4	6,0	13,8
Extra - UE27	24,6	8,5	15,3
Extra - UE15	26,3	8,6	15,5
EUA	1,7	22,2	8,1
Canadá	0,2	25,6	95,9
Japão	1,0	3,9	3,1
PALOP	0,7	345,7	12,1
Brasil	2,4	12,0	-1,4
OPEP	6,1	-2,0	45,9

Fonte: INE e Banco de Portugal.

No que respeita à origem das importações, verificou-se igualmente uma certa regressão no espaço da União Europeia e da área do euro e um aumento da importância dos restantes países.

Em 2008, as importações com origem na União Europeia aumentaram 4,6% contra 7,1% em 2007 e as oriundas da área do euro 4,2% contra 8,1% em 2007. Em contrapartida, as importações com origem fora da União Europeia e fora da área do euro aumentaram 15,3% e 13,8%, respectivamente, contra 8,5% e 6% em 2007.

Dentro da União Europeia, é de salientar a quebra de importações com origem no Reino Unido, de 2,5%, face a 2007, uma quebra apesar de tudo menor do que a verificada em 2007 face a 2006, que atingiu 10,8%.

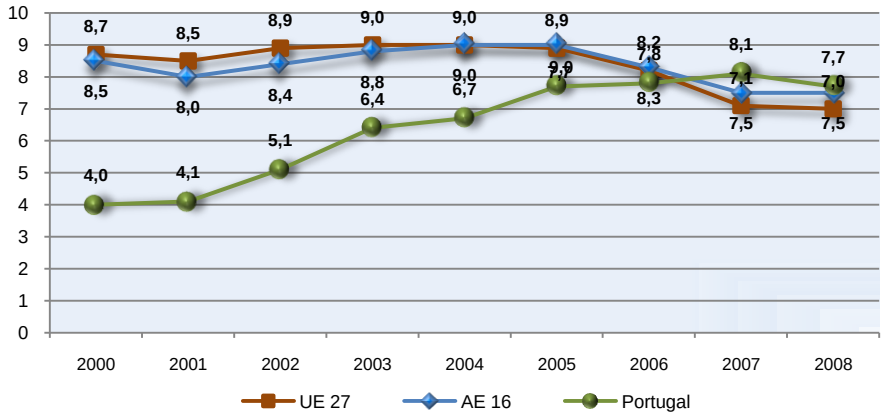
Fora da União Europeia, é de salientar o acréscimo das importações com origem nos PALOP, de 12,1%, 345,7% em 2007, e de 45,9% com origem na OPEP, nestes casos com o aumento do preço do petróleo a desempenhar o seu papel. Em qualquer caso, as percentagens de variação têm de ser relativizadas face ao reduzido peso que estas economias têm nas importações portuguesas.

Quer no que respeita às exportações quer no que respeita às importações verificaram-se ao longo dos últimos anos variações significativas na orientação dos fluxos que importa acompanhar com atenção a fim de verificar se se trata de uma mudança estrutural na geografia do comércio externo português ou de simples adaptações conjunturais.

1.1.3.2 – Mercado de trabalho

Desde 2001, a taxa de desemprego em Portugal tem vindo sistematicamente a subir, tendo em 2007, com um valor de 8,1%, ultrapassado as taxas médias de desemprego na União Europeia e na área do euro que foram, respectivamente, de 7,1% e de 7,5% (Gráfico I.14). Apesar do clima económico adverso, em 2008 a taxa de desemprego reduziu-se ligeiramente em Portugal, para 7,7%, ainda superior, porém, às taxas médias daqueles espaços económicos, em que se mantiveram aos mesmos níveis de 2007.

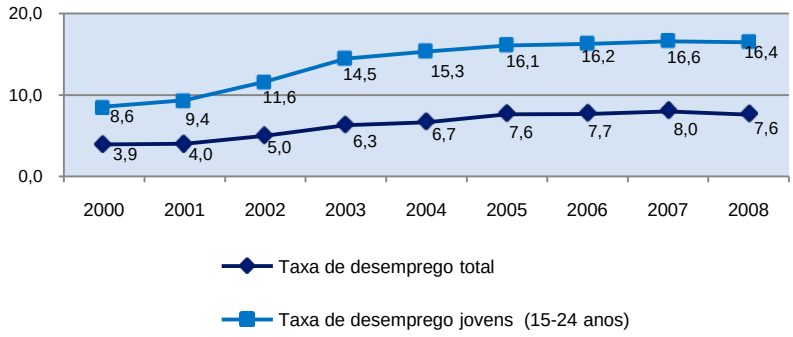
Gráfico I.14 – Taxas de desemprego em Portugal e na União Europeia



Fonte: AMEGO, Agosto de 2009.

Esta progressão da taxa de desemprego não teve consequências significativas na distribuição do desemprego pelos diferentes grupos etários. Os jovens entre os 15 e os 24 anos têm sido os mais afectados, com taxas de desemprego sistematicamente superiores ao dobro das da população total. Em 2008, a taxa de desemprego entre os jovens foi de 16,4% contra 7,6% entre a população total.

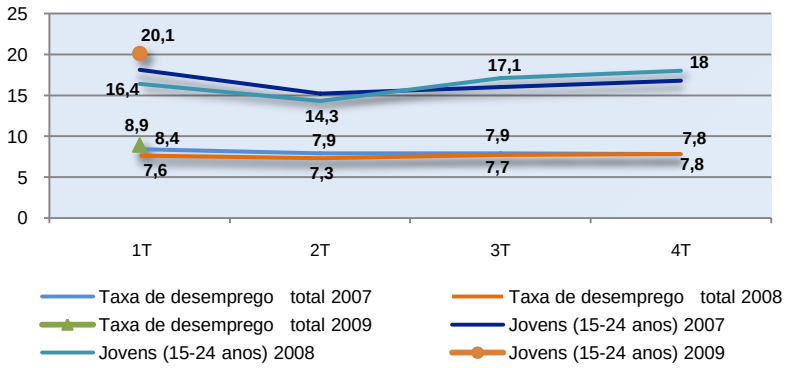
Gráfico I.15 – Taxa de desemprego em Portugal



Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

A redução da taxa de desemprego em 2008 foi, no entanto, ilusória, não traduzindo a dinâmica económica que a partir do segundo semestre se foi impondo em resultado da crise internacional.

Gráfico I.16 – Taxas de desemprego em Portugal em 2007 e 2008 (variação trimestral)



Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

Analisando as variações homólogas trimestrais (ver Gráfico I.16) constata-se o progressivo agravamento do desemprego a partir do terceiro trimestre, que se prolonga pelo primeiro trimestre de 2009, atingindo 8,9% da população total. Esta deterioração afectou igualmente o grupo etário dos jovens dos 15-24 anos que, depois de uma ligeira melhoria nos primeiro e segundo trimestres, viu a taxa de desemprego subir no terceiro e quarto trimestres, fixando-se no primeiro trimestre de 2009 em 20,1%.

O Quadro 8 permite analisar mais em pormenor a reacção do desemprego e do emprego à evolução da crise económica. Constata-se que durante todos os trimestres de 2008 a população em situação de desemprego diminuiu em termos homólogos, o que está de acordo com a diminuição da taxa de desemprego anual face a 2007. Todavia, é visível a deterioração da situação a partir do terceiro trimestre, com um aumento da população desempregada de 5,8% face ao trimestre anterior.

No quarto trimestre, o aumento da população em situação de desemprego foi de 0,9% face ao terceiro trimestre e no primeiro trimestre de 2009 o desemprego sofreu um forte aumento, para 13,3%, face ao quarto trimestre de 2008. Neste primeiro trimestre de 2009, registou-se, pela primeira vez, um aumento em termos homólogos da população desempregada, de 16,1%, fazendo-se sentir já em pleno os efeitos da crise. No final do quarto trimestre de 2008 a população desempregada atingia os 437,6 milhares, contra os 427 milhares no final do primeiro trimestre.

Importa também verificar a maior resistência da população com formação superior à deterioração da situação económica, quando comparada com a população com menor formação (até ao 3º ciclo do ensino básico). Com excepção do terceiro trimestre, em que se verificou um aumento em termos homólogos e em termos trimestrais da população desempregada com formação superior, a situação deste grupo populacional viu a sua situação melhorar sistematicamente, inclusive durante o primeiro trimestre de 2009. Claramente, o grupo populacional com menor formação foi o primeiro sofrer os efeitos da crise económica.

No que se refere à população empregada, a análise conduz a idênticas conclusões. A população empregada com formação superior revelou tendência para aumentar, mesmo considerando a regressão do terceiro trimestre de 2008, enquanto a população empregada com menor formação mostrou uma tendência sustentada para diminuir a partir do terceiro trimestre de 2008, quer em termos homólogos quer em termos trimestrais. Em termos globais a população empregada passou de 5.191 milhares no final do primeiro trimestre de 2008 para 5.176, 3 milhares no final do quarto trimestre.

Quadro I.8 – Evolução da população desempregada e empregada (variação trimestral, 2008 – 1º T 2009)

(em %)

	1T 2008	Δ %	2T 2008	Δ %	3T 2008	Δ %	4T 2008	Δ%	1T 2009	Δ % H	Δ % M
População activa	5 618,0	-0,2	5 638,0	0,4	5 629,5	-0,2	5 613,9	-0,3	5 594,8	-0,4	-0,3
População desempregada	427	-2,8	409,9	-4	433,7	5,8	437,6	0,9	495,8	16,1	13,3
Ensino básico - 3º Ciclo	304,3	-0,8	296,2	-2,7	298,9	0,9	308,1	3,1	363,3	19,4	17,9
Ensino superior	55,9	-14,8	47,6	-14,8	68,7	44,3	58,1	-15,4	50,3	-10	-13,4
População empregada	5 191,0	0,1	5 228,1	0,7	5 195,8	-0,6	5 176,3	-0,4	5 099,1	-1,8	-1,5
Ensino básico - 3º Ciclo	3 648,7	-0,7	3 663,4	0,4	3 627,5	-1	3 577,9	-1,4	3 476,4	-4,7	-2,8
Ensino superior	762,7	2,3	776,2	1,8	764,2	-1,5	803,5	5,1	805,5	5,6	0,2

Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

Ao longo de 2008, o desemprego de longa duração (12 meses e mais) não sofreu alterações significativas, variando entre um máximo de 3,9% no primeiro trimestre e um mínimo de 3,6% no segundo trimestre. O primeiro trimestre de 2009 não apresentou, ainda, modificações evidentes relativamente a esta evolução.

Quadro I.9 – Taxas de desemprego de longa duração 2008-2009 (evolução trimestral)

1 T	2 T	3 T	4 T	1 T 2009
3,9	3,6	3,8	3,7	3,8

Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

1.1.3.3 – Preços

Em 2008, a taxa de inflação, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), registou uma subida face a 2007, de 2,4% para 2,7% (ver Quadro I.10). Este aumento acompanhou a tendência verificada na área do euro e no conjunto da União Europeia, e terá ficado a dever-se, em larga medida, aos impactos do aumento do preço do petróleo que se verificou ao longo do ano.

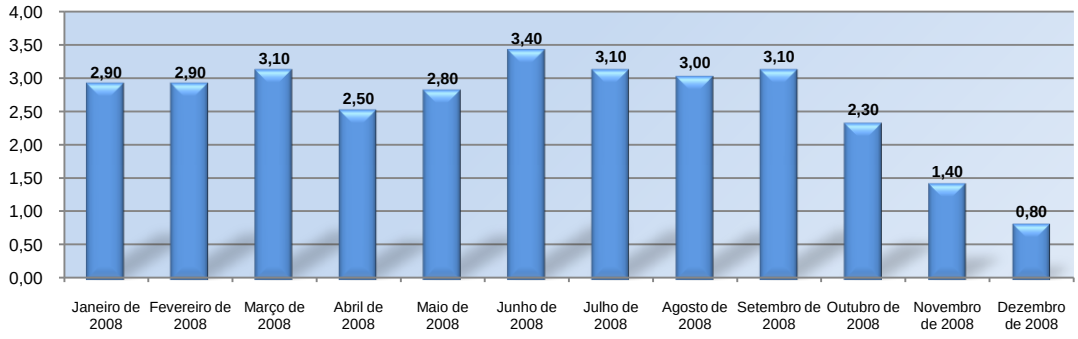
De assinalar o valor inferior da taxa de inflação verificada em Portugal em 2008 face às médias dos espaços económicos em que o país se integra e, sobretudo, à área do euro, bem como o menor acréscimo registado entre 2007 para 2008, de apenas 0,3 pontos percentuais. Todavia, este diferencial de inflação não pode ser entendido como um efeito de um melhor desempenho da economia portuguesa face às suas congéneres europeias, mas antes como resultado de um desempenho económico mais débil, que voltou a afirmar-se em 2008, e que não deixou de se repercutir nos preços internos.

Quadro I.10 – Taxas de inflação (IHPC)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Portugal	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3	2,4	2,7
AE 16	2,2	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3
UE 27	3.5	3,2	2,5	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7

Fonte: AMECO, Agosto 2009.

Gráfico I.17 – Índice de preços no consumidor 2008/2007 (taxas de variação homólogas)



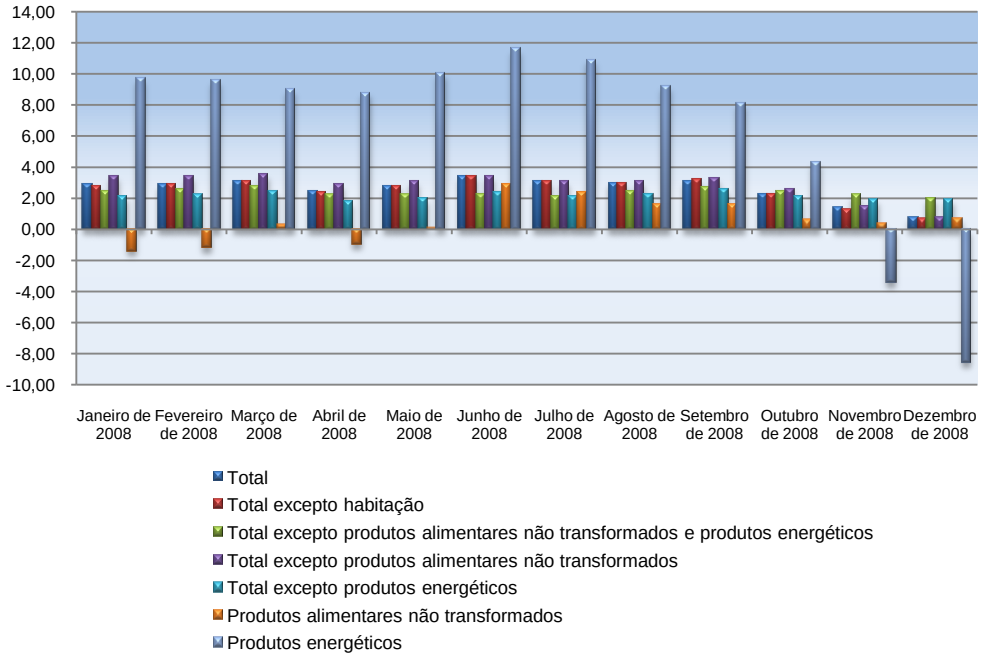
Fonte: INE.

Centrando a análise na taxa de inflação portuguesa, medida pelo Índice de Preços no Consumidor, e observando o seu comportamento em 2008 através das suas variações homólogas mensais (Gráfico I.18), constata-se que a subida em 2008 se deveu à evolução verificada nos primeiros oito meses do ano, dado que a partir de Setembro se iniciou um processo desinflacionista, que se acentuou nos meses seguintes, atingindo o valor mínimo em Dezembro, com uma taxa de 0,8%, e se prolongou em 2009 com a entrada da inflação em terreno negativo.

A observação do Gráfico I.18 ilustra as razões do comportamento da taxa de inflação. O comportamento dos preços dos produtos alimentares não transformados e, sobretudo, dos preços dos

produtos energéticos, a partir de Julho, inverteram as pressões inflacionistas permitindo aos preços ajustar-se em baixa à deterioração geral da actividade económica.

Gráfico I.18 – Índice de preços no consumidor por agregados especiais, 2008/2007 (taxas de variação homóloga)

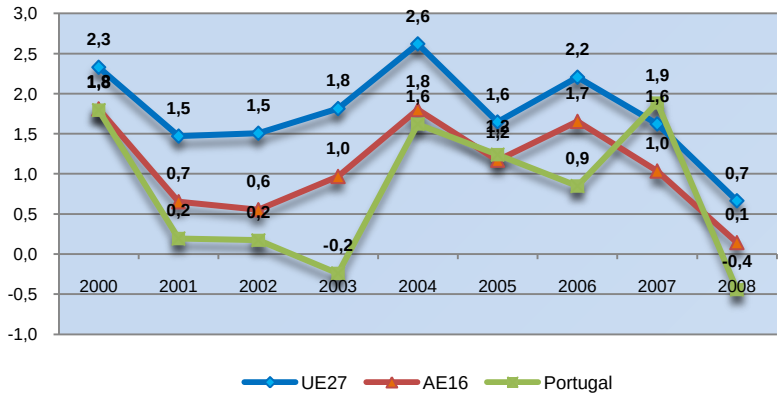


Fonte: INE.

1.1.3.4 – Produtividade e competitividade

De acordo com dados da Comissão Europeia, a produtividade na economia total (medida em termos de PIB por pessoa empregada) sofreu uma forte quebra em 2008, passando de um crescimento de 1,9% em 2007 (o maior desde o inicio do século e superior à média da UE e da área do euro) para um decréscimo de 0,4%, mais acentuado do que a média da UE e da área do euro, consubstanciando o pior desempenho desde 2000 (Gráfico I.19). Retrospectivamente, constata-se que 2007 foi um ano excepcional, na medida em que contrariou a tendência observada em Portugal desde 2000 de crescimento da produtividade abaixo da média europeia, quer relativamente à União Europeia quer à área do euro, traduzindo um processo de efectiva divergência. Em valores absolutos, em 2008 a produtividade em Portugal foi de € 25.618 (a preços de 2000) que compara com a média de € 57.820 da área do euro e € 44.797 da União Europeia, o que significa um nível de produtividade em Portugal igual a 44,3% da área do euro e a 48,9% da União Europeia. Em 2000, estes valores eram de, respectivamente, 45,6% e 53,0%.

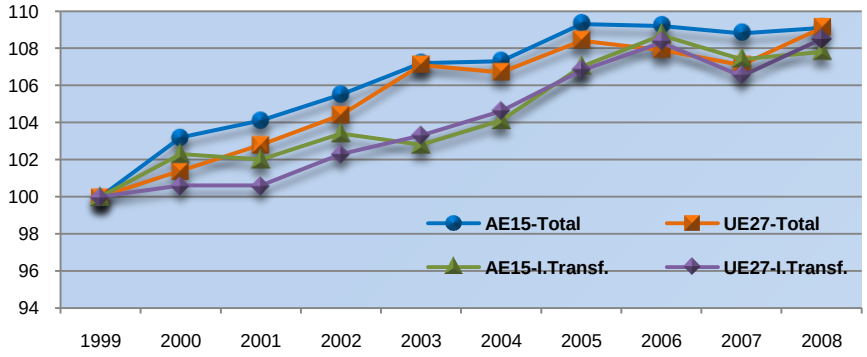
Gráfico I.19 – Taxas de crescimento PIB/pessoa empregada (preços de mercado de 2000)



Fonte : AMECO, Outubro de 2009.

No que respeita à competitividade, medida pelas relações entre custos unitários do trabalho, constata-se, nos últimos dez anos, uma tendência de perda da economia portuguesa face à média europeia, quer no que respeita à economia total quer no que respeita à indústria transformadora (Gráfico I.20). Em 2008 verificou-se nova perda de competitividade da economia portuguesa face à dos seus parceiros europeus, contribuindo para isso o crescimento negativo da produtividade em termos globais.

Gráfico I.20 – Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (índice 1999 = 100)



Fonte: European Comission, "Prince and Cost Competitiveness", Fourth Quarter 2008.

1.1.3.5 – Assimetrias regionais

Retêm-se neste ponto dois aspectos da expressão regional das dinâmicas económicas observadas em 2008. O primeiro procura dar conta das manifestações regionais no plano do desemprego, o segundo procura captar as particularidades da evolução, a este nível, dos rendimentos salariais.

No que respeita ao desemprego, constata-se que, não obstante em 2008 se ter verificado uma diminuição da taxa de desemprego a nível global, de 8,0% para 7,6%, três regiões registaram

aumentos das respectivas taxas: o Alentejo, o Algarve e a região Autónoma dos Açores, com incrementos de 0,6, 0,3 e 1,2 pontos percentuais, respectivamente (ver Quadro I.11). No caso dos Açores, o aumento da taxa de desemprego foi acompanhado por um aumento da taxa de actividade de 2,3 p.p. o que não deixa de ser mais significativo.

Observando a evolução trimestral ao longo de 2008, constata-se que o Alentejo foi a região mais penalizada em termos de evolução do desemprego, passando de uma taxa de 8,3% no primeiro trimestre para uma taxa de 10% no quarto trimestre, ou seja, um aumento de 1,7 p.p.. Em contrapartida, o Algarve foi a região com evolução mais positiva, registando uma diminuição da taxa de desemprego de 8,0% para 6,7%.

Comparativamente com a média nacional, a região Norte, Lisboa e o Alentejo registaram taxas superiores de desemprego em 2008, cabendo ao Alentejo a maior taxa com 9,0%. A menor taxa de desemprego registou-se na zona Centro, com 5,4%, seguida dos Açores com uma taxa de 5,5%.

Quadro I.11 – Taxas de actividade e de desemprego por regiões

Regiões		2008 – 1T	2008 – 2T	2008 - 3T	2008 – 4T	2007	2008	Δ p. p. 2008/2007
Portugal	T. Actividade	62,5	62,7	62,5	62,3	62,6	62,5	0,1
	T. Desemprego	7,6	7,3	7,7	7,8	8,0	7,6	-0,4
Norte	T. Actividade	62,9	63,9	62,7	62,3	63,1	62,7	-0,4
	T. Desemprego	8,6	8,2	9,1	8,7	9,4	8,7	-0,7
Centro	T. Actividade	66,5	67	66,8	66,4	67,0	66,7	-0,3
	T. Desemprego	5,1	5,2	5,7	5,7	5,6	5,4	-0,2
Lisboa	T. Actividade	61,3	61,1	61,1	60,3	60,8	61,1	0,3
	T. Desemprego	8,6	7,9	7,9	8,5	8,9	8,2	-0,7
Alentejo	T. Actividade	55,5	55,5	55,6	55,6	56,6	55,5	-1,1
	T. Desemprego	8,3	8,5	9,1	10,0	8,4	9,0	0,6
Algarve	T. Actividade	60,2	60,4	60,7	60,5	60,6	60,5	-0,1
	T. Desemprego	8,0	7,2	6,1	6,7	6,7	7,0	0,3
RA Açores	T. Actividade	58,2	59	60,1	59,9	57,0	59,3	2,3
	T. Desemprego	5,6	5,4	5,2	5,6	4,3	5,5	1,2
RA Madeira	T. Actividade	61,6	62,4	63,0	62,1	61,8	62,3	0,5
	T. Desemprego	6,2	6,1	5,8	6,0	6,8	6,0	-0,8

Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

No que respeita aos salários, a região de Lisboa foi a que apresentou maior rendimento salarial médio líquido, com € 912, seguida da Região Autónoma da Madeira, com € 712 (ver Quadro I.12). A região Centro foi aquela em que se verificou um menor rendimento salarial médio líquido.

De 2007 para 2008, a Região Autónoma da Madeira registou o maior incremento salarial, com 7,7%, seguida da região Norte com 5%. Seguiram-se o Alentejo, com 4,6% de aumento, e Lisboa com 4,4%. Nos Açores, no Algarve e na região Centro registaram-se diminuições do salário médio.

Quadro I.12 – Salário médio mensal líquido por regiões

(em euros)

Regiões	2007	2008	Δ % 2008/2007
Portugal	725	746	2,9
Norte	656	689	5,0
Centro	654	653	-0,2
Lisboa	908	912	4,4
Alentejo	671	702	4,6
Algarve	723	708	-2,0
R. A. Açores	655	637	-2,7
R. A. Madeira	661	712	7,7

Fonte: INE, Estatísticas do emprego.

1.1.3.6 – Balança de pagamentos

Numa perspectiva histórica, constata-se a debilidade estrutural da economia portuguesa através dos persistentes défices das contas externas. Recuando apenas ao ano 2000, constata-se a sistemática ocorrência de défices nas componentes fundamentais da balança de pagamentos que traduzem a articulação económica estrutural da economia portuguesa com o exterior (Gráfico I.21).

Na base de tudo encontra-se a balança de mercadorias que, ao longo do período 2000-2008, registou défices sistematicamente superiores a 10% do PIB, com excepção do ano de 2003 em que o défice representou 9,1% do PIB. De notar que em 2008 o défice da balança de mercadorias atingiu o valor máximo de 12,9% do PIB, igualando o valor atingido em 2000.

Por sua vez, a balança de rendimentos revelou também uma persistente posição negativa, com tendência para se agravar nos últimos três anos, atingindo valores próximos de -5% em 2008. A persistência de uma situação deficitária nesta componente da balança de pagamentos reflecte uma menor competitividade externa da economia portuguesa, particularmente no que respeita à sua capacidade de investimento no exterior.

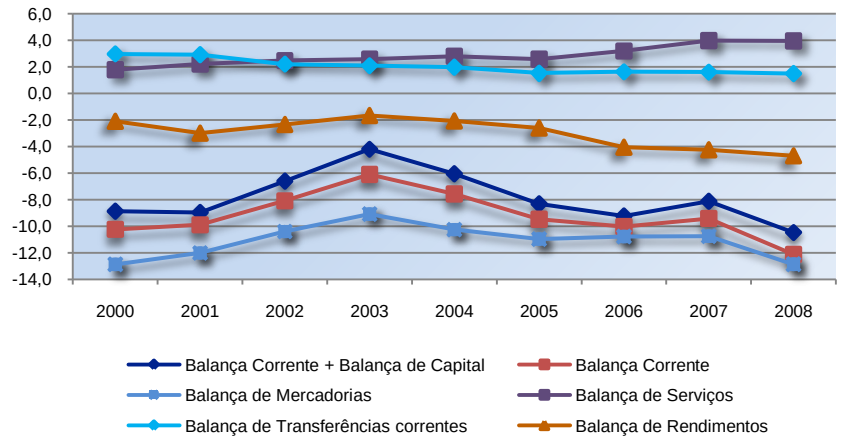
Pela positiva, é de destacar a evolução da balança de serviços, que ao longo daquele período revelou uma tendência para acentuar o seu registo positivo, atingindo em 2007 e 2008 valores de cerca de 4% do PIB. Revela-se assim a importância do turismo e das actividades relacionadas na economia portuguesa.

A balança de transferências correntes, tradicionalmente positiva, e onde são contabilizadas, designadamente, as remessas de emigrantes, mostrou uma tendência decrescente no período em análise, atingindo o seu saldo em 2008 o valor mais baixo, 1,5% do PIB, igual a 2005 e inferior a 2006 e 2007, anos em que o saldo foi de 1,6% do PIB.

Em resultado de tudo isto, o saldo da balança corrente, que reflecte a posição internacional da economia portuguesa, após ligeira melhoria entre 2001 e 2003, anos que antecederam a manifestação em Portugal da crise económica internacional do início do século, voltou a degradar-se, atingindo o respectivo saldo em 2008 o valor de -12,9% do PIB, o valor mais baixo do período, e ao nível dos valores registados no final da década de 70 do século passado, que determinaram a intervenção do FMI.

A balança corrente e de capital acompanha a balança corrente e difere desta, fundamentalmente, por englobar as transferências com a União Europeia. Dado o saldo positivo que se regista para a economia portuguesa a este nível, o saldo foi um pouco menos negativo, cifrando-se em 2008 em -10,5% do PIB.

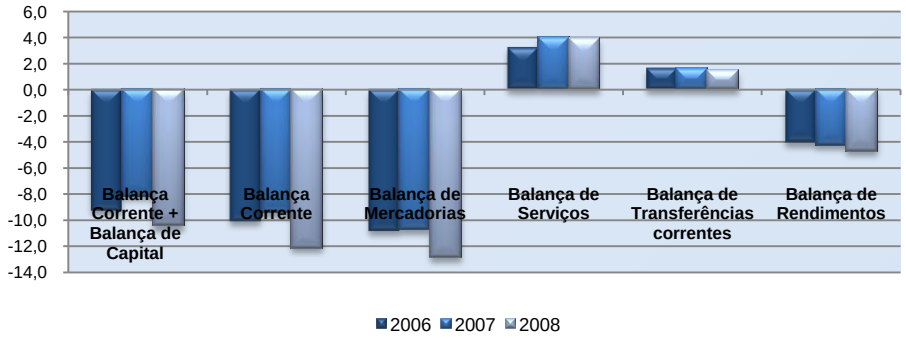
Gráfico I.21 – Saldos externos em percentagem do PIB (2000-2008)



Fonte: Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Julho de 2008.

O Gráfico I.22 detalha a análise efectuada para os três últimos anos, dando conta da evolução dos saldos das diferentes componentes da balança de pagamentos. Podem constatar-se de forma mais evidente as dinâmicas negativas e positivas dos diferentes vectores de inserção internacional da economia portuguesa, com realce para a evolução mais positiva da balança de serviços.

Gráfico I.22 – Saldos externos em percentagem do PIB (2006-2008)



Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Julho de 2008.

1.1.3.7 – Dívida externa

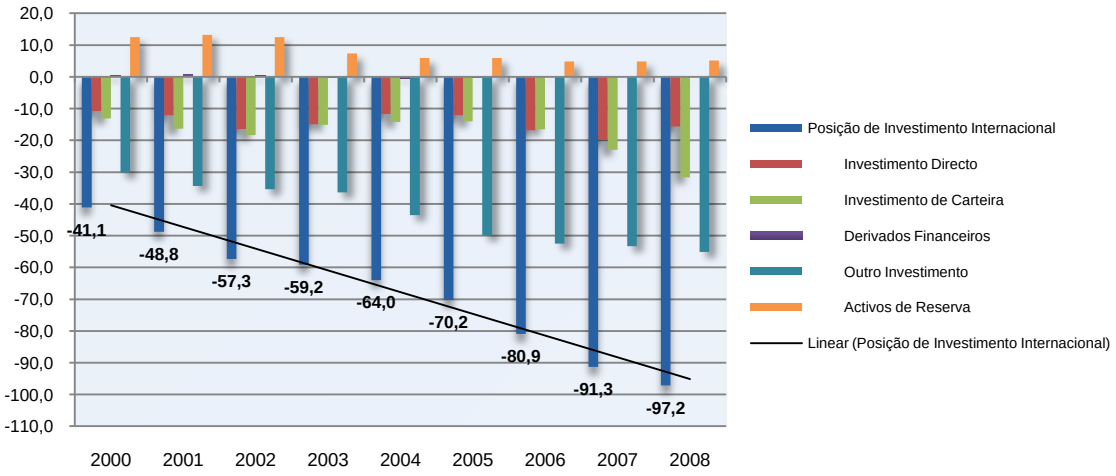
Analisa-se neste ponto a evolução da posição internacional da economia portuguesa, uma forma de medir as consequências em termos de endividamento externo da acumulação sucessiva de défices externos.

Tratando-se do saldo entre os valores dos activos estrangeiros detidos por residentes em território nacional e os valores dos activos nacionais detidos por residentes no exterior, é também uma forma de aferir o grau de dependência/autonomia relativa da economia portuguesa face ao exterior.

Constata-se a progressiva e rápida deterioração da posição de investimento internacional que, em oito anos, mais do que duplicou o seu valor negativo, passando de -41,1% do PIB em 2000 para -97,2% em 2008, mantendo-se os activos de reserva como a única componente sistematicamente positiva, embora em níveis inferiores a menos de metade dos verificados nos primeiros anos do período. Em 2008 os activos de reserva representavam cerca de 5,2% do PIB, contra cerca de 12,5% em 2000.

Os derivados financeiros, com excepção do ano de 2004 em que registaram um saldo negativo de 0,4%, registaram sempre valores positivos mas muito próximos de zero. Em 2008 registaram um saldo positivo de 0,1% do PIB.

Gráfico I.23 – Posição de investimento internacional (fim de período)

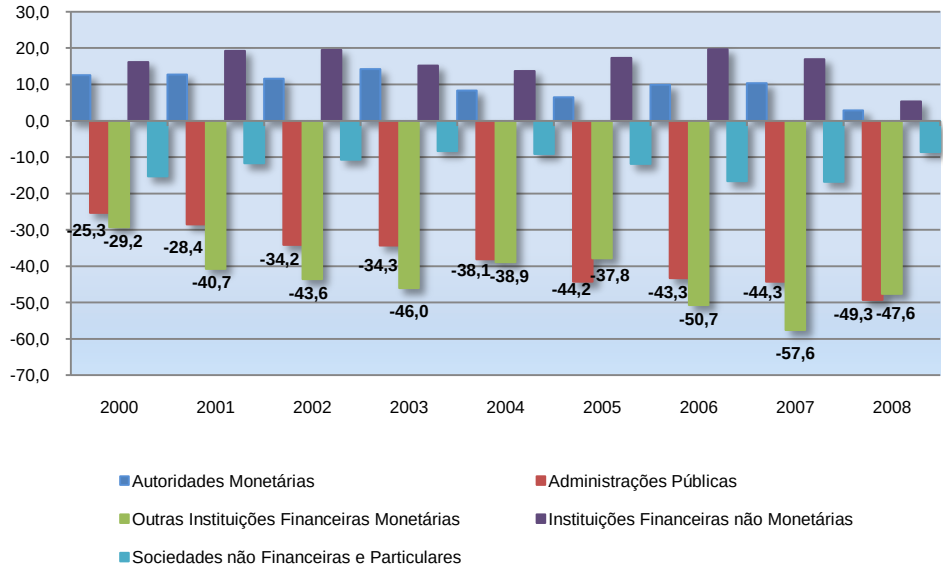


Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual, 2008.

Avaliando a posição de investimento internacional da economia portuguesa por sector institucional (Gráfico I.24) verifica-se a partilha de responsabilidades pelo endividamento entre o Estado e o sector bancário. No primeiro caso, em resultado do recurso ao financiamento externo da dívida pública, no segundo, em resultado do financiamento externo da actividade bancária em Portugal. Em ambos os casos, uma consequência da debilidade da poupança interna face às necessidades de financiamento da economia portuguesa. A componente do Estado passou de -25,3% do PIB para cerca de -50% em 2008, enquanto a componente bancária passou de -29,2% para -47,6% em 2008.

A evolução do endividamento terá de ser objecto de uma rigorosa atenção por parte dos responsáveis, de forma a evitar o aumento incomportável dos custos do financiamento externo e mesmo dificuldades acrescidas na própria obtenção de financiamento.

Gráfico I.24 – Posição de investimento internacional por sector institucional residente (fim de período)



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual, 2008.

1.1.4 – Análise retrospectiva do cenário de base previsto no orçamento de Estado para 2008

1.1.4.1 – Contas nacionais e mercado de trabalho

O Quadro I.13 exprime sinteticamente o cenário de base das contas nacionais e do mercado de trabalho incluído no relatório do OE/2008, os valores efectivamente observados e os desvios entre ambos.

Quadro I.13 – Taxa real de crescimento do PIB e das componentes da despesa, variação do emprego e da taxa de desemprego

	2007(e)	Cenário base OE/2008	Cenário observado	Desvios entre o cenário observado e o cenário base do OE/2008
PIB	1,8	2,2	0,0	-2,2
Procura interna	1	1,4	0,9	-0,5
Consumo privado	1,2	1,4	1,7	+0,3
Consumo público	-0,4	-1,1	0,5	+1,6
Investimento (FBCF)	1	4	-1,7	-5,7
Exportações	6,9	6,7	-0,4	-7,1
Importações	3,8	3,9	2,1	-1,8
Emprego	0,4	0,9	0,5	-0,4
Desemprego	7,8	7,6	7,6	0,0
Deflator do PIB	2,9	2,7	1,9	-0,8
Taxa de Inflação (IPC)	2,3	2,1	2,6	+0,5

O cenário base do OE/2008 exprime claramente o prosseguimento de tendências anteriores. O aumento do ritmo de crescimento do PIB e do emprego, reduzindo o desemprego, exprimem uma continuidade relativamente a 2007, apoiados na aceleração do consumo privado mas, sobretudo, do investimento e das exportações. Numa palavra, o OE/2008 não incorporou nenhuma possibilidade de alteração negativa das circunstâncias económicas internacionais com possível impacto sobre a economia portuguesa.

Nestas condições, o cenário previsional do Orçamento do Estado situou-se a larga distância do cenário efectivamente observado, reflectindo a evolução desfavorável da economia internacional e em particular dos nossos principais parceiros comerciais. A quebra do crescimento do PIB para zero, representando um desvio de -2,2% é, desde logo, um primeiro facto notável que marca profundamente a execução do OE/2008.

O menor desvio da procura interna (0,5 p.p. em relação ao previsto) reflecte uma certa dicotomia na evolução das componentes da procura agregada. Por um lado, o consumo privado cresce em linha com o período anterior (acelerando sobretudo no consumo de bens correntes que compensa a ligeira contracção dos bens duradouros), contribuindo para o aumento do IVA e atenuando a tendência para a redução das receitas deste imposto em virtude, designadamente, da redução da sua taxa normal para 20%.

O consumo público inverte completamente as tendências recentes e previstas de queda, crescendo 0,5%, o que corresponde a um forte desvio positivo de 1,6 p.p. em relação ao previsto, aumentando o seu peso no PIB em 0,4 pontos percentuais. Esta evolução do consumo público terá contribuído de maneira muito significativa para a sustentação da procura agregada num período em que algumas das suas componentes caíram acentuadamente, mas igualmente para a deterioração observada nas contas públicas.

Por seu lado, o investimento sofreu uma forte quebra. Com efeito, a FBCF registou um comportamento altamente desfavorável, com uma evolução negativa no conjunto do ano e um desvio em relação ao previsto de -5,7 p.p., devido, sobretudo, à quebra do investimento na construção e material de transporte.

Nas exportações, observa-se uma quebra de 0,4% o que se traduz num desvio de 7,1 p.p., correspondendo a uma forte deterioração tanto das exportações de bens como das exportações de serviços. O mesmo terá ocorrido com as importações, que mantiveram uma variação positiva, embora com um desvio claramente menor (-0,8 p.p.).

O aumento do emprego em 0,5% e a redução da taxa de desemprego para 7,6%, traduzindo-se respectivamente por desvios de -0,4 e 0 p.p., manifestam o desfasamento na reacção do mercado de trabalho ao ciclo económico e deverão ter contribuído para a evolução relativamente positiva do consumo privado no contexto de quebra tendencial da procura. Simultaneamente, o aumento do emprego verificado deverá ter contribuído para a elevação da cobrança verificada de IRS.

A dicotomia anteriormente referida entre os aumentos observados nas despesas de consumo, privado e público, por um lado, e a forte quebra das exportações e do investimento, por outro, manifestando em particular a deterioração das expectativas empresariais, exprime de forma clara o choque da crise internacional sobre a economia portuguesa.

1.1.4.2 – Outros pressupostos

A influência de outros cenários que enquadraram o OE/2008, designadamente as projecções para o preço do petróleo e a inflação, as taxas de juro e de câmbio, não deve ser subestimada, em particular na complexa conjuntura em que decorreu a sua execução.

O cenário apresentado pelo OE/2008 para estas variáveis tomava em conta a informação mais recente da Comissão Europeia, traduzindo-se numa revisão em alta das taxas de juro e do preço do petróleo face ao avançado nas previsões da Primavera, embora se aproximasse mais do FMI em matéria de previsão do produto e do preço do petróleo e do que viria a ser a previsão da OCDE sobre a procura externa. Mas todas estas previsões, mesmo as que surgiram mais próximas do final do ano, como as da OCDE, estavam muito longe de antecipar minimamente o cenário que se aproximava.

A subida dos preços dos produtos alimentares e das matérias-primas, designadamente do petróleo (146 dólares no início de Julho), geraram no segundo trimestre pressões inflacionistas. A inflação homóloga nos países do euro subiu de 3,1% para 4,0% entre Dezembro e Julho, acompanhando idêntico movimento nos outros países avançados (nomeadamente EUA, Reino Unido e Japão). Esta tendência inverteu-se posteriormente de forma acentuada, cotando-se o petróleo no final do ano em 39,5 dólares, acabando a inflação da zona por se fixar em 3,3%. Neste particular, o que interessa destacar no ano de 2008 é a amplitude dos dois movimentos, ascendente e descendente.

Quadro I.14 – Variáveis condicionantes da actividade económica

Variáveis	2007	FMI (16/10/07)	CE (09/11/07)	OCDE (06/12/07)	MFAP (06/12/07)	Cenário base OE/2008
PIB na área do euro (%)	2,5	2,1	2,2	1,9	–	2,1
Procura externa (bens)	7	–	6,2	5,6	6,2	5,7
Taxa de inflação na área do euro (IHPC, em %)	2	2	2,1	2,5	–	1,9
Preço spot do petróleo Brent (dólares/barril)	69,5	75	78,8	90	80,8	74,5
Taxas de juro de curto prazo (Euribor a 3 meses, em %)	4,3	4,1	4,4	4,2	4,2	4,2
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal *	0,6	–	1,42	1,45	1,42	1,42

* A taxa de variação positiva reflecte uma apreciação do euro.

A partir do 3º trimestre, a conjuntura económica internacional alterou-se profundamente, assistindo-se à entrada em recessão de muitas economias avançadas, designadamente na União Europeia, tendo-se assistido a uma fortíssima quebra da procura externa de bens no final do ano, de tal modo que a procura externa da área do euro dirigida à economia portuguesa não terá ido além de um crescimento de 0,1%. O crescimento do PIB, que na previsão do OE/2008 para a área do euro atingia 2,1%, acabou por se situar em 0,7%.

As taxas de juro de curto prazo diminuíram consideravelmente no último trimestre em consequência das políticas monetárias adoptadas que visaram limitar os efeitos da turbulência nos mercados financeiros e atenuar os seus efeitos recessivos sobre a economia real. Os bancos centrais dos EUA e de Inglaterra seguiram a tendência que vinha de 2007 de redução das suas taxas de juro de referência, enquanto o BCE subiu as suas taxas com receio das pressões inflacionistas, acabando posteriormente por baixá-las e fixá-las em 2,5% no final do ano. Em consequência, a Euribor a 3 meses desceu para 3,3% em Dezembro (1,8% para a Libor nos EUA).

A partir de Outubro, assistiu-se a uma alteração no comportamento das principais moedas, observando-se movimentos bruscos, tendo-se observado, com a depreciação do euro face ao dólar e ao iene, a inversão da tendência dos últimos anos.

1.1.4.3 – Avaliação da consistência das previsões

Relativamente aos pressupostos contidos no OE/2008 sobre o ambiente externo, as organizações internacionais e, naturalmente, as entidades económicas portuguesas não anteviram a tempestade económica que viria a ocorrer a partir do quarto trimestre de 2008.

Sendo indiscutível hoje que a capacidade de previsão dos modelos económicos em relação à presente crise se revelou nula, não é menos verdade que o ambiente condicionador das previsões do OE/2008 se limitou a incorporar os dados avançados pelas instâncias internacionais e o sentimento vivido na União Europeia quanto à solidez das economias do euro.

Quadro I.15 – Previsões para a economia portuguesa

	2007 (e)	FMI (16/10/07)	CE (09/11/07)	OCDE (06/12/07)	Cenário base OE/2008*	BP (08/01/08)
PIB	1,8	1,8	2,0	2,0	2,2	2,0
Consumo privado	1,2	–	1,3	1,4	1,4	1,1
Consumo público	-0,4	–	0,4	-0,9	-1,1	0,0
Investimento (FBCF)	1,0	–	2,3	3,8	4,0	3,3
Exportações	6,9	–	5,6	5,6	6,7	4,9
Importações	3,8	–	3,3	3,5	3,9	2,9
Emprego	0,4	–	–	–	0,9	–
Desemprego	7,8	7,1	8	7,6	7,6	–
IHPC	–	2,4	–	2,6	–	2,4

* Em 06/12/07 permaneciam como as previsões do MFAP.

Pela análise do Quadro I.15, sobre as previsões para a economia portuguesa em 2008, pode-se verificar que o perfil das previsões do OE2008 se distancia significativamente das previsões da Comissão Europeia mas aproxima-se razoavelmente do definido pela OCDE. A mesma taxa de desemprego, o mesmo aumento do consumo privado, um nível próximo do investimento e uma quebra do consumo público. A diferença significativa situa-se fundamentalmente na evolução das exportações, bastante mais optimista na previsão portuguesa.

1.1.5 – Breve análise das políticas que influenciaram a execução orçamental de 2008

O Orçamento do Estado para 2008 foi aprovado na continuidade de um processo de consolidação orçamental, assumindo os compromissos decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O objectivo de 2,4% do PIB (€ 4.090 milhões) para o défice orçamental situava-se em linha com o referido processo de consolidação.

No entanto, o impacto da crise financeira internacional obrigou a uma alteração das políticas, sobretudo no último trimestre, que conduziram ao incumprimento do objectivo fixado, acabando por se fixar em 2,8% do PIB (€ 4.340,7 milhões), num patamar semelhante ao verificado em 2007. Assim, dado que as despesas com juros em relação ao PIB se elevaram apenas ligeiramente, pode afirmar-se que a política orçamental para o conjunto do período se tornou expansionista invertendo tendências anteriores.

De facto, a política orçamental teve no período duas fases com orientações distintas. A primeira, até ao Verão de 2008, prosseguiu a orientação do passado recente incorporada no próprio Orçamento do

Estado, e a segunda, a partir de então, de natureza anti-cíclica, expressa num conjunto de medidas de emergência económica e social que conduziram à alteração completa da orientação anterior em matéria de despesa corrente, com o seu consequente agravamento. Foi por essa razão que a redução do défice para 2,8% acabou por ser obtida com a contribuição muito substancial das chamadas medidas temporárias[1], que atingiram 1,1% do PIB (0,1% em 2007).

Como consequência, o rácio dívida/PIB aumentou 2,7 p.p. atingindo 66,3% do PIB no final do ano.

Nestas condições, apontam-se de seguida as principais medidas tomadas com efeitos orçamentais, que ilustram as duas orientações referidas.

Com incidência na receita:

- Actualização dos escalões do IRS em 2,1%, LOE para 2008.
- Desagravamento dos veículos não poluentes no ISV, previsto na LOE para 2008. A colecta registou um decréscimo de 19,8%.
- Alteração do modelo de financiamento da rede rodoviária nacional, a cargo da EP - Estradas de Portugal, SA, através da introdução da "Contribuição de serviço rodoviário", incidente sobre os combustíveis sujeitos ao ISP, prevista pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.
- Redução da taxa normal do IVA de 21% para 20% (decidida em Conselho de Ministros de 27 de Março, Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho), com efeitos a partir de 1 de Julho de 2008.
- Receitas temporárias no âmbito da regularização da atribuição de utilização às empresas titulares de centros electroprodutores, Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de Maio, Artigos 91.º e 92º, no valor de € 759 milhões.
- Receita temporária como contrapartida pela transmissão de direitos no domínio hídrico no âmbito da implementação do PNBEPH – Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico (Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de Maio), no valor de € 623,5 milhões.
- Receitas temporárias provenientes do sector rodoviário (€ 471 milhões), sendo € 200 milhões relativos à auto-estrada do Douro Litoral e € 271 milhões associados ao prolongamento de diversos prazos de concessões em contratos com a Brisa.

Com incidência na despesa:

- Actualização salarial de 2,1% na função pública sobre o índice 100 da escala indiciária, superior aos 1,9% do ano anterior, estabelecida pela Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro. Este diploma estabeleceu, também, a actualização de pensões e reformas a cargo da CGA em 1,65% e 2,4%, de acordo com os escalões nele previstos.
- Alteração do modelo de financiamento da rede rodoviária nacional, a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA, através da introdução da "Contribuição de serviço rodoviário", incidente sobre os combustíveis sujeitos ao ISP, deixando de beneficiar de transferências correspondentes a 5,5% das despesas de capital, prevista pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

[1] Inserem-se neste conceito as receitas provenientes do alargamento dos prazos de concessão de barragens existentes, de novos contratos para barragens a construir e concessões no sector rodoviário.

- Pagamento à REN de € 466,2 milhões visando a amortização do défice tarifário energético.
- Pagamentos associados a passivos ou responsabilidades de anos anteriores, designadamente a liquidação da GESTNAVE (€ 45,4 milhões) e da Sociedade Casa da Música/Porto (€ 22,8 milhões).
- Dotações da capital no âmbito do processo de empresarialização de hospitais (€ 106,6 milhões) e para a RTP (€ 42,6 milhões) nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 8/2007, de 14 de Fevereiro.
- Empréstimos de médio e longo prazo à RAM no âmbito do PPTH Programa Pagar a Tempo e Horas (RCM n.º 34/2008 de 22 de Fevereiro, € 102,7 milhões).
- Reforço do capital social da CGD no montante de 400 milhões de euros, justificado pela necessidade de assegurar níveis de solvabilidade claramente superiores aos limites prudenciais aceites pelo supervisor.

A execução orçamental de 2008 foi em maior ou menor grau influenciada por estas e outras medidas embora os seus efeitos específicos sejam, em muitos casos, difíceis de quantificar.

A receita corrente das Administrações Públicas elevou-se ligeiramente, para 42,3% do PIB (+0,1p.p.), com o contributo da receita não fiscal, designadamente transferências correntes e rendimentos da propriedade, mas também da receita fiscal. A pequena subida das receitas fiscais, 1,9%, permitiu que o seu peso no PIB, de 37,5%, permanecesse invariável.

Verificou-se um aumento das contribuições sociais, que passaram a representar 13% do PIB contra 12,7% em 2007, podendo esta evolução ser atribuída sobretudo ao aumento do emprego e da massa salarial em 2008 e ainda às medidas de combate à fraude e evasão contributiva anteriormente tomadas. Saliente-se ainda que no subsistema segurança social as contribuições passaram de 7,7% do PIB em 2007 para 7,9% em 2008, enquanto as do subsistema CGA se elevaram em menor grau, reflectindo sobretudo o crescimento do subsídio do Estado (incluindo a receita do IVA consignada à CGA) em 3,4%.

A subida dos impostos sobre o rendimento e o património para 9,94% do PIB em 2008, contra 9,76% em 2007, reflectiu o aumento do Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) em 0,1 p.p., ligeiramente abaixo da massa salarial da economia, e do Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) que aumentou igualmente em 1 p.p. o seu peso no PIB, sobretudo devido aos bons resultados das empresas em 2007.

Note-se que numa primeira fase, e no quadro de uma política de consolidação orçamental, o ajustamento dos escalões do IRS, a subida do IRC, consequência dos bons resultados das empresas no ano anterior, e o agravamento dos impostos indirectos anteriormente referidos, juntamente com a melhoria da administração fiscal e a evolução do estado geral das finanças públicas, permitiram abrandar o peso de outros, designadamente do IVA e do ISV, neste caso em interacção com a política ambiental. Numa segunda fase, com a crise económica a agravar-se e as receitas a caírem, a politica fiscal tornou-se mais expansiva e mais redistributiva, visível nas medidas com incidência no aligeirar dos custos das famílias e empresas, e na introdução da progressividade do IRC, e distributivas, com agravamento da tributação de algumas despesas ou receitas das empresas consideradas excessivas ou associadas a movimentos especulativos dos preços.

Em relação à despesa, é de notar que o crescimento da despesa corrente primária, contrastando com os períodos anteriores, evoluiu num sentido claramente expansionista, elevando-se 4,2% e aumentando o seu peso no PIB em 0,9 p.p., devido, sobretudo, à despesa com prestações sociais e, em menor grau,

do consumo intermédio. Ao mesmo tempo observou-se uma estabilização em relação ao PIB das despesas com pessoal, subsídios e outras transferências correntes.

As transferências para as famílias aumentaram consideravelmente o seu peso no PIB (0,7 p.p.) com o contributo tanto do subsistema segurança social (0,3 p.p.) como do subsistema CGA (0,2 p.p.). A actualização de pensões próxima de 2% e o crescimento do número de pensionistas, igualmente em torno de 2%, estão na base do comportamento verificado. Os subsídios de desemprego diminuíram em relação ao PIB passando para 0,9% (1% em 2007) por efeito da redução do número de desempregados e da estabilização do montante de subsídio. As outras despesas em dinheiro aumentaram significativamente em consequência das políticas sociais associadas à crise, nelas se incluindo o alargamento do complemento solidário para idosos, a introdução de benefícios adicionais na saúde, o aumento do abono de família para agregados de baixos rendimentos e a criação do passe escolar.

Como se referiu acima, as despesas com juros elevaram-se ligeiramente em 2008 (0,1 p.p. do PIB) sobretudo por efeito do stock da divída, já que as taxas de juro se reduziram de maneira significativa no segundo semestre.

1.1.6 – Condicionantes estruturais das finanças públicas

1.1.6.1 – Projecções demográficas

O Quadro I.16 sumaria os principais indicadores relativos às projecções demográficas para Portugal, subjacentes às projecções para as contas da segurança social, e para as despesas com a saúde e com a educação contidas em DG-ECOFIN (2009).

Quadro I.16 – Projecções demográficas

	2008	2015	2020	2030	2040	2050	2060
População residente (milhões)	10,6	10,9	11,1	11,3	11,5	11,4	11,3
0 a 14 anos (% do total)	15,3	15,1	14,5	13,3	11,5	11,4	11,3
15 a 64 anos (% do total)	67,2	66,1	65,5	63,5	60,2	56,9	56,3
65 ou mais anos (% do total)	17,4	18,9	20,1	23,3	26,8	30,1	30,9
Pop. mais de 65 / Pop. 15 a 64 anos	0,26	0,29	0,31	0,37	0,45	0,53	0,55
Taxa de fertilidade	1,36	1,39	1,4	1,44	1,47	1,51	1,54
Esperança de vida à nascença (anos)							
Masculina	75,8	77,1	78,0	79,7	81,2	82,7	84,1
Feminina	82,4	83,4	84,1	85,4	86,6	87,7	88,8
Esperança de vida aos 65 anos (anos)							
Masculina	16,3	17,1	17,6	18,7	19,7	20,7	21,6
Feminina	19,9	20,6	21,1	22,2	23	23,9	24,8
Imigração líquida (milhares)	51,8	49,2	47,6	46,1	45,3	38,8	34,5

Fonte: DG-ECOFIN (2009).

Prevê-se que a população portuguesa aumente muito pouco (cerca de 700 mil indivíduos em pouco mais de meio século). Assistir-se-á, sobretudo, a um progressivo envelhecimento da população, que decorrerá do aumento da esperança de vida, tanto masculina como feminina, e de uma taxa de fertilidade que permanecerá quase sempre abaixo de 1,5. A imigração líquida, embora positiva, não evitará que em 2050 quase um terço da população portuguesa tenha mais de 65 anos (por comparação, em 2008, esse valor é inferior a um quinto, 17,4%). Por outro lado, enquanto em 2008 a população

com menos de 15 anos constituía 15,3% da população total, prevê-se que em 2060 represente apenas 11,3 %.

1.1.6.2 – Sustentabilidade da segurança social

O progressivo envelhecimento da população terá consequências visíveis para a segurança social. De acordo com as projecções da DG-ECOFIN (2009), cujos principais resultados se apresentam no Quadro I.17, o número de pensionistas aumentará cerca de 66% em 52 anos, passando de 3,196 milhões para 5,293 milhões. Ao invés, o número de contribuintes diminui acentuadamente, passando de 4,296 para 3,496 milhões. Estas variações opostas estão bem expressas na evolução do rácio de suporte, que informa sobre a relação entre contribuintes e pensionistas. Em 2008, o número de contribuintes ultrapassava o número de pensionistas em 34%. Em 2060, prevê-se que o número de contribuintes seja bastante inferior ao número de pensionistas (66%).

Quadro I.17 – Indicadores sobre a Segurança Social

	2008	1015	2020	2030	2040	2050	2060
Despesa com pensões, líquida (% do PIB)	10,5	11,2	11,5	11,7	11,6	12,3	12,4
Contribuições para a segurança social (% do PIB)	9,9	10,1	9,7	9,0	8,7	8,6	8,5
Número de pensões (milhares)	3 196	3 520	3 755	4 302	4 783	5 156	5 293
Número de contribuintes (milhares)	4 296	4 340	4 315	4 127	3 879	3 633	3 496
Rácio de suporte	134,0	123,0	115,0	96,0	81,0	70,0	66,0
Pensão média bruta (mil euros de 2007)	5,8	6,5	6,9	7,6	8,4	9,6	10,7
Rácio de benefício	46,3	48,2	47,2	42,3	36,7	34,5	32,7
Taxa de substituição bruta	57,9	55,3	53,1	49,0	52,7	53,8	55,9

Fonte: DG-ECOFIN (2009).

De notar que, de acordo com a modelização dos serviços da Comissão Europeia, esta evolução é possível com um aumento real das pensões médias, que passam para quase o dobro (de € 5,8 milhares para € 10,7 milhares). Porém, a relação com o salário médio (rácio de benefício) diminui de 46,3% para 32,7%, isto é, as pensões médias aumentam menos que os salários reais médios. Mantêm, no entanto, uma relação aproximadamente constante com o salário antes da reforma (taxa de substituição bruta).

Ainda de acordo com os indicadores do Quadro I.17, as despesas com pensões tenderão a afastar-se das contribuições. O défice entre estas despesas e as receitas contributivas atingirá, de acordo com as projecções citadas, um valor equivalente a 3,9% do PIB em 2060.

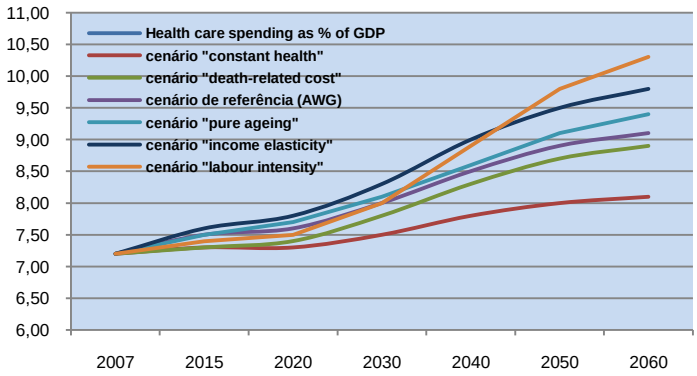
1.1.6.3 – Despesas com a saúde

O envelhecimento da população conduzirá, de acordo com os diversos cenários que se podem colocar no que diz respeito à evolução dos custos, a um aumento da despesa total em saúde. De acordo com as projecções da DG-ECOFIN (2009) para Portugal, as despesas públicas com a saúde, estimadas em 7,2% do PIB em 2007, aumentarão até 2060 para 9,1% no cenário base. De acordo com hipóteses mais extremas sobre a evolução dos custos, este aumento poderá ir até 10,3%, ou, numa hipótese mais benigna, ficar-se por 8,1%.

Os diversos cenários de crescimento da despesa com a saúde constam do Gráfico I.25. Estes cenários têm as seguintes características:

- No cenário "pure ageing", as taxas de morbilidade por idade não se alteram ao longo do tempo, e em consequência a despesa pública por habitante e por idade permanecem também constantes. Assume-se que os custos unitários com a saúde evoluem a uma taxa igual ao crescimento do PIB por habitante.
- No cenário "constant health" assume-se que o número de anos em mau estado de saúde ao longo da vida permanece constante ao longo do tempo, e, portanto, que todos os ganhos em esperança de vida são despendidos em boa saúde.
- No cenário "death-related costs", a despesa com a saúde é relacionada com o número de anos que ainda serão vividos.
- O cenário "income elasticity" é semelhante ao cenário "pure ageing", excepto no facto de a elasticidade rendimento da procura ser igual a 1,1 e decrescer linearmente até atingir o valor 1 em 2060.
- O cenário "labour intensity" é semelhante ao cenário "pure ageing", excepto no que diz respeito à evolução dos custos com a saúde, que aumentam com a produtividade do trabalho.
- Finalmente, no cenário de referência AWG ("Ageing Working Group") assume-se que metade dos anos extra ganhos com o aumento da esperança de vida decorrem em bom estado de saúde, e que a elasticidade rendimento da procura é igual a 1,1 no ano base convergindo para a unidade em 2060.

Gráfico I.25 – Projecções para as despesas com a saúde



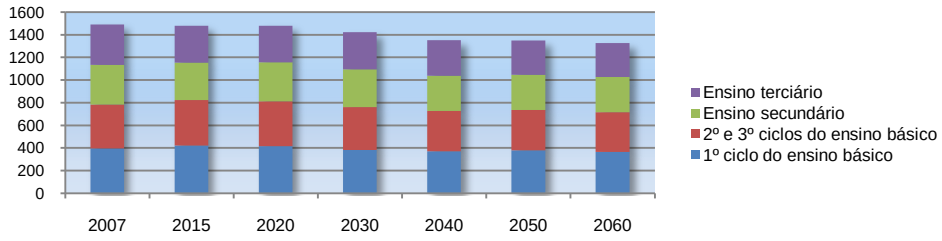
Fonte: DG-ECOFIN (2009).

1.1.6.4 – Despesas com a educação

O envelhecimento da população tem um impacto oposto sobre as despesas com a saúde e as despesas com a educação. O aumento da população mais idosa faz com que as despesas com saúde aumentem. Em contrapartida, o menor peso dos mais jovens tenderá a diminuir as despesas com educação.

No Gráfico I.26 apresentam-se as projecções de DG-ECOFIN (2009) para o número de estudantes nos vários graus de ensino. No longo prazo, assistir-se-á a uma diminuição do número de estudantes em todos eles. De notar, porém, que, até 2020, essa diminuição ainda não se faz notar, não só por ainda não ser tão significativa a diminuição das classes etárias mais jovens, como também porque ainda se dá algum progresso nas taxas de escolarização nos ensinos secundário e terciário.

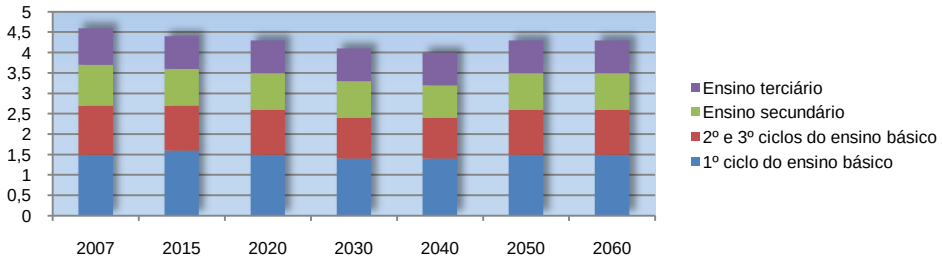
Gráfico I.26 – Projecção do número de estudantes nos vários graus de ensino



Fonte: DG-ECOFIN (2009).

De acordo com a mesma fonte, os custos em percentagem do PIB com a educação diminuirão, mas de forma pouco significativa, passando de 4,6 % para 4,3% do PIB (Gráfico I.27).

Gráfico I.27 – Projecção das despesas com educação nos vários graus de ensino (% do PIB)



Fonte: DG-ECOFIN (2009).

1.1.6.5 – Parcerias público-privadas

1.1.6.5.1 – Investimento em parcerias público-privadas

O Quadro I.18 apresenta as várias parcerias público-privadas (PPP) que se encontram actualmente em exploração, em investimento ou construção, ou em concurso. A última coluna indica o valor do investimento respectivo[1].

[1] Os diversos valores indicados neste número, e nos seguintes, sobre as parcerias público-privadas, não foram auditados pelo Tribunal de Contas.

Quadro I.18 – Parcerias público-privadas, em exploração, em investimento e em concurso

(em milhões de euros)

Designação	Aprov Bases	Estado	Sector	Concessionário	Investimento
Concessão Lusoponte	1995	Exploração	Rodoviário	Lusoponte, SA	897,6
Concessão Norte	1999	Exploração	Rodoviário	AENOR, SA	1 310,1
Concessão Oeste	1999	Exploração	Rodoviário	Auto Estradas Atlântico, SA	570,1
Concessão Scut da Beira Interior	1999	Exploração	Rodoviário	ScutVias, SA	924,6
Transp, Ferroviário eixo-norte/sul	1999	Exploração	Ferroviário	Fertagus, SA	900,0
Concessão Scut da Costa de Prata	2000	Exploração	Rodoviário	LusoScut Costa de Prata, SA	531,6
Concessão Scut do Algarve	2000	Exploração	Rodoviário	EuroScut, SA	570,1
Concessão Scut Interior Norte	2000	Exploração	Rodoviário	NorScut, SA	645,0
Concessão Scut das Beiras Lit. e Alta	2001	Exploração	Rodoviário	LusoScut Beiras Lit. e Alta, SA	1 135,60
Concessão Scut Norte Litoral	2001	Exploração	Rodoviário	EuroScut Norte, SA	656,2
Metro Sul Tejo	2001	Exploração	Ferroviário	MTS, SA	269,0
Concessão Scut Grande Porto	2002	Exploração	Rodoviário	LusoScut, SA	732,5
SIRESP	2002	Investimento	Seg. interna	SIRESP	609,0
Concessão Litoral Centro	2004	Exploração	Rodoviário	Brisa I, SA	325,8
Gestão do Centro de Atendimento do SNS	2005	Exploração	Saúde	LCS, SA	55,9
Gestão Centro Medicina Física Reabilitação Sul	2006	Exploração	Saúde	HPP, SA	3,0
Subconcessão Douro Litoral	2007	Exploração	Rodoviário	AEDL, SA	872,2
Subconcessão Grande Lisboa	2007	Exploração	Rodoviário	Luso Lisboa, SA	467,7
Subconcessão AE Transmontana	2008	Exploração	Rodoviário	Auto Estrada 21, SA	508,0
Subconcessão Douro Interior	2008	Invest/Construção	Rodoviário	Aenor Douro, SA	826,0
Subconcessão Túnel do Marão	2008	Invest/Construção	Rodoviário	Auto Estrada Marão, SA	458,4
Gestão do H, Braga Ent. Gestora do Edifício	2008	Invest/Construção	Saúde	Escala Braga, SA	131,0
Gestão H, Cascais Ent. Gestora Estabelecimento	2008	Invest/Construção	Saúde	HPP, SA	402,6
Gestão H, Cascais Ent. Gestora do Edifício	2008	Invest/Construção	Saúde	TDHOSP, SA	286,2
Subconcessão Baixo Alentejo	2009	Invest/Construção	Rodoviário	VBT, SA	278,0
Subconcessão Baixo Tejo	2009	Invest/Construção	Rodoviário	SPER, SA	308,0
Baixo Tejo		Em concurso	Rodoviário		443,0
Baixo Alentejo		Em concurso	Rodoviário		586,0
Litoral Oeste		Em concurso	Rodoviário		536,0
Auto-estrada do Centro		Em concurso	Rodoviário		740,0
(...)Algarve Litoral		Em concurso	Rodoviário		150,0
Pinhal Interior		Em concurso	Rodoviário		772,0
Rede de alta velocidade PPP1 (Poceirão/Caia)		Em concurso	Ferroviário		1 711,0
Rede de alta velocidade PPP2 (Lisboa/Poceirão)		Em concurso	Ferroviário		1 585,0
Hospital de Loures Ent. Gestora Edifício		Em concurso	Saúde		80,8
Hospital de Vila Franca Xira Ent. Gestora Edifício		Em concurso	Saúde		74,2
Hospital Lisboa Oriental Ent. Gestora do Edifício		Em concurso	Saúde		377,0
Hospital Central do Algarve Ent. Gestora Edifício		Em concurso	Saúde		267,0

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

As parcerias do Quadro I.18 estão apresentadas por ordem cronológica da aprovação das bases. Como se constata, um número considerável foi aprovado ou posto a concurso em 2008 ou após essa data. Acresce que, em termos do montante do investimento, se pode calcular que de um total de investimentos de € 21.996 milhões, quase metade, ou seja, € 10.520 milhões, correspondem a datas posteriores a 2007. Para este valor contribui de forma significativa o investimento programado na Rede de Alta Velocidade, que surge no quadro com duas tranches (€ 3 296 milhões) das seis previstas, num investimento total de € 8.960 milhões. O ano de 2008 foi assim um ano de importante actividade neste domínio.

1.1.6.5.2 – Pagamentos respeitantes a parcerias público-privadas em 2008

As PPPs obrigam a pagamentos líquidos ao longo do tempo por parte do Estado. Os pagamentos efectuados em 2008, que totalizaram mais de 508 milhões de euros, constam do quadro seguinte.

Quadro I.19 – Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2008

		Orçamentado	Executado	Desvio	Reequi-líbrios	Total	Exec/OE
Concessão Scut do Algarve	Portagens virtuais	45,4	43,3	- 2,1		43,3	95%
Concessão Scut da Beira Interior	Portagens virtuais	138,8	136,4	- 2,4	1,5	137,9	99%
Concessão Scut Interior Norte	Portagens virtuais	107,5	92,4	- 15,1		92,4	86%
Concessão Scut da Costa de Prata	Portagens virtuais	71,8	71,6	-0,2		71,6	100%
Concessão Scut Grande Porto	Portagens virtuais	101,7	78,2	- 23,5		78,2	77%
Concessão Scut Norte Litoral	Portagens virtuais	44,2	42,4	-1,8	21,8	64,2	145%
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta	Portagens virtuais	195,1	179,8	-15,3		179,8	92%
Sub-concessão Douro Litoral	Portagens reais		- 207,6	-207,6		-207,6	
Concessão Lusoponte	Portagens reais				13,0	13,0	
Concessão Grande Lisboa	Portagens reais				8,8	8,8	
Concessão Norte	Portagens reais	155,6		- 155,6		0,0	0%
Eixo Ferroviário Norte Sul	Concessões ferroviárias	11,6	8,0	-3,6		8,0	69%
Metro Sul do Tejo	Concessões ferroviárias		24,1	24,1	0,3	24,4	
Hospital de Cascais	Concessões Saúde	72,8		- 72,8			0%
Centro Medicina Fisica e Reabilitação do Sul	Concessões Saúde	3,4	2,6	- 0,8		2,6	76%
Centro Atendimento do SNS	Concessões Saúde	4,5	9,1	4,6		9,1	202%
SIRESP - Sistema Integrado de Rede de Emerg. Segurança Portugal	Concessões Segurança	27,9	28,4	0,5		28,4	102%
Total		**980,3**	**508,7**	**- 471,6**	**45,4**	**554,1**	**57%**

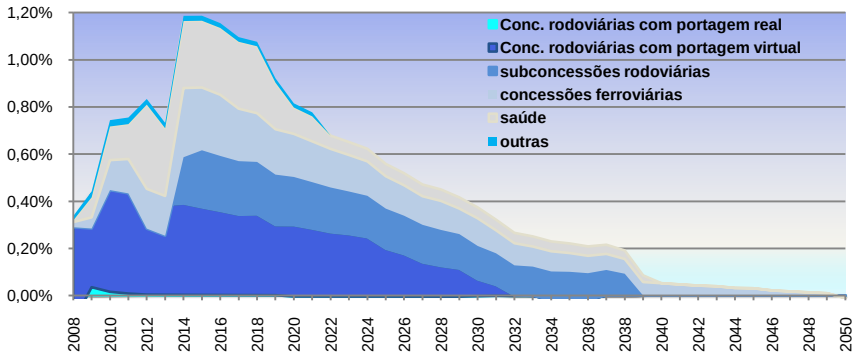
Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Min. das Finanças e Administração Pública (2009).

Os pagamentos líquidos totais em 2008 ficaram aquém do orçamentado em 57%, o que se ficou essencialmente a dever ao recebimento, em Janeiro de 2008, de € 207,6 milhões no âmbito da assinatura do contrato da subconcessão Douro Litoral, celebrado no final de 2007[1] e à não execução da Concessão Norte (portagem real) e do Hospital de Cascais.

1.1.6.5.3 – Previsão dos encargos plurianuais

Um dos aspectos mais importantes das parcerias público-privadas diz respeito aos compromissos em relação a futuros pagamentos. Do OE/2008 obtiveram-se as previsões de encargos anuais com as parcerias em operação no fim de 2007. Do Relatório de 2009 sobre esta matéria, publicado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, colheram-se as previsões respeitantes às parcerias já existentes adicionadas àquelas contratadas ou em concurso até ao início de 2009. No gráfico seguinte dá-se conta destas previsões para o total das parcerias público-privadas, em percentagem do PIB[2].

Gráfico I.28 – Previsão de encargos plurianuais com parcerias público-privadas (% do PIB)



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

As despesas com a totalidade das PPPs atingirão, no seu máximo, em 2015, 1,19% cento do PIB. As despesas mais importantes são as que se referem às concessões rodoviárias com portagem virtual, SCUTs. Prevê-se que os pagamentos relativos a estas concessões representem nesse ano 0,37% do PIB.

Os encargos com PPPs na área da saúde são igualmente de monta, atingindo um máximo de 0,36% do PIB em 2012.

Também importantes são as subconcessões rodoviárias, assim designadas desde que em 2008 a EP - Estradas de Portugal, SA, se tornou a concessionária geral da rede rodoviária nacional. Esta empresa do Estado subconcessiona posteriormente a outras empresas, encontrando-se representados no Gráfico 28 os encargos futuros com estas subconcessões. Todos estes encargos decorrem de compromissos

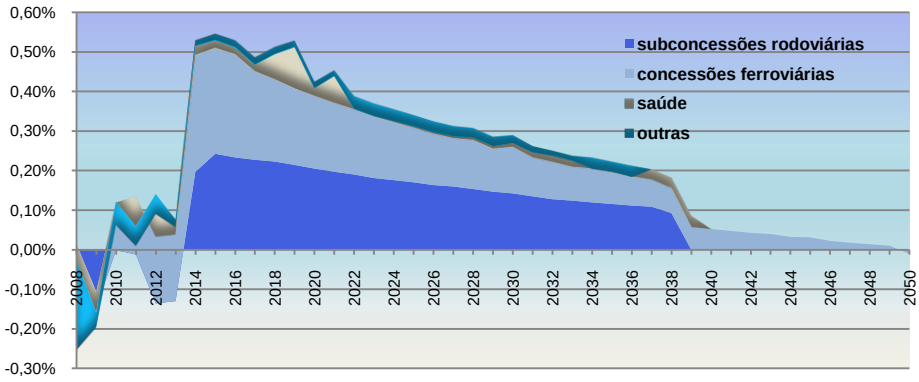
[1] De acordo com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e o Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009).

[2] Admitiu-se uma taxa de crescimento anual do PIB nominal de 3,8%, correspondendo a 1,8% de crescimento real e a 2% de crescimento dos preços. Estes valores estão próximos dos utilizados pelos serviços da Comissão para a modelização da evolução das despesas com a saúde, a segurança social e a educação.

respeitantes ao ano de 2008, assumindo valores anuais que, no seu máximo, atingem quase 0,25% do PIB em 2014.

As concessões ferroviárias tinham uma importância relativamente pequena até 2008 em termos de encargos anuais, encontrando-se apenas duas em operação, do Metro Sul do Tejo e do Eixo Ferroviário Norte-Sul. A previsão destes encargos aumentou substancialmente com a Rede de Alta Velocidade, chegando a atingir 0,29% do PIB em 2014.

Gráfico I.29 – Incremento em 2008 dos encargos plurianuais previstos (% do PIB)



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

A diferença entre os encargos anuais previstos no início de 2009 e as previsões do final de 2007 pode ser atribuída ao impacto das novas parcerias entretanto contratadas, ou, em menor grau, a alguma reavaliação de encargos no que diz respeito a parcerias já em operação. Esta diferença encontra-se representada no Gráfico I.29. Como se verifica, as novas parcerias deverão implicar despesas adicionais que poderão atingir, no seu máximo, 0,53% do PIB em 2015.

Este importante incremento deve-se na sua quase totalidade à já mencionada concessão da rede rodoviária nacional à EP - Estradas de Portugal, SA, e aos compromissos respeitantes à Rede de Alta Velocidade. Acresce ainda algum acréscimo na área da saúde que terá resultado das parcerias entretanto contratadas nesta área.

1.1.6.6 – Sustentabilidade das finanças públicas e financiamento da economia portuguesa

Do atrás exposto sobre as despesas com a segurança social e a saúde deduz-se que existirá no futuro uma pressão sobre a despesa relacionada com estes dois sectores. A quantificação destes efeitos é incerta, mas poder-se-ão tomar como referência os seguintes valores para 2060, que totalizam 5,2% do PIB nesse ano:

- um aumento da despesa líquida com a segurança social em 3,3%, de acordo com a evolução prevista das despesas e contribuições do Quadro I.17;

- um aumento das despesas com a saúde de 1,9%, de acordo com o cenário de referência do Gráfico I.25.

De uma forma diferente, as parcerias público-privadas implicam também despesa futura resultante de compromissos assumidos com os parceiros privados, a qual, com os dados hoje disponíveis (e não auditados pelo Tribunal), poderá atingir cerca de 1,19% do PIB em 2015. Deverá sempre ter-se em conta a necessidade de averiguar se o instrumento PPP é o mais adequado para a obtenção dos objectivos de investimento público para os quais tem sido utilizado, proporcionando melhor qualidade e melhor controlo de custos, quando confrontado com as formas tradicionais de financiamento.

Quadro I.20 – Reporte do défice e da dívida das administrações públicas

(em milhões de euros)

	2005 Final	2006 Final	2007 Final	2008 Provisório
Capacidade (+)/ necessidade (-) líquida de financiamento	-9 083	-6 092	-4 218	-4 456
Dívida Bruta das Administrações Públicas, final do ano	94 792	100 522	103 702	110 377
Formação Bruta de Capital Fixo	4 374	3 696	3 762	3 622
Juros (consolidado)	3 887	4 267	4 592	4 835
PIB pm	149 124	155 446	163 052	166 433
Rácio necessidade líquida de financiamento no PIB pm	-6,1%	-3,9%	-2,6%	-2,7%
Rácio dívida bruta das administrações públicas no PIB pm	63,6%	64,7%	63,6%	66,3%

Fonte: INE.

O Quadro I.20 remete para a evolução da dívida pública e da sustentabilidade das finanças públicas. Em 2008, o rácio dívida pública/PIB aumentou 2,7 pontos percentuais face ao ano anterior, tendo atingido o valor de 66,3%. Este aumento ter-se-á devido mais ao facto do PIB nominal pouco ter aumentado (+ 2,1% apenas), do que ao montante do défice, que foi de 2,7%, valor comparável ao do ano anterior (2,6%). Dever-se-á ainda ter em conta o papel positivo dos ajustamentos défice - dívida. O fraco crescimento da economia portuguesa aperta a restrição intertemporal das finanças públicas portuguesas, no sentido em que, para uma menor taxa de crescimento do PIB, se torna necessário um défice menor para que a dívida pública não cresça. Desta forma, o controlo da despesa torna-se particularmente importante, aqui incluindo a necessária cautela com os compromissos em relação a despesas futuras.

No quadro seguinte apresentam-se as taxas médias de crescimento do PIB em Portugal desde 1980.

Quadro I.21 – Taxas médias de crescimento real anual do PIB

Períodos	PIB Δ %
1980 -1989	2,85
1990 - 1999	2,60
2000 - 2008	0,84

Fonte: AMECO.

É claro, pois, o declínio do crescimento económico a que se tem vindo a assistir em Portugal, em especial na presente década.

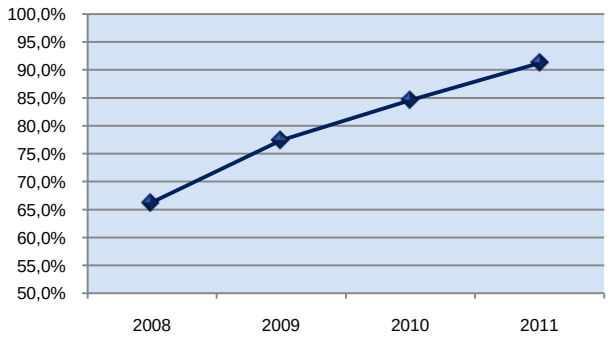
As projecções da Comissão Europeia para a evolução do saldo orçamental e da dívida pública entre 2008 e 2011, em % do PIB, são as que constam do quadro seguinte, e, no tocante à dívida pública, também do Gráfico I.30:

Quadro I.22 – Saldo orçamental e dívida pública em %do PIB

	2008	2009	2010	2011
Saldo orçamental/PIB	-2,8	-8,0	-8,0	-8,7
Dívida pública/PIB	66,3	77,4	84,6	91,2

Fonte: Previsões de Outono de 2009, Comissão Europeia.

Gráfico I.30 – Dívida pública em %do PIB



Fonte: Comissão Europeia

O cenário apresentado traduz expectativas pouco favoráveis relativamente à evolução das finanças públicas portuguesas nos próximos anos.

Quadro I.23 – Portugal – principais indicadores económicos

	Unidades	2006	2007	2008
Contas Nacionais - Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	155 446	163 051	166 437
Produto Interno Bruto	t. v. real, %	1,4	1,9	0,0
Procura Interna	t. v. real, %	0,8	1,7	1,3
Consumo Privado	t. v. real, %	1,9	1,7	1,7
Consumo Público	t. v. real, %	-1,4	0,0	1,1
Formação Bruta de Capital	t. v. real, %	-0,7	3,1	-0,7
Exportações de Bens e Serviços	t. v. real, %	8,7	7,8	-0,5
Importações de Bens e Serviços	t. v. real, %	5,1	6,1	2,7
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares	t. v. nominal, %	3,8	2,7	4,8
Taxa de Poupança Interna	% PIB	11,7	12,4	10,3
Sector Privado	% PIB	13,4	12,5	11,2
Particulares	% do Rend. Disp.	8,1	6,2	6,5
Administrações Públicas	% PIB	-1,7	-0,1	-0,9
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	3,1	2,5	2,6
Deflator do PIB	t. v., %	2,8	3,1	1,8
Deflator das Exportações	t. v., %	4,2	2,8	2,7
Remunerações Nominais por Trabalhador	t. v. média, %	2,7	3,4	3,0
Custos Unitários do Trabalho	t. v. média, %	1,4	1,6	3,4
Mercado de Trabalho (2)				
População Activa	Milhares	5 587	5 618	5 625
Emprego Total	Milhares	5 159	5 170	5 198
Taxa de Actividade	% Pop. Total	52,8	53,0	53,0
Taxa de Desemprego	% Pop. Activa	7,7	8,0	7,6
Finanças Públicas (3)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-3,9	-2,6	-2,7
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-1,2	0,3	0,3
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	64,7	63,6	66,3
Balança de Pagamentos (4)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-9,2	-8,1	-10,5
Balança Corrente	% PIB	-10,0	-9,4	-12,1
Balança de Mercadorias	% PIB	-10,8	-10,8	-12,8
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-7,6	-6,8	-8,9
Balança de Capital	% PIB	0,8	1,3	1,7
Taxas de Juro (5)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	em % (Dezembro)	3,7	4,8	3,3
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dezembro)	4,0	4,5	4,0
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dezembro)	5,4	6,2	6,1
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dezembro)	4,8	5,5	5,9
Agregados de Crédito Bancário (5)				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t. v. hom. (Dez)	8,6	10,7	7,7
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t. v. hom. (Dez)	7,1	11,2	10,5
Crédito a Particulares	t. v. hom. (Dez)	9,9	9,0	4,6
Índice de Cotação de Acções (PSI-20)	t. v. hom. (Dez)	33,3	18,3	-49,7

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

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 3.º Trimestre de 2009.

(2) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual – 2008.

(3) Fonte: INE - Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2009.

(4) Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Novembro de 2009.

(5) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual - 2008.

1.2. – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2008

Neste ponto apresenta-se, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2008 sobre a execução orçamental, a par de uma análise sintética da mesma, relativa a cada um dos subsectores que integram o Orçamento do Estado – serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social – e ao PIDDAC. Analisam-se, igualmente, a "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" e a evolução dos saldos consolidados das administrações públicas no triénio 2006 – 2008. Finalmente, apresenta-se um quadro resumo que evidencia a evolução das Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social no triénio, na óptica da contabilidade pública.

A informação aqui considerada é a da Conta apresentada pelo Governo nos termos constitucionais e legais, com referência ao ano de 2008, e que é objecto do parecer do Tribunal de Contas.

1.2.1 – Execução orçamental por subsectores

A análise que se segue tem por objecto a execução do OE/2008 em cada um dos subsectores que o integram.

1.2.1.1 – Serviços integrados

No Quadro I.24 dá-se conta, em síntese, das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas pelos serviços integrados no decurso de 2008, confrontando-as com o respectivo orçamento final e com a execução orçamental de 2007.

Quadro I.24 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2007	2008		Despesas	2007	2008	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**38 444**	**39 487**	**38 481**	**Despesas correntes**	**41 296**	**43 926**	**43 172**
Impostos directos	14 763	14 773	15 305	Despesas com pessoal	13 639	13 997	13 915
IRS	9 050	9 252	9 334	Juros e outros encargos	4 720	5 041	4 886
IRC	5 689	5 511	5 952	Transferências correntes	20 682	21 639	21 468
Outros	23	10	19	Outras despesas correntes	2 256	3 249	2 904
Impostos indirectos	20 875	21 707	20 291	**Despesas de capital efectivas**	**4 802**	**4 983**	**3 399**
Outras receitas correntes	2 806	3 006	2 885	Aquisição de bens de capital	679	1 001	701
Receitas de capital efectivas	**1 869**	**1 829**	**1 640**	Transferências de capital	3 859	3 073	2 089
Activos financeiros	1 521	912	37	Activos financeiros	245	864	573
Outras	348	917	1 603	Outras despesas de capital	20	45	37
Outras receitas	**625**	**702**	**735**				
Receitas efectivas	**40 939**	**42 018**	**40 856**	**Despesas efectivas**	**46 098**	**48 909**	**46 572**
Passivos financeiros	**91 135**	**96 298**	**91 987**	**Passivos financeiros**	**85 975**	**89 407**	**86 272**
Total	**132 074**	**138 316**	**132 843**	**Total**	**132 074**	**138 316**	**132 843**

Fonte: CGE/2007, Quadro 11 e CGE/2008, Quadros 11, 38 e 39 e Mapa I.

Verifica-se que em 2008 o montante total das receitas arrecadadas foi inferior em € 5.473 milhões ao valor previsto no orçamento final, o que representa uma taxa de execução de 96%, resultando aquela diferença, no essencial, do comportamento dos "Passivos financeiros", receitas provenientes da

emissão de dívida pública, em que o valor registado na execução foi inferior em € 4.311 milhões ao orçamentado, e dos impostos indirectos, em que a cobrança ficou aquém das previsões em € 1.416 milhões, o significa uma taxa de execução de 93,5%.

Quanto às receitas efectivas, constata-se que, globalmente, a taxa de execução foi elevada, situando-se em 97,2%, ligeiramente acima da taxa de execução das despesas efectivas, que se fixou em 95,2%. O nível elevado das taxas de execução encontra a sua justificação no comportamento das receitas e despesas correntes.

Assim, as taxas de execução das receitas e despesas correntes foram de, respectivamente, 97,4% e 98,3%, enquanto nas receitas de capital efectivas se verificou uma taxa de execução de 89,7% e nas despesas de capital efectivas de apenas 68,2%.

Em relação às receitas correntes, observaram-se taxas de execução superiores a 100% nos "Impostos directos" (103,6%), e nas "Outras receitas correntes" (130,5%) em que os valores arrecadados excederam os orçamentados em € 532 milhões e € 19,3 milhões, respectivamente. Em sentido inverso, com uma execução inferior à previsão orçamental, são de destacar, como já referido, os impostos indirectos.

A execução das despesas correntes assentou numa forte execução em quase todas as rubricas, designadamente "Despesas com pessoal" (99,4%), "Juros e outros encargos" (97,0%) e "Transferências correntes" (99,2%).

No que respeita às variações face à execução orçamental de 2007, verifica-se na receita, globalmente, uma relativa estabilidade, com um aumento de 0,6% das receitas totais e uma redução de 0,2% das receitas efectivas.

Quanto à evolução das "Receitas correntes", são de destacar a subida do montante cobrado de "Impostos directos", em € 542 milhões (3,7%), e, em sentido oposto, a redução da cobrança dos "Impostos indirectos", em € 584 milhões (- 2,8%), sendo a evolução da receita fiscal ligeiramente negativa. Verifica-se que para o crescimento da receita de impostos directos o IRS contribuiu com € 284 milhões (+3,1%) e o IRC com € 263 milhões (+4,6%).

No tocante às receitas de capital é de assinalar a importante quebra registada em "Activos financeiros", onde se contabiliza, designadamente, o produto da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, no montante de € 1.484 milhões (-97,6%), e, por outro lado, a forte subida das "Outras receitas de capital", no montante de € 1.180 milhões (536,0%) gerado por receitas arrecadadas no âmbito da exploração e aproveitamento dos recursos hídricos[1].

Do lado da despesa, observou-se um aumento moderado da despesa efectiva total de € 473 milhões (1%) explicado por um crescimento significativo da "Despesa corrente", de € 1.876 milhões (4,5%), atenuado pela redução das "Despesas de capital" em € 1.403 milhões (-29,2%).

As "Despesas com pessoal" aumentaram € 276 milhões (2,0%) e as "Transferências correntes" € 786 milhões (3,8%), representando estas duas rubricas, no seu conjunto, cerca de 82,0% do total das despesas correntes.

[1] Pagamentos da EDP, no âmbito da regularização da atribuição de títulos de utilização às empresas titulares de centros electroprodutores (€ 759,0 milhões) e por outras operadoras como contrapartida pela transmissão de direitos no domínio hídrico (€ 623,5 milhões).

Quanto às "Transferências correntes", que constituem cerca de 50% da despesa corrente, as transferências para as administrações públicas elevaram-se em € 928 milhões (5,1%), enquanto as "Outras transferências" se reduziram em € 142 milhões.

No tocante às despesas de capital, é de notar a redução das "Transferências de capital", em € 1.761 milhões, o que corresponde a uma quebra de 45,6%, tendo os "Activos financeiros" aumentado € 328 milhões (+133,9%).

1.2.1.2 – Serviços e fundos autónomos

O Quadro I.25 apresenta a execução orçamental deste subsector em 2008, comparando-o com o respectivo orçamento final e com a execução de 2007, com base nos valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado.

Quadro I.25 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2007	2008		Despesas	2007	2008	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes:	26 871	28 171	26 875	Despesas correntes:	26 471	28 747	26 573
Contribuições para a CGA	6 122	6 391	6 161	Despesas com pessoal	3 823	3 886	3 556
Transferências correntes	17 610	18 112	17 508	Transferências correntes	13 589	14 836	14 172
Administração Central	15 094	15 284	15 011	Administrações públicas	5 629	5 841	5 498
Outras transferências	2 516	2 828	2 498	Outras transferências	7 959	8 995	8 674
Outras receitas correntes	3 139	3 668	3 206	Outras despesas correntes	9 059	10 025	8 845
Receitas de capital	2 337	3 785	2 721	Despesas de capital	2 422	4 604	2 748
Transferências de capital	1 438	2 571	1 763	Transferências de capital	1 145	2 305	1 400
Outras receitas de capital	899	1 213	958	Activos financeiros	728	1 049	733
Outras receitas	3 721	3 610	3 604	Outras despesas de capital	549	1 250	614
Total	**32 928**	**35 566**	**33 200**	**Total**	**28 893**	**33 351**	**29 321**

Fonte: CGE/2007, Quadros 99 e 102 e CGE/2008, Quadros 108 e 109.

Em termos globais, as taxas de execução observadas foram de 93,3% para as receitas e de 87,9% para as despesas, verificando-se, neste caso, que do valor total das dotações inscritas no orçamento final, € 33.566 milhões, não foram utilizados € 4.030 milhões. No que se refere às receitas correntes, verificou-se uma taxa de execução de 95,4%, enquanto nas receitas de capital foi de apenas 71,9%, tendo as receitas arrecadadas sido inferiores em € 1.064 milhões às previstas, e nas "Outras receitas" a taxa de execução atingiu 99,8%.

No tocante às receitas correntes, assistiu-se a elevadas taxas de execução na generalidade dos capítulos, com excepção apenas das "Outras receitas correntes", com 87,4%.

Também nas despesas correntes foi no capítulo residual "Outras despesas correntes" que a taxa de execução foi mais baixa, 88,2%, tendo ficado sem utilização € 1.180 milhões do montante de € 10.025 milhões inscrito no orçamento final.

A fraca execução registada nas receitas de capital explica-se na sua maior parte pelo observado no capítulo "Transferências de capital", em que o valor executado não foi além de 68,6% do previsto. Quanto à execução das despesas de capital, constata-se que a sua execução foi ainda mais limitada do

que a da receita, não ultrapassando 59,7%, para o que contribuíram todos os capítulos, com destaque para as "Outras despesas de capital" com 49,1%, em que, face a uma despesa prevista de € 2.305 milhões, a despesa realizada foi de € 1.400 milhões, mas também as "Transferências de capital" e os "Activos financeiros", com taxas de execução de 60,8% e 69,9%, respectivamente.

Comparativamente com 2007, predominou a estabilidade no tocante às receitas e despesas correntes, com aumentos de 0% e 0,4%, respectivamente, e das receitas e despesas totais, com aumentos de 0,8% e 1,5%. Verificaram-se, contudo, aumentos importantes quer das receitas de capital, € 384 milhões, + 16,4%, quer das despesas de capital, € 325 milhões, + 13,4%, que, porém, dado o seu escasso peso relativo, não influenciaram de forma significativa as variações em termos globais.

A pequena variação das receitas correntes explica-se pelos reduzidos aumentos das "Contribuições para a CGA"[1], de € 39 milhões, 0,6%, e das "Outras receitas correntes", de € 67 milhões, 2,0%, praticamente compensados pela redução das "Transferências correntes" em € 101 milhões, - 0,6%.

Relativamente às despesas correntes, observou-se uma redução das "Despesas com pessoal", de € 267 milhões, 7%, e das "Outras despesas correntes", de € 214 milhões, 2,4%, explicando-se o ligeiro aumento registado pelo incremento das "Transferências correntes", em € 584 milhões, 4,3%.

Em relação às receitas de capital, o referido acréscimo de € 384 milhões ficou a dever-se ao aumento das "Transferências de capital" em € 325 milhões, + 22,6%, em particular as provenientes da União Europeia, destinadas ao IAPMEI para o financiamento de projectos no âmbito do programa PRIME.

O aumento das despesas de capital, num valor semelhante ao das receitas, € 326 milhões, resultou, sobretudo, das "Transferências de capital", que se elevaram em € 255 milhões, + 22,3%, reflectindo as verbas transferidas pelo IAPMEI no âmbito do programa PRIME.

1.2.1.3 – Segurança Social

O Quadro I.26 apresenta a execução orçamental deste subsector em 2008, comparando-o com o respectivo orçamento final e com a execução de 2007, com base nos valores constantes nas respectivas Contas Gerais do Estado.

[1] O reduzido valor desta rubrica obrigou, face aos elevados encargos com pensões e ao crescimento do número de aposentados, à utilização dos saldos transitados de 2007 no valor de € 173 milhões e ao recurso à carteira de títulos da carteira afecta ao fundo de reserva.

Quadro I.26 – Segurança Social

(em milhões de euros)

Receitas	2007	2008		Despesas	2007	2008	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**20 084**	**21 397**	**21 450**	**Despesas correntes**	**19 069**	**20 068**	**19 966**
Contribuições para a Seg. Social	12 370	13 016	13 082	Transferências correntes	17 869	18 912	18 863
Transferências correntes	7 275	7 879	7 820	Famílias	16 025	16 912	16 879
Administração Central	6 688	7 207	7 206	Inst. sem fins lucrativos	1 181	1 261	1 251
Outras	587	672	615	Outras	663	739	732
Outras receitas correntes	440	502	548	Subsídios	712	632	600
Receitas de capital	1 676	6 656	5 203	Outras despesas correntes	488	524	503
Activos financeiros	1 621	6 589	5 172	**Despesas de capital**	**2 464**	**8 813**	**6 836**
Outras receitas de capital	55	67	31	Activos financeiros	2 391	8 674	6 763
Outras receitas	**1 385**	**1 603**	**1 544**	Outras despesas de capital	73	139	74
Total	**23 145**	**29 656**	**28 197**	**Total**	**21 533**	**28 881**	**26 801**

Fonte: CGE/2007, mapas X e XII e CGE/2008, mapas X e XII.

Em 2008, as taxas de execução orçamental da Segurança Social registaram valores elevados em termos globais, tendo a taxa de execução da receita atingido 95,3% e a da despesa 92,8%.

Todavia, relativamente à receita, enquanto a taxa de execução das receitas correntes atingiu 100,2%, a das receitas de capital não ultrapassou 78,2%. A execução das receitas correntes explica-se, sobretudo, pelas contribuições para a segurança social, com uma taxa de execução de 100,5%, rubrica que tem um peso de 61% no total da receita corrente, e, em menor grau, pelas "Outras receitas correntes", que registaram uma taxa de 109,2%.

Nas despesas, atingiram-se igualmente níveis de execução elevados, 99,5%, com as "Transferências correntes" a atingirem 99,7% e os "Subsídios" e as "Outras despesas correntes" 94,9% e 95,9%, respectivamente.

O desvio observado na execução das "Receitas de capital", com uma taxa de execução de apenas 78,2%, ficou a dever-se aos "Activos financeiros" que, representando 99,4% das receitas de capital registaram uma taxa de execução de 78,5%. Também no tocante às despesas de capital, a taxa de execução foi baixa, 77,6%, devido, igualmente, aos "Activos financeiros", que representam 98,9% destas despesas e cuja taxa de execução se quedou por 78,0%.

Em comparação com o ano de 2007 as receitas totais revelam um forte crescimento, de € 5.052 milhões, 21,8%, enquanto a despesa total aumentou € 5.268 milhões, correspondendo a um acréscimo de 24,5%.

Nas receitas correntes observou-se um crescimento de € 1.366 milhões, 6,8%. Todavia, o aumento da receita total explica-se, no essencial, pelo incremento das receitas de capital, em € 3.527 milhões, + 210,4%, devido ao aumento registado nos "Activos financeiros", de € 3.551 milhões, + 219%. Também no tocante às despesas de capital, o crescimento a que se assistiu em termos globais se ficou a dever ao aumento nos "Activos financeiros, de € 4.372 milhões, + 183%.

Quanto às receitas correntes, o aumento registado face a 2007 encontra justificação no crescimento das "Contribuições para a segurança social", de € 712 milhões, 5,8%, e das "Transferências correntes", de € 545 milhões, 7,5%, quanto a estas devido, sobretudo, às transferências da Administração Central, com um acréscimo de € 518 milhões, 7,7%.

Por seu turno, as despesas correntes elevaram-se em € 897 milhões, 4,7%, devido, no essencial, às "Transferências correntes", com um aumento de € 994 milhões, 5,6%, em que predominam as transferências para as famílias, que aumentaram € 854 milhões, 5,3%. Em sentido oposto, é de assinalar a significativa redução dos "Subsídios", em € 112 milhões de euros, - 15,7%.

1.2.2 – Conta consolidada da administração central e da segurança social

No Quadro I.27 apresenta-se a conta consolidada da administração central que exprime de forma agregada, por subsector, a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (Administração Central) e da Segurança Social, em 2008, excluindo os movimentos de verbas internos a cada subsector, e evidenciando os principais agregados da receita e da despesa e os saldos registados no final do ano.

Quadro I.27 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social

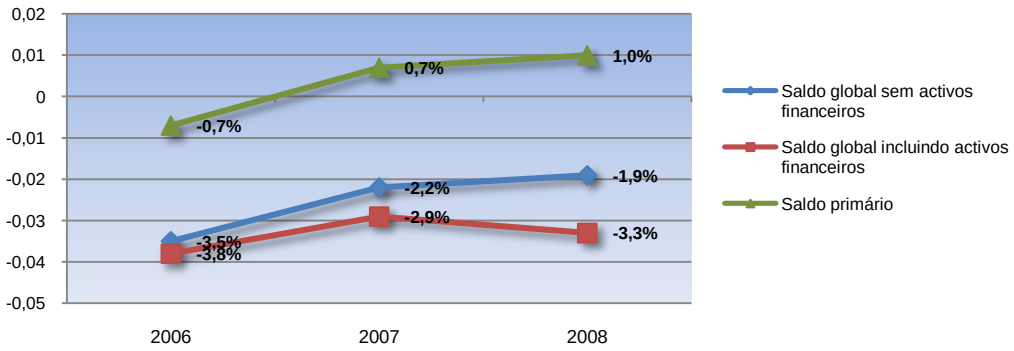
(em milhões de euros)

	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. Central	Seg. Social	Adm. Central e Segurança Social
Receitas correntes	38 889	22 525	50 046	21 619	64 257
Despesas correntes	43 164	22 241	54 036	19 965	66 593
Saldo corrente	-4 275	284	-3 990	1 654	-2 336
Receitas de capital	1 921	1 815	3 060	31	3 075
Despesas de capital	2 826	1 719	3 869	74	3 926
Saldo global sem activos financeiros	**-5 180**	**381**	**-4 799**	**1 611**	**-3 188**
(em percentagem do PIB)	-3,1%	0,2%	-2,9%	1%	-1,9%
Saldo primário	**-293**	**399**	**106**	**1 613**	**1 719**
(em percentagem do PIB)	-0,2%	0,2%	0,1%	1%	1,0%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	535	143	679	1 591	2 270
Saldo global incluindo activos financeiros	**-5 715**	**238**	**-5 478**	**20**	**-5 457**
(em percentagem do PIB)	-3,4%	0,1%	-3,3%	0,0%	-3,3%

Fonte: CGE/2007, Mapa XXIII e CGE/2008, Mapa XXIII.

Verifica-se que em 2008 o défice da Administração Central e da Segurança Social (saldo global incluindo activos financeiros) atingiu € 5.457 milhões, representando -3,3% do PIB. Este resultado explica-se pelo saldo negativo dos serviços integrados, € -5.715 milhões, apresentando os serviços autónomos e a Segurança Social saldos positivos de € 238 e € 20 milhões, respectivamente. O saldo global sem activos financeiros e o saldo primário representaram -1,9% e 1% do PIB, respectivamente. O Gráfico I.31 ilustra o comportamento recente dos saldos referidos, constatando-se uma melhoria do saldo global sem activos financeiros e do saldo primário, mas um agravamento do saldo global com activos financeiros.

Gráfico I.31 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % PIB



1.2.3 – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)

O Quadro I.28 apresenta os valores relativos à execução do PIDDAC em 2007 e 2008, por fontes de financiamento, bem como os valores do investimento previsto no orçamento inicial para 2008.

Quadro I.28 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		2007	2008	
		Execução	Previsão inicial	Execução
Financiamento Nacional	Cap. 50	1 605	1 313	1 123
	Outras fontes	949	465	368
Total – Financiamento Nacional		**2 554**	**1 778**	**1 490**
Financiamento Comunitário	Cap. 50	65	195	64
	Outras fontes	1 224	1 619	1 327
Total – Financiamento Comunitário		**1 289**	**1 813**	**1 390**
Total		**3 843**	**3 591**	**2 881**

Fonte: CGE/2008, Quadro 28.

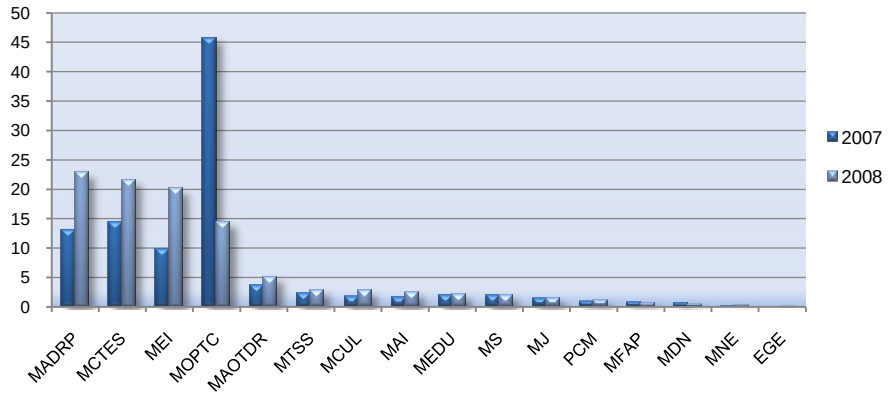
Em termos globais, observa-se uma taxa de execução de 80,2% face à previsão inicial. Este fraco resultado explica-se principalmente pela menor utilização do financiamento comunitário, que registou uma taxa de execução de apenas 76,7%, enquanto a taxa de execução relativa ao financiamento nacional ascendeu a 83,0%. De notar, relativamente ao Capítulo 50, que a taxa de execução do financiamento comunitário não foi além de 33,0%, embora se trate de uma parcela menor neste financiamento, enquanto no financiamento nacional atingiu 80,0%.

Em relação ao ano anterior observa-se uma forte redução do PIDDAC em termos globais. A diferença, de € 962 milhões, corresponde a uma quebra de 25,0%. A explicação poderá encontrar-se na alteração relativa às Estradas de Portugal, SA, que deixou de integrar as transferências do Capítulo 50 (MOPTC). Dado que o financiamento comunitário se elevou em € 102 milhões (+7,9%), a razão da quebra verificada encontra-se na comparticipação nacional. A redução observada de € 1.063 milhões corresponde a uma quebra de 41,6%. Neste caso, tanto no Capítulo 50 como em "Outras fontes"

verificaram-se reduções substanciais, de € 482 milhões (30,0%) e de € 581 milhões de euros (61,2%), respectivamente.

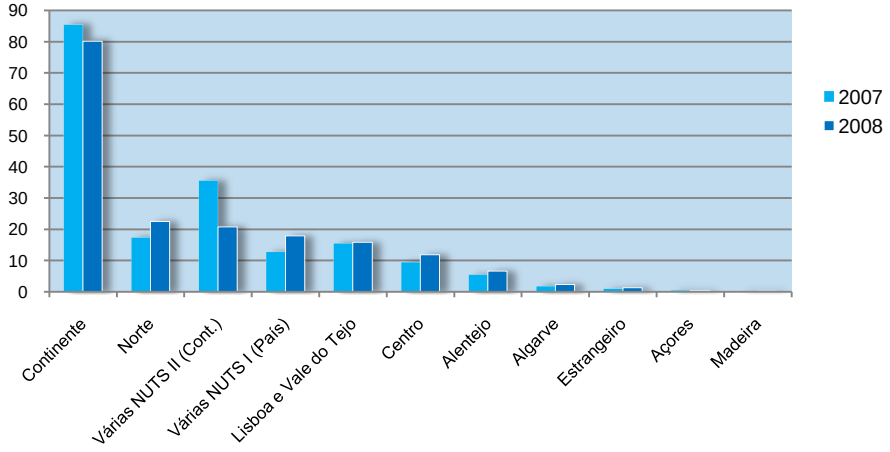
O Gráfico I.32 permite observar a distribuição dos investimentos do PIDDAC por Ministérios, podendo constatar-se a continuada predominância do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas com 22,8%, seguindo-se os Ministérios da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, com 21,6%, e o Ministério da Economia e Inovação, com 20,0%. O Ministério da Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com 14,4%, sofreu uma forte quebra em relação a 2007, como foi já referido. Nos restantes, registam-se valores consideravelmente inferiores, apenas se situando ligeiramente acima dos 5% o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

Gráfico I.32 – PIDDAC por Ministérios (%)



A distribuição do PIDDAC por regiões, representada no Gráfico I.33, revela uma redução de 85,5% para 80,0%, no Continente, sobretudo em consequência de uma maior despesa em PIDDAC de "várias NUTS I no país" e de um acréscimo relativo de praticamente todas as regiões com excepção das "NUTS II do Continente" que viu a sua importância substancialmente reduzida na estrutura da despesa em PIDDAC, passando de 35,6% para 20,8%.

Gráfico I.33 – Distribuição do PIDDAC por regiões



De assinalar, por fim, que a queda da despesa do PIDDAC em termos absolutos se reflectiu no seu peso no PIB, verificando-se uma quebra considerável entre 2007, em que o PIDDAC representou cerca de 2,3% do PIB, e 2008, em que não foi além de 1,74%.

Quadro I.29 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2006-2008 (óptica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Receitas correntes	**58 442,7**	**63 201,7**	**64256,5**
Impostos directos	12 624,9	14 783,6	15327,5
Impostos indirectos	20 959,7	21 820,8	21295,2
Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE	17 334,4	18 687,2	19447,7
Transferências correntes	2 388,7	2 373,7	2508,4
das quais:			
Outros subsectores	27,0	25,3	21,4
Resto do Mundo - UE	1 850,5	1 759,9	1915,8
Outras receitas correntes	5 135,0	5 536,4	5677,8
Despesas correntes	**61 211,0**	**64 052,0**	**66 592,8**
Pessoal	17 779,4	17 870,2	17 880,9
Bens, serviços e outras despesas correntes	8 236,3	9 368,7	9 725,3
Encargos correntes da dívida	4 416,8	4 740,9	4 907,6
Transferências correntes	28 203,6	29 753,2	31 346,4
das quais:			
Outros subsectores	1 797,3	2 036,6	2 133,0
Resto do Mundo - UE	1 583,9	1 620,9	1 642,3
Subsídios	2 574,9	2 319,0	2 732,6
Saldo corrente	**-2 768,3**	**-850,3**	**-2 336,3**
Receitas de capital	**1 499,3**	**1 378,7**	**3 074,8**
Transferências de capital	973,6	808,5	1 053,1
das quais:			
Outros subsectores	7,0	8,0	7,1
Resto do Mundo - UE	891,4	757,8	989,0
Outras receitas de capital	525,7	570,2	2 021,7
Despesas de capital	**4 158,0**	**4 076,7**	**3 926,2**
Aquisição de bens de capital	1 088,5	1 250,1	1 245,1
Transferências de capital	3 045,2	2 802,6	2 637,5
das quais:			
Outros subsectores	1 505,5	1 473,0	1 473,6
Resto do Mundo - UE	0,5	0,3	1,3
Outras despesas de capital	24,3	24,0	43,6
Saldo global	**-5 427,0**	**-3 548,2**	**-3 187,7**
(em percentagem do PIB)	-3,5%	-2,2%	-1,9%
Saldo primário	**-1 010,2**	**1 192,7**	**1 719,9**
(em percentagem do PIB)	-0,7%	0,7%	1,0%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	516,4	1 244,6	2 269,6
Saldo global incluindo activos financeiros	**-5 943,4**	**-4 792,8**	**-5 457,3**
(em percentagem do PIB)	-3,8%	-2,9%	-3,3%

CAPÍTULO II

APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

II – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Este Parecer segue a sistematização e os conceitos utilizados na Conta Geral do Estado, que apresenta a actividade financeira do Estado subdividindo-o em três subsectores, o dos serviços integrados, o dos serviços e fundos autónomos e o da segurança social, designando o conjunto dos dois primeiros por administração central[1]. Assim, neste capítulo apresenta-se a análise da actividade financeira da administração central em 2008, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, seguindo para o efeito as áreas de análise enunciadas no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. No capítulo III apresenta-se a análise da actividade financeira do subsector da segurança social.

A apreciação feita baseia-se em acções desencadeadas pelo Tribunal, cujos resultados constam de relatórios de auditoria e do Volume II deste Parecer.

Em cada um dos capítulos segue-se, na medida do possível, uma apresentação uniforme. Em primeiro lugar, na parte com referência A), sintetizam-se os factos e as evidências que resultam da análise; em segundo lugar, com a referência B), apresentam-se as observações e recomendações, organizadas, quando isso é aplicável, pelos vários aspectos relativamente aos quais cabe ao Tribunal emitir um juízo: legalidade e regularidade; correcção financeira; economia, eficácia e eficiência da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

2.1 – Processo Orçamental

A Lei do Orçamento do Estado para 2008[2] foi aprovada pela Assembleia da República em 23 de Novembro de 2007, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro. Em Março do mesmo ano, o Governo aprovou[3] as disposições necessárias à sua execução, de que se destacam as relativas à aplicação do regime financeiro do Estado, à informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos, municípios, regiões autónomas e outras entidades e aos encargos assumidos e não pagos.

Apresenta-se em seguida um breve resumo das alterações orçamentais introduzidas no decurso do ano nos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.

A) Visão Global

Em 2008 foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir indicadas:

A.1) Orçamento dos serviços integrados

- Alterações que aumentaram o montante global da despesa orçamentada, e da receita prevista, em € 16.371,6 milhões (13,4%), em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo. Através destas alterações, as receitas efectivas previstas e as dotações para despesas efectivas foram aumentadas em € 1.371,6 milhões, mantendo-se o défice

[1] Neste sentido, administração central não tem como contraponto administração local e administração regional.
[2] Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.
[3] Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto de execução orçamental para 2008).

inicialmente previsto de € 6.890,6 milhões. A receita de passivos financeiros (proveniente da contracção de empréstimos) e a despesa com idêntica classificação (amortização de dívida) aumentaram € 15.000,0 milhões, um acréscimo de, respectivamente, 18,5% e 20,2%.

- Alterações consubstanciadas em transferências de verbas entre ministérios, capítulos ou funções, que não alteraram o montante global da despesa orçamentada:
  - previstas no artigo 6.º da Lei do Orçamento;
  - efectuadas no âmbito da reestruturação da Administração Pública;
  - transferências de verbas no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional;
  - transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais, previstas no n.º 5 do artigo 54.º da Lei de enquadramento orçamental;
  - resultantes da distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, tendo sido utilizados € 583,2 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço das dotações destinadas a despesas com pessoal (€ 458,9 milhões).

Na óptica da classificação funcional, as alterações referidas determinaram modificações na distribuição da despesa orçamentada, sendo de referir, em especial, os aumentos registados nas dotações com as classificações funcionais 4.01 – Operações da dívida pública (€ 15.000,0 milhões), 3.02 – Indústria e energia (€ 466,2 milhões), 2.01 – Educação (€ 378,0 milhões) e 1.02 – Defesa nacional (€ 334,4 milhões).

Na óptica da classificação económica das despesas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 1.306,4 milhões (3,1%) que resultou essencialmente, do reforço das dotações para despesas com pessoal (€ 815,3 milhões, 6,2%), subsídios (€ 472,1 milhões, 69,9%) e aquisição de bens e serviços (€ 340,3 milhões, 25,8%). As dotações para despesas de capital efectivas registaram um aumento de € 65,2 milhões (1,3%), devido, em particular, ao reforço das dotações para aquisição de bens de capital (€ 262,7 milhões, 35,6%).

A.2) Orçamento dos serviços e fundos autónomos

- O total da receita dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos aumentou, em relação ao inicialmente previsto, € 5.262,7 milhões (13,9%). A receita efectiva consolidada (ou seja, excluindo os passivos financeiros e as transferências provenientes de serviços e fundos autónomos) aumentou € 4.938,8 milhões, mais 15,0% do que o valor inicial (€ 32.937,2 milhões). Destacam-se as alterações nos saldos da gerência anterior, com um acréscimo de € 3.229,2 milhões tendo os passivos financeiros (receita proveniente da contracção de empréstimos) registado um acréscimo de € 50,0 milhões (16,0%).
- No tocante à despesa, os orçamentos dos serviços e fundos autónomos registaram um acréscimo total de € 4.040,9 milhões (11,0%). A despesa efectiva consolidada aumentou € 3.340,3 milhões um acréscimo de 10,9% em relação ao valor inicialmente previsto (€ 30.698,3 milhões). Para esse aumento contribuíram essencialmente as alterações relativas a aquisição de bens e serviços (€ 1.046,4 milhões) e transferências correntes (€ 787,9 milhões). Os passivos financeiros (amortização de dívida) tiveram um acréscimo de € 469,5 milhões (43,1%).

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Abertura de créditos especiais com contrapartida em receita não efectiva

À semelhança do que se verificou nos anos anteriores, em matéria de alterações orçamentais autorizadas pelo Governo mediante a abertura de créditos especiais, a dotação inscrita no Capítulo 07 – Gestão da dívida pública do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com a classificação económica 10 – Passivos financeiros (amortização da dívida), foi reforçada em € 15.000,0 milhões por contrapartida do aumento da receita inscrita em "Passivos financeiros" que, resultando da contracção de empréstimos, constitui receita não efectiva.

Como o Tribunal tem salientado nos seus Pareceres, este tipo de alterações orçamentais carece de autorização da Assembleia da República[1]. Embora se reconheça que o processo das alterações orçamentais decorrente da gestão da dívida pública de curto prazo e da execução do programa de troca de dívida possa ter um regime especial, o mesmo terá que estar expressamente previsto na Lei de enquadramento orçamental, o que continua a não se verificar.

B.1.2) Consignação de receitas para abertura de créditos especiais

Por conta da verba recebida da EDP a título de "valor de equilíbrio económico-financeiro"[2] (€ 759,0 milhões), foram abertos dois créditos especiais, nos montantes de € 466,2 milhões e de € 55,0 milhões (€ 521,3 milhões no total), que constituíram 38,0% dos créditos especiais autorizados pelo Governo.

O crédito especial de € 466,2 milhões destinou-se a amortizar o saldo do défice tarifário devido à REN - Rede Eléctrica Nacional. O outro, de € 55,0 milhões, montante correspondente às receitas provenientes da aplicação da taxa de recursos hídricos pela concessão de barragens hidroeléctricas[3], teve por finalidade a constituição/reforço do capital de sociedades "Polis", tendo sido utilizado, em 2008, € 18,8 milhões[4].

A Lei de enquadramento orçamental confere um carácter excepcional à consignação de receitas, pelo que deve ser utilizada apenas quando indispensável. A constituição das sociedades "Polis" utilizando as verbas pagas pela EDP representa um bom exemplo de situações em que não existe um nexo claro (efectivo) entre as despesas e as respectivas receitas consignadas pelo Governo. A consignação de receitas para a abertura de créditos especiais afecta também a transparência da execução orçamental, uma vez que as dotações orçamentais que o Governo espera constituir através da abertura de créditos especiais não constam do Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República. Observa-se

[1] Nos termos do artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental, as alterações orçamentais que, como é o caso, aumentam o montante total de um título ou capítulo do orçamento dos serviços integrados, são da competência da Assembleia da República, excepto as enumeradas no n.º 2 do mesmo artigo, onde não se incluem as alterações com contrapartida em receitas não efectivas.

[2] Nos termos do n.º 2 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio (regime de utilização dos recursos hídricos).

[3] Nos termos do n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Julho (regime económico-financeiro dos recursos hídricos).

[4] Referente ao capital das sociedades Frente Tejo (€ 5,0 milhões) e Polis Norte Litoral (€ 13,8 milhões).

ainda que os efeitos da consignação de receitas podem repercutir-se na execução orçamental dos anos seguintes[1].

Exemplificativa desta questão foi também, na execução orçamental de 2008, a abertura de um crédito especial para atribuição de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, com origem em receita consignada à extinta Direcção-Geral do Património[2], relativa ao seu saldo de gerência de 2006. Este pagamento não observou o quadro legal sobre as finalidades das receitas consignadas à Direcção-Geral do Património (entretanto integrada na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças) que determinava a sua afectação apenas ao pagamento das suas despesas de funcionamento.

Recomendação 1 – PCGE/2008

> *Nas situações em que se tem observado a abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo, sem existir uma relação directa entre a natureza das receitas e as despesas a que são consignadas, as dotações orçamentais deverão ser objecto de aprovação pela Assembleia da República, através do Orçamento do Estado ou das correspondentes alterações.*

B.1.3) Estrutura da Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado referente ao ano de 2008 apresenta, genericamente, a estrutura e os elementos previstos nos artigos 73.º a 76.º da Lei de enquadramento orçamental. No entanto, por apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o Plano Oficial do Contabilidade Pública, continuam a não constar da Conta o balanço e a demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, bem como os mapas relativos aos compromissos assumidos, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial daqueles subsectores.

2.2 – Execução do Orçamento da Receita

O Parecer sobre a execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2008 encontra-se suportado pela comparação da receita prevista (€ 40.646,7 milhões) com a cobrada (€ 40.856,4 milhões), pela análise da evolução desta face à do ano anterior (€ 40.939 milhões) e pela avaliação da execução e contabilização das receitas (ponto 2.2.1).

Esta apreciação foi ainda complementada pela análise:

- da evolução verificada de Março de 2008 a Fevereiro de 2009, quanto à situação dos créditos do Estado que foram objecto de cessão em Dezembro de 2003 (ponto 2.2.2), incluindo o seu impacto na Receita de 2008 (menos € 213,5 milhões);
- da Contribuição de Serviço Rodoviário criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA (ponto 2.2.3), incluindo o seu impacto na Receita de 2008 (menos € 525,1 milhões);
- dos resultados obtidos com a auditoria à venda de bens penhorados pela Direcção-Geral dos Impostos (ponto 2.2.4).

[1] No caso em apreço, através da constituição de novas sociedades no(s) ano(s) seguinte(s), por conta do saldo entre a importância paga pela EDP em 2008 a título de "taxa de recursos hídricos" (€ 55,0 milhões) e a verba utilizada nesse ano (€ 18,8 milhões).

[2] Proveniente da percentagem de 5% do produto da alienação de bens em hasta pública (alínea c) do n.º 1 da Portaria n.º 131/94, de 4 de Março, alterada pelas Portarias n.º 598/96, de 19 de Outubro, e n.º 226/98, de 7 de Abril).

É de salientar que, pela primeira vez, esta execução orçamental foi previamente objecto de análise detalhada em Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Receita do Estado[1].

2.2.1 – Receita do Estado

A) Visão Global

A.1) Comparação da receita prevista com a receita cobrada

Conhecer os critérios técnicos e a metodologia utilizados para a elaboração das estimativas de receita constantes do Orçamento do Estado é relevante para efectuar a análise comparativa entre as receitas orçamentadas e as efectivamente realizadas. Por sua vez, uma apreciação dos fundamentos técnicos das previsões pode contribuir de forma positiva, a médio prazo, para a melhoria dos métodos de previsão e do processo orçamental.

Neste sentido, foi solicitada ao Ministério das Finanças e da Administração Pública informação sobre o método de cálculo e os critérios subjacentes às previsões das receitas fiscais e não fiscais, relativas aos anos de 2008 e de 2009, não tendo sido fornecidas quaisquer informações adicionais às que constam do Relatório que acompanhou a proposta de Lei do Orçamento do Estado e dos Relatórios de Orientação da Política Orçamental.

A informação constante dos referidos relatórios permite a comparação da receita prevista com a receita cobrada mas é insuficiente para efectuar uma análise comparativa, uma vez que limitar essa análise à simples realização de operações matemáticas ou à apreciação exclusiva de apenas um dos seus termos, nomeadamente, as receitas executadas, é um exercício com interesse relativo que fica aquém dos objectivos pretendidos com a apresentação da Conta Geral do Estado e a sua apreciação pela Assembleia da República.

A comparação entre a previsão e a execução da receita do Estado de 2008 revela que a execução da receita efectiva (€ 40.856,4 milhões) excedeu o orçamento inicial em € 209,7 milhões embora tenha sido inferior ao orçamento corrigido em € 1.161,9 milhões.

[1] Disponíveis em www.tcontas.pt:
Relatório n.º 1/2008 – AEORE de Janeiro a Junho de 2008.
Relatório n.º 1/2009 – AEORE de Janeiro a Setembro de 2008.
Relatório n.º 2/2009 – AEORE de Janeiro a Dezembro de 2008.

Quadro II.1 – Comparação da receita prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Créditos especiais	OE corrigido	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
					Inicial		Corrigido	
					Valor	%	Valor	%
Receitas Correntes	39 177,2	309,7	39 486,8	38 480,9	-696,3	-1,8	-1 006,0	-2,5
Receitas de Capital (1)	1 256,3	572,4	1 828,6	1 640,1	383,8	30,6	-188,5	-10,3
Outras Receitas (2)	213,3	489,5	702,8	735,4	522,1	244,8	32,6	4,6
Receita Efectiva	40 646,7	1 371,6	42 018,3	40 856,4	209,7	0,5	-1 161,9	-2,8
Passivos Financeiros	81 297,6	15 000,0	96 297,6	91 986,8	10 689,2	13,1	-4 310,8	-4,5
Total da receita	**121 944,4**	**16 371,6**	**138 315,9**	**132 843,2**	**10 898,9**	**8,9**	**-5 472,7**	**-4,0**

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

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

As alterações orçamentais com reflexo na receita resultaram integralmente da abertura de créditos especiais, os quais se traduziram ao nível do total da receita efectiva num aumento do valor inicialmente previsto em € 1.371,6 milhões e tiveram contrapartida, sobretudo, nos capítulos "Outras receitas de capital", "Saldos da gerência anterior", "Reposições não abatidas nos pagamentos" e "Transferências correntes" que representaram, respectivamente, 38,3%, 21,9%, 13,3% e 12,1% do total.

Assim, o orçamento corrigido não se configura como um ajustamento das previsões iniciais das receitas à execução que vai sendo apurada, registando apenas, no lado da receita, a compensação pelo aumento das dotações de despesa resultantes de alterações orçamentais efectuadas pelo Governo no uso das suas competências. Este procedimento leva, com frequência, ao empolamento das previsões de receitas cuja execução não difere do valor previsto no orçamento inicial ou nem sequer o atinge.

Face ao orçamento inicial, os desvios de -1,8% na execução das receitas correntes e de 30,6% na execução das receitas de capital foram decisiva e respectivamente influenciados pelos resultados dos impostos indirectos e das outras receitas de capital.

Nas receitas correntes importa ainda salientar que a execução dos impostos directos excedeu em € 532,3 milhões a respectiva previsão, o que, no entanto, não foi suficiente para compensar a falta de € 1.369 milhões nos impostos indirectos. Nas receitas de capital importa sublinhar que o excesso de € 1.399,4 milhões na execução de outras receitas de capital mais que compensou a falta de € 874,5 milhões verificada nos activos financeiros. Note-se ainda que a quase totalidade das outras receitas de capital não se encontrava prevista no orçamento inicial e foi obtida pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico atribuídos a operadoras eléctricas por € 1.382,5 milhões.

No conjunto das outras receitas são de destacar as reposições não abatidas nos pagamentos e o saldo da gerência anterior cujas execuções excederam as respectivas previsões iniciais em € 226,8 milhões e € 290,1 milhões.

Face ao orçamento inicial, a execução da receita fiscal registou no seu conjunto um desvio negativo de € 836,7 milhões (-2,3%), tendo o total dos impostos directos superado o valor orçamentado em € 532,3 milhões (3,6%) e o total dos impostos indirectos ficado aquém em € 1.369 milhões (-6,3%). O maior contributo para a taxa de execução nos impostos directos foi dado pela cobrança do IRC, que excedeu o orçamentado em € 441 milhões (8%), enquanto o desvio negativo dos impostos indirectos resultou

de não terem sido atingidos os valores previstos para todas as receitas, destacando-se a quebra de € 717,5 milhões no IVA, cuja redução da taxa normal de 21% para 20%[1], desde 1 de Julho de 2008, não tinha sido prevista no Orçamento do Estado.

A.2) Evolução da receita cobrada

No conjunto dos últimos cinco anos registou-se uma taxa média de crescimento nominal da receita efectiva de 5,7% que resultou, essencialmente, do comportamento das receitas correntes (5,8%) e, mais concretamente, da evolução da receita fiscal (5,8%).

Comparando os dados da execução de 2008 com os de 2007, importa referir que a execução da receita efectiva de 2008 foi inferior à do ano anterior em € 82,6 milhões (0,2%).

Quadro II.2 – Evolução da receita cobrada

(em milhões de euros)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
Receitas Correntes	30 695,1	32 198,4	35 106,9	38 444,3	38 480,9	4,9	9,0	9,5	0,1	5,8
Receitas de Capital	1 533,2	637,5	1 856,9	1 869,4	1 640,1	-58,4	191,3	0,7	-12,3	1,7
Outras Receitas	456,2	525,9	502,7	625,3	735,4	15,3	-4,4	24,4	17,6	12,7
Receita Efectiva	32 684,5	33 361,8	37 466,5	40 939,0	40 856,4	2,1	12,3	9,3	-0,2	5,7
Passivos Financeiros	38 026,4	54 735,1	57 245,8	91 134,6	91 986,8	43,9	4,6	59,2	0,9	24,7
Total da Receita	**70 710,9**	**88 096,9**	**94 712,3**	**132 073,6**	**132 843,2**	**24,6**	**7,5**	**39,4**	**0,6**	**17,1**

Fonte: SGR.

Relativamente às receitas correntes, o acréscimo de € 542,2 milhões nos impostos directos (repartido entre IRS e IRC) não foi suficiente para compensar a redução de € 584,2 milhões nos impostos indirectos que, por sua vez, resultou do decréscimo de € 636,7 milhões na receita do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e de € 269 milhões na receita do imposto sobre veículos (ISV).

Note-se que 82% (€ 525,1 milhões) da redução na receita do ISP se ficou a dever à substituição de uma parte da sua receita pela contribuição de serviço rodoviário criada[2] para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA. Esta substituição decorre da disposição legal[3] que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da contribuição.

A evolução negativa do ISV reflecte, segundo o Relatório da Conta Geral do Estado, o desagravamento fiscal dos veículos menos poluentes resultante das alterações introduzidas pela Lei do Orçamento do Estado para 2008. Note-se, porém, que a redução da receita deste imposto (-22,7%) excedeu claramente a quebra que foi prevista no Relatório do Orçamento do Estado (-5,4%).

Quanto às receitas de capital que, na sua totalidade, registaram uma redução de € 229,3 milhões, é de salientar o decréscimo, de € 1.483,6 milhões, verificado nos activos financeiros, o qual foi superior, em valor absoluto, ao acréscimo de € 1.179,8 milhões, registado em outras receitas de capital. Esta

[1] Artigo 1.º da Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho, que alterou a alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do IVA.

[2] Pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

[3] Artigo 7.º da Lei n.º 55/2007.

quebra deveu-se, essencialmente, ao facto de apenas terem sido obtidos € 0,2 milhões de receitas provenientes de reprivatizações (alienações de partes sociais de empresas) quando em 2007 a cobrança destas receitas tinha atingido € 1.400,3 milhões.

Importa realçar que o aumento verificado na execução de outras receitas de capital ficou a dever-se aos € 1.382,5 milhões recebidos pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico que não foram previstos no orçamento inicial, o que permitiu compensar a maior parte da quebra verificada nos activos financeiros.

O conjunto da receita fiscal registou um crescimento negativo (-0,1%) e foi inferior em 9,3 pontos percentuais ao verificado no ano anterior. Esta situação resultou, fundamentalmente, de uma quebra significativa nos valores da cobrança de ISP (menos € 636,7 milhões) e de ISV (menos € 269,0 milhões) que é consequência das alterações legislativas antes referidas. O aumento ocorrido nos valores da cobrança de IRS (€ 283,9 milhões), de IRC (€ 262,6 milhões) e de IVA (€ 231,1 milhões) não foi suficiente para a variação da cobrança da receita fiscal ser positiva.

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

Gráfico II.1 – Evolução da receita

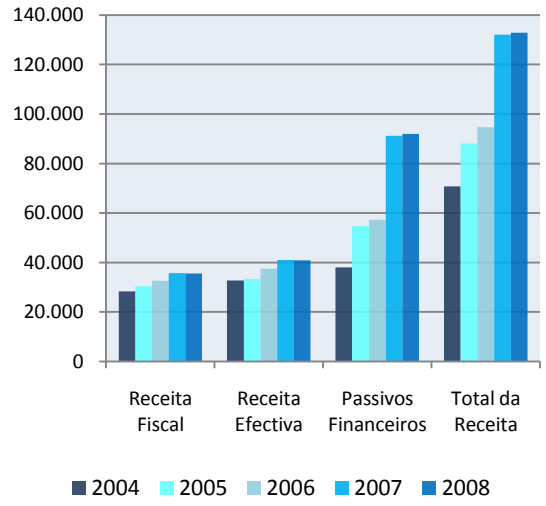
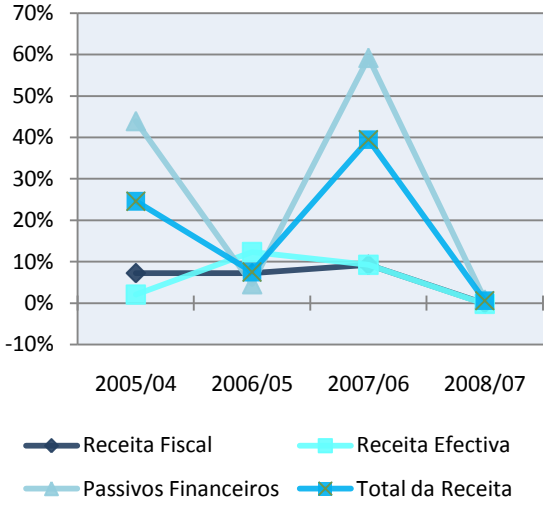


Gráfico II.2 – Taxas de crescimento nominal



No quadro seguinte apresentam-se os pesos do total da receita efectiva, receita fiscal e receita efectiva não fiscal, no produto interno bruto, em cada um dos anos e na média do quinquénio.

Quanto ao "Total da receita efectiva", verifica-se que o seu peso relativo diminuiu face a 2007, atingindo 24,6% do PIB em 2008. Por sua vez, o conjunto da receita fiscal viu também diminuir a sua importância neste agregado atingindo 21,4% em 2008, ou seja, menos 0,4 pontos percentuais do que no ano anterior embora tenha sido superior em 0,5 pontos percentuais ao valor médio do período em análise. O peso da "Receita efectiva não fiscal" no PIB em 2008 (3,2%) foi igual ao de 2007 mas superior em 0,3 pontos percentuais à média do período (2,9%).

Quadro II.3 – Peso da receita no PIB

(em percentagem)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Total da receita efectiva	22,7	22,4	24,1	25,1	24,6	23,8
Receita fiscal	19,7	20,4	21,0	21,8	21,4	20,9
Receita efectiva não fiscal	3,0	2,0	3,1	3,2	3,2	2,9

Fonte: CGE de 2004 a 2007, SGR e INE.

Finalmente, tomando como deflatores as taxas de variação dos preços implícitas no PIB, verifica-se que, no período de 2004 a 2008, a taxa média de crescimento real da receita efectiva fiscal foi de 3,2%, a da receita não fiscal foi de 2,5% e a do total da receita efectiva foi de 3,1%. Note-se que estas taxas foram superiores, em 2,2, 1,5 e 2,1 pontos percentuais, respectivamente, à taxa média de crescimento do produto no mesmo período (1%).

A.3) Execução e contabilização das receitas

A contabilização das receitas do Estado[1] é suportada pela utilização de dois sistemas informáticos: o Sistema de Gestão de Receitas, disponibilizado aos serviços intervenientes na contabilização, e o Sistema Central de Receitas utilizado pela Direcção-Geral do Orçamento para elaboração da Conta Geral do Estado.

No processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 intervieram a Direcção-Geral dos Impostos, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e a Direcção-Geral do Orçamento.

Em 2008, manteve-se a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado e que decorre da não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado, desde que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001.

Uma das principais condições para a correcta aplicação deste regime legal é a realização da dupla validação das operações de execução de receitas com contrapartida em fluxos financeiros.

A primeira, designada por validação financeira, é necessária para que o gestor da tesouraria do Estado (Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público) possa prestar a informação prevista no regime legal, confirmando o recebimento dos fundos cobrados e o pagamento dos fundos reembolsados ou restituídos. A segunda validação, designada por validação económica, é necessária para que as entidades administradoras das receitas possam prestar a informação prevista no regime legal e deve assegurar a correcta e integral afectação dos fundos cobrados, reembolsados ou restituídos, à respectiva classificação económica, bem como a certificação dos valores que se encontrem por cobrar, reembolsar ou restituir, mediante a conciliação da informação resultante da primeira validação com a das correspondentes operações sem contrapartida em fluxos financeiros.

[1] Regulada pela Lei n.º 91/2001 (Lei de Enquadramento Orçamental), de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro.

A validação económica torna a intervenção das entidades administradoras extensiva e decisiva para todas as operações de execução, constituindo esta a razão fundamental para imputar a responsabilidade pela contabilização das receitas do Estado às entidades que as administram.

Nestas circunstâncias, a aplicação integral do regime legal determina a contabilização das receitas pelas respectivas entidades administradoras, o que, até ao final de 2008, apenas foi observado por duas entidades (Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo) e, mesmo assim, em incumprimento das normas que determinam o fornecimento da informação diária sobre as respectivas receitas e a interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas e o Sistema de Gestão de Receitas.

Em 2008, voltaram a detectar-se situações de incumprimento de duas outras normas essenciais para o controlo do processo de contabilização, a norma que impõe o registo de todos os factos com relevância contabilística, em tempo oportuno, cronologicamente, pelos respectivos valores e sem que possam existir vazios, saltos ou lacunas na informação, e a norma que define a data-valor das operações de execução, designadamente, quando determina que a data-valor das operações de cobrança corresponde à data de recebimento dos fundos cobrados.

A primeira norma é infringida sempre que não forem registadas no Sistema de Gestão de Receitas todas as operações com validação financeira. Refira-se que o facto da validação económica ser necessária para classificar cobranças como receitas não impede que os fundos recebidos sejam registados (como operações extra-orçamentais) até que essa validação seja efectuada. Note-se, a título exemplificativo, que a não aplicação deste procedimento levou a que cobrança coerciva, no valor de € 20,2 milhões, não tivesse sido registada no Sistema de Gestão de Receitas por ter transitado para 2009 sem ter sido objecto de validação económica.

A segunda norma é infringida sempre que a data-valor atribuída a uma receita, na sequência da respectiva validação económica, seja diferente da data do recebimento dos fundos afectos a essa receita. Em 2008 e para além de toda a cobrança transitada para 2009 sem validação económica (incluindo a cobrança coerciva já referida) foram detectadas, nesta situação, as receitas provenientes da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico e a maior parte das receitas da alienação de imóveis do Estado.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, o Tribunal tem vindo a calcular, desde 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva[1] que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas.

[1] O indicador de fiabilidade tempestiva da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente em que o numerador é o produto do valor da informação original de cada período de incidência mensal (em euros) pelo respectivo período tempestivo (em dias) e o denominador é a soma de uma sequência de produtos em que o primeiro é o mesmo do numerador e os restantes multiplicam o valor absoluto de cada alteração (em euros) pelo desfasamento entre a respectiva data de registo e o final do respectivo período tempestivo (em dias).

O indicador de fiabilidade tempestiva representa o peso relativo da informação original registada no período tempestivo face à informação total ponderada pelo desfasamento verificado entre ambas. Note-se que este indicador pondera não só os atrasos no registo da informação como a dimensão das alterações efectuadas à informação original. Saliente-se ainda que este indicador permite aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização.

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução do indicador de fiabilidade tempestiva[1] da informação original face à definitiva.

Quadro II.4 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Com passivos financeiros	21,8	28,5	27,4	22,1	12,5	14,6	49,2
Sem passivos financeiros	35,0	51,4	49,3	41,9	18,9	63,2	26,0

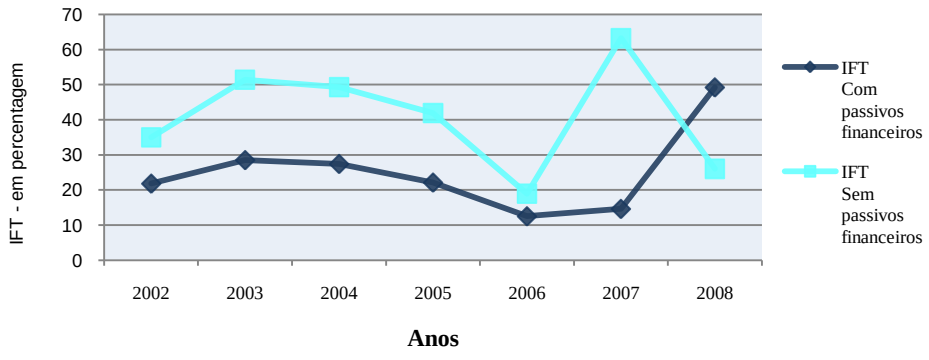
Fonte: SCR e SGR

Os resultados mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a apenas 49,2% do valor da informação total, o que significa que apenas 49,2% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva.

O registo das receitas orçamentais não efectivas (passivos financeiros), pelo seu peso na receita total, influenciam de forma significativa os resultados do indicador, o que tem justificado que, como análise complementar, também se proceda ao seu apuramento sem considerar essas receitas.

Até 2008, a prática que vinha sendo seguida consistia em efectuar o registo dos passivos financeiros pela sua totalidade, com data-valor de 31 de Dezembro de cada ano e através da última das operações orçamentais de encerramento da respectiva Conta, a qual só era executada após Abril do ano seguinte. Por esta razão, como se evidencia no gráfico seguinte, o cálculo do indicador sem passivos financeiros apresentava sempre valores superiores aos do seu apuramento considerando o total dos registos.

Gráfico II.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva



[1] O indicador de fiabilidade tempestiva é também aplicado à informação registada na contabilidade da tesouraria do Estado como se reporta no ponto 2.8.

Para 2008, a Direcção-Geral do Orçamento procedeu, pela primeira vez, ao registo tempestivo dos passivos financeiros no Sistema de Gestão de Receitas (em Fevereiro de 2009, com data-valor de 31 de Dezembro de 2008), pelo que este registo teve, ao contrário do que sucedeu em anos anteriores, um efeito positivo no indicador[1]. Porém, não considerando os registos associados aos passivos financeiros, tem de salientar-se que o indicador apenas atinge 26% o que representa uma clara regressão face à situação verificada no ano de 2007.

Para efeito da avaliação da execução e contabilização das receitas do Estado foi também efectuada a análise de operações de carácter excepcional, assim designadas por se configurarem como excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado, designadamente quanto à respectiva data-valor.

Note-se que as entidades administradoras se encontram obrigadas, pelo disposto no regime legal, a contabilizar como data-valor da cobrança das respectivas receitas a data do seu recebimento. As operações de carácter excepcional configuram-se como alterações, através de movimentos escriturais, de operações previamente efectuadas por entidades administradoras. Face ao disposto no regime legal de contabilização das receitas e às demais competências atribuídas à Direcção-Geral do Orçamento, o Tribunal entende que esta é a única entidade que pode contabilizar operações de carácter excepcional e assumir a inerente responsabilidade por essa contabilização. São exemplos de operações de carácter excepcional as que são registadas para encerramento da Conta Geral do Estado e as que contabilizam no próprio ano e ao abrigo do respectivo período complementar, receitas obtidas no ano seguinte.

Em 2008, verificou-se que, à excepção das operações de encerramento, as restantes operações de carácter excepcional não foram relevadas como tal, nem foram contabilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento.

Um dos casos nesta situação é o das operações através das quais foram transferidos valores cobrados e reembolsados da Receita de 2008 para a de 2007 em consequência de despacho do Ministro das Finanças[2]. Em cumprimento deste despacho, as quantias arrecadadas nos dias 1 e 2 de Janeiro de 2008, cujo prazo de pagamento normal tivesse terminado a 31 de Dezembro de 2007, foram consideradas para efeitos contabilísticos como tendo sido cobradas nesse dia, independentemente da data-valor da cobrança que lhes tivesse sido atribuída nos sistemas próprios de cada imposto. Também os valores dos reembolsos pagos ou compensados nos dias 1 e 2 de Janeiro de 2008 foram considerados, para efeitos contabilísticos, como tendo sido pagos em 31 de Dezembro de 2007.

Outro dos casos é o do conjunto de operações relativas à transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico e a contratos de concessão de recursos hídricos, no valor global de € 1.382,5 milhões.

A transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico, a favor de empresas titulares de centros electroprodutores, ficou sujeita ao pagamento de um valor de equilíbrio económico-financeiro[3].

Em 7 de Abril de 2008, a EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, efectuou o pagamento ao Estado de € 759,0 milhões, como contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico de 26 centrais hídricas por um período que se estende, em média, até 2047. O montante global resultante da aplicação da taxa de recursos hídricos, relativamente ao período de validade dos contratos de

[1] A operação de contabilização dos passivos financeiros em 2008 é analisada no ponto 2.9.

[2] O Ministro de Estado e das Finanças, na sequência da tolerância de ponto concedida à função pública no dia 31 de Dezembro de 2007, determinou a prorrogação para 2 de Janeiro de 2008 do prazo para cumprimento das obrigações fiscais, cujo prazo terminasse a 31 de Dezembro de 2007.

[3] Nos termos do n.º 6 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio.

concessão, foi fixado em € 55,0 milhões e considerado incluído no pagamento do valor de equilíbrio económico e financeiro previamente referido[1].

Em 28 de Abril de 2008 deram entrada na tesouraria do Estado € 53,1 milhões, pagos pela EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, como contrapartida pela adjudicação provisória da exploração da barragem de Foz Tua, por um prazo de 75 anos, a partir da sua entrada em funcionamento.

Estas verbas, no montante global de € 812,1 milhões, que ficaram registadas na contabilidade da tesouraria do Estado, numa conta extra-orçamental criada com a designação "Regularização de Verbas no Domínio Hídrico", vieram a ser transferidas para receita do Estado e contabilizadas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, no Sistema de Gestão de Receitas, da seguinte forma: € 466,2 milhões, com data-valor de 16 de Junho, € 55,0 milhões, com data-valor de 30 de Outubro e os restantes € 290,8 milhões, com data-valor de 30 de Dezembro.

Finalmente, em 5 de Janeiro de 2009, deram entrada na tesouraria do Estado € 570,4 milhões obtidos por contrapartida de contratos de concessão de recursos hídricos estabelecidos com a Iberdrola (€ 303,7 milhões), a EDP (€ 231,7 milhões) e a Endesa (€ 35,0 milhões), que foram registados como receita de 2008, ao abrigo do período complementar da receita[2].

Relativamente aos resultados globais da Conta Geral do Estado, analisada a informação constante do Mapa I - Receitas dos serviços integrados, por classificação económica, não se apuraram divergências relativamente à informação constante do Sistema de Gestão de Receitas. No entanto, dado o crescimento do saldo das receitas a cobrar administradas pela Direcção-Geral dos Impostos, procedeu-se à análise do ciclo de liquidação de cada balcão, tendo-se apurado erros e incoerências que colocam em causa a fiabilidade do processo de contabilização.

Neste âmbito salienta-se o facto de, à excepção do IRC e das liquidações prévias de IVA, o saldo das liquidações contabilizadas em 2008 e não anuladas ou pagas até ao final do ano ter acrescido ao saldo que tinha transitado do ano anterior. No entanto, a autonomização da receita de execução fiscal num balcão próprio deveria implicar que as liquidações que compunham o saldo que transitou de 2007 tivesse, por falta de pagamento, evoluído para execução fiscal e, desse modo, sido transferido para o balcão afecto à receita arrecadada em execução fiscal, o que não se verificou.

Para além disso, o balcão referente às receitas das autoliquidações de IVA apresenta saldo quando tal não se justifica na medida em que tratando-se de autoliquidações, em cada ano, o valor liquidado deve corresponder ao cobrado.

Pelo seu impacto na determinação dos saldos e na fiabilidade do processo de contabilização da receita administrada pela Direcção-Geral dos Impostos, foi analisada a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal, tendo-se verificado que subsistem problemas já identificados em anos anteriores, designadamente:

[1] Despacho Conjunto n.º 28321/2008 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, do Ministério do Ambiente, do Ministério do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia e da Inovação, que foi publicado no Diário da Republica, 2.ª Série, de 5 de Novembro.

[2] Despacho exarado pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, em 14 de Janeiro de 2009. O período complementar da receita encontra-se estabelecido no n.º 6 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto de execução orçamental), disposição que veio permitir a efectivação até 19 de Janeiro de 2009, dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2008.

- a contabilização desta receita no Sistema de Gestão de Receitas continua a não utilizar as operações de execução específicas que se encontram legalmente previstas[1];
- a transferência das liquidações que evoluem para execução fiscal continua a não ser efectuada por recurso à operação de execução "envio para cobrança coerciva" mas sim por dedução à liquidação do balcão emissor;
- a data-valor inscrita no Sistema de Gestão de Receitas é a de validação pelo Sistema de Distribuição de Receita quando deveria corresponder à data da efectiva cobrança.

Ainda no âmbito da receita arrecadada em execução fiscal, verificou-se que o facto de terem sido declaradas prescritas dívidas no valor de € 301,7 milhões[2] não teve qualquer reflexo na contabilização da receita do Estado.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Em 2008, manteve-se a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado e que decorre da não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado, desde que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001.

Com efeito, a aplicação deste regime legal permitiria cumprir, nos termos pretendidos pelo Tribunal, a finalidade do modelo de contabilização que consiste no registo tempestivo da informação fiável destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo.

A não aplicação deste regime é confirmada, de forma inequívoca, pela subsistência da intervenção dos designados cofres do Tesouro na contabilização das receitas (que deveria ter cessado com a aplicação do regime) e pelo facto de não ter sido ainda exarado qualquer despacho nos termos do que está previsto para efectivar a transição das entidades administradoras das receitas, à medida que estas entidades fossem reunindo as condições adequadas.

Saliente-se que, até ao final de 2008, a contabilização das receitas pelas respectivas entidades administradoras, como determina o regime, apenas foi observada por duas entidades (Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo) e, mesmo assim, em incumprimento das normas que determinam o fornecimento da informação diária sobre as respectivas receitas e a interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas e o Sistema de Gestão de Receitas.

Na sequência de recomendações do Tribunal para que sejam tomadas as medidas adequadas para ser dado cumprimento ao previsto no regime legal, o Ministro das Finanças informou o Tribunal que seria implementado, até ao final de 2010, um sistema de contabilização da receita fiscal sob a

[1] Na Portaria n.º 1122/2000.

[2] Do Relatório da Conta Geral do Estado consta que, no ano de 2008, foram declaradas prescrições no valor de € 1.400,4 milhões. O Tribunal apurou junto do Ministério das Finanças que este valor contempla € 1.098,7 milhões referentes a dívidas objecto de cessão, pelo que se conclui que foram declaradas prescritas dívidas não cedidas no valor de € 301,7 milhões.

responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos, conjuntamente com uma interligação automática do mesmo com o Sistema de Gestão de Receitas. Por sua vez, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo comunicou a conclusão do planeamento e das especificações técnicas do projecto de interligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira ao Sistema de Gestão de Receitas.

Recomendação 2 – PCGE/2008

> *O Tribunal continua a recomendar ao Governo que providencie a concretização, nos prazos e nos termos anunciados, dos projectos da Direcção-Geral dos Impostos já em curso, bem como as condições necessárias para que o projecto de interligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira ao Sistema de Gestão de Receitas seja também implementado até ao final de 2010.*

Em 2008, também se manteve a intervenção do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público na contabilização das receitas do Estado, apesar desta entidade não poder ser considerada administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de quaisquer receitas, falhando deste modo o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo regime legal. Esta intervenção acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas, uma vez que consiste apenas no registo de valores cobrados com recurso a operações de autoliquidação e não abrange as efectivas operações de liquidação.

Porém, a consequência mais grave desta situação é que não possa ser atribuída a responsabilidade legalmente imputável nos termos deste diploma. Com efeito, as únicas entidades legalmente responsáveis pela contabilização das receitas são as respectivas entidades administradoras que, neste caso, não estão a exercer essa função, impossibilitando a atribuição dessa responsabilidade.

Nesta situação encontra-se, por exemplo, a contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado[1], uma vez que cabe à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a gestão do património imobiliário do Estado mas não lhe foi conferido o estatuto de entidade administradora das respectivas receitas.

Recomendação 3 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda ao Governo que providencie as condições legalmente previstas para que a responsabilidade pela contabilização das receitas do Estado possa ser integralmente assumida pelas respectivas entidades administradoras nomeadamente, para efeito da execução do Orçamento da Receita dos serviços integrados do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas.*

O registo da cobrança de receitas do Estado com data-valor incorrecta, porque diferente da data de recebimento dos fundos, não só contraria o regime legal de contabilização das receitas como coloca em causa o exercício de um efectivo controlo.

O Tribunal volta a salientar que a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal é um dos exemplos de incorrecção da data-valor, uma vez que a data registada como tal no Sistema de Gestão de Receitas continua a ser a da respectiva validação e não a do seu recebimento. A necessidade de corrigir esta prática é reforçada pela observação da subsistência do saldo da conta extra orçamental à qual é afecta a cobrança coerciva ainda sem validação pela respectiva entidade administradora (Direcção-Geral dos Impostos).

[1] Objecto de análise específica no ponto 2.7.2.

Recomendação 4 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que a data-valor com que as receitas do Estado (incluindo as arrecadadas em execução fiscal) são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efectivo recebimento, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 7.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.*

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

O Tribunal entende que todos os valores cobrados por operações de execução de receitas com validação financeira devem ser registados no Sistema de Gestão de Receitas, incluindo aqueles cujas operações, no final do respectivo período tempestivo, não tenham sido objecto de validação económica.

O facto da validação económica ser necessária para classificar os valores cobrados como receitas não impede que os fundos recebidos sejam registados como operações extra-orçamentais até serem validados pela respectiva entidade administradora. A aplicação deste procedimento representaria um ganho de eficácia ao nível do controlo e um maior rigor na contabilização, na medida em que, ao contrário do que tem sucedido, permitiria registar no Sistema de Gestão de Receitas a totalidade dos fluxos financeiros associados às receitas a contabilizar e não apenas uma parte, como se tem vindo a verificar.

Note-se, a título exemplificativo, que a não aplicação deste procedimento levou a que cobrança coerciva, no valor de € 20,2 milhões, não tivesse sido registada em 2008 no Sistema de Gestão de Receitas por ter transitado para 2009 sem ter sido objecto de validação económica.

Recomendação 5 – PCGE/2008

> *O Tribunal volta a recomendar que sejam registadas no Sistema de Gestão de Receitas todas as receitas com validação financeira, incluindo as que não tenham sido objecto de validação económica, até ao final do respectivo prazo de contabilização tempestiva, devendo os valores cobrados que se encontrem por validar ou regularizar ser registados como operações extra-orçamentais.*

Os procedimentos de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal geram incoerências na determinação dos saldos de liquidação e impedem a identificação do valor da receita por cobrar.

Enquanto não for integralmente implementado o modelo de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal e a transferência das liquidações para o balcão afecto à contabilização desta receita continuar a ser efectuada por dedução à liquidação do balcão emissor, os saldos constantes da Conta continuarão a não expressar, como deveriam, o valor das receitas orçamentais por cobrar.

A incorrecção na determinação dos saldos também se fica a dever ao facto das prescrições, no valor de € 301,7 milhões, não terem sido objecto de contabilização, provocando uma sobrevalorização do saldo de liquidação no balcão afecto à contabilização da receita arrecadada em execução fiscal, facto que é também demonstrativo da falta de fiabilidade do processo de contabilização.

Recomendação 6 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que as prescrições de dívidas não cedidas sejam objecto de contabilização no Sistema de Gestão de Receitas, o que contribuirá para a correcta determinação dos saldos das receitas por cobrar.*

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A prestação de informação fiável de forma tempestiva é considerada pelo Tribunal como uma condição essencial para avaliar positivamente o sistema de contabilização e controlo da execução do orçamento da receita do Estado.

Os valores apurados para o indicador de fiabilidade tempestiva (49,2% considerando o total das receitas e 26% procedendo ao cálculo do indicador sem os passivos financeiros) comprovam, à semelhança do apurado para os anos anteriores, que a utilização do Sistema de Gestão de Receitas e do Sistema Central de Receitas continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade e de fiabilidade do processo de contabilização da receita do Estado.

Estes valores, que representam uma regressão face ao processo de contabilização da receita de 2007, resultam essencialmente do atraso na contabilização da receita administrada pela Direcção-Geral dos Impostos, entidade relativamente à qual se apurou um indicador de apenas 21%.

Em 2008, verificou-se que, à excepção das operações de encerramento, as restantes operações de carácter excepcional não foram relevadas como tal, nem foram contabilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento.

Um dos casos nesta situação é o das operações através das quais foram transferidos € 56,2 milhões da Receita de 2008 para a de 2007, na sequência do despacho do Ministro das Finanças que ordenou que as quantias arrecadadas e os reembolsos pagos ou compensados nos dias 1 e 2 de Janeiro de 2008 fossem considerados, para efeitos contabilísticos, com a data-valor de 31 de Dezembro de 2007. Esta operação sendo excepcional, na medida em que estes registos configuram excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado, devido à alteração da data-valor de 1 e 2 de Janeiro de 2008 para 31 de Dezembro de 2007, deveria ter sido assumida pela Direcção-Geral do Orçamento e não pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

Outro dos casos é o do conjunto de operações relativas à transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico e a contratos de concessão de recursos hídricos, no valor global de € 1.382,5 milhões. Note-se que estas concessões não se encontravam previstas no orçamento inicial e justificaram o aumento na execução de outras receitas de capital o que permitiu compensar a maior parte da quebra verificada nos activos financeiros.

O Tribunal considera inquestionável o carácter excepcional destas operações, pelo facto de às mesmas corresponderem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio e longo prazo, não sendo assim repetíveis a curto prazo. Para além disso, estas operações também se configuram como excepcionais em termos contabilísticos, porque foram registadas com data-valor posterior à do recebimento dos fundos. Deste modo, tal como o Tribunal tem recomendado para todas as operações que configuram excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado, o seu registo no Sistema de Gestão de Receitas deveria ter sido assumido pela Direcção-Geral do Orçamento e não pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, como se verificou.

O Tribunal considera que a execução e a contabilização destas operações devem ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento porque só assim se assegura o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas. Para além disso, este procedimento vem suprir uma lacuna importante na informação sobre estas operações através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional, por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

Recomendação 7 – PCGE/2008

> *O Tribunal volta a recomendar que seja a Direcção-Geral do Orçamento a assumir a responsabilidade pela execução e contabilização (através de movimentos escriturais) das operações que se configurem como excepções ao regime legal de contabilização das receitas.*

A análise do processo de contabilização de 2008 permitiu verificar a subsistência:

- do incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria;
- de um modelo de contabilização suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas cujas funcionalidades não se encontram ainda integralmente implementadas;
- da falta de fiabilidade tempestiva da informação;
- de erros e incoerências com impacto significativo na contabilização;
- de situações que devendo ter reflexo na receita do Estado não foram objecto de contabilização;
- da falta de fiabilidade dos saldos de liquidação apurados para as receitas administradas pela Direcção-Geral dos Impostos.

Deste modo, a análise do processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 leva o Tribunal a manter uma posição de reserva face aos resultados obtidos.

2.2.2 – Créditos do Estado objecto de cessão

A) Visão Global

A Direcção-Geral dos Impostos, entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003, presta periodicamente ao cessionário informação sobre esses créditos e sobre a cobrança realizada[1]. A prestação dessa informação é efectuada em relatórios mensais e semi-anuais, nos termos e prazos definidos contratualmente tendo, para o período em análise, sido elaborados doze relatórios mensais e dois relatórios semi-anuais.

O Tribunal avaliou a fiabilidade da informação prestada nesses relatórios através do seu confronto com ficheiros informáticos contendo a respectiva discriminação por crédito. Avaliou, também, a execução da cobrança dos créditos cedidos, em função dos valores registados nos relatórios, e o impacto da cessão de créditos na receita do Estado de 2008, através da identificação e análise dos registos no Sistema de Gestão de Receitas e na contabilidade da tesouraria do Estado.

Nos termos contratuais, deixou de ser possível efectuar substituições de créditos após o dia 20 de Junho de 2007 devendo, a partir dessa data, ser readquiridos pelo Estado os créditos da Carteira referentes a dívidas inexistentes ou inexigíveis por factos anteriores à data de separação.

O grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão é apurado pelo quociente entre a cobrança efectiva registada nos relatórios destinados ao cessionário e a cobrança prevista nos

[1] Como prevê o n.º 2 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003.

documentos contratuais[1]. O quadro seguinte expressa a evolução deste grau de execução até ao final do décimo período de cobrança.

Quadro II.5 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão

(em milhões de euros)

Relatório Semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		No período	Acumulada	No período	Acumulada	No período	Acumulada
1	31-08-2004	606,8	606,8	305,3	305,3	50,3	50,3
2	28-02-2005	282,4	889,2	132,1	437,4	46,8	49,2
3	31-08-2005	234,1	1 123,2	186,8	624,2	79,8	55,6
4	28-02-2006	215,5	1 338,7	170,5	794,7	79,1	59,4
5	31-08-2006	179,2	1 517,9	162,3	957,0	90,6	63,0
6	28-02-2007	163,9	1 681,7	143,9	1 100,9	87,8	65,5
7	31-08-2007	134,6	1 816,3	131,9	1 232,8	98,0	67,9
8	29-02-2008	123,0	1 939,3	183,6	1 416,4	149,2	73,0
9	31-08-2008	99,1	2 038,4	90,4	1 506,7	91,2	73,9
10	28-02-2009	90,8	2 129,2	104,7	1 611,5	115,3	75,7

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

Em 28 de Fevereiro de 2009, 65 meses após a data da separação (30 de Setembro de 2003), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo os juros de mora acrescidos à cobrança dos créditos cedidos) era de 75,7% da previsão apresentada nos documentos contratuais. Este resultado acentua a gradual aproximação da cobrança efectiva à prevista que, desde o terceiro relatório, tem sido expressa pelo crescimento do grau de execução, em termos acumulados.

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

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

Gráfico II.4 – Cobrança de créditos do Estado (por período)

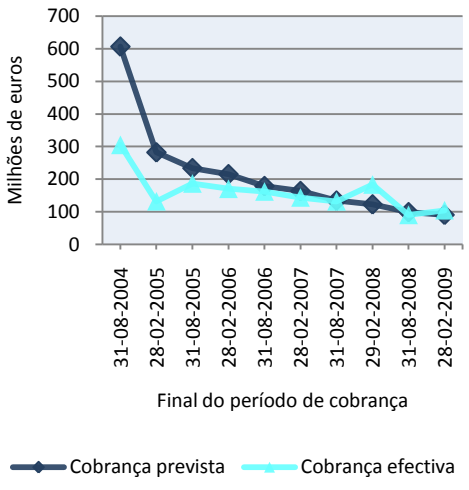
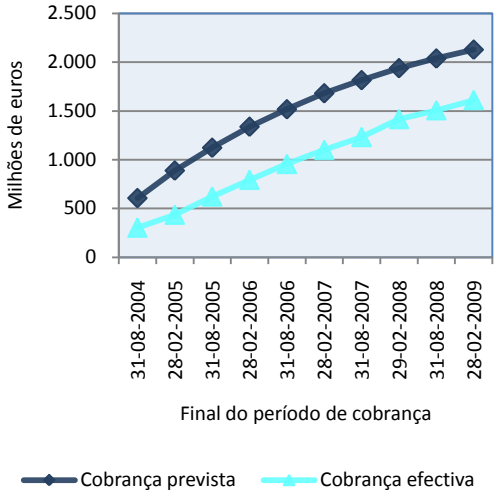


Gráfico II.5 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada)



Excluindo da cobrança os juros de mora, no final do décimo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão correspondia a 13,2% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões), salientando-se que as anulações, substituições e declarações em falhas efectuadas até essa data correspondiam, respectivamente, a 34,1%, 33,7% e 20,5% do mesmo valor, como se observa no quadro seguinte.

Quadro II.6 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009

(em milhões de euros)

Designação	Do Primeiro ao Oitavo Relatórios semi-anuais	Nono Relatório semi-anual	Décimo Relatório semi-anual	Total	Em % da Carteira de Créditos em 30-09-2003
Créditos Violados	3 187,2	0,0	0,0	**3 187,2**	33,7
Créditos Substitutos	3 187,2	0,0	0,0	**3 187,2**	33,7
Declarações em falhas	1 481,5	68,0	388,3	**1 937,7**	20,5
Anulações	1 160,8	19,7	2 038,8	**3 219,3**	34,1
Cobranças	1 097,3	68,9	77,1	**1 243,3**	13,2

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

O impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 consistiu na dedução, à receita desse ano, da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (€ 213,5 milhões) [1].

A cobrança de créditos de impostos sobre o rendimento (€ 110 milhões) representou 0,7% da receita líquida de IRS e de IRC registada na Conta Geral do Estado de 2008 (€ 15.286,4 milhões), enquanto a cobrança de créditos de imposto sobre o valor acrescentado (€ 95,7 milhões) equivaleu a 0,7% da receita líquida de IVA registada naquela Conta (€ 13.427,5 milhões). A restante cobrança (€ 7,7

[1] Note-se que este valor foi apurado para o ano de 2008 enquanto a cobrança registada nos 9.º e 10.º Relatórios semi-anuais (€ 195,1 milhões incluindo os juros acrescidos) se refere ao período de 1 de Março de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009.

milhões) foi atribuída a créditos de outras receitas do Estado incluindo juros (compensatórios e de mora).

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Relativamente à situação dos créditos do Estado cedidos no final de 2003, o confronto da informação sobre a composição e o valor em dívida da Carteira, no final do nono e do décimo períodos de cobrança, revelou a existência das divergências indicadas no quadro seguinte.

Quadro II.7 – Divergências sobre a carteira de créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009

(em milhões de euros)

Origem dos Valores / Descrição	Ficheiro	Relatório	Divergência
Nono período (1 de Março a 31 de Agosto de 2008)			
Carteira de Créditos (*)	9 778,0	9 446,1	331,9
Créditos Violados	198,5	0,0	198,5
Anulações	88,1	19,7	68,4
Décimo período (1 de Setembro de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009)			
Carteira de Créditos (*)	9 692,5	9 446,1	246,3
Créditos Violados	85,5	0,0	85,5
Anulações	3 434,1	2 038,8	1 395,3

(*) Valor nominal

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, continuam a verificar-se divergências de dimensão assinalável no valor nominal da Carteira de Créditos que colocam em causa a fiabilidade da informação prestada sobre a composição da mesma, uma vez que esta composição só pode ser alterada por substituição de créditos, não devendo esta substituição alterar o valor nominal da Carteira.

Assinala-se, nestas circunstâncias, que a inexistência de Créditos Violados nos períodos de cobrança posteriores a Junho de 2007, segundo os respectivos relatórios semi-anuais, é colocada em causa pela existência de € 27,7 milhões[1] (oitavo período), € 198,5 milhões (nono período) e € 85,5 milhões de Créditos Violados (décimo período) nos ficheiros de dados que os deveriam suportar. Segundo estes ficheiros informáticos, existem € 311,7 milhões de Créditos Violados que não foram registados nos relatórios semi-anuais nem foram objecto de substituição ou reaquisição.

As divergências apuradas revelam que se mantém a pertinência e oportunidade das observações que o Tribunal tem vindo a efectuar desde 2004, ou seja, que a Direcção-Geral dos Impostos continua a não dispor de procedimentos nem de mecanismos de salvaguarda e de controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios. O resultado desse confronto coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e constitui uma limitação à análise dos valores em causa e à extensão dos comentários produzidos.

[1] A situação relativa ao oitavo período de cobrança (1 de Setembro de 2007 a 29 de Fevereiro de 2008) foi reportada no Parecer sobre a CGE de 2007. A DGITA, em sede de contraditório a este Parecer, confirmou que o ficheiro de Créditos Violados remetido ao Tribunal de Contas correspondia à informação residente na base de dados da titularização e validada pela DGCI.

O Tribunal considera grave que, cinco anos e meio após ter sido iniciado o reporte desta cessão de créditos, permaneça a incapacidade da Direcção-Geral dos Impostos em identificar as parcelas correspondentes aos valores agregados registados nos relatórios destinados ao cessionário. Para além de merecer reiterada crítica do Tribunal, esta incapacidade coloca dúvidas sobre o modo como tem sido, de facto, apurada a informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos.

2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário

A) Visão Global

A contribuição de serviço rodoviário foi criada[1] para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA e incide sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e dele não isentos.

A lei que criou esta contribuição também determinou[2] a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis, em consequência da criação da contribuição de serviço rodoviário que, deste modo, representou, no ano de 2008, uma quebra de € 525,1 milhões na receita de ISP.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Face ao conteúdo normativo das disposições legais aplicáveis aos vários aspectos de que se reveste a problemática da contribuição de serviço rodoviário e tendo em conta os artigos 103.º, 105.º e 106.º da Constituição, a Lei de enquadramento orçamental e a legislação fiscal aplicável, o Tribunal de Contas considera que a contribuição de serviço rodoviário tem as características de um verdadeiro imposto ou, pelo menos, que dada a sua natureza não pode deixar de ser tratada como imposto pelo que, sendo considerada como receita do Estado, não pode deixar de estar inscrita no Orçamento do Estado, única forma de o Governo obter autorização anual para a sua cobrança.

Com efeito, a contribuição de serviço rodoviário é devida ao Estado, na medida em que é este o sujeito activo da respectiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da universalidade e da plenitude impõem a inscrição da previsão da cobrança da sua receita na Lei do Orçamento do Estado de cada ano.

Assim, incumbindo ao Estado, por obrigação legal e contratual, afectar o produto da receita proveniente da cobrança da contribuição de serviço rodoviário à EP - Estradas de Portugal, SA, deve a Lei do Orçamento do Estado de cada ano prever a transferência de tal produto, a título de despesa, para esta entidade como compensação da receita cobrada. Admitindo, ainda assim, que a contribuição de serviço rodoviário possa ter a natureza de contribuição especial a respectiva receita não está sujeita às regras da não consignação – e respectivas excepções – previstas no artigo 7.º da Lei de enquadramento orçamental, já que a referida receita não pode ser legalmente desviada para fim diverso.

[1] Pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.
[2] Artigo 7.º da Lei n.º 55/2007.

Face ao exposto, não se antevê suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para a contribuição de serviço rodoviário ser paga directamente a uma sociedade anónima, sem passar pelo Orçamento do Estado.

Para além disso, o Tribunal de Contas não pode deixar de assinalar que esta situação leva a uma saída de receitas e despesas da esfera orçamental e, por consequência, da sua execução, o que conduz à degradação, nesta sede, do âmbito do controlo das receitas e despesas públicas.

Recomendação 8 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que a contribuição do serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP - Estradas de Portugal, SA, como despesa orçamental.*

2.2.4 – Venda de bens penhorados

A) Visão Global

A venda de bens penhorados pela Direcção-Geral dos Impostos foi objecto de uma auditoria que visou avaliar os sistemas de informação e de controlo interno, em especial, o Sistema Informático de Gestão de Vendas Coercivas[1].

A Direcção-Geral dos Impostos definiu como objectivos para a área da justiça tributária, em 2008, diminuir a taxa de incobrabilidade das receitas fiscais, aumentar a taxa de cumprimento voluntário (pela redução de 5% do valor da dívida instaurada), baixar o saldo da dívida pendente (em 10%) e realizar a cobrança coerciva prevista de € 1.500 milhões.

A venda de bens penhorados constitui um dos meios processuais para a cobrança das dívidas fiscais, contribuindo assim para a realização do objectivo definido para a cobrança coerciva global. A marcação de vendas é, aliás, considerada pela Direcção-Geral dos Impostos como *"o instrumento mais eficaz de coerção do devedor do ponto de vista da cobrança das dívidas em execução fiscal"*[2].

A fase da venda de bens penhorados exige especiais medidas de controlo que garantam o rigor e a transparência da respectiva tramitação processual, designadamente a segurança e a integridade da informação e a legalidade dos actos praticados.

O Sistema Informático de Gestão de Vendas Coercivas disponibiliza a informação necessária à realização da venda de bens penhorados e automatiza os respectivos procedimentos, desde o registo da venda até à sua adjudicação. Este sistema é considerado pela Direcção-Geral dos Impostos como um sistema de gestão de vendas e não apenas de registo de informação sobre vendas.

O processamento electrónico de dados exige controlos específicos que garantam a fiabilidade dos registos, o estrito cumprimento das normas legais e das normas internacionais de certificação e de segurança dos sistemas informáticos. Contudo, aquele sistema não se encontra certificado e não existe uma entidade legalmente habilitada no âmbito da administração pública para esse efeito.

[1] Relatório n.º 48/2009 – 2.ª Secção.

[2] Relatório de Actividades da Justiça Tributária – 2008, página 35.

Em 2008 e segundo os dados registados nos sistemas de informação da Direcção-Geral dos Impostos, os principais actos realizados na fase da venda foram assim distribuídos: 31.146 vendas marcadas; 3.043 vendas realizadas; 10.247 vendas suspensas; e 13.497 anulações da marcação de vendas.

A distribuição das vendas realizadas, por tipo de bens alienados, consta do quadro e gráfico seguintes.

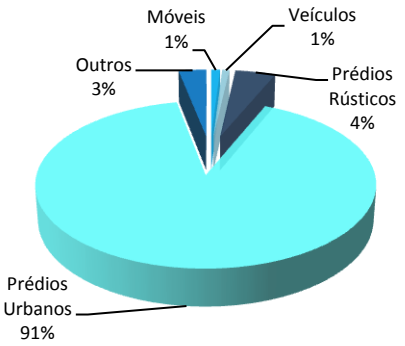
Quadro II.8 – Vendas realizadas, por tipo de bens

(em milhões de euros)

Tipo de Bens	Número de Vendas	Número de Vendas (%)	Valor das Vendas	Valor das Vendas (%)
Prédios Urbanos	1 733	57	107,5	91
Prédios Rústicos	416	14	5,3	4
Móveis	384	13	1,1	1
Veículos	374	12	1,0	1
Outros	136	4	3,7	3
Total	**3 043**	**100**	**118,6**	**100**

Fonte: DGCI/DGITA

Gráfico II.6 – Valor das vendas, por tipo de bens



Em 2008, a venda de prédios urbanos assumiu especial destaque no conjunto dos bens alienados não só em número (1.733 e 57% do total) mas sobretudo em valor (€ 107,5 milhões e 91% do total).

Em Julho de 2008, o produto de vendas que se encontrava por imputar aos processos executivos foi quantificado pela auditoria interna da Direcção-Geral dos Impostos em € 143 milhões. Em relação às cobranças de 2008, no valor de € 118,6 milhões, aquela direcção-geral informou que apenas € 5 milhões tinham sido objecto de imputação.

O valor remanescente encontrava-se, assim, a aguardar a respectiva graduação de créditos, a qual tem lugar sempre que existam outros credores para além da administração fiscal e consubstancia-se na determinação da ordem de pagamento dos créditos reclamados, através de um processo declarativo de estrutura autónoma e funcionalmente subordinado ao processo de execução fiscal que decorre, por apenso, em Tribunal.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Nas vendas por negociação particular detectaram-se casos de repetida designação do mesmo mandatário para as vendas de bens móveis e de omissão de elementos sobre qualquer acto de sorteio de mandatários para a venda de bens imóveis, apesar deste procedimento se encontrar instituído por despacho governamental.

A escolha, quase em exclusivo, do mesmo mandatário, independentemente do tipo de bem, sem critérios objectivos e sem fundamentação, não garante a livre concorrência entre interessados, a transparência dos respectivos actos e não realiza os princípios da imparcialidade e da igualdade, os quais devem ser observados, em especial, pela justiça tributária.

A venda de bens penhorados obedece ainda a formalidades especiais destinadas a salvaguardar as condições de igualdade, imparcialidade e de transparência, de modo a evitar eventuais aproveitamentos por parte dos participantes no processo ou de entidades sujeitas a regimes especiais de tributação.

Contudo, não foram identificados quaisquer actos no momento da adjudicação dos bens pelo órgão de execução que assegurassem a verificação daquelas formalidades, nem procedimentos de controlo após a venda.

Recomendação 9 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que sejam identificadas todas as situações passíveis de favorecerem actos ou omissões contrários aos deveres funcionais, designadamente no âmbito da venda de bens penhorados, e que, consequentemente, seja elaborado um plano de gestão de riscos com as correspondentes medidas preventivas.*

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Através da análise dos registos informáticos, das verificações realizadas e das respostas fornecidas pelos serviços detectaram-se situações incoerentes que colocam em causa a fiabilidade da informação e a regularidade dos actos praticados, designadamente devido a:

- falta de proporcionalidade entre o valor do bem penhorado e o valor da dívida (com diferenças superiores a 500%), o que, sem prejuízo da existência de outros bens penhoráveis, indicia a inobservância do princípio da proporcionalidade, uma vez que só devem ser penhorados bens até o respectivo valor ser suficiente para o pagamento da dívida exequenda e do acrescido;
- adjudicação de bens por valores muito superiores aos valores de base anunciados, em especial, na venda de prédios rústicos (com diferenças superiores a 2.000%). Estas ocorrências indiciam que os processos de avaliação não reflectiram o valor real dos bens, independentemente do rigor das intervenções dos responsáveis dos serviços de finanças e dos peritos avaliadores;
- 80% das marcações de vendas terem sido anuladas sem indicação dos motivos;
- apenas 276 das 3.043 vendas realizadas apresentarem registos completos.

Apesar de estar registada num sistema informático criado para gestão das vendas coercivas, esta falta de integralidade e de fiabilidade da informação sobre as vendas de bens penhorados exige a realização de testes substantivos extensivos aos 347 serviços de finanças, a nível nacional, para aferir da legalidade e regularidade dos actos que lhes deram origem.

Os resultados da auditoria revelam que a área de gestão de créditos tributários, no domínio do sistema de informação de gestão de vendas coercivas, apresenta limitações ao nível do ambiente e do sistema de controlo interno que impedem a realização adequada dos seguintes pressupostos fundamentais:

- a tomada de decisões e a execução de processos de controlo, tanto a nível interno (órgãos de gestão e de auditoria interna), como externo (autoridades e auditores externos), com base em informação pertinente, completa, fiável e tempestiva;

- o cumprimento das normas legais e regulamentares, na medida em que as especificações e validações técnicas e os registos de controlo não asseguram o controlo dessa conformidade às normas, incluindo as normas profissionais e deontológicas, pondo em risco a reputação da instituição e os interesses do Estado e dos contribuintes.

O actual nível de integração dos sistemas informáticos não permite também a associação directa de cada depósito realizado à respectiva venda e ao correspondente processo de execução. Esta limitação impediu a análise do circuito financeiro relativo à cobrança coerciva proveniente da venda de bens penhorados.

Actualmente, segundo a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, encontra-se em fase de testes o novo Sistema de Aplicação de Fundos concebido para fazer face à limitação ao nível do circuito de gestão financeira dos pagamentos e das cobranças que não assegura a *"associação biunívoca entre depósitos e pagamentos coercivos"*.

B.3) Economia, eficácia e eficiência

Os principais serviços de finanças dos distritos de Lisboa e do Porto, responsáveis por 36% e 17% do valor global da cobrança coerciva realizada em 2008, no montante de € 1.547 milhões, não cumpriram os respectivos objectivos de cobrança, tendo Lisboa ficado 11% aquém dos objectivos e o Porto 12%.

Este nível de desempenho por parte dos principais serviços de finanças, contribuiu para um decréscimo da eficácia da cobrança a nível nacional, na medida em que o objectivo de cobrar 14,5% da dívida acumulada não foi cumprido e a taxa de cobrança sobre a instauração de dívida nova baixou de 52%, em 2007, para 47%, em 2008.

Considerando o número de vendas por processo e o contribuinte executado, apurou-se que 234 vendas se encontravam associadas a 1532 processos de execução de apenas 13 contribuintes. Esta situação revela que, por falta de intervenção tempestiva dos serviços, um reduzido número de contribuintes incumpridores acumulou, em média, mais de uma centena de processos executivos.

Quanto à tempestividade da venda de bens, apurou-se que relativamente às vendas marcadas em 2008 478 processos (4,9%) foram instaurados em data anterior a 2000 o que revela atrasos significativos na respectiva tramitação processual.

Note-se que, em 2008, foi aplicada uma medida de natureza administrativa que consistiu em dispensar a garantia bancária no reembolso do IVA a alguns contribuintes devedores, com vista a proceder à respectiva compensação no pagamento da dívida. Para este efeito os próprios serviços contactaram os principais devedores com créditos reportados do referido imposto e recomendaram-lhes que procedessem ao pedido do reembolso.

A transformação de eventuais créditos de imposto em meio de pagamento de dívidas em execução fiscal merece reservas, na medida em que se está a atribuir a um eventual crédito de imposto declarado por um contribuinte incumpridor o mesmo valor e grau de certeza que a uma dívida certa e definitiva.

Verificou-se ainda um conjunto de outras deficiências ao nível dos sistemas de informação e de controlo interno que foram objecto de recomendações do Tribunal no respectivo relatório de auditoria.

Recomendação 10 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças, que determine a adopção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento dos sistemas de informação de gestão e de controlo das vendas coercivas dotando, designadamente, o respectivo sistema informático das especificações necessárias para garantir que a informação prestada por este sistema seja pertinente, completa, fiável e tempestiva.*

2.3 – Execução do Orçamento da Despesa

A) Visão Global

A análise da despesa registada na Conta Geral do Estado de 2008 consta do Volume II pelo que neste ponto apenas se procede à análise da evolução da despesa e do saldo global consolidado da administração central, no período 2004-2008.

A evolução, no período em apreço, das despesas consolidadas da administração central, constituída pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, excluindo as transferências intra e entre estes subsectores, bem como as despesas classificadas em activos financeiros e passivos financeiros, está evidenciada no quadro e no gráfico seguintes.

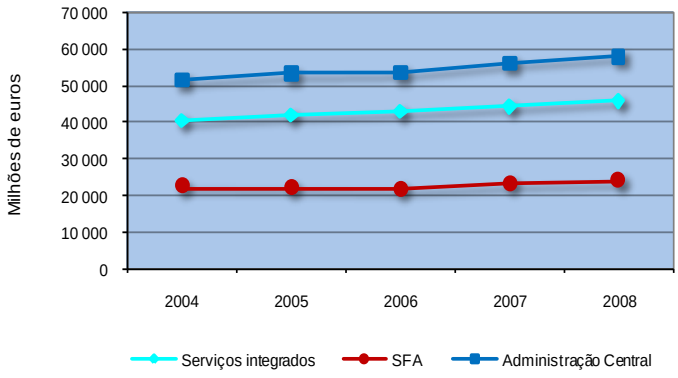
Quadro II.9 – Evolução da despesa consolidada da administração central

(em milhões de euros)

Despesas	2004	2005	2006	2007	2008
Serviços integrados	40 645,3	42 076,3	43 064,4	44 451,1	45 990,2
Serviços e fundos autónomos	22 504,8	22 231,7	21 783,1	23 300,0	23 959,4
Administração Central	**51 548,0**	**53 157,5**	**53 493,6**	**56 091,3**	**57 904,8**
Taxa de crescimento anual	10,2%	3,1%	0,6%	4,9%	3,2%
Taxa de crescimento média anual (2004-2008)	**2,9%**				

Fonte: "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" incluída na Conta Geral do Estado de cada ano.

Gráfico II.7 – Evolução da despesa consolidada da administração central



No quadro seguinte relaciona-se a evolução das receitas e despesas consolidadas[1] e do saldo global da administração central, com a evolução do PIB, no período 2004-2008.

Quadro II.10 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da Administração Central	2004	2005	2006	2007	2008	Taxa de crescimento média anual
Receitas	44 347,6	45 391,4	47 279,2	51 371,3	53 105,8	4,6%
Despesas	51 548,0	53 157,5	53 493,6	56 091,3	57 904,8	2,9%
Saldo Global	**-7 200,4**	**-7 766,1**	**-6 214,4**	**-4 720,0**	**-4 799,0**	
Receitas em % do PIB	30,8%	30,4%	30,4%	31,5%	31,9%	
Despesas em % do PIB	35,8%	35,6%	34,4%	34,4%	34,8%	
Saldo Global em % do PIB	-5,0%	-5,2%	-4,0%	-2,9%	-2,9%	

Fonte: "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social" incluída na Conta Geral do Estado de cada ano, excluindo activos e passivos financeiros.

No período em apreço, as despesas da administração central tiveram um crescimento médio anual de 2,9%, passando de € 51.548,0 milhões, em 2004, para € 57.904,8 milhões, em 2008. Esse crescimento foi inferior ao do PIB, que registou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 3,6%. No entanto, o peso destas despesas no PIB aumentou 0,4 pontos percentuais, passando de 34,4% para 34,8%.

O crescimento médio das receitas situou-se em 4,6%, um ponto percentual acima do crescimento do PIB, passando de € 44.347,6 milhões, em 2004, para € 53.105,8 milhões, em 2008. Em relação ao ano anterior, o peso das receitas no PIB aumentou também 0,4 pontos percentuais, passando de 31,5% para 31,9%.

Como consequência, o saldo global[2] passou de € -7.200,4 milhões, em 2004, para € -4.799,0 milhões, em 2008, registando uma melhoria de € 2.401,4 milhões. Em percentagem do PIB, este saldo, após a quebra registada em 2005, evoluiu favoravelmente, estabilizando em -2,9% nos últimos dois anos.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

As situações mencionadas na alínea B.2.1) – encargos por pagar por insuficiente dotação orçamental e realização de despesas não orçamentadas (pagamento de € 26,0 milhões para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas) – são susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[1] Excluindo os activos financeiros e passivos financeiros.

[2] Trata-se do saldo global da administração central apurado na óptica da contabilidade pública, distinto do apurado na óptica da contabilidade nacional, com base no Sistema Europeu de Contas (SEC 95).

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

A despesa orçamental registada na Conta, que é produto de uma contabilidade de caixa (despesa paga), merece do Tribunal as seguintes observações e recomendações, na sua maioria já formuladas em anteriores Pareceres sem que, contudo, tenham sido adoptadas todas as medidas necessárias à correcção das deficiências apontadas.

B.2.1) Encargos por pagar e despesas não orçamentadas

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a "despesa paga", o que significa que não são evidenciados os encargos vencidos que não tenham sido pagos. Em 2008, o pagamento de *"dívidas transitadas de 2007"* pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, excluindo (consolidando) as transferências internas a estes subsectores, ascendeu, respectivamente, a € 147,3 milhões e a € 881,9 milhões, totalizando € 1.029,2 milhões.

Quanto às *"dívidas transitadas de 2008"*, esta informação continua a não estar disponível, embora no Relatório da Conta Geral do Estado seja apresentada informação extra-orçamental sobre os encargos assumidos e não pagos, que abrange, quer os encargos vencidos, quer os vincendos (totalizando € 1.053,5 milhões, o que representa uma diminuição de € 136,9 milhões em relação a 2007, ano em que ascenderam a € 1.190,4 milhões).

Recomendação 11 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera as recomendações anteriormente dirigidas ao Governo, no sentido de um maior rigor na assunção e na previsão dos encargos a pagar anualmente, a fim de que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos, considerando que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais, nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.*

No tocante à realização de despesas à margem do Orçamento do Estado, salienta-se que, conforme recomendação reiterada do Tribunal, cessou em 2008, a assunção de passivos e a regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado por operações específicas do Tesouro[1]. Contudo, verificou-se o pagamento de € 26,0 milhões ao Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, por conta do produto da venda de património imobiliário que, igualmente, não foi inscrito em receita do Estado[2].

Situações desta natureza, envolvendo montantes elevados, desvirtuam o valor das despesas e receitas constante da Conta Geral do Estado, prejudicando a sua análise.

B.2.2) Prazo médio de pagamento

Em 2008, com o objectivo de reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, foi criado o Programa Pagar a Tempo e Horas que, nomeadamente, fixou metas para a redução desses prazos e os correspondentes incentivos, bem como a monitorização e publicitação da evolução de indicadores sobre esses prazos.

[1] No ano anterior haviam ascendido a € 452,1 milhões.

[2] Desse modo, embora se verifique uma subavaliação da receita e da despesa, a operação não teve efeitos no défice.

A avaliação do grau de cumprimento desse objectivo é feita anualmente, com base na variação homóloga do prazo médio de pagamento registado no final do 4.º trimestre do ano, sendo objecto de divulgação. No tocante aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, foi cumprida essa obrigação, através da divulgação, em Abril de 2009, dos dados referentes ao ano de 2008, com excepção dos prazos médios de pagamento praticados pelos serviços financeiros de órgãos de soberania e de organismos ligados à defesa e segurança nacionais.

Recomendação 12 – PCGE/2008

> *Uma vez que o Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê excepções na divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas, o Tribunal recomenda que essa divulgação abranja todos os organismos.*

Quanto à informação divulgada, constatou-se que os objectivos relativos ao prazo médio de pagamento foram superados por 352 organismos (71,3%), cumpridos por 39 (7,9%) e incumpridos por 103 (20,9%). Em termos globais, no final de 2008, o prazo médio de pagamento da administração directa e indirecta do Estado era de 51 dias.

Como a fiabilidade do cálculo do prazo médio de pagamento depende da qualidade da informação utilizada, os controladores financeiros dos ministérios foram incumbidos de emitir pareceres sobre a qualidade dos processos de apuramento e de reporte da informação financeira. Esses pareceres exprimem reservas quanto à qualidade dos registos em que se baseia o cálculo[1], tendo permitido detectar alguns estrangulamentos e dificuldades, quer de âmbito geral, quer ao nível do respectivo Ministério.

De acordo com o previsto no Programa, os serviços que apresentassem prazo médio de pagamento superior a 180 dias deveriam ser objecto de auditoria de avaliação da qualidade da despesa e da gestão de tesouraria a realizar pela Inspecção-Geral de Finanças. Assim, foram submetidos a essas auditorias 27 serviços, através das quais se identificaram algumas situações de deficiente planeamento e controlo de despesas e, no caso dos hospitais, dificuldades resultantes de financiamento insuficiente.

Recomendação 13 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que sejam tomadas medidas susceptíveis de superar os estrangulamentos e dificuldades detectados pelos controladores financeiros, e que seja dado cumprimento às recomendações exaradas nos relatórios de auditoria da Inspecção-Geral de Finanças no sentido de melhorar a qualidade do planeamento e controlo das despesas.*

B.2.3) Sobrevalorização da "despesa paga" dos serviços integrados

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a Conta Geral do Estado, para além do pagamento a terceiros, evidencia como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneio dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro[2] e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2008, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas

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

[2] Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, e de verbas inscritas no Capítulo 60 – "Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças, geridas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, as dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

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

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

Recomendação 14 – PCGE/2008

> *Para limitar a ocorrência de despesas com transferências injustificadas, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam dos decretos-lei de execução orçamental, em particular, nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, no défice da Conta Geral do Estado de cada ano, e as consequências relativamente à tesouraria do Estado.*

B.2.4) Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro

Constituindo um processo continuado, realizado ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – "Despesas Excepcionais" para contas específicas do Tesouro e a utilização dessas verbas no ano seguinte pode, também, afectar com significado o rigor e a transparência das contas públicas e viola o princípio da anualidade do Orçamento do Estado. Embora se reconheça haver algumas melhorias neste domínio, verificaram-se os seguintes efeitos sobre a despesa, a receita e o défice:

- o aumento (sobrevalorização) da despesa do OE/2008 em € 34,9 milhões (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2008" e o que o OE/2008 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Capítulo 60 do OE/2007");
- o aumento da receita do OE/2008 em € 14,4 milhões (reposição como receita do OE/2008 da verba não utilizada de "Saldos do Capítulo 60 do OE/2007");
- o aumento do défice do OE/2008 em € 20,4 milhões, igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2008, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2008 (€ 92,6 milhões) e do OE/2007 (€ 72,2 milhões) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

Recomendação 15 – PCGE/2008

> *Conforme tem sido salientado pelo Tribunal, o Ministério das Finanças deve dar especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais.*

B.2.5) Aplicação do Regime de administração financeira do Estado

A Lei de bases da contabilidade pública e o Regime de administração financeira do Estado[1] (que a desenvolveu) estabeleceram os regimes de administração financeira dos "serviços e organismos da administração central", definindo como regime geral a autonomia administrativa, e como regime excepcional a autonomia administrativa e financeira, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado.

Em 2008, passados dezoito anos sobre a aprovação daquela lei, não respeitavam integralmente esse regime os estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário, os serviços dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General das Forças Armadas[2].

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

B.2.6) Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos planos sectoriais

Conforme se salientou anteriormente, a Conta Geral do Estado evidencia apenas a despesa paga e não apresenta ainda diversos mapas com informação relevante[3] por, nos termos da Lei de enquadramento orçamental, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

De acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, pontualmente completada pelos serviços de apoio do Tribunal, no ano 2008:

- aplicaram o plano oficial de contabilidade pública 70 serviços e fundos autónomos (66,0% daqueles a que era aplicável) e o plano sectorial para a área da educação 151 organismos (96,2% daqueles a que era aplicável).
- os planos sectoriais para as áreas da saúde e da segurança social foram aplicados por todos os serviços e fundos autónomos que os deviam utilizar.

Constituindo uma inflexão relativamente à situação anterior, em que cada organismo que pretendia implementar o plano oficial de contabilidade pública adquiria no mercado díspares aplicações

[1] Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, respectivamente.

[2] Ressalvando a especificidade dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Consulados, Embaixadas e Missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do Sistema de Informação Contabilística.

[3] Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (Mapa XXX e XXXI, respectivamente) e compromissos assumidos por esses subsectores e pela Segurança Social (Mapas 18, 33 e 39, respectivamente).

informáticas, em 2003 foi aberto um concurso público internacional para a aquisição de uma aplicação informática, a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos serviços e fundos autónomos que o pretendessem. De 2006 a 2008, apenas o Tribunal de Contas utilizou de forma efectiva essa aplicação.

Actualmente, o modelo de implementação do plano oficial de contabilidade na administração pública central tem por base a "solução GeRFiP" (gestão dos recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado) que, para além do funcionamento do programa de contabilidade, envolve a concepção e implementação do sistema de recursos partilhados, respectivas infra-estruturas e serviços de suporte.

Assim, a implementação daquele plano passa a estar associada à utilização da referida solução, a qual, de acordo com a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP), foi aplicada em 2008, a título experimental, em quatro organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública[1]. Esta utilização experimental envolveu todas as funcionalidades, excepto a emissão de pagamentos, uma vez que o módulo de ligação à tesouraria só veio a ser aceite pela Direcção-Geral do Orçamento em Outubro de 2009.

A Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública prevê que todos os serviços deste Ministério iniciem a utilização da "solução GeRFiP" a 4 de Janeiro de 2010. Quanto aos serviços de outros ministérios, interessados em adoptar esta solução, estão a decorrer reuniões para efectuar o planeamento das respectivas migrações. A empresa fixou o objectivo de conseguir generalizar a utilização do plano oficial de contabilidade a todos os organismos da administração central em 2012, destacando, no entanto, que tal dependerá da forma como os organismos dos diferentes Ministérios vão aderir aos serviços disponibilizados, situação que o Tribunal irá acompanhar.

Recomendação 16 – PCGE/2008

> *Uma vez que a Lei de enquadramento orçamental faz depender a apresentação dos mapas mencionados na Conta Geral do Estado da adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e dos planos sectoriais) por todos os serviços, constituindo também um importante instrumento de gestão, recomenda-se que se proceda à sua implementação com a maior brevidade.*

B.2.7) Incorrecção na classificação das despesas

O rigor da informação sobre as despesas públicas evidenciada na Conta Geral do Estado depende da sua correcta classificação, nomeadamente no tocante à classificação económica. Contrariando o princípio da especificação consagrado na Lei de enquadramento orçamental, verificaram-se em 2008 situações em que não foram empregues as classificações adequadas[2].

B.2.8) Comparabilidade da despesa da Conta Geral do Estado ao longo do tempo

A comparabilidade da despesa tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, por três ordens de razões:

[1] Em 2009 encontravam-se em processo de migração os restantes serviços do Ministério das Finanças e o Conselho Superior de Magistratura.

[2] Cfr. Volume II, pontos: 6.7 (classificação das amortizações e encargos com a dívida); 7.3.4.1 e 10.4.1 (Turismo de Portugal); 7.2 e 7.3 (classificação de activos financeiros e outras operações, em diversos organismos).

- alteração do universo de serviços abrangidos pela Conta (em resultado do processo de conversão dos hospitais e outros serviços em empresas, extinção ou criação de serviços e, ainda, por, pontualmente, alguns serviços não prestarem informação sobre a sua execução orçamental);
- alteração de critérios contabilísticos;
- utilização de valores provisórios (prática que, quando as divergências face aos valores definitivos são relevantes, afecta a comparabilidade dos dados).

Na alteração de critérios contabilísticos com maior impacto, em 2008, destaca-se o novo modelo de financiamento da EP – Estradas de Portugal, SA, através da criação da contribuição de serviço rodoviário[1] (cobrada conjuntamente com o imposto sobre os produtos petrolíferos, sendo este reduzido em igual montante, de forma a não agravar o preço dos combustíveis), que passou a constituir receita própria da EP. Assim, a receita da CGE relativa àquele imposto foi reduzida no montante desta contribuição de serviço rodoviário e, na despesa, deixaram de constar transferências para a EP. Em 2007 essas transferências ascenderam a € 533,0 milhões. Conforme já referido no ponto 2.2.3, não se antevê suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para que a contribuição de serviço rodoviário não seja inscrita no Orçamento do Estado.

Em 2008, um outro factor (em princípio não repetível) que veio afectar a comparabilidade foi o facto de a Conta passar, correctamente, a incluir despesa que, em anos anteriores, não era paga por via orçamental[2].

B.2.9) Omissões nos mapas gerais da Conta Geral do Estado

Conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal em anos anteriores, não foram registados no sistema informático, do qual foram extraídos os mapas da Conta, os valores da conta da Assembleia da República (abrangendo as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos), pelo que a sua execução orçamental não figura nos mapas da Conta Geral do Estado.

Recomendação 17 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda à Assembleia da República que reporte a sua execução orçamental de modo a permitir a sua inclusão nos Mapas obrigatórios da Conta Geral do Estado, deixando de ser apresentada apenas de forma isolada. Esta recomendação abrange a execução orçamental dos serviços que funcionam junto da Assembleia da República.*

Em 2008, também a execução orçamental da Escola de Gestão da Universidade do Porto não foi objecto de registo naquele sistema informático. Por outro lado, relativamente a dois serviços e fundos autónomos[3] a Conta evidencia a execução orçamental do 4.º trimestre de 2008, provisória, uma vez que aqueles organismos não introduziram atempadamente os valores finais da execução no mencionado sistema informático.

[1] Pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

[2] Conforme foi já referido, esta despesa era paga por operações específicas do Tesouro, à margem do Orçamento.

[3] Administração Regional de Saúde do Centro e Instituto de Gestão Financeira e Infra-estruturas da Justiça.

Recomendação 18 – PCGE/2008

> *Devem ser criadas soluções que permitam o cumprimento dos princípios da unidade e da universalidade, incluindo na Conta Geral do Estado a execução orçamental de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos.*

B.2.10) Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social

A Conta consolidada da administração central e segurança social (Mapa XXIII da Conta) continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- os ajustamentos efectuados, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos na classificação económica das receitas e despesas dos vários subsectores;
- continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito, conforme já referido no ponto anterior.

Recomendação 19 – PCGE/2008

> *Dado que a "Conta Consolidada da Administração Central", ainda que numa óptica de "caixa" (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam tomadas medidas de modo a serem ultrapassadas as deficiências atrás apontadas. Em especial, devem ser criados mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços, logo a partir da fase da elaboração dos orçamentos que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação.*

CAIXA 1 – SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

Introdução

Na sequência da auditoria orientada à análise da situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde de 2008, o Tribunal apreciou a sua situação económico-financeira consolidada, incluindo o endividamento e a receita por cobrar das entidades que o integram[1].

Na síntese que se segue são apresentadas as principais conclusões do Tribunal nestes domínios, com a ressalva decorrente das reservas que continuam a ser colocadas quanto à fidedignidade, integralidade e à fiabilidade da informação subjacente.

Situação financeira do Serviço Nacional de Saúde (consolidada)

As normas de consolidação de contas do sector da saúde continuam por aprovar, não obstante as recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal. Essas normas encontram-se em apreciação na Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública[2].

A conta consolidada do Serviço Nacional de Saúde, elaborada pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP, e utilizada para efeitos de apuramento do défice das administrações públicas[3], é a que se evidencia no quadro seguinte.

[1] Cfr. Relatório n.º 54/09 - 2.ª Secção – Auditoria à situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde - 2008.

[2] Proposta de despacho conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde.

[3] As quais não incluem a actividade gerada pelos hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde incluídas no sector empresarial do Estado, reflectindo apenas as relações estabelecidas via contratos-programa, na rubrica "outros serviços de saúde".

Quadro II.11 – Serviço Nacional de Saúde – execução financeira consolidada

(em milhões de euros)

Rubricas	2007		2008	Variação % 2007/2008
	Universo Real	Universo Comparável	Definitivo	
1. Receita cobrada				
Transferências Correntes Obtidas (O.E.)	7 673	7 673	7 900	3,0
Subsídio de Investimento	75	68	66	-2,9
Prestações de Serviços	148	120	124	3,3
Outros Proveitos Operacionais	23	19	22	19,5
Proveitos e Ganhos Financeiros	8	7	6	-9,2
Outras Receitas	173	173	128	-26
Total da receita cobrada do exercício	**8 100**	**8 060**	**8 247**	**2,3**
2. Despesa total				
Despesa com Pessoal	1 714	1 318	1 369	3,8
Compras	468	369	391	6,1
Fornec. e Serviços	302	267	299	12,0
Subtotal	2 483	1 953	2 058	5,4
Sub-Contratos:				
Produtos V. Farmácias (a)	1 448	1 448	1 510	4,3
M.C.D.T. (b)	657	657	718	9,2
Outros Subcontratos (c)	367	397	474	19,3
Outros Serviços de Saúde (HEPE) (d)	2 931	3 194	3 284	2,8
Subtotal	**5 404**	**5 697**	**5 986**	**5,1**
Imobilizações	152	142	127	-10,4
Outras Despesas (e)	155	153	172	12,5
Total da despesa do exercício	**8 193**	**7 945**	**8 343**	**5,0**
Saldo do exercício (1-2)	**-93**	**115**	**-96**	**-183,5**
Saldo de Gerência dos Serviços + SNS	636	611	558	-8,6
Recebimentos de Anos Anteriores	175	126	149	18,3
Despesa de Anos Anteriores (a)	1 071	995	981	-1,4
Saldo de anos anteriores	**-259**	**-258**	**-274**	**5,9**
Saldo acumulado	**-353**	**-143**	**-370**	**158,2**

a) Inclui a Diabettes Mellitus e os encargos com as unidades locais de saúde.

b) Inclui os encargos com as unidades locais de saúde.

c) Inclui o Hospital Fernando da Fonseca, o Hospital da Cruz Vermelha Portuguesa, o Hospital da Prelada, o Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul e não inclui as farmácias hospitalares.

d) Não inclui os encargos com medicamentos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT) das unidades locais de saúde.

e) Inclui as despesas com protocolos com subsistemas, parcerias, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e outros serviços oficiais e ainda convenções internacionais.

Fonte: ACSS, Dados recebidos em 20 de Julho de 2009.

Os dados apresentados permitem concluir que a receita cobrada do exercício foi de € 8.247 milhões e a despesa de € 8.343 milhões, sendo o saldo do exercício de € -96 milhões e o saldo acumulado de € -370 milhões.

No entanto o "stock da dívida" ajustado, obtido a partir do "Processo de consolidação de contas do SNS"[1], que inclui as entidades do sector empresarial do Estado, atinge o montante de € 1.296,3 milhões, conforme se pode verificar pelo quadro seguinte.

[1] Apesar de as normas de consolidação se encontrarem por aprovar; inclui a demonstração de resultados, o balanço e a demonstração dos fluxos de caixa do SNS consolidados.

Quadro II.12 – Stock da dívida ajustado do SNS

(em euros)

Stock da dívida ajustado do SNS	2008
219 Adiantamentos de Cl., Utentes e Inst. Estado	270 383 161
221 Fornecedores, c/c	612 896 662
228 Fornec – facturas em recepção e conferência	72 175 212
23 Empréstimos obtidos	765 268 214
24 Estado e outros entes públicos	87 461 674
2611 Fornecedores imobilizado, c/c	80 027 295
262/3/4 +267/8 Outros credores	779 622 519
Total das dívidas	**2 667 834 736**
Dívida corrigida* (1)	2 397 451 575
Disponibilidades (2)	1 392 966 424
Verbas consignadas** (3)	291 831 852
Tesouraria ajustada (4) = (2) - (3)	1 101 134 572
Total (1) – (4)	**1 296 317 004**

* Não foram considerados os adiantamentos de clientes, utentes e instituições do Estado.

** Montante na posse da ACSS, consignado a programas.

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.

O "stock da dívida" ajustado supra referido deve, todavia, ser cotejado com a receita por cobrar do SNS que ascende a € 1.220 milhões. Anote-se, no entanto, que nesse montante estão incluídos créditos sobre instituições do Estado contidas no perímetro de consolidação do SNS no montante de € 428 milhões. Desta confrontação, resulta que o débito do SNS é inferior ao crédito com idêntica maturidade em cerca de € 504,3 milhões e infere-se por notórias dificuldades financeiras a acorrer à dívida corrente. De referir ainda que a conta "211 – clientes conta corrente" inclui cerca de € 203 milhões de créditos sobre a ADSE.

Apreciação da situação económico-financeira das entidades que integram o SNS

Balanço consolidado SNS

A estrutura do balanço consolidado das entidades do SNS encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

Quadro II.13 – Estrutura do balanço consolidado do SNS

(em milhões de euros)

<table>
<tr><td rowspan="2">Activo Fixo
2 178,7
39%</td><td>Fundo Patrimonial
1 800,4
32%</td></tr>
<tr><td>Exigível M/L Prazo
113,7 – 2%</td></tr>
<tr><td>Activo Circulante
3 430
61%</td><td>Exigível de Curto Prazo
3 694,6
66%</td></tr>
</table>

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.

A estrutura do balanço consolidado do SNS é composta, no que respeita ao activo, por 39% de activo fixo e 61% de activo circulante. Quanto ao fundo patrimonial, verifica-se que este representa, aproximadamente, 1/3 (32%) da soma do fundo patrimonial e do passivo, sendo o exigível de médio e longo prazo praticamente inexistente (2%) e o exigível de curto prazo 66%, o que perfaz um passivo de mais de 2/3 (68%).

Quadro II.14 – Indicadores financeiros – SNS

Rácios de solvabilidade e autonomia	**2008**
Autonomia financeira	32,10%
Solvabilidade	47,28%
Endividamento	67,90%
Rácios de liquidez	**2008**
Liquidez geral	0,93
Liquidez reduzida	0,87
Liquidez imediata	0,38

Da análise do quadro anterior verifica-se que a estrutura de financiamento do SNS, em 2008, revela uma situação sofrível. Com efeito, utilizando os rácios de autonomia financeira e de endividamento, constata-se que o SNS apresenta uma estrutura de financiamento composta, aproximadamente, por 1/3 de capitais próprios e 2/3 de capitais alheios.

As entidades que integram o SNS dispunham, em 2008, de um grau de solvabilidade geral de todos os seus compromissos no limiar do aceitável. No entanto, o rácio de liquidez geral patenteia a existência de um fundo de maneio negativo revelador de dificuldades financeiras para fazer face à dívida corrente. Mais: se levarmos em consideração a qualidade dos itens do activo corrente consolidado, este rácio surge seriamente penalizado.

Balanço consolidado do sector público administrativo

A estrutura do balanço consolidado das entidades do sector público administrativo é constituída, no que respeita ao activo, por 44% de activo fixo (€ 804,8 milhões) e 56% de activo circulante (€ 1.034,1 milhões). Quanto ao fundo patrimonial (€ 505,2 milhões) verifica-se que este representa 27% da soma do fundo patrimonial e do passivo, enquanto o exigível de curto prazo (€ 1.333,7 milhões) representa 73%.

Quadro II.15 – Indicadores financeiros – Entidades do SPA

Rácios de solvabilidade e autonomia	**2008**
Autonomia financeira	27,47%
Solvabilidade	37,88%
Endividamento	72,53%
Rácios de liquidez	**2008**
Liquidez geral	0,78
Liquidez reduzida	0,73
Liquidez imediata	0,38

Da análise do quadro anterior infere-se que as entidades em causa apresentam uma estrutura de financiamento desequilibrada. A estrutura de financiamento caracteriza-se por uma cobertura do activo por capitais próprios e capitais alheios de 27,5% e 72,5%, respectivamente.

Estas entidades dispunham, em 2008, de um grau de solvabilidade geral de todos os seus compromissos insuficiente. Mais: os rácios de liquidez indiciam sérias dificuldades de tesouraria. Com efeito, verifica-se que estas entidades não possuíam, no curto prazo, valores disponíveis e ou realizáveis para honrar os seus compromissos de igual maturidade, não obstante apresentarem disponibilidades significativas (€ 500,4 milhões).

Balanço consolidado das entidades públicas empresariais

A estrutura do balanço consolidado das entidades em causa é constituída, no que respeita ao activo, por 35% de activo fixo (€ 1.373,9 milhões) e 65% de activo circulante (€ 2.503,2 milhões). Quanto ao fundo patrimonial (€ 1.321,8 milhões), verifica-se que este representa 34% da soma do fundo patrimonial e do passivo, sendo o exigível de médio e longo prazo (€ 119,9 milhões) exíguo (3%) e o exigível de curto prazo (€ 2.435,4 milhões) de 63%.

Quadro II.16 – Indicadores financeiros – Entidades EPE

Rácios de solvabilidade e autonomia	**2008**
Autonomia Financeira	34,09%
Solvabilidade	51,73%
Endividamento	65,91%
Rácios de liquidez	**2008**
Liquidez Geral	1,02
Liquidez Reduzida	0,97
Liquidez Imediata	0,36

Da análise do quadro anterior infere-se que as entidades EPE apresentam uma estrutura de financiamento aceitável. A estrutura de financiamento caracteriza-se por uma cobertura do activo por capitais próprios e capitais alheios de 34,1% e 65,9%, respectivamente.

Estas entidades dispunham, em 2008, de um grau de solvabilidade de todos os seus compromissos suficiente. Os rácios de liquidez revelam afogo financeiro para fazer face à dívida corrente.

Endividamento das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde

No quadro seguinte apura-se o montante da dívida consolidada a 31 de Dezembro de 2008, que ascendeu a € 2.668 milhões.

Quadro II.17 – Dívidas das entidades do SNS

(em euros)

DÍVIDAS A TERCEIROS (Curto e Médio e Longo Prazo)	**Consolidação SPA**	**Consolidação SEE**	**Agregado SPA + SEE**	**Consolidado SNS**
219 Adiantamentos de Cl., Utentes e Inst. Estado	2 146 441	268 236 720	270 383 161	270 383 161
221 Fornecedores, c/c	208 788 556	409 987 971	618 776 527	612 896 662
228 Fornec – facturas em recepção e conferência	1 824 127	35 624 918	37 449 045	72 175 212
23 Empréstimos obtidos	0	765 268 214	765 268 214	765 268 214
24 Estado e outros entes públicos	20 674 401	67 131 991	87 806 391	87 461 674
2611 Fornecedores imobilizado, c/c	23 954 653	56 004 699	79 959 352	80 027 295
262/3/4 +267/8 Outros credores	644 640 960	244 444 613	889 085 572	779 622 519
TOTAL DAS DÍVIDAS	**902 029 138**	**1 846 699 125**	**2 748 728 263**	**2 667 834 736**

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.

O prazo médio de pagamento a fornecedores externos, apurado pela Administração Central do Sistema de Saúde no âmbito do Programa pagar a tempo e horas, para as entidades do sector público administrativo é de 72 dias e para as entidades do sector empresarial do Estado é de 177 dias, o que revela uma evolução positiva face ao ano anterior[1].

As entidades do sector empresarial do Estado beneficiaram de adiantamentos concedidos no âmbito do Fundo de apoio ao sistema de pagamentos do SNS, que, a 31 de Dezembro de 2008, totalizaram € 764,9 milhões, os quais foram utilizados para a regularização de dívida a fornecedores de bens e serviços.

O referido Fundo consistiu num mecanismo, mediante o qual, as entidades do sector empresarial do Estado procederam à subscrição e realização de unidades de participação beneficiando em contrapartida de adiantamentos monetários. Porém, para a capacidade de subscrição e realização das unidades de participação por parte destas entidades, muito contribuíram os elevados saldos de tesouraria obtidos por via das dotações de capital realizadas pelo Estado, que se encontravam afectas à concretização de projectos de investimento.

Das injecções de capital (€ 1.495 milhões) realizadas pelo Estado, entre 2002 e 2008, € 1.066,9 milhões não tiveram qualquer impacto no défice das administrações públicas, tendo sido classificadas como operações financeiras.

Assim, o "desvio" da utilização de meios financeiros, que se destinavam inicialmente a financiar investimentos, para acorrer à dívida corrente, conduziu à redução dos prazos médios de pagamentos mas de forma impossível de manter a não ser através de futuras e sucessivas injecções de capital por parte do Estado. A alternativa era reestruturar as EPE por forma a reformar as respectivas economias.

Receita por cobrar nas entidades que integram o SNS

No quadro seguinte apura-se a receita por cobrar consolidada que, a 31 de Dezembro de 2008, totaliza € 1.220 milhões.

Quadro II.18 – Receita por cobrar

(em euros)

Dívidas de terceiros (Curto e Médio e Longo Prazo)	Consolidação SPA	Consolidação SEE	Agregado SPA + SEE	Consolidado SNS
211 Clientes c/c	124 030 405	277 468 835	401 499 240	401 313 259
213 Utentes, c/c	4 593 916	5 354 915	9 948 831	9 948 725
215 Instituições do Estado	65 413 983	446 912 176	512 326 159	461 986 591
218 Cl e utentes de cobr. duvidosa	972 557	8 235 791	9 208 348	9 146 481
229 Adiantamentos a fornecedores	590 699	2 646 302	3 237 002	3 237 002
24 Estado e outros entes públicos	4 855 329	8 834 940	13 690 268	13 690 376
251 Devedores pela execução do orçamento	743 805	0	743 805	743 805
2619 Adiant. a fornec imobilizado	1 533 015	3 621 370	5 154 386	5 154 386
262/3/4+267/8 Outros devedores	248 173 025	147 068 073	395 241 098	314 775 705
Total	**450 906 734**	**900 142 403**	**1 351 049 137**	**1 219 996 330**

Nota: Não foi possível distinguir as dívidas de curto prazo das de médio e longo prazo.

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.

[1] Entidades EPE – 223 dias; Entidades SPA – 74 dias.

Do montante apurado verifica-se que 37,9% respeitam a créditos sobre instituições do Estado (conta 215), 32,9% a créditos sobre clientes (conta 211) e 25,8% a outros devedores (contas 262/3/4+267/8).

Acresce que, no montante total da receita por cobrar (cerca de € 1.220 milhões), estão incluídos € 462 milhões respeitantes a créditos sobre instituições do Estado, dos quais apenas € 34 milhões deviam relevar, dado dizerem respeito a créditos sobre as Regiões Autónomas e outras entidades, sendo o restante resultante de relações entre instituições dentro do perímetro de consolidação.

Situação económica do Serviço Nacional de Saúde consolidada

O quadro seguinte evidencia os resultados económicos obtidos pelas entidades do SNS.

Quadro II.19 – Resultados económicos do SNS

(em euros)

Resultados	Consolidação SPA	Consolidação SEE	Agregado SPA + SEE	Consolidado SNS
Operacionais	-105 120 362	-268 257 815	-373 378 177	-166 148 939
Financeiros	6 375 472	34 699 427	41 074 899	41 086 965
Extraordinários	2 912 214	30 338 615	33 250 829	39 189 774
Líquidos	-95 832 676	-213 842 416	-309 675 093	-96 494 843

Fonte: Elaborado com base nos dados recebidos da ACSS, em 02-09-2009.

Como se pode verificar os resultados líquidos do exercício, apresentados em 2008, situam-se nos € -96,5 milhões. Anote-se, no entanto, que a metodologia contabilística adoptada no "Processo de consolidação de contas do SNS" desvirtua, eventualmente, o Resultado Líquido do Exercício do SNS ao "acertar" nos Resultados Transitados efeitos económicos da transferência de entidades do sector público administrativo para o sector empresarial do Estado. Embora esta contabilização não altere o valor dos Fundos Patrimoniais dissimula o facto dos Resultados Líquidos terem sido muito mais gravosos (aproximadamente € -343 milhões).

De facto, e apesar das transformações ocorridas ao longo do exercício de 2008, a obtenção da verdadeira situação económica do SNS implicava que tivessem sido reflectidos, na demonstração de resultados do SNS, os custos e proveitos gerados por todas as entidades existentes em 2008, o que não sucedeu.

Em conclusão, o Tribunal levanta reservas às contas consolidadas do Serviço Nacional de Saúde apresentadas pela ACSS, relativas ao ano de 2008, visto que não reflectem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira e os resultados das operações de todo o universo de entidades que integram o SNS e, consequentemente, o valor das necessidades de financiamento que as mesmas reflectem.

2.4 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

No âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado compete ao Tribunal de Contas apreciar a execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central[1], doravante designado por Programa de Investimentos ou PIDDAC.

2.4.1 – PIDDAC

A apreciação realizada teve em conta as Grandes Opções do Plano[2], o Orçamento do Estado, os dados constantes da Conta Geral do Estado e os apurados com base na informação recolhida do Sistema de Informação para o Programa de Investimentos[3].

A análise efectuada integra os resultados da auditoria ao Projecto 3243 – Modernização Tecnológica e Melhoria da Eficiência Energética dos Transportes Públicos – Programa 24 – Transportes (PIDDAC)[4].

A) Visão Global

A.1) Programação e execução do PIDDAC global

O montante do Programa de Investimentos de 2008 inicialmente previsto no Orçamento do Estado totalizava € 3.591,1 milhões, tendo o mesmo sido objecto de alterações orçamentais ao longo do ano que se traduziram num reforço de € 1.139,6 milhões, fixando-se a dotação ajustada em € 4.730,7 milhões. Esta dotação foi, ainda, objecto de cativação[5] no montante de € 101,5 milhões, pelo que a dotação disponível se situou em € 4.629,2 milhões.

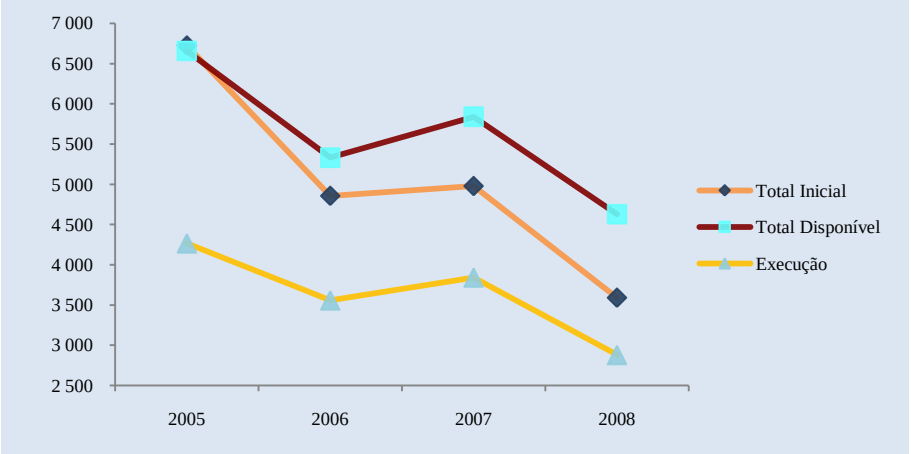
A execução, no total de € 2.880,8 milhões correspondendo a 62,2% da dotação disponível, englobou € 1.490,4 milhões (51,7%) de financiamento nacional e € 1.390,4 milhões (48,3%) de recursos comunitários.

O orçamento previsto e o executado, ao longo dos últimos quatro anos, apresenta uma tendência decrescente, com excepção de 2007 em que se verificou um aumento face ao ano anterior (cfr. gráfico seguinte)[6].

[1] Artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
[2] Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto (cfr. também a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, Grandes Opções do Plano para 2005-2009).
[3] Cfr. ponto 4.1 do Volume II.
[4] Relatório de Auditoria n.º 36/2009-2.ª Secção.
[5] Nos termos da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, artigo 2.º, n.º 2.
[6] Cfr. ponto 4.2 do Volume II.

Gráfico II.8 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Orçamento do Estado e Conta Geral do Estado de 2005 a 2008.

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

A distribuição do investimento disponível pelas cinco Grandes Opções do Plano foi a seguinte:

- 1.ª Grande Opção – "Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualidade dos recursos humanos" – 48,9%;
- 2.ª Grande Opção – "Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades" – 13,3%;
- 3.ª Grande Opção – "Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento" – 31,7%;
- 4.ª Grande Opção – "Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania" – 4,5%;
- 5.ª Grande Opção – "Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país" – 1,4%.

As taxas de execução apresentadas pelas cinco Grandes Opções situaram-se entre os 38,7% na 4.ª Grande Opção (€ 80,9 milhões) e os 73,5% na 3.ª Grande Opção (€ 1.080,9 milhões)[1].

Nos últimos quatro anos a estrutura da execução do investimento manteve-se idêntica. Em 2008 a 1.ª Grande Opção representou 46,6%, a 2.ª 11,7% e a 3.ª 37,5%. O financiamento atinente às 4.ª e 5.ª Grandes Opções quedou-se em valores inferiores a 4,2%.

[1] Cfr. ponto 4.2.1 do Volume II.

A.1.2) Despesa por programa orçamental

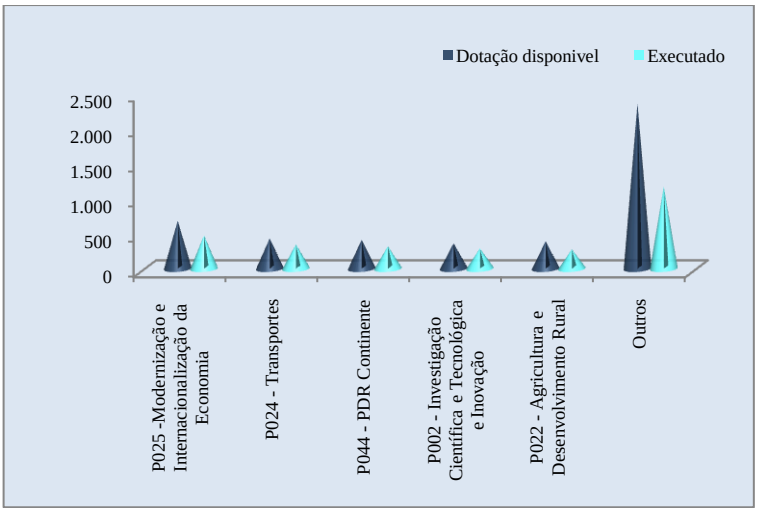
Em 2008, o Programa de Investimentos incluiu 41 programas orçamentais (mais sete do que em 2007), sendo oito novos programas, dos quais sete estão relacionados com o Quadro de Referência Estratégico Nacional[1] e com o programa orçamental 45 - Lei da Programação e Equipamentos das Forças de Segurança. O programa orçamental 16 – Acção Social dos Trabalhadores do Estado, dos Militares e das Forças de Segurança e dos Trabalhadores em Geral deixou de integrar o Programa de Investimentos.

O investimento total executado foi absorvido em cerca de 59,3% pelos seguintes programas orçamentais: P025 – Modernização e Internacionalização da Economia (€ 475,7 milhões, 16,5%), P024 – Transportes (€ 346,6 milhões, 12%), P044 – PDR Continente (€ 321,5 milhões, 11,2%), P02 – Investigação Científica e Tecnológica e Inovação (€ 290,6 milhões, 10,1%) e P022 – Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 275,3 milhões, 9,6%), situação idêntica à verificada nos últimos quatro anos.

A dotação disponível e o executado por programa orçamental são evidenciados no gráfico seguinte.

Gráfico II.9 – PIDDAC disponível e executado por programa orçamental

(em milhões de euros)



Fonte: Orçamento do Estado de 2008 e Sistema de Informação do PIDDAC.

Os programas orçamentais apresentaram taxas de execução que variam ente os 93,2% do P011 – Ensino Básico e Secundário e 0% do P029 – Presidência Portuguesa para o Conselho da União Europeia.

Dez dos programas orçamentais obtiveram taxas de execução superiores a 80%[2].

[1] P032 – PO Temático Potencial Humano, P038 – Cooperação Transfronteiriça, P039 – Cooperação Transnacional, P040 – Cooperação Inter-Regional, P042 - PO Assistência Técnica FSE, P043 - PO Pescas e P044 - PDR Continente.

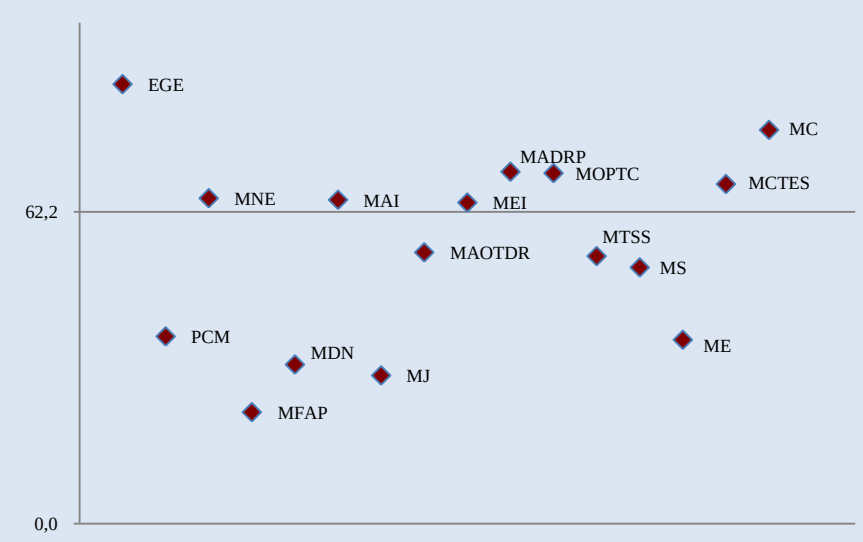
[2] P001 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico, P002 - Investigação Científica e Tecnológica e Inovação, P004 - Acção Externa do Estado, P005 - Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento, P009 - Segurança e Protecção Civil, P011 - Ensino Básico e Secundário, P013 - Saúde, P020 - Cultura, P021 - Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil e o P024 – Transportes. Cfr. ponto 4.2.2 do Volume II.

A.1.3) Despesa por ministério

O Programa de Investimentos em 2008 concentrou-se, essencialmente, nos seguintes quatro ministérios: Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Economia e Inovação; Obras Públicas, Transportes e Comunicações, representando estes 72,2% da dotação disponível e 78,7% do executado.

O gráfico seguinte apresenta o desvio das taxas de execução de cada ministério face à taxa de execução global do Programa de Investimentos.

Gráfico II.10 – Taxa de execução por ministério/desvio da taxa média



Fonte: Conta Geral do Estado de 2008 e Sistema de Informação do PIDDAC.

O Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas apresentou o mais elevado financiamento executado (€ 656 milhões, 22,8%), seguindo-se os ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 620,9 milhões, 21,6%), da Economia e da Inovação (€ 575,4 milhões, 20%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 415,7 milhões, 14,4%) e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (€ 147,1 milhões, 5,1%).

As taxas de execução situaram-se entre 70,2% e 54,1%, respectivamente, nos ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

O financiamento comunitário (€ 1.390,4 milhões) foi orientado em 83,8% para os ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€ 496,9 milhões, 35,7%), da Economia e da Inovação (€ 460,6 milhões, 33,1%) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 208 milhões, 15%).

A componente nacional do financiamento (€ 1.490,4 milhões) foi afecta em 75,8% aos seguintes ministérios: Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 412,9 milhões, 27,7%), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 328,6 milhões, 22,1%), Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

(€ 159,1 milhões, 10,7%), Economia e Inovação (€ 144,8 milhões, 7,7%) e Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (€ 113,6 milhões, 7,6%)[1].

A.1.4) Despesa por tipologia de serviço

A dotação disponível repartiu-se pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, na proporção de 14,4% (€ 664,7 milhões) e de 85,6% (€ 3.964,5 milhões), respectivamente.

A execução do Programa de Investimentos pelos serviços integrados representou 13,6% do total executado apresentando uma taxa inferior em 3,3% à taxa média global. Nos serviços e fundos autónomos a taxa de execução foi de 62,8%[2].

A.1.5) Despesa por classificação funcional

As funções económicas[3] assumiram a maior relevância com 65,5%, quedando-se as funções sociais[4] com apenas 14% do PIDDAC executado, relação que se mantém desde 2005.

Ao nível da execução, as funções económicas apresentaram uma taxa de 61,6% (abaixo da média, que foi de 62,2%), as funções gerais de soberania[5] 68,3% (acima da média) e as funções sociais 57,7% (4,5 pontos abaixo da média).

O gráfico seguinte mostra a execução do PIDDAC por funções desagregadas nas suas diversas componentes[6]:

[1] Cfr. ponto 4.2.3 do Volume II.

[2] Cfr. ponto 4.2.4 do Volume II.

[3] As funções económicas englobam agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca, transportes e comunicações e outras funções económicas.

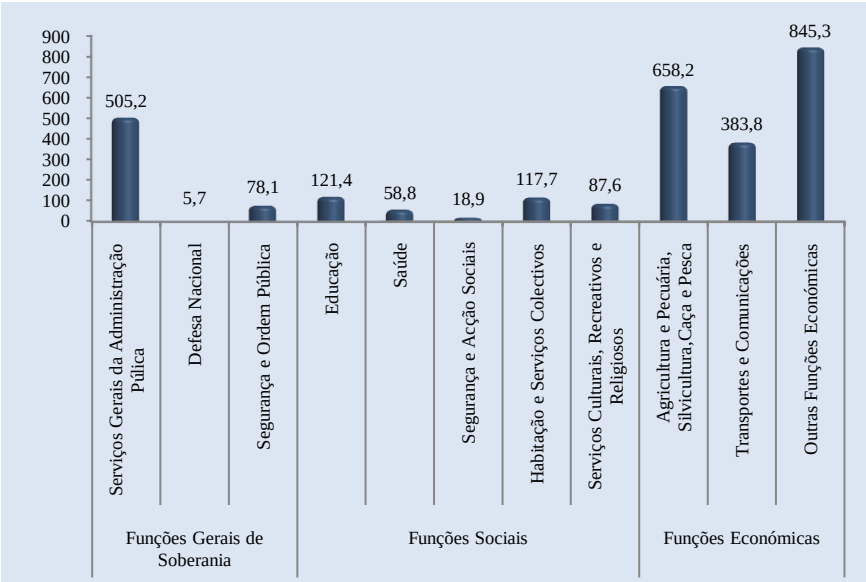
[4] As funções sociais englobam educação, saúde, segurança e acções sociais, habitação e serviços colectivos e serviços culturais, recreativos e religiosos.

[5] As funções gerais de soberania incluem serviços gerais da administração pública, defesa nacional e segurança e ordem pública.

[6] Cfr. ponto 4.2.5 do Volume II.

Gráfico II.11 – PIDDAC executado por funções desagregadas

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado de 2008 e Sistema de Informação do PIDDAC.

A.1.6) Despesa por classificação económica

O Programa de Investimentos executado envolveu de despesas de capital um montante de € 2.144,8 milhões (74,5%) e de despesas de natureza corrente € 736 milhões (25,5%).

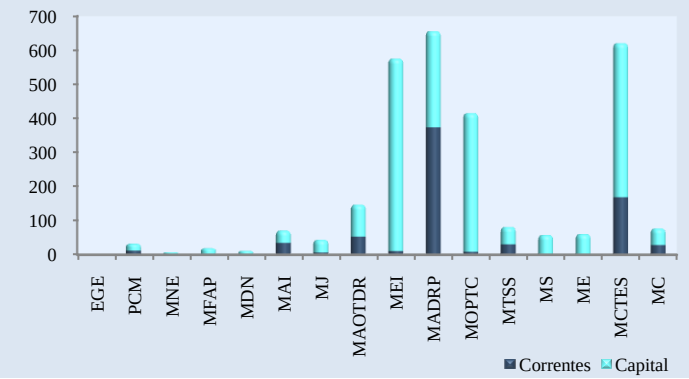
No que respeita ao peso das despesas de capital na estrutura do investimento executado em 2008 face ao verificado nos anos de 2005, 2006 e 2007, evidencia-se uma redução significativa já que sempre representou cerca de 85%.

A taxa de execução das despesas de capital foi de 60,8%, inferior à taxa de execução das despesas correntes que foi de 66,9%.

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

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

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado e Sistema de Informação do PIDDAC.

Com o peso mais elevado de despesas correntes destacam-se os ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas (57%) e o da Administração Interna (49%), situação pouco condizente com a natureza de investimento do PIDDAC.

Os ministérios da Economia e Inovação, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Educação realçam-se pela positiva, atingindo as despesas de capital 98,1%, 97,9% e 97,7%, respectivamente[1].

A.1.7) Despesa por região

Na perspectiva regional, cerca de 40% da despesa não teve afectação geográfica específica: Várias Nomenclaturas de Unidade Territorial do Continente (20,8%), do País (17,9%) e Estrangeiro (1,3%).

A despesa executada por Nomenclaturas de Unidade Territorial concentrou-se na Região Norte (€ 648,6 milhões, 22,5%), Lisboa e Vale do Tejo (€ 457,9 milhões, 15,9%), Região Centro (€ 343,5 milhões, 11,9%), Alentejo (€ 193,1 milhões, 6,7%), Algarve (€ 68,5 milhões, 2,4%) e Regiões Autónomas (Açores com cerca de € 11,1 milhões, 0,4%, e a Madeira com cerca de € 6,1 milhões 0,2%).

As taxas de execução mais elevadas verificaram-se nas nomenclaturas Estrangeiro (96,1%) e Madeira (75,9%) e as mais baixas nos Açores (44,9%), Alentejo (54,4%) e Região Centro (59%)[2].

A.1.8) Despesa por sector de actividade

No sector da agricultura foram aplicados € 597,6 milhões (20,7% do total executado), representando um acréscimo de 30,3% face ao ano anterior. Cinco dos dezasseis sectores - agricultura, indústria e energia, transportes e comunicações, ciência e tecnologia e modernização da administração pública - representaram 79,1% (€ 2.279,3 milhões) do total investido.

[1] Cfr. ponto 4.2.6 do Volume II.

[2] Cfr. ponto 4.2.7 do Volume II.

A execução no sector produtivo, abrangendo a agricultura, as pescas, a indústria e energia e o comércio e turismo, foi de € 1.213 milhões (42,1% do total), verificando-se um aumento em relação ao ano anterior de € 360,8 milhões (42,3%).

As taxas mais elevadas foram obtidas nos sectores do comércio e turismo (96,7%) e do desporto, recreio e lazer (91,9%)[1].

A.1.9) Despesa co-financiada por fundos comunitários

Os projectos co-financiados por fundos comunitários representaram 78,9% da execução do Programa de Investimentos (€ 2.272 milhões), com uma taxa de execução média de 60%.

Destes, são ainda maioritários os projectos relativos ao período 2000-2006 que totalizaram € 2.227,5 milhões do disponível e € 1.532,9 milhões do executado, representando 48,1% e 53,2% do investimento global.

Os projectos com financiamento comunitário relativos ao período 2007-2013 envolveram € 1.492,4 milhões do disponível e € 696,8 milhões do executado, assumindo 32,2% e 24,2%, respectivamente, do Programa de Investimentos.

Estes projectos em termos de execução repartiram-se da seguinte forma: no Quadro de Referência Estratégico € 371,7 milhões (53,3%), no Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural € 321,5 milhões (46,1%), e no Fundo Europeu para as Pescas € 3,7 milhões (0,5%).

Regista-se ainda a existência de outros financiamentos comunitários decorrentes de relações directas entre Estados-Membros relacionados com a Associação Europeia de Livre Comércio, apoios sociais e outros, tendo os mesmos representado € 42,3 milhões (1,5%) do total executado.

No que respeita à execução destaca-se ainda:

- Quadro Comunitário de Apoio III - o Eixo 1 - Elevar o nível de qualificação dos Portugueses, promover o emprego e a coesão social e o Eixo 2 - Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades de futuro, com € 401,6 e € 582,2 milhões (taxas de execução de 72,5% e 67,6%, respectivamente). A maior taxa verificou-se no Eixo 3 - Afirmar o valor do território e da posição geo-económica do país, com 78%, embora o executado tivesse atingido em valor absoluto apenas de € 89,2 milhões;
- Financiamento no período 2007-2013 - realça-se o Plano de Desenvolvimento Regional do Continente, com € 321,5 milhões e uma taxa de execução de 78,3%, e os Programas Operacionais Temáticos que, no conjunto, tiveram uma execução de € 312,3 milhões (38,8%), assumindo os restantes uma execução pouco relevante[2].

A.2) Capitulo 50 – Investimentos do Plano

Em termos de execução, o Capitulo 50, com € 1.186,6 milhões, representou 41,2% do Programa de Investimentos e obteve uma taxa média de execução de 71,8%.

[1] Cfr. ponto 4.2.8 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 4.2.9 do Volume II.

O financiamento nacional do PIDDAC executado através do capítulo 50 representou 39% do total executado, em que € 328 milhões foram executados pelos serviços integrados e € 794,7 milhões pelos serviços e fundos autónomos. O financiamento comunitário destinado aos serviços integrados envolveu uma execução de € 63,8 milhões, correspondendo a uma taxa de 27,8%[1].

B) Observações e Recomendações

B.1) Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Comparando a informação do Mapa XV e do Quadro 29 com a do Mapa II e dos mapas de desenvolvimento da despesa 17 e 19, constante da Conta Geral do Estado, verificaram-se divergências nos valores executados, situação que já foi observada em anos anteriores.

Embora o Mapa II e os mapas 17 e 19 traduzam a despesa do Estado numa óptica de caixa, incorporando, nomeadamente, os saldos que transitaram na posse dos serviços, não identificam a componente que não respeita a pagamentos efectivos, o que não permite a comparabilidade da informação com os dados constantes do Mapa XV, correspondentes à execução efectiva, encontrando-se naqueles os montantes da execução sobrevalorizados.

Também a Análise do Capítulo 50 efectuada na Conta Geral do Estado tem por base uma decomposição que não corresponde ao valor dos pagamentos efectivos mencionados no Mapa XV, o que consequentemente conduz ao empolamento da sua execução e não permite a atrás referida comparabilidade[2].

Recomendação 20 – PCGE/2008

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

B.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Em diversos ministérios a execução do Programa de Investimentos comporta um peso excessivo de despesas correntes, contrárias à sua própria natureza, que é de investimento. Destaca-se, pela negativa, o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas onde as despesas correntes representam 57% e as de capital somente 43%[3].

Recomendação 21 – PCGE/2008

> *Neste contexto recomenda-se que na previsão e execução do PIDDAC se dê prevalência às despesas de capital, devendo as despesas correntes assumir um papel acessório.*

[1] Cfr. ponto 4.3 do Volume II.
[2] Idem.
[3] Cfr. ponto 4.2.6 do Volume II.

2.4.2 – Projecto 3243 – Modernização Tecnológica e Melhoria da Eficiência Energética dos Transportes Públicos – Programa 24

A) Visão Global

A auditoria[1], realizada no âmbito do controlo dos recursos afectos ao Programa de Investimentos, teve como objectivo global a análise da execução física e financeira do projecto, a apreciação da economia, eficiência e eficácia da aplicação dos dinheiros públicos envolvidos e a verificação da sua legalidade e regularidade.

A.1) Caracterização do Projecto 3243

O Projecto integra-se no conceito de mobilidade sustentável do Programa do XVII Governo Constitucional, está inserido numa linha de apoio técnico e financeiro ao investimento do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., e é orientado para acções que visam a modernização tecnológica e a melhoria da eficiência energética dos transportes. O mesmo, no período de 2004 a 2008, incluiu as seguintes três acções:

- renovação de frotas de veículos pesados de passageiros;
- utilização e promoção de combustíveis e formas de energia alternativas;
- instalação de novas tecnologias em serviço de transporte.

A acção "Renovação de frotas de veículos pesados de passageiros" envolveu o apoio financeiro (i) à renovação de frotas do sector dos transportes públicos colectivos regulares de passageiros e (ii) a projectos de melhoria de eficiência das empresas em contrapartida do não aumento dos preços dos passes e das assinaturas.

A melhoria das condições ambientais foi prosseguida pela acção "Utilização e promoção de combustíveis e formas de energia alternativas" que compreende o financiamento à promoção, aquisição e monitorização de veículos eléctricos em frotas de serviço público, às infra-estruturas de novas linhas para troleicarros e modernização de frotas de troleicarros, ao projecto GISFROT – Gestão Integrada de Sistemas de Frotas para optimização energética e ambiental no transporte rodoviário de passageiros e ao projecto Cute – Clean Urban Transport for Europe.

O financiamento no âmbito da acção "Instalação de novas tecnologias em serviço de transporte" foi orientado para: projecto SAEIP – Sistema de Ajuda à Exploração e Informação nas Paragens; projecto ICTR – Informação ao Cliente em Tempo Real; projecto SIMIP – Sistema Integrado de Mensagens de Informação ao Passageiro; aplicações "Goal Bus" e "Goal Driver" destinadas à gestão da frota operacional e do pessoal tripulante; projectos de bilhética intermodal; actualização dos equipamentos do sistema de apoio à exploração e da expansão e implementação das novas funcionalidades do sistema ICTR; actualização da infra-estrutura de comunicações para o sistema de apoio à exploração e aquisição de hardware para operacionalidade de aplicações de planeamento operacional de transportes.

[1] Relatório de Auditoria n.º 36/2009-2.ª Secção.

A.2) Financiamento e execução

No período de 2004 a 2008 foram utilizados no Projecto 3243 financiamentos no montante total de € 41,9 milhões, com uma taxa de execução global de 98,5% face ao orçamento disponível, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro II.20 – Execução do projecto – 2004 a 2008

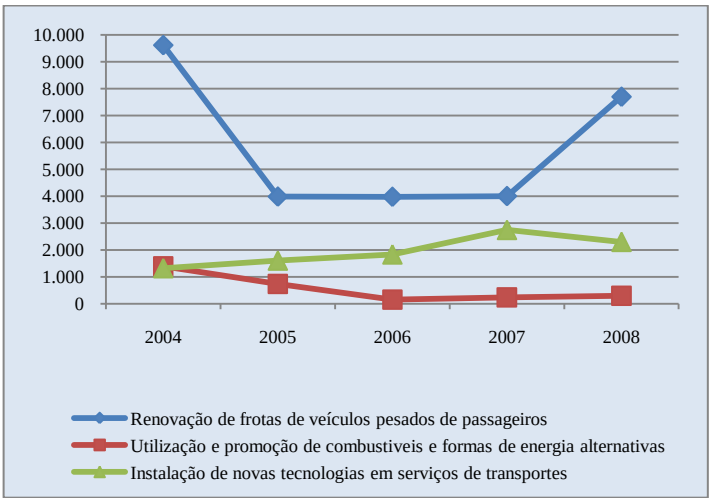
(em euros)

Anos	Dotação Inicial	Alterações	Dotação Ajustada	Despesa Efectiva	Taxa de Execução
2004	13 800 000,00	-1 435 459,00	12 364 541,00	12 337 086,49	99,8%
2005	11 350 000,00	-4 995 905,00	6 354 095,00	6 334 908,95	99,7%
2006	6 300 000,00	0,00	6 300 000,00	5 967 691,02	94,7%
2007	8 606 000,00	-1 452 247,00	7 153 753,00	6 985 574,29	97,6%
2008	8 300 000,00	2 077 500,00	10 377 500,00	10 295 803,00	99,2%
Total	**48 356 000,00**	**-5 806 111,00**	**42 549 889,00**	**41 921 063,75**	**98,5%**

Fonte: IMTT

Relativamente ao investimento total nos anos indicados, a renovação de frotas de veículos pesados de passageiros representou a maior parcela com 70%, seguindo-se a instalação de novas tecnologias em serviços de transportes, com 23%, e por último a utilização e promoção de combustíveis e formas de energia alternativas", com 7%.

Gráfico II.13 – Execução por acção – 2004 a 2008



Fonte: Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres.

B) Observações e Recomendações

B.1) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Após fixada pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações a verba a atribuir ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P, este define o montante global destinado ao projecto. A distribuição desta verba orçamental tem como primeira prioridade a acção renovação de frotas de veículos pesados de passageiros, à qual tem sido atribuído mais de 50% do valor orçamentado, sendo o remanescente distribuído pelas outras acções, em função dos compromissos e das candidaturas apresentadas.

Para esta acção é elaborada anualmente uma proposta de despacho, submetida à tutela para homologação, com os critérios que deverão presidir à afectação das respectivas verbas. Contudo, de 2005 a 2008, a publicação daqueles despachos foi apenas efectuada em Agosto e Setembro do ano a que se reportava o financiamento, reduzindo-se assim substancialmente o prazo para a execução anual da acção.

Recomendação 22 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que sejam envidados esforços de forma a que a publicação no Diário da República do despacho que define os critérios que deverão presidir à afectação das verbas na acção renovação de frotas de veículos pesados de passageiros ocorra no início do ano civil.*

A previsão da conclusão do projecto é alterada anualmente para o ano seguinte, não consubstanciando assim uma verdadeira programação plurianual, o que indicia a função de apoio financeiro contínuo concedido pelo Instituto, principalmente às empresas privadas de transportes públicos.

Os objectivos definidos para o projecto não são adequados a permitir a sua avaliação e os indicadores não possibilitam medir a consecução dos mesmos, não constando, designadamente no relatório de execução de 2008, qualquer apreciação sobre a realização dos objectivos e metas atingidas, ou seja, quanto à avaliação material do projecto.

Recomendação 23 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que seja assegurado o desenvolvimento de indicadores que permitam medir a execução e os resultados do Projecto.*

2.5 – Subsídios, Créditos e outras Formas de Apoio

A análise efectuada neste ponto[1] comporta duas partes: uma relativa a apoios financeiros não reembolsáveis e outra a benefícios fiscais.

2.5.1 – Apoios financeiros não reembolsáveis

Inclui-se nesta parte uma análise global dos apoios financeiros não reembolsáveis[2] e uma síntese das recomendações dirigidas ao Governo, na sequência das auditorias realizadas aos apoios pagos por conta do Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública[3], pelo Instituto Nacional de Emergência Médica[4], e pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual[5] que totalizaram, respectivamente, € 1.363,2 milhões, € 18,7 milhões e € 12,3 milhões, em 2008.

A realização destas auditorias foi decidida com base na expressão financeira dos apoios, bem como para acompanhamento da implementação de anteriores recomendações do Tribunal ou para o alargamento a domínios ainda não auditados. A verificação levada a efeito consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do sistema de controlo instituído e estimativa de despesas plurianuais associadas aos apoios concedidos a título de bonificação de juros.

Embora noutro âmbito, foi também objecto de exame o pagamento de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Silva, por conta do orçamento de funcionamento da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, no montante de € 9,0 milhões[6].

A) Visão Global

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (administração central), no período 2004-2008, por sector destinatário, registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, tendo-se excluído a Caixa Geral de Aposentações[7].

Como se pode constatar, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio, excluindo a Caixa Geral de Aposentações, totalizou € 24.476,4 milhões, o que representou 9,0% da despesa destes subsectores nesse período[8]. O valor médio anual dos apoios ascendeu a € 4.895,3 milhões, sendo a taxa de crescimento média anual de 2,0%, inferior à do total da despesa, que aumentou 2,9%.

---

1 Em conformidade com a alínea h) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2 De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas 05 – Subsídios, 04 – Transferências correntes e 08 – Transferências de capital, desagregadas por sociedades e quase-sociedades não financeiras (públicas e privadas), sociedades financeiras (bancos e outras instituições financeiras, e companhias de seguros e fundos de pensões), instituições sem fins lucrativos e famílias.

3 Relatório de Auditoria n.º 41/09 – 2ª Secção.

4 Relatório de Auditoria n.º 49/09 – 2ª Secção.

5 Relatório de Auditoria n.º 46/09 – 2ª Secção.

6 Relatório de Auditoria n.º 40/09 – 2ª Secção.

7 Foram excluídas as transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 7.619,5 milhões, por se destinarem a pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros.

8 Trata-se da despesa consolidada da Administração Central (cfr. ponto 2.3.A.1).

Quadro II.21 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2004 – 2008)

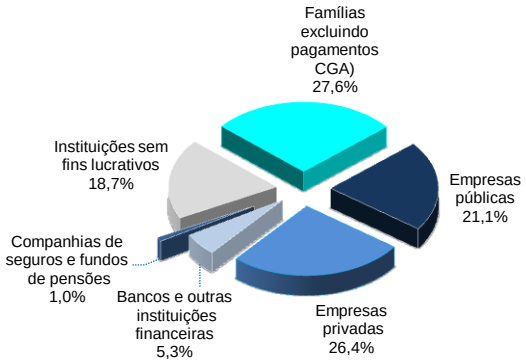
(em milhões de euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	Total	
						Valor	%
Empresas públicas	530,8	979,9	1 232,8	1 162,2	1 250,6	5 156,2	21,1
Empresas privadas	1 402,4	1 570,3	1 117,6	1 147,6	1 214,4	6 452,3	26,4
Bancos e outras instituições financeiras	341,0	237,3	237,8	214,4	255,8	1 286,2	5,3
Companhias de seguros e fundos de pensões	103,2	54,8	38,7	23,5	24,9	245,1	1,0
Instituições sem fins lucrativos	889,8	918,6	982,4	888,8	898,6	4 578,3	18,7
Famílias (excluindo a CGA)	1 372,6	1 425,0	1 243,8	1 338,3	1 378,6	6 758,3	27,6
Total dos apoios (excluindo a CGA)	**4 639,7**	**5 186,0**	**4 853,0**	**4 774,8**	**5 022,8**	**24 476,4**	**100,0**
Valor médio anual dos apoios						4 895,3	
Taxa de crescimento média anual dos apoios						2,0	
Total da despesa da Administração Central	**51 548,0**	**53 157,5**	**53 493,6**	**56 091,3**	**57 904,8**	**272 195,2**	
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	**9,0**	**9,8**	**9,1**	**8,5**	**8,7**	**9,0**	

Fonte: CGE de cada ano.

A distribuição, por sectores, da despesa com apoios financeiros, no período 2004-2008, foi a seguinte: 27,6% para famílias, incluindo empresários em nome individual (em média € 1.351,7 milhões/ano), 26,4% para empresas privadas (€ 1.290,5 milhões/ano), 21,1% para empresas públicas (€ 1.031,2 milhões/ano), 18,7% para instituições sem fins lucrativos (€ 915,7 milhões/ano), 5,3% para bancos e outras instituições financeiras (€ 257,2 milhões/ano, verbas referentes essencialmente a bonificações de juros) e 1,0% para companhias de seguros (€ 49,0 milhões/ano, pagas essencialmente pelo Fundo de Acidentes de Trabalho).

Gráfico II.14 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2004 – 2008)



Em 2008, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis estava concentrada nos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 1.449,6 milhões (28,9%), das Finanças e da Administração Pública, € 1.234,5 milhões (24,6%), da Economia e Inovação, € 520,3 milhões (10,4%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, € 465,8 milhões (9,3%) e da Educação, € 455,1 milhões (9,1%).

Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis por € 3.118,0 milhões (62,1%) e os serviços integrados por € 1.904,7 milhões (37,9%) desses apoios financeiros. Quanto aos organismos pagadores destacam-se:

- no subsector dos serviços e fundos autónomos, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ 1.418,8 milhões), o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 447,9 milhões), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 309,6 milhões), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 223,6 milhões) e a Administração Central dos Serviços de Saúde (€ 115,0 milhões) que, no seu conjunto, representaram 80,7% dos apoios pagos por este subsector.
- no subsector dos serviços integrados, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 1.166,2 milhões), dos quais € 905,2 milhões relativos a subsídios e indemnizações compensatórias, incluindo, designadamente, € 466,2 milhões pagos à Rede Eléctrica Nacional, a título de "redução do défice tarifário", € 237,4 milhões para o sector dos transportes e € 159,0 milhões para a comunicação social, e € 251,1 milhões relativos a bonificação de juros. Destacam-se também as verbas que foram pagas pelas direcções regionais de educação (€ 430,6 milhões, no seu conjunto).

A distribuição, por agrupamento (subsídios, transferências correntes e transferências de capital) e sector institucional, dos apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela Administração Central, em 2008 (€ 5.022,8 milhões), consta do quadro seguinte. Como se pode observar, perto de metade (45,7%) dos apoios financeiros foram concedidos por conta do agrupamento subsídios, tendo o restante sido classificado como transferências correntes (33,8%) e transferências de capital (20,5%), embora nem sempre estas classificações sejam correctamente aplicadas.

Quadro II.22 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais

(em milhões de euros)

Sectores institucionais	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	858,9	53,7	337,9	1 250,6	24,9
Empresas privadas	478,9	414,5	321,0	1 214,4	24,2
Bancos e outras instituições financeiras	254,9	0,9	0,0	255,8	5,1
Companhias de seguros e fundos de pensões	0,0	24,9	0,0	24,9	0,5
Instituições sem fins lucrativos	121,4	458,7	318,4	898,6	17,9
Famílias (**)	583,0	743,6	52,0	1 378,6	27,4
Total	**2 297,1**	**1 696,3**	**1 029,4**	**5 022,8**	**100,0**
%	**45,7**	**33,8**	**20,5**	**100,0**	

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

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Enquadramento legal da capitalização de juros, no crédito bonificado à habitação

O regime de crédito bonificado à habitação estabelece, para os respectivos beneficiários, que parte dos juros do empréstimo à habitação são pagos directamente pelo Estado à instituição de crédito. No regime não bonificado, a instituição de crédito recebe mensalmente, do devedor, a totalidade dos juros vencidos, enquanto no regime bonificado a parte dos juros assumida pelo Estado apenas é paga após o

final da anuidade. Para compensar as instituições de crédito deste período, a cada bonificação mensal são acrescidos juros, capitalizados mensalmente. Contudo, a legislação relativa ao crédito bonificado não prevê este acréscimo de juros, pelo que este procedimento implica, para o Estado, um acréscimo de custos, sem a correspondente previsão legal.

Recomendação 24 – PCGE/2008

> *O pagamento da bonificação de juros deverá ser mensal mas, caso se opte pelo pagamento anual, este deverá ser previsto em diploma legal, fixando, designadamente, a taxa de juro ou indexante a utilizar.*

B.1.2) Créditos por empréstimos concedidos pelo ex-Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia

Excepto pelo facto de ter cessado, em 2006, a concessão de empréstimos pelo Instituto do Cinema e Audiovisual, a situação dos créditos concedidos não conheceu qualquer evolução significativa. No final de 2008, os créditos por empréstimos concedidos ascendiam a cerca de € 23,0 milhões (mais € 1,3 milhões, +6,2% do que no final de 2004), estando constituídas provisões para créditos de cobrança duvidosa no valor de € 22,8 milhões (um acréscimo de € 1,2 milhões, +5,7%), representando 99,2% do total. Observa-se que esses créditos abrangem o período 1981-2006 e referem-se, em montantes diversos, a 86 produtores e a 296 obras. Por conta desses créditos, em 2008, foram recebidas verbas de promotores no total de € 2.406 (referente a nove empréstimos), representando apenas 0,01% dos créditos existentes no início do ano.

Recomendação 25 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que seja encontrada uma solução pelo Governo, de modo a resolver de vez esta situação.*

B.1.3) Subsídio concedido à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva

Sobre o pagamento de € 9,0 milhões à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças por conta do seu orçamento de funcionamento, destinado à assunção de 50% da dívida bancária desta fundação, concluiu-se que o mesmo configura um subsídio e que:

- foi indevidamente autorizado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, uma vez que, pertencendo a tutela da Fundação ao Ministério da Cultura[1], deveria o mesmo ter sido autorizado pelo respectivo Ministro e pago através de verbas inscritas no orçamento daquele ministério;
- a utilização do saldo de gerência de 2006, da extinta Direcção-Geral do Património, para pagamento deste subsídio, não respeitou o estipulado na Portaria n.º 131/94, de 4 de Março[2], dado que, de acordo com o ali estabelecido, as receitas consignadas àquela direcção-geral apenas podiam ser afectas ao pagamento das correspondentes despesas de funcionamento;
- tratando-se da atribuição de um subsídio, o mesmo deveria, nos termos do Decreto-Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, ter sido objecto de publicitação.

[1] Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, artigo 33.º, n.º 5 alínea b).

[2] Sucessivamente alterada pelas Portarias n.º 598/96, de 19 de Outubro, e n.º 226/98, de 7 de Abril.

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

B.2.1) Utilização de diferentes critérios para a apresentação de informação relativa a apoios

A Lei de enquadramento orçamental estabelece que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos a particulares. Em cumprimento destas disposições, a Conta Geral do Estado de 2008 integra o Mapa n.º 2 – Montante global dos auxílios financeiros a particulares e o Mapa n.º 3 – Montante global das indemnizações pagas a particulares.

Em 2008, a Direcção-Geral do Orçamento, na ausência de uma definição pela via legislativa, acolheu a recomendação do Tribunal, no sentido de difundir *"(…) instruções administrativas que uniformizem o entendimento dos serviços quanto às despesas que devem ser incluídas naqueles mapas(…)"*, tendo em conta que a Lei de enquadramento orçamental não clarifica a abrangência do termo "particulares" e que este conceito não tem correspondência directa no actual classificador económico das despesas. As instruções emitidas não têm sido aplicadas por todos os serviços, pelo que continua a não existir uniformidade na inclusão de despesa nos Mapas n.ºs 2 e 3.

Recomendação 26 – PCGE/2008

> *O Tribunal continua a recomendar que, pela via legislativa, seja clarificado o conteúdo dos mapas previstos nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.*

B.2.2) Capítulo 60 – Erros no apuramento da compensação de juros

Verificou-se haver lugar à reposição de € 85.023,50 por uma instituição de crédito, respeitante a importâncias pagas a mais a título de juros compensatórios (e juros de regularização) em dois processos devido a erro no cálculo dos montantes reclamados, devendo ser recalculadas as respectivas compensações de juros.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Capítulo 60 – Bonificação de juros à habitação

B.3.1.1) Irregularidades detectadas pela Inspecção-Geral de Finanças

As cinco instituições de crédito com maior peso no regime de crédito bonificado foram objecto de auditorias pela Inspecção-Geral de Finanças, tendo sido, em todas elas, detectado um volume significativo de irregularidades.

Em matéria de resultados, a primeira entidade auditada (após suspensão dos pagamentos, por terem sido detectados erros nas reclamações de juros apresentadas junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças) reviu a sua carteira de crédito bonificado e o sistema de controlo interno, submetendo as reclamações de juros a certificação externa, validada pela Inspecção-Geral de Finanças.

Este modelo não pôde ser aplicado às restantes entidades, uma vez que as mesmas não foram objecto de interrupção nos pagamentos. A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, admitindo a incapacidade das instituições de crédito reverem toda a carteira de empréstimos, tem tentado, com sucesso limitado, negociar a extrapolação dos resultados das auditorias ao universo dos contratos. Esta situação traduz

um empenhamento bastante moderado das instituições de crédito na revisão e correcção das respectivas carteiras de crédito bonificado, sendo inaceitável, para o Estado, arrastar esta situação por tempo indeterminado, com prejuízo para o erário público.

As auditorias não abrangeram as instituições de crédito com menor peso no crédito bonificado (no seu conjunto, em 2008, receberam € 31,8 milhões), sendo provável que também apresentem irregularidades. Assim, deve ser dado seguimento ao processo de revisão e correcção das carteiras de crédito bonificado e ponderado o alargamento da verificação da Inspecção-Geral de Finanças às instituições de crédito de menor peso.

B.3.1.2) Controlo do domicílio fiscal do agregado familiar

Na legislação relativa ao regime do crédito bonificado, não está prevista a obrigação de todos os elementos do agregado familiar terem o mesmo domicílio fiscal ou, não o tendo, de apresentarem motivo justificado. A inexistência desse imperativo permite que:

- em casos de compra de segunda habitação, um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal, beneficiando o agregado familiar, para além da bonificação de juros (primeira habitação), também da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (segunda habitação);
- sejam consideradas no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio, com o intuito de baixar o rendimento anual bruto corrigido do agregado e, consequentemente, aumentar o valor da bonificação.

Recomendação 27 – PCGE/2008

> *A legislação relativa ao regime de crédito bonificado à habitação deveria estabelecer a obrigação de todos os elementos do agregado familiar terem o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, de apresentarem motivo justificado (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).*

B.3.2) Apoios financeiros concedidos pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual

Nos apoios concedidos pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual aos projectos de menor dimensão, os respectivos promotores não apresentam os comprovativos da realização das despesas e, por outro lado, as auditorias externas, realizadas por empresas de auditoria contratadas pelo Instituto, não abrangem esses tipos de projectos. Tratando-se de despesas que podem ser comprovadas exaustivamente, devem ser apresentados, pelos beneficiários, os documentos de despesa devidamente classificados, por rubricas ou actividades/área de projectos, com correspondência em mapas de prestação de contas, de modo a permitir verificar a sua adequação à natureza e objectivos do respectivo projecto.

B.3.3) Apoios financeiros concedidos pelo Instituto Nacional de Emergência Médica

De acordo com a legislação em vigor, os tripulantes das ambulâncias de socorro devem ter cursos teórico-práticos, distinguindo-se o de "tripulante de ambulância de socorro", sujeito a recertificação, de três em três anos. Valorizando essas competências, a tabela de remuneração dos prémios de saída, em situações de emergência médica, pagos a Corpos de Bombeiros Voluntários, Municipais e Núcleos

da Cruz Vermelha, estabelece um montante significativamente superior quando a ambulância tenha tripulante com essa formação.

Relativamente à amostra examinada, verificou-se que em cerca de 40% dos casos em que foi pago o prémio de saída correspondente à referida formação, a mesma encontrava-se caducada, em alguns casos há vários anos, ou seja, o tripulante não havia realizado o curso de recertificação no prazo estabelecido. Esta situação deve ser rectificada, no sentido também de incentivar a realização dos cursos de recertificação, devendo o Instituto dispor de informação actualizada sobre a qualificação dos tripulantes de ambulâncias de socorro, dado que esse elemento é relevante para a determinação do valor a pagar.

B.3.4) Outras deficiências de controlo

Relativamente aos organismos auditados verificaram-se outras deficiências de controlo, tendo o Tribunal formulado um conjunto de recomendações nos respectivos relatórios de auditoria.

2.5.2 – Benefícios Fiscais

O Tribunal analisou a despesa fiscal inerente aos benefícios fiscais tendo em conta o quadro legal vigente, os elementos constantes do Orçamento e da Conta Geral do Estado, a informação complementar fornecida pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, bem como os resultados da auditoria que realizou ao sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais.

2.5.2.1 – Quantificação da despesa fiscal

A) Visão Global

A.1) Evolução da despesa fiscal

A despesa fiscal constante da Conta Geral do Estado encontra-se, pela primeira vez, quantificada e caracterizada de acordo com o classificador dos benefícios fiscais[1], o qual já era adoptado para efeitos do Relatório do Orçamento do Estado e que visa identificar os benefícios fiscais concedidos aos contribuintes, bem como quantificar e caracterizar a despesa fiscal, de modo a facilitar o controlo *a posteriori* das contas do Estado por entidades externas.

A Conta continua a incluir a despesa fiscal das Regiões Autónomas, ao contrário do critério utilizado para a relevação das receitas que apenas considera Portugal continental. A Direcção-Geral do Orçamento reconhece esta incoerência e pretende esclarecer a questão com a administração tributária.

Em 2008, a despesa fiscal apurada totalizou € 1.301,8 milhões, incluindo € 29,3 milhões de despesa do Imposto do Selo que não é considerada na presente análise devido à inexistência de informação relevante sobre a despesa fiscal deste imposto em anos anteriores.

A evolução da despesa fiscal nos últimos cinco anos é apresentada no quadro e no gráfico seguintes.

[1] Aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007, do Conselho Superior de Estatística.

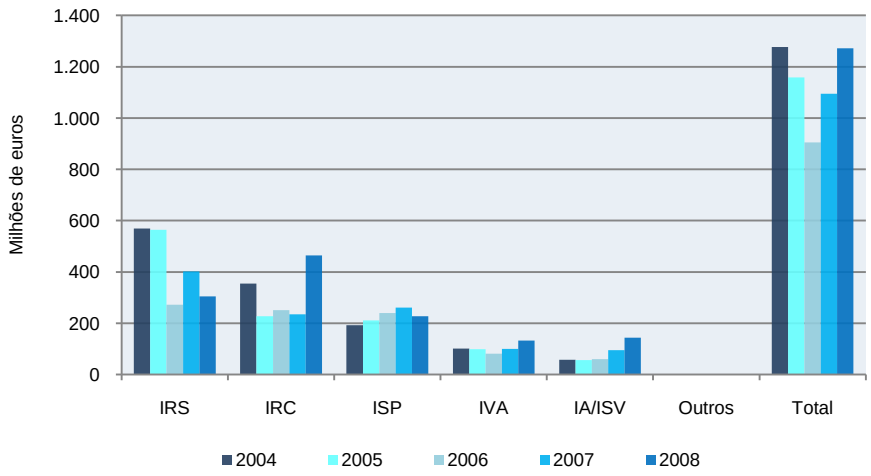
Quadro II.23 – Evolução da despesa fiscal (2004-2008)

(em milhões de euros)

Designação	Valor					Taxas de variação nominal (%)				
	2004	2005	2006	2007	2008	2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
IRS	569,4	564,3	272,7	401,4	304,6	-0,9	-51,7	47,2	-24,1	-14,5
IRC	354,3	226,9	250,8	235,2	463,8	-36,0	10,5	-6,2	97,2	7,0
ISP	192,7	210,8	240,1	261,0	226,8	9,4	13,9	8,7	-13,1	4,2
IVA	101,1	98,2	80,8	99,9	132,1	-2,9	-17,7	23,6	32,2	6,9
IA / ISV	57,5	56,8	59,7	95,5	143,8	-1,2	5,1	60,0	50,6	25,8
IT	0,6	0,5	0,5	0,8	1,0	-16,7	0,0	60,0	25,0	13,6
IABA	0,8	0,7	0,6	0,4	0,4	-12,5	-14,3	-33,3	0,0	-15,9
Total	**1 276,4**	**1 158,2**	**905,2**	**1 094,6**	**1 272,5**	**-9,3**	**-21,8**	**20,9**	**16,3**	**-0,1**

Nota: Em 2008, considerando o Imposto do Selo, a despesa fiscal total é de € 1.301,8 milhões.
Fonte: CGE.

Gráfico II.15 – Evolução da despesa fiscal (2004-2008)



No período considerado o total da despesa fiscal apresentou uma taxa média de variação nominal negativa de 0,1%, não obstante o a mesma ter registado um acentuado crescimento nos dois últimos anos (+20,9% em 2007/06 e +16,3% em 2008/07).

Em 2008, a despesa fiscal do IRS diminuiu em € 96,8 milhões (-24,1%), enquanto a do IRC quase duplicou com um crescimento de € 228,6 milhões (97,2%), passando este imposto a apresentar a maior despesa fiscal, no montante de € 463,8 milhões, 35,6% da despesa fiscal total.

A discriminação da despesa fiscal global na Conta Geral do Estado carece de suficiente discriminação por modalidades técnicas e por função. Relativamente às modalidades técnicas, os valores reportados para a "Isenção tributária" e para a rubrica residual "Outros" não se revelam coerentes com a discriminação, por imposto, efectuada no Relatório da Conta Geral do Estado. Quanto à classificação funcional, mais de 50% da despesa fiscal total é incluída na rubrica residual "Outros", o que revela limitações ao nível do processo de quantificação por parte da administração tributária.

A.2) Previsões e estimativas orçamentais da despesa fiscal

No quadro seguinte confrontam-se os valores das previsões e estimativas da despesa fiscal para 2008, constantes dos relatórios dos Orçamentos do Estado de 2008 e 2009, respectivamente, com os da despesa fiscal efectiva apresentados na Conta Geral do Estado, e evidenciam-se os desvios verificados.

Quadro II.24 – Previsões, estimativas e despesa fiscal efectiva em 2008

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008 (Previsões)	OE/2009 (Estimativas)	CGE/2008 (Despesa)	Desvios face às previsões		Desvios face às estimativas	
				Valor	%	Valor	%
IRS	346,1	323,8	304,6	-41,5	-12,0	-19,2	-5,9
IRC	291,0	448,0	463,8	172,8	59,4	15,8	3,5
ISP	306,5	274,0	226,8	-79,7	-26,0	-47,2	-17,2
IVA	90,2	88,3	132,1	41,9	46,5	43,8	49,6
IA / ISV	63,8	143,2	143,8	80,0	125,4	0,6	0,4
IT	0,6	0,6	1,0	0,4	66,7	0,4	66,7
IABA	0,6	0,6	0,4	-0,2	-33,3	-0,2	-33,3
Total	**1 098,8**	**1 278,5**	**1 272,5**	**173,7**	**15,8**	**-6,0**	**-0,5**

Fontes: OE de 2008 e 2009, DGCI, DGAIEC e CGE de 2008.

Relativamente aos valores das previsões verificaram-se desvios muito acentuados em todos os impostos, tanto em valores absolutos como relativos. Em valores absolutos, a despesa fiscal foi subestimada em € 173,7 milhões, com relevo para os desvios de € 172,8 milhões (59,4%) no IRC e de € 80 milhões (125,4%) no Imposto Automóvel/Imposto sobre Veículos (IA/ISV).

Quanto aos valores das estimativas destaca-se o desvio de 49,6% verificado no Imposto sobre o Valor Acrescentado.

A.3) Peso da despesa fiscal na receita dos impostos

No quadro e no gráfico seguintes apresenta-se o peso percentual da despesa fiscal na receita dos respectivos impostos.

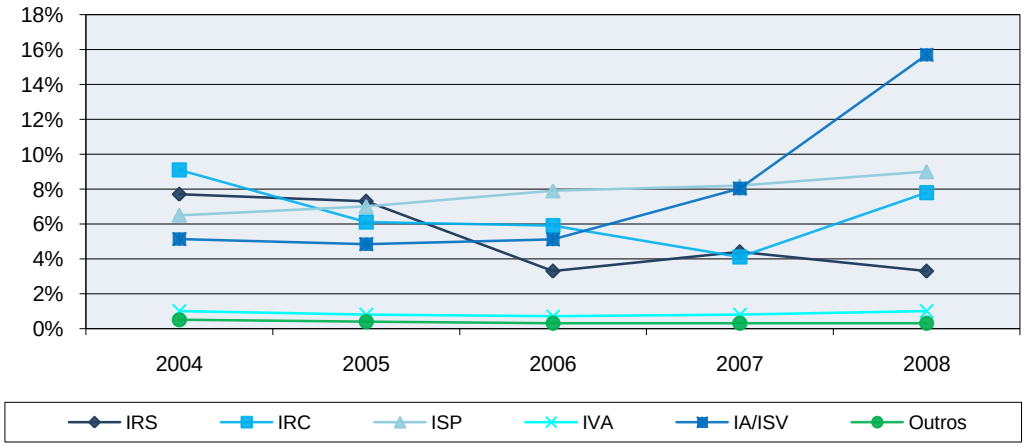
Quadro II.25 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto

(em percentagem)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
IRS	7,7	7,3	3,3	4,4	3,3	5,1
IRC	9,1	6,1	5,9	4,1	7,8	6,5
ISP	6,5	7,0	7,9	8,2	9,0	7,7
IVA	1,0	0,8	0,7	0,8	1,0	0,8
IA/ISV	5,1	4,8	5,1	8,0	15,7	7,4
IT	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
IABA	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Total	**4,7**	**4,0**	**2,9**	**3,2**	**3,8**	**3,7**

Fonte: CGE.

Gráfico II.16 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto



No período considerado a despesa fiscal representou, no conjunto dos impostos, em média, 3,7% da receita. Em 2008, o peso da despesa fiscal na receita dos respectivos impostos foi de 3,8%.

A despesa fiscal do ISP apresentou, em termos médios, o maior peso relativo face à receita (7,7%), com relevo, ainda, para o peso relativo da despesa no IA/ISV (7,4%) e no IRC (6,5%). Em 2008 foi no IA/ISV que o peso da despesa fiscal assumiu maior relevância (15,7%).

B) Observações e Recomendações

B.1) Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

A despesa fiscal relevada na Conta Geral do Estado de 2008, apesar de se encontrar quantificada e caracterizada de acordo com o classificador dos benefícios fiscais, continua a não ser integral e a não se encontrar suficientemente discriminada por modalidade técnica e por função do benefício fiscal, em prejuízo do seu controlo e avaliação.

As limitações da informação neste âmbito contribuem também para os acentuados desvios verificados entre as previsões orçamentais e a despesa fiscal efectiva.

Recomendação 28 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda ao Governo que aperfeiçoe o processo de apuramento da despesa fiscal, designadamente a sua rigorosa discriminação por modalidade técnica e por função do benefício, bem como os métodos de previsão orçamental.*

2.5.2.2 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

A) Visão Global

A.1) Enquadramento

Os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais[1], foram objecto de uma auditoria dirigida à análise dos respectivos procedimentos de concessão e de controlo, os quais competem à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, na qualidade de entidades gestoras, e à Direcção-Geral dos Impostos[2].

Nos termos do regime jurídico previsto no referido Estatuto podem obter benefícios fiscais dois tipos de projectos: os projectos de investimento em unidades produtivas em território nacional e os projectos de investimento directo efectuados por empresas portuguesas no estrangeiro, desde que reúnam as demais condições previstas nos respectivos diplomas regulamentares.[3]

Para beneficiarem daquele regime as empresas promotoras dos investimentos devem apresentar, devidamente caracterizado e fundamentado, o processo de candidatura aos benefícios fiscais junto das respectivas entidades gestoras que, por sua vez, submetem o processo devidamente instruído, acompanhado do respectivo parecer técnico, à Direcção-Geral dos Impostos.

No domínio dos contratos de investimento com benefícios fiscais existem dois tipos contratuais distintos, o contrato de investimento – contrato principal – sujeito à disciplina do direito privado e o contrato de benefícios fiscais – anexo àquele – regulado pelo direito público e pela jurisdição tributária.

A.2) Análise das candidaturas aos benefícios fiscais

O regime de benefícios fiscais contratuais à internacionalização das empresas portuguesas tem-se revelado ineficaz. Desde o seu início, em Janeiro de 1999, e até Março de 2009, foram apresentadas 108 candidaturas, mas apenas foram celebrados oito contratos com cinco promotores e, após 2006, foram unicamente apresentadas oito candidaturas e não foi assinado nenhum contrato.

Durante aquele período, o sucessivo indeferimento, a progressiva diminuição das candidaturas e o reduzido número de contratos deveriam ter suscitado a necessidade da especial avaliação daquele regime e da intervenção tempestiva do legislador na sua alteração[4].

O regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo, de Janeiro de 2006 a Março de 2009, foi objecto de 126 candidaturas, a maioria das quais ainda se encontrava pendente de análise

[1] Artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, republicado pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de Junho.

[2] Relatório de Auditoria n.º 43/2009-2:ª Secção aprovado pelo Tribunal, em 25 de Novembro de 2009.

[3] Durante o período de incidência desta auditoria (2006 a 2008) os termos, as condições e os procedimentos para a atribuição dos benefícios fiscais ao investimento produtivo e à internacionalização das empresas portuguesas encontravam-se regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro, respectivamente. Estes diplomas foram recentemente revogados pelo Decreto-Lei n.º 249/2009 (Código Fiscal do Investimento) e pelo Decreto-Lei n.º 250/2009, ambos de 23 de Setembro.

[4] O que apenas ocorreu com a publicação do Decreto-Lei n.º 250/2009, de 23 de Setembro.

pelas entidades gestoras. Esta situação reflecte a ineficiência dos respectivos procedimentos e falta de qualidade da instrução dos processos, o que obriga a pedidos de esclarecimento complementares, com o subsequente agravamento dos tempos e dos custos de decisão.

As entidades gestoras e a administração fiscal não cumpriram os prazos previstos na lei para a análise e decisão das candidaturas aos benefícios fiscais.

A.3) Acompanhamento e fiscalização dos contratos

No âmbito do controlo dos contratos relativos à internacionalização, verificou-se que os excessivos tempos gastos na análise e na decisão das respectivas candidaturas conduziram à subsequente falta de acompanhamento do cumprimento dos objectivos dos contratos pelas entidades gestoras, as quais apenas elaboraram relatórios no final dos respectivos períodos de vigência. Por sua vez, os serviços de inspecção da administração fiscal também não efectuaram o acompanhamento tempestivo dos beneficiários.

Quanto ao acompanhamento dos contratos de investimento produtivo, os serviços de inspecção revelaram uma deficiente articulação, com prejuízo para a tempestividade e eficiência das respectivas intervenções. Considerando os contratos celebrados e os anos para a medição dos objectivos fixados nos mesmos, o grau de realização de acções inspectivas foi de apenas 28,1%.

A Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal revelou um grau de realização de 61,2% no acompanhamento dos contratos ao investimento produtivo e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação não realizou o acompanhamento de nenhum dos respectivos contratos.

A.4) Quantificação da despesa fiscal

O controlo realizado pelas entidades gestoras e pela administração fiscal revela-se ineficiente e ineficaz, face à necessidade de uma rigorosa quantificação da despesa fiscal.

A falta de fiabilidade da informação relativa à utilização dos benefícios fiscais contratuais dificulta a elaboração de previsões e de estimativas, em prejuízo do processo de elaboração orçamental. Em 2008, verificou-se um desvio de € 28,4 milhões (405,7%) entre as previsões orçamentais (€ 7,0 milhões) e a despesa fiscal efectiva (€ 35,4 milhões) registada na Conta Geral do Estado.

A.5) Indicadores gerais sobre o investimento produtivo

Um dos principais objectivos dos incentivos fiscais ao investimento contratual consiste na realização de investimento produtivo em território nacional, incluindo a atracção de investimento externo.

De entre os factores que, em regra, são invocados pelos investidores e analistas para a perda de competitividade da economia nacional destacam-se a qualificação de mão-de-obra, a fiscalidade e a eficiência da administração pública. Esta última condicionante foi, em parte, confirmada pelos resultados da auditoria ao nível dos procedimentos de decisão e de controlo, os quais, por sua vez, foram afectados pelas alterações verificadas no âmbito das entidades gestoras que, em apenas seis anos, foram objecto de sucessivos processos de reestruturação, fusão e extinção.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

As entidades gestoras e a administração fiscal, em regra, não cumpriram os prazos previstos na lei para a análise e decisão das candidaturas. As entidades gestoras não deram também cumprimento tempestivo à disposição legal que determina a obrigatoriedade de envio à Direcção Geral dos Impostos dos relatórios anuais de verificação do cumprimento dos objectivos contratuais.

De acordo com a Lei geral tributária a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal. Contudo, os contratos de concessão de benefícios fiscais não prevêem o montante global dos benefícios atribuídos, indicando apenas o limite máximo do crédito fiscal em IRC.

Recomendação 29 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda ao Governo que determine a quantificação, em cada contrato, do montante máximo do benefício fiscal por imposto, dando efectivo cumprimento ao disposto na Lei Geral Tributária.*

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Os critérios de medição do grau de cumprimento dos objectivos contratuais não são aplicados de forma uniforme pelas entidades intervenientes com efeitos ao nível das conclusões sobre o cumprimento dos contratos e consequente utilização dos benefícios fiscais.

No âmbito do processo de concessão e controlo dos benefícios fiscais contratuais foram identificadas insuficiências nos sistemas de informação das entidades gestoras e da administração fiscal que reduzem a eficiência e a eficácia das respectivas intervenções, e em relação às quais o Tribunal formulou recomendações no respectivo relatório de auditoria.

CAIXA 2 – ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO EM PORTUGAL DO PLANO DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO EUROPEIA

Em resposta ao eclodir da crise financeira internacional a Comissão Europeia apresentou a 26 de Novembro de 2008 um conjunto de medidas destinadas ao relançamento da economia europeia, originando o Plano Europeu de Recuperação Económica aprovado pelo Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008. Este Plano reitera as directrizes e as prioridades previstas na Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego, tendo a Comissão convidado os Estados Membros a intensificarem, na óptica da supervisão multilateral o intercâmbio de boas práticas.

Aquelas medidas centram-se em dois pilares: (i) a injecção de poder de compra na economia, destinada a fomentar a procura e a estimular a confiança; (ii) e o reforço da competitividade da Europa a longo prazo.

Neste contexto, as instituições superiores de controlo, na reunião do Comité de Contacto de Dezembro de 2008, decidiram proceder ao acompanhamento das medidas adoptadas por cada Estado-Membro para atenuar os efeitos da crise económica e financeira.

Neste seguimento, o Tribunal de Contas inscreveu no seu Programa de fiscalização para 2009 a acção de "Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia", iniciada em 2009, abrangendo, previsivelmente, o período de 2008/2010, com vista ao acompanhamento sistemático das medidas adoptadas e o seu impacto na economia portuguesa, cujos resultados constarão de relatórios a elaborar periodicamente. Foi já aprovado o primeiro[1], que incidiu especialmente sobre as medidas medidas tomadas em 2008 (sistema financeiro e Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado).

No âmbito nacional e enquadradas com o Plano Europeu de Recuperação Económica, o Governo Português aprovou medidas dirigidas:

- ao sector financeiro - concessão de garantias pessoais do Estado, recapitalização das instituições de crédito e a nacionalização do Banco Português de Negócios;
- às empresas - programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado, medidas fiscais e apoio especial à actividade económica, exportações e Pequenas e Médias Empresas;
- ao emprego;
- às infra-estruturas e energia - modernização da infra-estrutura tecnológica redes de banda larga de nova geração, energia sustentável e modernização das escolas.

Em 2008 foram adoptadas as medidas de apoio ao sector financeiro e, ao nível do apoio às empresas, o Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado, de cuja execução em 31 de Dezembro de 2008 aqui se dá breve nota.

As restantes foram decididas em 2009 e encontram reflexo no Programa orçamental iniciativa para o investimento e o emprego e no regime fiscal de apoio ao investimento[2].

[1] Relatório de Auditoria n.º 53/09-2.ª Secção, aprovado em 15 de Dezembro, referente às medidas adoptadas em 2008 e com reporte a 30 de Junho de 2009.

[2] Criados através da Lei n.º 10/2009, de 11 de Março, que aprovou as alterações ao Orçamento de Estado de 2009.

Sistema Financeiro

- Através da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, o Estado aprovou a concessão de garantias extraordinárias ao sector financeiro até ao montante máximo de € 20.000 milhões.

Até 31 de Dezembro de 2008 foram concedidas garantias extraordinárias do Estado para reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, a que acresce a garantia ao empréstimo contraído pelo Banco Privado Português[1], conforme se pode observar do quadro seguinte:

Quadro II.26 – Garantias – 31 de Dezembro de 2008

(em milhões de euros)

Banco Mutuário	Montante autorizado	Montante utilizado	Modalidade	Legislação
CGD	1 250	1 250	Obrigacionista	Lei 60-A/2008
BES	1 500		Obrigacionista	
BCP	1 500		Obrigacionista	
BANIF	50	50	Obrigacionista	
BPP	450	450	Mútuo (diversos)	Lei 112/97
Total	**4 750**	**1 750**		

Fonte: Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças publicados em Diário da República e informação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

A garantia requerida ao Estado pelo Banco Privado Português, SA, teve por base a ruptura ao nível da liquidez do banco, correlacionada com a crise generalizada dos mercados, tendo sido prestadas contragarantias, sob a forma de penhor (bens móveis do BPP e instrumentos financeiros e direitos de crédito sob a forma de aberturas de crédito em conta corrente, contratos de financiamento, descobertos bancários e outros créditos em resultado de operações de concessão de crédito a clientes e outros terceiros do Banco Privado Português e do BPP Cayman) e de hipoteca (quatro imóveis).

O empréstimo garantido destinou-se, exclusivamente, a fazer face a responsabilidades do passivo registadas no balanço do Banco Privado Português, à data de 24 de Novembro de 2008. Não obstante, verificou-se que o mesmo foi utilizado para fazer face às obrigações contratuais daquele banco, do BPP Cayman e do BPP Espanha.

- Na Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, previu-se a possibilidade de reforçar a solidez financeira das instituições de crédito através de operações de capitalização com recurso a investimento público, com natureza subsidiária e temporária, sendo aplicáveis a capitalizações efectuadas até 31 de Dezembro de 2009, até ao limite global de € 4.000 milhões.

Até 31 de Dezembro de 2008 não houve execução desta medida.

[1] Ao abrigo da Lei nº 112/97, de 16 de Setembro.

- A nacionalização de todas as acções representativas do capital social do Banco Português de Negócios operou-se através da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, as quais se consideraram transmitidas para o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, livres de quaisquer ónus ou encargos, sendo a gestão do banco atribuída à Caixa Geral de Depósitos. Aos titulares das participações sociais foi reconhecido o direito à indemnização quando devida, tendo como referência o valor dos respectivos direitos avaliados à luz da situação patrimonial e financeira da entidade à data da nacionalização, devendo para o efeito, o Governo promover a avaliação a efectuar, pelo menos, por duas entidades independentes.

  Até 31 de Dezembro de 2008 a nacionalização do Banco Português de Negócios não acarretou encargos directamente suportados pelo Estado. No entanto, há riscos inerentes que, no caso, dependerão da capacidade do banco gerar meios monetários suficientes para fazer face aos compromissos assumidos.

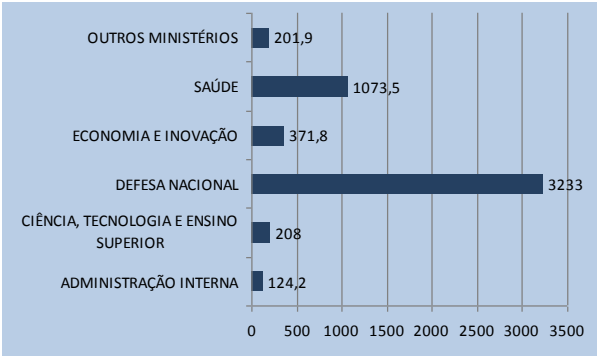
Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado

O Programa de regularização extraordinária das dívidas do Estado[1] destina-se a proceder aos pagamentos a credores privados das dívidas vencidas do Estado, tendo sido previstas três medidas: a criação do balcão único para as dívidas da administração directa e indirecta do Estado; a reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde para as dívidas do Serviço Nacional de Saúde; a criação de uma segunda fase de candidaturas de acesso à linha de financiamento de médio e longo prazos a conceder às regiões autónomas e aos municípios para as dívidas destes.

- À data de 31 de Dezembro de 2008, a dívida reclamada pelos credores junto do balcão único ascendia a € 5.212,4 milhares, o que representou 6,6% do total reclamado até ao final do prazo fixado – 31 de Janeiro de 2009 (€ 79.312,9 milhares).

Gráfico II.17 – Balcão Único – Dívida reclamada a 31 de Dezembro de 2008

(em milhares de euros)



Fonte: Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

[1] Aprovado através de Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro.

- No que toca às dívidas a fornecedores das instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde, a medida adoptada pelo Governo traduziu-se na reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde[1] que consistiu, fundamentalmente, no alargamento do seu objecto aos fornecedores das instituições e dos serviços do Serviço Nacional de Saúde, e na participação dos hospitais pertencentes ao sector empresarial no capital do Fundo, através da subscrição de unidades de participação, até 31 de Dezembro de 2008, no montante de € 600 milhões, e na possibilidade de realização de adiantamentos àqueles hospitais, também para o pagamento aos seus fornecedores.

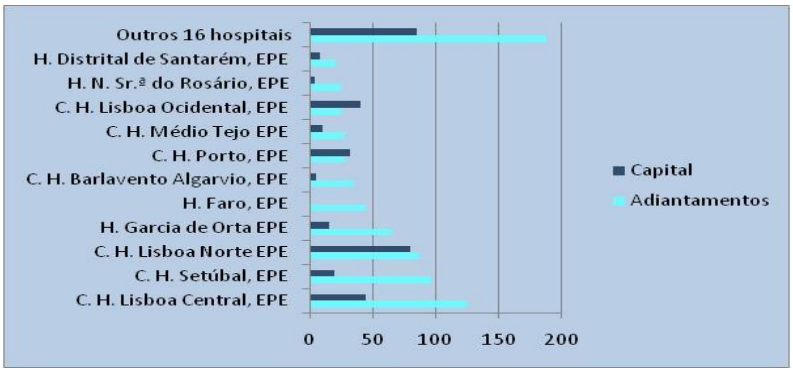
  Em 19 de Dezembro de 2008, foi aumentado o capital do Fundo em cerca de € 566,9 milhões, inteiramente subscrito por hospitais com a natureza de entidades públicas empresariais, ficando com um capital de € 766,9 milhões.

  Em 31 de Dezembro de 2008 encontravam-se € 764,9 milhões adiantados a 27 hospitais empresarializados[2]. Os adiantamentos foram efectuados em 19 de Dezembro e tinham um prazo de reembolso de 180 dias. Dos hospitais empresarializados referidos, 25 eram subscritores do capital do Fundo, no valor de € 343,2 milhões, e beneficiavam de adiantamentos, no final do ano, no montante de € 704,7 milhões. Dois hospitais não subscritores do Fundo beneficiaram de adiantamentos e outros dez hospitais que subscreveram títulos de participação, no valor de € 223,7 milhões, não solicitaram adiantamentos.

  O gráfico seguinte evidencia a participação no capital e os adiantamentos obtidos.

Gráfico II.18 – Capital e Adiantamentos a 31 de Dezembro de 2008

(em milhões de euros)



Nota: Cada um dos outros 16 Hospitais teve adiantamentos inferiores a € 20 milhões.

Fonte: Relatórios de Actividades do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, do ano de 2008

- No que respeita às dívidas das regiões autónomas e dos municípios foi fixada em € 1.250 milhões o limite para a linha de financiamento de médio e longo prazos[3], dos quais € 500 milhões correspondem ao limite de financiamento para os empréstimos a conceder pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e € 750 milhões através de instituições de crédito. A execução desta medida repercutiu-se apenas em 2009.

[1] Criado pelo Decreto-Lei n.º 185/2006, de 12 de Setembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 228/2008, de 25 de Novembro.

[2] Em 2008 foram adiantados € 766,9 milhões, tendo um dos Centros Hospitalares amortizado no final do ano parte da dívida: amortização no valor de € 2 milhões.

[3] Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008.

2.6 – Dívida Pública

Este ponto aborda, numa primeira parte, o endividamento público na dupla vertente da dívida emitida em nome do Estado pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e da dívida emitida por serviços e fundos autónomos legalmente capacitados para recorrerem ao crédito e, numa segunda parte, as responsabilidades do Estado e dos serviços e fundos autónomos por garantias prestadas, ou seja, a dívida garantida.

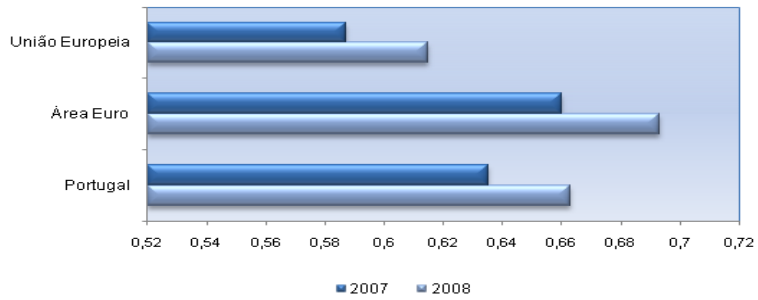
No entanto, ainda antes de se proceder à análise das referidas matérias, torna-se necessário fazer referência aos desenvolvimentos ocorridos em 2008 no contexto das finanças públicas europeias, em resultado da crise económica e financeira internacional.

Os nefastos efeitos da crise económica e financeira sentir-se-ão com maior incidência nos próximos anos, como, aliás, as previsões do Instituto Nacional de Estatística e do Banco de Portugal e as projecções da Comissão Europeia já indicam. Contudo, já em 2008, no âmbito das finanças públicas europeias, se verificaram aumentos dos défices públicos e dos rácios da dívida pública face ao produto interno bruto, em consequência do aumento da despesa e da diminuição das receitas. Esta evolução teve consequências imediatas na generalidade dos países da União Europeia, no que respeita aos rácios, de 3% e 60%, estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento para a relação com o produto interno bruto do défice orçamental e da dívida pública, respectivamente.

No caso concreto da dívida pública portuguesa, o limite estabelecido para a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto, já em anos anteriores se encontrava ultrapassado, tendo-se agravado em 2008, com a conjuntura desfavorável provocada pela crise financeira.

Assim, o peso da dívida pública portuguesa no produto interno bruto passou de 63,5% para 66,3%[1], de 2007 para 2008, aumento idêntico ao observado nos países da União Europeia no mesmo período (+ 2,8 pontos percentuais[2]), mas inferior ao registado nos países da área Euro, que foi de + 3,3 pontos percentuais. É de salientar que, no conjunto dos Estados membros, esta evolução negativa fez com que o peso da dívida no produto interno bruto ultrapassasse em 2008 o limite de 60% previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento, como se apresenta no gráfico seguinte.

Gráfico II.19 – Evolução do rácio da dívida/produto interno bruto[3]



[1] Fonte: Eurostat – Statistical books – Government finance statistic – summary tables – 2/2009.

[2] Há a registar evoluções positivas nos rácios de sete países da União Europeia, que conseguiram diminuir o peso da dívida no produto interno bruto.

[3] Valores da dívida pública calculados em termos de contabilidade nacional.

Com o agravamento da crise financeira e económica internacional verificado no 4.º trimestre de 2008, na sequência da falência do banco Lehman Brothers, instalou-se nos mercados o sentimento de que o risco de falência de algumas grandes instituições financeiras não podia ser negligenciado. Nesta conjuntura, a actuação do Instituto na gestão da dívida pública pautou-se, quase exclusivamente, por preocupações ligadas à gestão do risco de crédito, em detrimento da *performance* da carteira. Assim, foram autorizadas pelo Ministério das Finanças alterações às orientações para a gestão que permitiram reduzir a exposição a algumas contrapartes através do cancelamento de derivados financeiros (swaps de taxa de juro). A análise destas alterações e dos seus efeitos na gestão da dívida far-se-á no ponto seguinte.

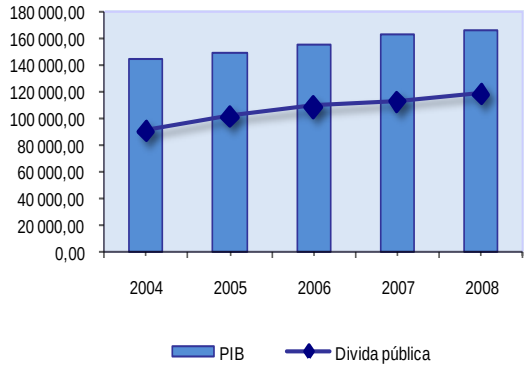
De referir, por último, que as medidas de combate à crise encetadas em 2008, tiveram consequências imediatas no rating da República, uma vez que logo em Janeiro de 2009 a agência Standard & Poor's (S&P) baixou a notação de rating da dívida pública da República portuguesa de "AA-" para "A+", por aquela agência considerar que o "plano anti-crise" então apresentado levaria ao aumento do défice orçamental e da dívida pública. Este corte, efectuado também em outros países da Zona Euro, é negativo para Portugal, pois deverá implicar juros mais elevados no financiamento externo.

2.6.1 – Dívida directa

A) Visão Global

No final de 2008, e numa óptica de contabilidade pública, o peso da dívida directa do Estado no produto interno bruto era de 71,3%, contra 69,1% no final de 2007, o que representa um agravamento de 2,2 p.p.. Este agravamento deveu-se ao aumento registado no *stock* da dívida directa, o qual não foi acompanhado pelo produto interno bruto, que apresentou no mesmo período um crescimento ligeiro de 1,8%. Em 31 de Dezembro de 2008, a dívida pública directa do Estado ascendia a € 118.462,7 milhões.

Gráfico II.20 – Evolução da dívida pública directa no produto interno bruto



No que respeita ao peso dos juros da dívida directa do Estado no produto interno bruto, não se verificaram alterações relativamente aos valores homólogos de 2007. Já os juros e as amortizações apresentaram pesos no produto interno bruto inferiores aos registados no ano anterior, o que se explica pelo reduzido aumento do valor das amortizações, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro II.27 – Peso dos juros e amortizações no produto interno bruto

(em milhões de euros)

Anos	Juros [a] (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB [b] (4)	Juros+Amort./PIB (5)=(3)/(4)	Juros/PIB (6)=(1)/(4)
2007	4 707,8	86 730,4	91 438,2	163 190	56,0%	2,9%
2008	4 889,2	86 742,1	91 631,3	166 197	55,1%	2,9%

(a) Excluídos os juros corridos

(b) Fonte: CGE/2008

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes, verificou-se uma diminuição de 0,1 pontos percentuais, em resultado dos juros terem tido um acréscimo percentual inferior ao registado nas despesas correntes. Por seu turno, dado que as receitas efectivas registaram uma diminuição, o peso dos juros naquele agregado sofreu um acréscimo de 0,5 pontos percentuais, como se evidencia:

Quadro II.28 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas

(em milhões de euros)

Anos	Juros [a]	Despesas correntes [b]	Receitas efectivas [b]	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2007	4 707,8	41 296,4	40 939,0	11,4%	11,5%
2008	4 889,2	43 172,5	40 856,4	11,3%	12,0%

(a) Excluídos os juros corridos

(b) Fonte: CGE/2008

A.1) Endividamento directo e financiamento

A dívida directa do Estado, excluindo a emitida por serviços e fundos autónomos, apresentou no último quinquénio (2004-2008) um crescimento médio anual de 6,9%, superior ao observado em 2008, em que o aumento em relação ao ano anterior foi de 5,0%.

Quadro II.29 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo SFA

(em milhões de euros)

Designação	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008	Variação (%)	
						Média anual	2007/2006
Dívida em moeda euro	90 368,10	101 386,30	108 202,20	112 538,70	117 540,20	6,8	4,4
Dívida em moeda não euro	371,00	371,70	354,30	265,40	922,50	25,6	247,6
Total	**90 739,10**	**101 758,00**	**108 556,50**	**112 804,10**	**118 462,70**	**6,9**	**5,0**

Importa, no entanto, referir que parte (9,9%) do valor apresentado para a dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro de 2008 se encontrava na posse de organismos da administração pública central designadamente, o sector da segurança social, o qual detinha títulos de dívida pública no valor de € 4.399,2 milhões (+19,3% do que no ano anterior), como a seguir se apresenta:

Quadro II.30 – Dívida efectiva do Estado

(em milhões de euros)

Descrição	31-12-2007	31-12-2008	Variação	
			valor	%
Dívida directa, excluindo SFA	112 804,1	118 462,7	5 658,6	5,0
Dívida dos serviços e fundos autónomos	170,4	197,8	27,4	16,1
Subtotal (1)	**112 974,5**	**118 660,5**	**5 686,0**	**5,0**
CEDIC detidos por entidades do sector público administrativo	3 355,9	3 984,3	628,4	18,7
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços integrados	0,5	0,5	0,0	0,0
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços e fundos autónomos	3 206,9	3 416,1	209,2	6,5
Títulos de dívida pública detidos pelo sector da segurança social	3 689,0	4 399,2	710,2	19,3
Subtotal (2)	**10 252,3**	**11 800,1**	**1 547,8**	**15,1**
Dívida directa efectiva (1)-(2)	**102 722,2**	**106 860,3**	**4 138,1**	**4,0**

A Lei do Orçamento do Estado para 2008 estabeleceu as condições gerais para a emissão de empréstimos e fixou o limite de endividamento líquido global directo para o financiamento da execução orçamental, em € 6.437,2 milhões[1], bem como limites para a dívida denominada em moeda não euro e para a dívida flutuante. Verificou-se que o limite para o endividamento global foi respeitado, sendo de notar que o teria sido ainda que não se tivessem em conta, como dispõe a Lei do Orçamento do Estado, e ao contrário do considerado pelo Governo na Conta Geral do Estado, as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios de reembolso incorridos.

O volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2008, cerca de € 5.760 milhões, excedeu as previsões constantes do programa de financiamento em cerca de € 53 milhões (+0,9%), tendo-se emitido e amortizado ligeiramente mais do que o previsto. Os instrumentos utilizados em 2008 para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as Obrigações do Tesouro a taxa fixa e, em menor grau, os Bilhetes do Tesouro.

Alegando a necessidade de adequar a estrutura de remuneração dos certificados de aforro ao seu nível de risco, o Governo criou uma nova série destes certificados[2], designada série C, e encerrou a série B a novas subscrições, tendo alterado também a forma de cálculo da taxa de juro base das séries A e B, o que implicou uma diminuição dessa taxa. Face à menor atractividade do novo regime dos certificados de aforro, o encaixe das emissões efectuadas em 2008 registou uma diminuição significativa, na ordem dos 46,3%, relativamente ao ano anterior, passando de € 1.388,2 para € 745,9 milhões. Por outro lado, as amortizações efectuadas em 2008, no montante de € 2.279,9 milhões, registaram um acréscimo ainda mais significativo, na ordem dos 80,9%, relativamente às observadas no ano anterior.

Desta forma, no ano em apreço, os certificados de aforro tiveram um contributo líquido negativo para o financiamento público, na medida em que os resgates foram superiores ao somatório dos juros capitalizados com as novas subscrições. Relativamente aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2008, que ascenderam a € 838,9 milhões, registaram, relativamente a 2007, um aumento de apenas 1,4%, muito inferior ao observado em anos anteriores, o que se deve, essencialmente, às já referidas alterações à forma de remuneração.

Pela primeira vez, foram tomados fundos junto de outros estados da zona euro, tendo-se realizado seis operações de muito curto prazo, no montante total de € 530 milhões, amortizadas no próprio ano.

[1] Lei do Orçamento do Estado, artigo 109.º.

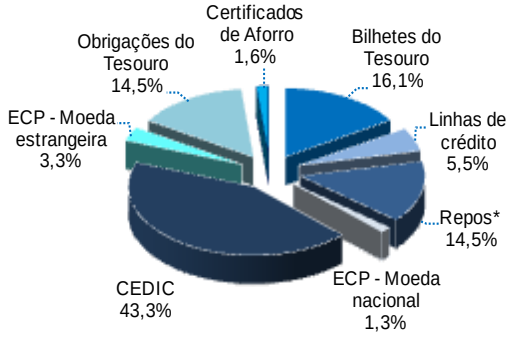
[2] Através das Portarias n.ºs 73-A/2008 e 73-B/2008, ambas de 23 de Janeiro.

Deve ainda mencionar-se que, de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, com base nos elementos fornecidos pelos organismos, a dívida dos serviços e fundos autónomos, atingia, no final de 2008, o valor de € 197,8 milhões.

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se, por instrumentos, o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento para 2008, adicionado ao valor do produto que transitou do ano anterior, no valor total de € 92.376,1 milhões. Deste valor, € 91.986,8 milhões, 99,6%, foram utilizados no financiamento de despesa orçamental, tendo transitado em saldo para 2009 cerca de € 389,3 milhões.

Quadro II.31 – Produto de empréstimos públicos em 2008

(em milhões de euros)



Instrumento	Valor
Bilhetes do Tesouro	14 827,8
Linhas de crédito	5 105,5
Repos a)	13 357,0
ECP - Moeda nacional	1 227,4
CEDIC	39 999,5
ECP - Moeda estrangeira	3 041,0
Obrigações do Tesouro	13 371,3
Certificados de Aforro	1 446,5
Total	**92 376,1**

a) Inclui valor que transitou em saldo do ano anterior

A.2) Operações de gestão da dívida

A gestão corrente da dívida pública Portuguesa, a cargo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, é enquadrada por objectivos gerais definidos pela Assembleia da República, por limites e regras estabelecidos anualmente na Lei do Orçamento do Estado e por orientações gerais definidas pelo Governo. O quadro legal concede, no entanto, uma significativa margem de actuação ao Instituto relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, estando também autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros.

Porque se considerou indispensável, a partir do 4.º trimestre de 2008, reduzir a exposição a algumas contrapartes em termos de risco de crédito, em especial através do cancelamento de derivados financeiros (swaps de taxa de juro), foram submetidas à autorização da tutela alterações às orientações para a gestão que se traduziram na remoção do limite superior da duração da carteira de dívida, na suspensão dos limites individuais para aplicação de fundos junto da Caixa Geral de Depósitos e de soberanos da zona euro com rating AAA e na suspensão dos limites indicativos (indicadores complementares de risco) referentes ao perfil de refixing[1] da carteira face à carteira de referência.

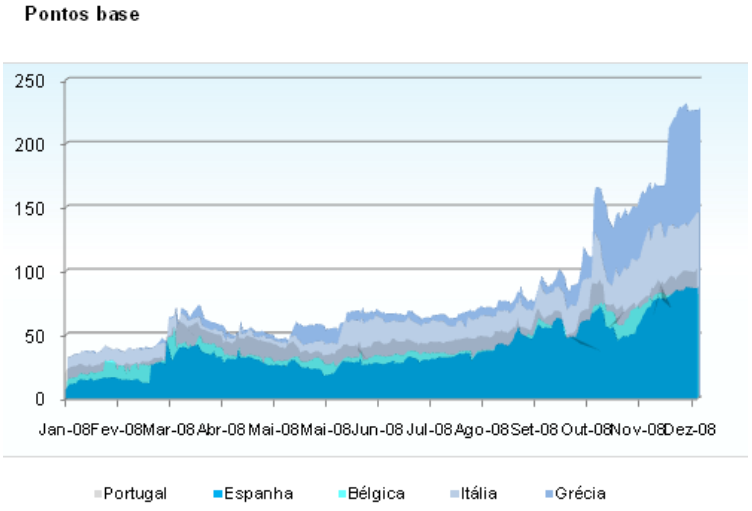
[1] Alteração da taxa de juro relativa a determinado período, em operações com taxa variável.

Em consequência das operações de cancelamento de swaps efectuadas no 4.º trimestre, a carteira de dívida terminou o ano de 2008 com uma duração significativamente superior à do benchmark, detendo um posicionamento longo, essencialmente, nos prazos dos 10 e 30 anos.

Nas operações de cancelamento de swaps efectuadas em 2008, registou-se um ganho total líquido para o Estado no montante de € 549,8 milhões. Os cancelamentos foram, sobretudo, de swaps contratados para cobertura de emissões de Obrigações do Tesouro nos prazos mais longos, aproveitando o sentido de descida das taxas de juro verificado desde então. Aliás, tendo o Estado ficado titular de um crédito sobre o *Lehman Brothers*, no montante de € 2,81 milhões, foram desencadeadas as diligências necessárias à sua recuperação.

No total do financiamento, a carteira real obteve sempre piores níveis de custo nas emissões face às obtidas pela carteira de referência, o que se deve, fundamentalmente, às piores condições registadas nas emissões de dívida de médio e longo prazo. Nas emissões ao longo do ano da carteira real, são de destacar os níveis obtidos no 4.º trimestre, onde um alargamento favorável de *spreads* registado nas emissões de curto prazo, particularmente visível nos Bilhetes do Tesouro, foi acompanhado por um alargamento desfavorável de *spreads* nas emissões de longo prazo. Na realidade, e no que se refere às Obrigações do Tesouro, assistiu-se a um alargamento significativo dos *spreads* face ao referencial da dívida alemã, consequência, segundo o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, da fuga dos investidores para activos mais seguros e líquidos, como os títulos alemães, em detrimento de outros títulos soberanos da zona euro, como se evidencia no gráfico seguinte. Na globalidade do ano, o *spread* médio das emissões face às taxas swap situou-se em 1,4 pontos base, traduzindo uma perda considerável face aos níveis de 2007[1].

Gráfico II.21 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão



Dados: yields em mercado secundário; Fonte: IGCP.

Na globalidade do ano de 2008, o custo da carteira foi superior ao do benchmark, em 38 pontos base, sendo assim desfavorável o desempenho da carteira face à carteira de referência.

[1] Cfr. ponto 6.5.6 do Volume II.

A.3) Amortizações e outros encargos da dívida

Em 2008, foram requisitados, por conta das dotações respectivas inscritas no Orçamento do Estado, € 91.157, 3 milhões, mais € 463,0 milhões (+0,5%) do que em 2007, para fazer face a amortizações e encargos da dívida pública. O aumento referido ficou a dever-se, na sua maior parte, aos valores requisitados para fazer face às amortizações, que apresentaram um aumento de € 296,4 milhões, relativamente a 2007, mas também aos encargos correntes da dívida, em que se verificou um acréscimo de € 166,6 milhões.

Mantiveram-se as diferenças entre os valores inscritos na Conta Geral do Estado e os que constam da conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida", sendo que esta traduz mais fielmente os valores efectivamente pagos aos investidores, uma vez que nos da Conta se consideraram como pagamentos apenas os valores requisitados, não sendo consideradas as despesas que foram pagas utilizando saldos de dotações de anos anteriores, as despesas de juros reembolsadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das privatizações, bem como os juros corridos, e nos dois últimos anos, os rendimentos obtidos em aplicações de tesouraria utilizados no pagamento de juros.

De salientar, no entanto, que a Conta Geral do Estado de 2008 passou a incluir dois mapas da conta de gerência "IGCP - Encargos da dívida"[1], os quais espelham a despesa com juros e amortizações, de forma discriminada, bem como o resultado das operações de derivados, vindo ao encontro das recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres no sentido de serem evidenciadas as excepções às regras da não compensação e da não consignação.

O quadro e gráfico seguintes reflectem a evolução das despesas com a dívida pública, destacando-se, em 2008, o crescimento pouco significativo das amortizações comparativamente com anos anteriores, em que a respectiva curva apresentava forte inclinação.

Quadro II.32 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública

(em milhões de euros)

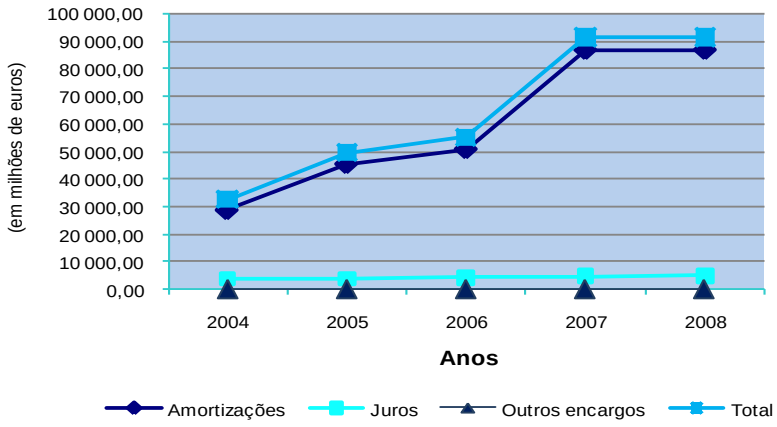
Amortizações e encargos	2004	2005	2006	2007	2008	Variação (%)	
						Média anual	2008/2007
Amortizações	28 968,6	45 590,0	50 960,7	86 730,4	86 742,1	31,5	0,0
Juros a)	3 732,0	3 943,2	4 372,6	4 707,8	4 889,2	7,0	3,9
Outros encargos	18,0	30,5	31,0	24,1	29,6	13,3	23,0
Total	**32 718,6**	**49 563,7**	**55 364,3**	**91 462,3**	**91 661,0**	**29,4**	**0,2**

a) Excluídos os juros corridos

Fonte: Conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida"

[1] Mapas 26-C e 26-D.

Gráfico II.22 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública



Por último, é de referir que, à semelhança de anos anteriores, as despesas contabilizadas como "Outros encargos" incluem a comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público. Como se observa no quadro seguinte, esta comissão tem anualmente um peso muito elevado no total dos encargos inscritos na alínea B), e tem merecido reservas por parte do Tribunal em anteriores Pareceres, não só pela sua contabilização, mas também pela forma como é fixada.

A inclusão da comissão de gestão nos outros encargos com a dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica "4.1.0 – Operações da dívida pública" as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do Sector Público Administrativo.

Quadro II.33 – Evolução das despesas com os serviços da dívida e a comissão de gestão

(em milhões de euros)

Anos	Total	Despesas com serviços da dívida		Comissão de gestão	
		Valor	%	Valor	%
2004	17,9	9,4	52,6	8,5	47,4
2005	30,5	21,6	70,8	8,9	29,2
2006	31,0	20,8	67,1	10,2	32,9
2007	24,0	12,9	53,8	11,1	46,2
2008	29,6	18,1	61,2	11,5	38,8
Variação (%)	**Média anual**	**17,7**		**7,9**	
	2008/2007	**40,4**		**3,7**	

Fonte: Conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida", dos respectivos anos

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Autorização para realização de operações de gestão da dívida

A autorização para realizar operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública concedida ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público pela Lei do Orçamento[1] não é compatível com o disposto no Regime geral da emissão da dívida pública[2], que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações. No entanto, a Lei do Orçamento para 2009 acolhe já a recomendação do Tribunal sobre esta matéria, sendo concedida ao Governo a faculdade de delegar a competência para a realização daquelas operações.

B.1.2) Parecer do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público para a contracção de dívida

No final de 2008, a Caixa Geral de Aposentações obteve um financiamento de curto prazo da Caixa Geral de Depósitos, de cerca de € 97,0 milhões, o qual foi amortizado em 31 de Dezembro do mesmo ano. Para além dos organismos públicos se deverem financiar prioritariamente junto do Tesouro, a Caixa Geral de Aposentações, ao não ter obtido o parecer prévio favorável do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público a que estava obrigada, mesmo tratando-se de dívida flutuante, não observou as normas aplicáveis neste domínio.

B.1.3) Classificação económica dos CEDIC

No ano em apreço, ao contrário do ocorrido em 2007, o produto da emissão de CEDIC foi correctamente classificado no capítulo 12 – "Passivos Financeiros", Grupo 02 – "Títulos a curto prazo", embora por um valor superior ao devido, mas integralmente incluído em "Administração Pública – Administração Central - Estado". Ora, uma vez que aqueles títulos foram tomados por serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais, na classificação daquela receita deveria ter-se feito a discriminação por "Administração Pública – Administração Central – Serviços e fundos autónomos" e "Sociedades e quase-sociedades não financeiras", de forma a respeitar o classificador económico das receitas e despesas públicas.

B.1.4) Classificação económica das despesas com amortizações e juros da dívida

No que respeita à classificação das despesas com amortizações e juros, foi utilizada, mais uma vez, uma única classificação económica para os Passivos Financeiros, bem como para os juros, não sendo feitas as distinções previstas na lei no que respeita aos subagrupamentos e às rubricas, nem sendo correctamente identificados os sectores institucionais envolvidos, o que implica também distorções relativamente aos valores da dívida de médio e longo prazo e da consolidação de contas do sector público administrativo. Em 2008 não houve alterações significativas a este procedimento mas, no

[1] Artigo 115.º.

[2] Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, artigo 13.º, n.º 1.

âmbito do contraditório, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e a Direcção-Geral do Orçamento referiram que esta recomendação foi acolhida em 2009[1].

B.1.5) Excepções à regra da não-compensação

Nos dois últimos anos (2007 e 2008) a Lei do Orçamento do Estado incluiu uma alínea[2] que alargou a excepção ao princípio da "não compensação" prevista para os derivados financeiros, às *"(...) receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado (...)"*, de forma que tais receitas pudessem ser também abatidas às despesas com juros da dívida pública directa do Estado. Contudo, não se tratando de fluxos financeiros directamente associados a operações de gestão da dívida pública directa, mas de juros recebidos por aplicações de disponibilidades de tesouraria, não é possível fazer uso de tal excepção no respectivo registo, por não integrar a previsão da Lei de enquadramento orçamental[3].

Recomendação 30 – PCGE/2008

> *Pelos motivos apontados, recomenda-se que a Assembleia da República diligencie para que tal norma, que permite a realização de tais compensações, não seja incluída em futuras Leis do Orçamento do Estado.*

B.1.6) Comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

Pelas razões já explicitadas, o Tribunal de Contas continua a entender que o cálculo e a contabilização da comissão de gestão do Instituto, tal como se encontram previstos nos seus Estatutos, carecem de rigor e geram distorções[4].

Recomendação 31 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.*

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

B.2.1) Dívida assumida pelo Estado

O Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em execução de garantia prestada a um empréstimo contraído pela Casa do Douro junto de um sindicato bancário liderado pela Caixa Geral de Depósitos, assumiu a totalidade da dívida vincenda desse empréstimo à data de 31 de Dezembro de 2008, no montante de € 41,2 milhões, acordando ao mesmo tempo com a Caixa Geral de Depósitos o pagamento desse montante em 17 prestações semestrais, de igual valor. Contudo, apesar de, na sequência da assunção da dívida, aquele valor ter passado a integrar a dívida directa do Estado, o mesmo não foi incluído no *stock* da dívida[5].

[1] Cfr. ponto 6.7.2 do Volume II.
[2] No que respeita à Lei do Orçamento do Estado para 2008, alínea c) do n.º 3 do art. 116.º e à Lei do Orçamento do Estado para 2007, alínea c) do n.º 3 do art. 124.º.
[3] Cfr. ponto 6.5.6 do Volume II.
[4] Cfr. ponto 6.7.2.2.2 do Volume II.
[5] Cfr. ponto 6.8.2 do Volume II.

B.2.2) Operações de reporte

Em 2008, as operações de reporte, quer se destinassem ao financiamento da execução orçamental (*Repos* de financiamento), quer à dinamização da negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, deixaram de estar sujeitas a limites específicos, sendo imputadas, conforme a sua natureza, aos limites orçamentais fixados para a emissão de dívida fundada ou de dívida flutuante. Esta alteração de regime merece alguma reserva, no que respeita às operações de reporte para *Market Makers* do Mercado Especial da Dívida Pública, e tendo em conta que tais operações são realizadas a solicitação destes e não se destinam ao financiamento orçamental, na medida em que permite que tais operações passem a constituir dívida fundada, não parecendo aconselhável que as mesmas, pelas referidas características, devam influenciar o *stock* da dívida pública no final do ano[1].

B.2.3) Incorrecta classificação de despesas com activos financeiros

A despesa com amortizações de médio e longo prazo está sobreavaliada em € 214,5 milhões, em virtude de se encontrar incorrectamente classificada, como encargo da dívida pública, a aquisição pelo Estado das unidades de participação (tipo A) do Fundo Margueira. A despesa associada a esta operação foi contabilizada não como activo financeiro (no agrupamento 09), mas como passivo financeiro (no agrupamento 10), razão pela qual as amortizações estão sobreavaliadas naquele montante.

B.2.4) Incorrecta contabilização de receitas creditícias transitadas de anos anteriores

O produto dos empréstimos, quer sejam de médio e longo prazo, quer sejam de curto prazo, incluindo CEDIC e certificados de aforro, é contabilizado numa única conta de operações específicas do Tesouro "Produto de empréstimos 2008 – Homebanking", podendo inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros, quando não são convertidas na íntegra em receita orçamental. Em 2008, a receita orçamental proveniente da emissão de CEDIC é superior em € 212,3 milhões aos certificados deste tipo emitidos no ano anterior, incluindo o período complementar, o que significa que este valor resulta não só da emissão daqueles títulos, mas também do saldo que transitou de 2007, o qual provinha de *Repos* emitidos no período complementar do mesmo ano.

Recomendação 32 – PCGE/2008

> *Recomenda-se, mais uma vez, a criação de contas, por tipo de dívida e investidor, de modo a viabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros.*

[1] Cfr. ponto 6.2.1.4 do Volume II.

B.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.3.1) Suspensão de limites constantes das Orientações para a gestão da carteira de dívida pública

Até ao final do 3.º trimestre de 2008, a duração da carteira de dívida pública foi acompanhando a duração da carteira de referência, tendo-se cumprido os limites constantes das orientações para a gestão, os quais determinavam que a duração da carteira efectiva não se poderia afastar da duração da carteira de referência em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima. No 4.º trimestre, em resultado das operações de cancelamento de swaps, a duração da carteira aumentou de forma significativa face ao referencial, situando-se no final de 2008 em 4,59 anos contra 3,46 anos da carteira de referência (diferença de 1,13 anos). Esta situação apenas foi permitida pelo facto do limite superior da duração da carteira ter sido suspenso, com a autorização da tutela[1].

B.3.2) Envio de extracto de contas de aforro por via postal

O Tribunal considera que seria de ponderar, como forma de incentivar a utilização do AforroNet e simultaneamente diminuir as despesas com a expedição de extractos via postal, o alargamento de 3 para 6 meses da periodicidade de envio daqueles extractos, medida que também estaria de acordo com os princípios de responsabilidade ambiental e de *e-governance*[2].

Recomendação 33 – PCGE/2008

> *Apesar de o Governo não se ter manifestado receptivo a esta proposta, o Tribunal de Contas mantém a recomendação no sentido de se aumentar a periodicidade do envio por via postal dos extractos das contas de aforro.*

2.6.2 – Dívida garantida

A) Visão Global

A.1) Garantias concedidas a financiamentos

Em 2008, ao abrigo do regime geral, foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, sete garantias pessoais, no montante total de € 953,5 milhões, incluindo uma garantia ao Banco Privado Português.

No âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira e de disponibilização de liquidez nos mercados financeiros foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, quatro garantias pessoais, no montante total de € 4.300 milhões. Os pedidos de concessão de garantia foram apresentados ao Banco de Portugal e ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público[3], que procederam à sua apreciação, tendo os mesmos proferido propostas de decisão favoráveis.

[1] Cfr. ponto 6.5.2 do Volume II.

[2] Cfr. ponto 6.7.2.2.2 do Volume II.

[3] Nos termos da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, e da Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de Outubro.

O diploma de nacionalização do Banco Português de Negócios[1] previa que o Estado pudesse conceder garantias às operações de crédito ou de assistência de liquidez a favor daquele banco, até à data da aprovação pelo Governo dos objectivos de gestão. A Caixa Geral de Depósitos, na qualidade de gestora do Banco Português de Negócios, solicitou a prestação da garantia do Estado a um programa de papel comercial no montante de € 2.000 milhões, o que foi autorizado por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

No ano de 2008, o Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram € 17,5 milhões.

Verificou-se, em termos globais, um aumento significativo das responsabilidades assumidas por garantias prestadas, no valor de € 5.386,3 milhões (+52,2%), e um aumento mais moderado das responsabilidades efectivas, de € 1.790,3 milhões (+18,7%), tendo esta evolução ficado a dever-se, sobretudo, ao acréscimo resultante das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro.

Foi respeitado o limite de € 2.500 milhões fixado na Lei do Orçamento para as garantias concedidas ao abrigo do regime geral, incluindo as respeitantes ao Banco Português de Negócios, representando o saldo por utilizar apenas cerca de 3,8% daquele limite, o que contrasta com o observado no ano anterior, em que o saldo por utilizar ascendeu a 83%.

No que respeita às garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, verifica-se ter sido respeitado o limite de € 20.000 milhões[2], destinando-se o saldo por utilizar, no valor de € 14.950 milhões, à concessão extraordinária de garantias em 2009, nos termos da respectiva Lei orçamental (artigo 148.º).

A.2) Garantias prestadas no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento

De acordo com informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em 2008 foram garantidos pelo Estado 12 contratos de seguro no âmbito de apólices individuais da COSEC - Companhia de Seguros de Crédito, SA, no montante global de € 137,5 milhões, sendo 5 de seguros de crédito à exportação, 5 de seguros de créditos financeiros e 2 de seguros de investimento[3].

No final de 2008, as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 486 milhões, representando um acréscimo de cerca € 145,5 milhões (+42,7%) face ao ano anterior. O referido acréscimo explica-se, no essencial, pela variação registada nos seguros de créditos financeiros, em que se verificou um aumento de € 140,2 milhões (+46,8%).

A maior exposição do Estado continua a verificar-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, com especial relevo para Angola, que continua a dominar (83,2%), seguindo-se Cabo Verde (8,6%).

Das variações destas responsabilidades relativamente ao ano anterior, destaca-se o importante aumento verificado nas responsabilidades relativas a Angola, que passaram de € 254,6 milhões, no final de 2007, para € 403,4 milhões, no final de 2008, já que, no quadro da Convenção assinada em 2004 entre

[1] Lei n.º n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro.

[2] Fixado na Lei n.º 60-A/2008, artigo 10.º.

[3] Cfr. ponto 6.9 do Volume II.

Portugal e aquele país, o limite para cobertura das operações foi reforçado em 2008, passando de € 300 para € 500 milhões.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Não publicação de despachos de concessão de garantias pelo Estado

Relativamente às operações de concessão de garantias ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, ao Metro do Porto e à Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E., não foram publicados os respectivos despachos de autorização das garantias, como decorre da lei[1].

B.1.2) Despacho de concordância da tutela técnica à concessão de garantias

Na concessão de uma garantia à Águas de Portugal, SA, não foi elaborado o parecer da tutela técnica legalmente previsto[2], tendo sido apenas proferido, por parte dessa tutela, um despacho de concordância à realização da operação, pelo que, em rigor, não se observou o disposto na Lei a este respeito[3].

B.1.3) Concessão de garantia ao Banco Privado Português

Da análise da documentação, e mesmo da argumentação apresentada em sede de contraditório, ressalta claramente que não era certa à data da concessão nem foi prevista e concretizada posteriormente, designadamente em cumprimento de plano de reestruturação, qualquer medida que alterasse a situação financeira do Banco Privado Português de forma a que este pudesse reembolsar o empréstimo garantido, e que era, e é ainda, previsível, que o Estado, se executada a garantia, terá de ser reembolsado através da execução dos bens dados como contragarantia por aquele banco. Ora, face ao previsto na lei, se à data da concessão da garantia já existia um elevado grau de probabilidade de que a garantia iria ser executada, é manifesto que não está verificado o requisito legal[4] que exige que, aquando da concessão da garantia, haja segurança suficiente de que a obrigação a assumir irá ser cumprida pelo garantido, o que manifestamente não se verificava no caso do Banco Privado Português. Deste modo, a garantia em questão não poderia, à face da lei, ter sido concedida[5].

[1] Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, artigo 15.º, n.º 2.
[2] Previsto no artigo 14.º da Lei n.º 112/97.
[3] Cfr. ponto 6.8.1.1 do Volume II.
[4] Lei n.º 112/97, artigo 9.º, n.º 1, alínea c).
[5] Cfr. ponto 6.8.1.1.1 do Volume II.

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

B.2.1) Garantias prestadas ao Banco Português de Negócios

A existência de dois despachos de autorização das garantias prestadas pelo Estado ao Banco Português de Negócios, referindo-se o primeiro ao montante de € 815 milhões e o segundo ao valor remanescente, de € 1.185 milhões, ficou a dever-se ao facto de não existir limite disponível para que o montante total do programa pudesse ser autorizado ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008. Deste modo, a primeira parcela foi autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento para 2008 e a segunda ao abrigo da Lei do Orçamento para 2009. A declaração de garantia foi emitida pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças em 2 de Março de 2009, no montante de € 2.000 milhões, devendo assim considerar-se, ao contrário do que foi o entendimento da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, que a garantia em causa foi concedida apenas em 2009, integrando apenas nesse ano as responsabilidades assumidas do Estado, uma vez que independentemente da data da concessão e do limite anual considerado, as garantias só integram as responsabilidades do Estado aquando da emissão da correspondente declaração de garantia, critério que, aliás, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças sempre seguiu[1].

B.2.2) Valores das responsabilidades assumidas e efectivas por garantias prestadas

Os valores apurados pelo Tribunal, a título de responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, em 31 de Dezembro de 2008, por garantias concedidas, divergem dos apresentados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças na CGE, estando estes últimos sobreavaliados, uma vez que aquela Direcção-Geral incluiu incorrectamente como responsabilidades assumidas € 815 milhões referentes à primeira autorização da garantia concedida ao Banco Português de Negócios e não considerou uma amortização de € 49,2 milhões efectuada pelo beneficiário Parque Expo, SA.

B.2.3) Limite para concessão pelo Estado de garantias, no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento

Nos termos da informação disponibilizada, o total acumulado das utilizações em 2008 do limite orçamental para concessão pelo Estado de garantias, no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento, teria sido de € 1.099,3 milhões, respeitando-se o limite orçamental. Na realidade, o valor relativo às operações efectivamente realizadas em 2008 foi de apenas € 102,3 milhões, uma vez que foram imputados ao limite orçamental cerca de € 997 milhões respeitantes à denominada "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE" que não teve qualquer execução em 2008[2].

[1] Cfr. ponto 6.8.1.4 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 6.9.3 do Volume II.

B.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.3.1) Contragarantias prestadas pelo Banco Privado Português

De acordo com os elementos mais recentes disponibilizados ao Tribunal relativos ao acompanhamento pelo Banco de Portugal do valor das contragarantias prestadas pelo Banco Privado Português, o rácio de cobertura do capital garantido pelo Estado por essas contragarantias situava-se ainda acima do limite de 80% previsto no contrato de penhor celebrado entre o Estado e aquele banco.

B.3.2) Objectivos de gestão para o Banco Português de Negócios

Em final de Outubro de 2009 ainda não se encontrava concluída a aprovação do documento apresentado pela Caixa Geral de Depósitos e contendo os objectivos de gestão do Banco Português de Negócios nos termos legalmente previstos[1]. Uma vez que a data limite para a concessão de garantias do Estado ao Banco Português de Negócios é a da aprovação pelo Ministro de Estado e das Finanças dos objectivos de gestão apresentados pela Caixa Geral de Depósitos, é ainda possível a concessão de novas garantias àquele banco, pese embora que, ao prazo relativamente curto (60 dias) fixado pelo legislador para apresentação daqueles objectivos ao Governo pela Caixa Geral de Depósitos, pareceria dever corresponder, por parte do Executivo, uma decisão igualmente rápida sobre a questão.

[1] Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, artigo 2.º, n.º 7.

CAIXA 3 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

O Tribunal de Contas, na sequência das acções realizadas em anos anteriores, desenvolveu, em 2009, uma acção de identificação dos principais credores do Estado, em 31 de Dezembro de 2008, relativamente ao fornecimento de bens e serviços e caracterização das respectivas dívidas, bem como aos compromissos assumidos e não pagos referentes às bonificações de juros.

Dá-se conta, seguidamente, dos resultados alcançados, os quais serão objecto de comparação com os de 2007, com as devidas ressalvas. Estas derivam do facto de a análise se basear, essencialmente, na informação prestada pelas diferentes entidades, apesar de se reconhecer que essa informação revela, em relação aos anos anteriores, uma maior fiabilidade e fidedignidade, decorrentes de uma maior sensibilização dos serviços para esta matéria.

Uma versão preliminar do presente texto foi enviada ao Ministro das Finanças e à Ministra da Saúde para que, até 30 de Novembro de 2009, se pronunciassem, nos termos das disposições legais relativas ao contraditório. As respostas recebidas estão incluídas, na íntegra, no Volume III deste Parecer.

O Ministro das Finanças alega ser "(…) de destacar a evolução da redução da dívida não financeira das entidades e organismos cuja evolução em 2008 foi analisada pelo Tribunal de Contas, para a qual contribuiu o Programa Pagar a Tempo e Horas e o Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas do Estado".

Por sua vez, a Ministra da Saúde salienta que "(…) no que ao Ministério da Saúde diz respeito, não oferece qualquer comentário, para além do registo de diminuição da dívida deste ministério".

Objectivos e âmbito

Atendendo a que continua a não existir um Balanço do Estado que dê uma imagem da respectiva situação financeira e patrimonial, na presente acção efectuou-se uma recolha de elementos que, na área da chamada "dívida não financeira do Estado", permite a respectiva caracterização dentro da perspectiva de que as contas públicas devem dar uma imagem transparente e fidedigna daquela situação em todos os aspectos materialmente relevantes.

Tal como nos anos anteriores, foram tidos em consideração dois aspectos:

- a introdução, ainda que parcelar, de uma apreciação das contas públicas na base do acréscimo, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimentos de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será efectuado em exercícios seguintes, permitindo apreciar a evolução da dívida não financeira do Estado, relativamente a 2007;

- a avaliação do modo como o Estado paga a fornecedores, fazendo repercutir sobre estes os seus défices de tesouraria e, assim, assumindo para o futuro encargos acrescidos, que incluirão a correspondente compensação financeira pelo diferimento temporal do pagamento e que poderão ser superiores aos que incorreria se obtivesse os financiamentos directamente através da emissão de dívida pública.

Dada a natureza da presente acção e também por motivos de comparabilidade, o seu âmbito restringe-se às dívidas da administração central do Estado, excluindo-se quer a administração regional e local quer, em regra, as dívidas do sector empresarial do Estado, com as excepções adiante referidas.

Assim, consideraram-se as dívidas por fornecimento de bens e serviços à administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), bem como aos Hospitais/Centros Hospitalares, EPE, às Autoridades Metropolitanas dos Transportes de Lisboa e do Porto, EPE, à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE, aos Teatros Nacionais de D. Maria II e de S João, EPE, ao Organismo de Produção Artística, EPE, à EP - Estradas de Portugal, SA, e às Sociedades Polis, SA (Setúbal e Costa da Caparica)[1]. Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares) particulares) e as entidades que integram os sectores da administração local e regional e o sector público empresarial, com excepção, neste último caso, das consideradas como devedores. Estão também excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos.

A dívida abrangida foi, por seu lado, toda a "dívida não financeira" definida, para efeitos desta acção, como sendo a "dívida não decorrente do recurso ao crédito para obtenção de liquidez (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares), nem de contratos de locação financeira", constituída até 31 de Dezembro de 2008, quer seja dívida vencida até esta data quer dívida vincenda, considerando-se como data da constituição da dívida a data da emissão da factura, do documento equivalente ou do acto que a originou.

Metodologia adoptada

Foram notificadas, em Abril de 2009, para reporte da informação referente às dívidas em 31 de Dezembro de 2008 e situação das mesmas em 31 de Março de 2009, as entidades seleccionadas como devedoras (479)[2].

À semelhança do ano anterior, estas entidades foram convidadas a preencher um formulário destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a € 5 milhares por credor.

[1] A acção inclui também, relativamente à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as dívidas relacionadas com regularizações de situações do passado constituídas por indemnizações compensatórias/compensações financeiras, sendo objecto de tratamento autónomo as relativas a bonificação de juros.

[2] Entidades da administração central com receita/despesa superior a € 2,5 milhões, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário e profissional, e EPE/SA acima indicadas.

Foram ainda notificadas, em Julho, para reporte da situação, em 30 de Junho de 2009, das dívidas atrás referidas, as 161 entidades devedoras que apresentavam dívidas por pagar em 31 de Março de 2009. Foi também solicitada informação agregada sobre o total da dívida inferior a € 5 milhares por credor.

Os dados obtidos foram depois objecto de tratamento com vista à identificação dos principais credores do Estado.

Os credores seleccionados para inquérito foram os que já tinham sido oficiados no ano anterior e que reportaram créditos superiores a € 4 milhões (73) e aqueles cujos créditos, reportados pelas entidades devedoras, fossem superiores a € 4 milhões e que não tivessem sido incluídos na amostra do ano anterior (11); foram também oficiadas 14 instituições de crédito no sentido de reportarem as dívidas relativas a bonificação de juros.

Esses credores foram por sua vez convidados a preencher um formulário relativo à dívida não financeira das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda, em 31 de Dezembro de 2008 e situação da mesma em 31 de Março e 30 de Junho de 2009.

A informação recolhida foi objecto de tratamento, designadamente para efeitos de caracterização dos principais credores do Estado, da antiguidade da dívida e verificação dos desvios em relação à informação recolhida, nos termos acima indicados, através do inquérito às entidades devedoras.

Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas

Todas as entidades públicas oficiadas pelo Tribunal (quer para reporte da informação a 31 de Dezembro de 2008 e situação da mesma em 31 de Março de 2009 (479) quer para reporte da situação em 30 de Junho de 2009 (161) remeteram os correspondentes formulários.

Dessas entidades, 86 (18%), responderam no sentido de não terem qualquer dívida. Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2008, superior a € 5 milhares, por credor, de cerca de € 1.568 milhões, correspondendo 32% daquele total a dívida vencida e 68% a dívida vincenda.

Quanto ao peso relativo da dívida por ministério/tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com 71,7% do total da dívida. Dos restantes, destacam-se os ministérios: das Finanças e da Administração Pública (10%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (5,6%), da Defesa Nacional (3,3%), do Trabalho e Solidariedade Social (2,1%) e da Administração Interna (2,1%), representando estes seis ministérios, 94,8% do total da dívida.

Em termos globais, e comparativamente a 2007, verificou-se uma diminuição de € 438,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esta diminuição foram: Saúde (€ 378,2 milhões), Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (€ 50,3 milhões), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 30 milhões), Cultura (€ 25,6 milhões) e Defesa Nacional (€ 21,9 milhões); os aumentos verificaram-se nas áreas: Finanças e Administração Pública (€ 76,8 milhões), Administração Interna (€ 15,9 milhões), Economia e Inovação (€ 7,7 milhões), Trabalho e Solidariedade Social (€ 2 milhões) e Presidência do Conselho de Ministros (€ 1,3 milhões).

Do total da dívida reportada a 31 de Dezembro de 2008, continuava por pagar, em 31 de Março de 2009, cerca de € 670 milhões, sendo 36,3% de dívidas vencidas e 63,7% de dívidas vincendas. Em 30 de Junho de 2009, mantinham-se por pagar cerca de € 253 milhões, sendo 51,8% de dívidas vencidas e 48,2%% de dívidas vincendas.

É de salientar que, em face dos dados recebidos, € 923,8 milhões (58,9%) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e € 644,3 milhões (41,1%) às entidades EPE/SA abrangidas.

Analisadas as respostas por natureza da dívida, verifica-se que daquele total (€ 1.568 milhões), cerca de 82,3% é respeitante ao fornecimento de bens e serviços, 15% respeita a "outros" e 2,7% a indemnizações e subsídios conexos com o preço.

Apresenta-se no Anexo I a lista das entidades públicas (39) que, no inquérito referido, apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões[1].

Este grupo de entidades apresentam dívidas no valor de € 1.303,6 milhões (83,1%), inferiores em € 205,2 milhões relativamente a 2007, sendo de salientar os aumentos verificados nas dívidas reportadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 69,8 milhões), pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP, (€ 55,2 milhões) e pelo Centro Hospitalar do Oeste Norte, EPE, (€ 11 milhões) e os decréscimos nos valores reportados pelo Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, (€ 99,6 milhões), pelo Centro Hospitalar de Setúbal, EPE, (€ 75 milhões) e pelo Hospital de Garcia de Orta, EPE, (€ 54,9 milhões).

[1] Bem como a situação relativa a 2007 e respectiva variação.

O tratamento da informação recolhida permitiu obter a lista dos credores do Estado relativamente à dívida total, dívida vencida e dívida vincenda, verificando-se que a dívida total, no montante de € 1.568 milhões, se distribuía por 6.637 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por classes/montantes de dívida.

Quadro II.34 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2008

(em euros)

Credores						Total	
Classes / Montante				n.º	%	Valor	%
		<	5 000	129	1,94	87 034,13	0,01
≥	5 000	≤	100 000	5 327	80,26	141 304 978,00	9,01
>	100 000	≤	1 000 000	990	14,92	278 989 698,09	17,79
>	1 000 000	≤	4 000 000	132	1,99	259 734 484,96	16,56
>	4 000 000	≤	10 000 000	38	0,57	263 157 774,44	16,78
>	10 000 000	≤	50 000 000	16	0,24	263 923 383,23	16,83
>	50 000 000			5	0,08	360 846 694,73	23,01
Total				**6 637**	**100,00**	**1.568 044 047,58**	**100,00**

Fonte: Informação prestada pelas entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Verifica-se assim que 59 credores (0,9%) tinham, em 31 de Dezembro de 2008,créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando € 887,9 milhões, ou seja 56,6% do total da dívida identificada pelas entidades públicas devedoras.

Identificação dos principais credores do Estado e caracterização dos respectivos créditos[1]

Dos 84 credores oficiados, foram recebidas respostas, em tempo útil, de 76 deles[2], ou seja 90,5%, que reportaram créditos, em 31 de Dezembro de 2008, no valor global de € 1.219,4 milhões, correspondendo 45,4% a créditos vencidos naquela data e 54,6% a créditos vincendos, conforme quadro seguinte.

Quadro II.35 – Créditos sobre o Estado de 74 dos seus principais credores[3]

(em euros)

Intervalo de Créditos	Nº Ent	31-12-2008					
		Créditos Vencidos		Créditos Vincendos		Total dos Créditos	
		Valor	%	Valor	%	Valor	Peso %
>= 10 000 000	36	455 812 691,78	44,9	559 351 163,91	55,1	1 015 163.855,69	83,3
< 10 000 000	38	97 282 012,30	47,6	106 904 142,04	52,4	204 186.154,34	16,7
Total	**74**	**553 094 704,08**	**45,4**	**666 255 305,95**	**54,6**	**1 219 350.010,03**	**100,0**

[1] A expressão "dívida/credores do Estado" é usada com o significado de credores/dívida das entidades públicas abrangidas pela acção.

[2] Com reporte a 31 de Março e apenas 54 respostas com reporte a 30 de Junho.

[3] Das 76 entidades credoras que remeteram formulários: 2 foram fundidas (Boston Scientific Portugal absorveu Guidant – Aparelhos Médicos, Lda.) e outra remeteu o formulário a zeros.

Assim, da distribuição desses créditos por classes de montante do crédito verifica-se que:

- 36 entidades, cujos créditos são superiores a € 10 milhões, apresentam um crédito total de € 1.015,2 milhões, representando 83,3% do total desses créditos[1];
- 38 das restantes entidades, cujos créditos são inferiores a € 10 milhões, apresentam o valor total de € 204,2 milhões, representando 16,7% do total dos créditos[2].

Relativamente à situação desses créditos, em 31 de Março de 2009[3], o montante dos créditos vencidos e não pagos é de € 241,8 milhões e o total dos créditos vincendos e não pagos é de € 244,3 milhões. Verifica-se, assim, de acordo com a informação disponibilizada pelas entidades credoras, que do total dos créditos de € 1.219,4 milhões reportados a 31 de Dezembro de 2008 se mantinha por pagar, em 31 de Março de 2009, o total de € 486,1 milhões, ou seja 39,9% desse total.

Analisada a antiguidade da dívida do Estado em 31 de Dezembro de 2008, de acordo com a informação reportada pelos credores, verifica-se o seguinte:

- 44,2% do total, representando € 539,4 milhões, são créditos com origem em 2008 (destes, 46,9% respeitam a créditos vencidos);
- 4,2%, no valor de € 51,3 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta ao ano de 2007 (destes, 98,8% respeitam a créditos vencidos);
- 1,6%, no valor de € 20 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta a 2006;
- 3,7%, no valor de € 45,4 milhões respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos anteriores a 2006;
- 46,2% do total corresponde a credores que nos formulários remetidos não indicaram a data de constituição da dívida, a qual ascende a € 563,2 milhões.

Identificação das instituições de crédito credoras do Estado relativamente a bonificação de juros e caracterização dos respectivos créditos

Relativamente a bonificações de juros, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças apresentou ao Tribunal os seguintes valores em dívida:

Data	Valor em dívida
31 de Dezembro de 2007	€ 5,3 milhões
31 de Dezembro de 2008	€550,4 milhares

[1] 44,9% de créditos vencidos e 55,1% de créditos vincendos.

[2] 47,6% de créditos vencidos e 52,4% de créditos vincendos.

[3] Os montantes por pagar em 30 de Junho de 2009 ascendiam a € 229,6 milhões, sendo 65,8% de dívida vencida (€ 151,1 milhões) e 34,3% de dívida vincenda (€ 78,5 milhões). Estes valores não são comparáveis com os reportados a 31 de Março, uma vez que abrangem apenas 54 credores.

Oficiadas 14 instituições de crédito[1] foram recebidas respostas, em tempo útil, de 12. Estas reportam créditos créditos relativos a 31 de Dezembro de 2008, no valor global de € 593,2 milhões.
Note-se que destes, € 521,1 milhões foram reclamados à Direcção Geral de Tesouro e Finanças até 31 de Março de 2009 e € 72,2 milhões não tinham sido ainda reclamados naquela data.

Duas destas 12 entidades (Caixa Geral de Depósitos e Banco Espírito Santo) reportam: € 387 milhões e € 160,7 milhões, respectivamente – 92,3% do total dos créditos.

Confirmação e cruzamento de dados

No sentido de analisar a informação reportada pelas entidades devedoras em 2008, o Tribunal realizou auditorias ao Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE, e à Universidade do Porto[2].

Da análise efectuada ao Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE, verificou-se que as diferenças detectadas não eram materialmente relevantes, pelo que se considera, de um modo geral, fiável a informação reportada e que 94,3% das dívidas apresentavam antiguidade inferior a 90 dias, sendo o prazo médio de pagamento de 71 dias.

Quanto à Universidade do Porto não se verificaram divergências entre os saldos contabilizados existentes nas demonstrações financeiras e os resultados obtidos junto dos fornecedores, pelo que se considera fiável a informação reportada; as dívidas existentes referiam-se principalmente a fornecedores conta corrente (57,7%), sendo o prazo médio de pagamento de 14 dias.

Os dados recolhidos em 2009 foram também, na parte aplicável, objecto de um primeiro cruzamento com os fornecidos pelas entidades devedoras, tendo-se verificado que, apesar de em termos líquidos totais, o desvio apurado ser de € 77,1 milhões, ou seja 13,6%, existem desvios muito significativos, para mais e para menos. Por isso, os valores aqui apresentados têm as reservas decorrentes desta falta de conciliação (o total declarado pelas entidades credoras é superior ao indicado pelas entidades devedoras).

Face aos desvios apurados, na lista apresentada no Anexo II apenas constam os credores (31) cujos valores reportados quer pelas entidades devedoras quer pelas credoras são superiores a € 5 milhões, em 31 de Dezembro de 2008.

[1] Que já tinham sido oficiadas no ano anterior.

[2] O Decreto-lei. nº. 96/2009, de 27 de Abril, transformou a Universidade do Porto em fundação pública.

Notas conclusivas

Tendo em conta a metodologia usada, o montante anteriormente identificado de € 1.568 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2008, uma vez que, mesmo sem considerar a existência de eventuais erros e omissões na informação reportada, quer por devedores quer por credores, aquele montante não abrange a totalidade das entidades do sector público administrativo (administração central) nem dívidas inferiores a € 5 milhares, por credor[1].

O Tribunal entende dever sublinhar, mais uma vez, que os valores aqui apresentados têm de ser entendidos com as reservas decorrentes de se basearem quase na totalidade apenas na informação prestada ao Tribunal pelas entidades devedoras e credoras. Isso não prejudica, porém, a oportunidade da sua divulgação como caracterização global da situação.

Em termos globais e comparativamente a 2007, verificou-se uma diminuição de € 438,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares, por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esta diminuição foram a Saúde com € 378,2 milhões e o Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional com € 50,3 milhões.

Por outro lado, e com as reservas enunciadas, pode concluir-se que, relativamente às entidades abrangidas no perímetro desta acção, a dívida não financeira, de acordo com os valores reportados pelas entidades devedoras, não resultante de bonificação de juros, registou um decréscimo significativo, relativamente a 2007, de € 438,3 milhões.

Finalmente, o Tribunal considera positivo que o Governo, como aliás sublinharam os Ministros das Finanças e da Saúde, no âmbito do contraditório, tenha reforçado a garantia de pagamento aos credores privados das dívidas vencidas dos serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado, através do Programa pagar a tempo e horas e do Programa extraordinário de regularização de dívidas do Estado. Neste âmbito, o Tribunal estará atento à evolução da dívida a fornecedores esperando que, no próximo ano, se mantenha a tendência registada de diminuição da dívida não financeira.

[1] As entidades oficiadas reportaram dívidas inferiores a € 5 milhares, por credor, no montante total de € 47,6 milhões.

Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras, em 31 de Dezembro de 2008, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 31 de Março e 30 de Junho de 2009

(em euros)

Entidade Devedora	Dívida a 31-12-2007 a) (1)	Dívida a 31-12-2008 (2)	Diferença (3) = (2) – (1)	Dívida a 31-12-2008 e não paga a 31-03-2009	Dívida a 31-12-2008 e não paga a 30-06-2009
A. R. de Saúde do Norte	176 195 630,51	180 629 452,63	4 433 822,12	46 757 243,71	5 980 176,12
A R de Saúde de LVT	81 836 950,31	137 073 559,46	55 236 609,15	17 165 430,28	6 503 302,84
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças b)	38 863 408,79	108 655 582,70	69 792 173,91	79 809 910,30	1 871 312,18
A R de Saúde do Centro	101 398 596,27	82 091 757,24	19 306 839,03	39 438 038,74	10 095 062,98
EP - Estradas de Portugal, SA	92 651 804,58	77 652 558,61	14 999 245,97	11 034 923,50	9 813 110,86
Centro Hospitalar de Lisboa Central	155 564 504,05	55 970 027,12	99 594 476,93	42 209 062,13	19 134 906,54
Centro Hospitalar Lisboa Norte	88 500 616,72	51 848 006,67	36 652 610,05	19 204 412,33	3 578 376,93
ADSE	39 740 748,81	47 901 746,18	8 160 997,37	2 885 616,04	1 987 797,03
Centro Hosp de Lisboa Ocidental	83 883 993,91	37 692 459,71	46 191 534,20	32 786 388,44	4 170 569,46
Hospital de São João	42 221 155,69	37 669 558,12	-4 551 597,57	8 250 782,16	290 066,36
Hospital de São Marcos - Braga	25 164 066,60	34 303 644,24	9 139 577,64	28 190 125,55	21 996 157,88
Centro Hospitalar do Porto	45 475 274,14	28 384 161,94	17 091 112,20	6 346 189,88	20 717,43
Centro Hospitalar de Cascais	20 582 800,61	27 946 856,87	7 364 056,26	20 277 661,18	19 396 038,25
Centro Hospitalar de Coimbra	27 044 187,21	27 666 622,04	622 434,83	15 771 569,46	11 395 256,28
Manutenção Militar	31 492 477,65	26 725 868,25	-4 766 609,40	22 637 697,58	3 301 071,76
Hospitais da Univ de Coimbra	14 144 718,22	22 031 117,19	7 886 398,97	9 176 193,35	168 139,70
Centro Hospitalar do Oeste Norte	10 766 053,64	21 768 966,19	11 002 912,55	8 641 860,35	6 986 888,38
Hospital de Garcia de Orta	75 133 767,99	20 241 451,10	54 892 316,89	10 313 558,48	0,00
Hospital de Faro	28 266 034,30	17 764 157,40	10 501 876,90	14 078 218,17	5 457 249,67
Instituto Português do Sangue	20 976 515,57	16 213 316,06	-4 763 199,51	15 253 689,94	6 893 335,87
Hospital de Curry Cabral	9 286 048,51	15 250 172,54	5 964 124,03	9 834 206,13	2 531 373,90
Direção Nacional da PSP	10 496 204,71	15 242 808,42	4 746 603,71	7 381 397,51	2 235 109,58
Unid Local de Saúde do Norte Alentejano	12 814 251,43	15 163 831,19	2 349 579,76	5 418 976,85	3 968 550,61
Autoridade Florestal Nacional	11 866 065,88	15 045 750,37	3 179 684,49	11 048 280,39	10 563 068,41
Hospital do Litoral Alentejano	6 306 655,85	14 425 434,79	8 118 778,94	4 793 487,13	4 472 561,10
Centro Hospitalar de Torres Vedras	7 820 186,44	14 146 951,65	6 326 765,21	3 868 862,36	3 365 878,08
S Casa da Miser de Lisboa – Dep Jogos	12 549 892,96	13 885 015,09	1 335 122,13	1 473 113,31	1 098 511,14
Centro Hospitalar de Setúbal	88 517 199,75	13 507 580,48	75 009 619,27	5 268 638,18	3 408 584,46
Hospital Amato Lusitano	6 078 898,63	13 073 936,59	6 995 037,96	2 579 600,10	2 392 889,71
Unid Local de Saúde do Alto Minho	28 500 122,97	12 977 858,95	15 522 264,02	3 046 540,04	23 576,74
Unidade Local de Saúde da Guarda	4 254 443,63	12 564 883,50	8 310 439,87	3 308 896,08	262 901,66
A R de Saúde do Algarve	8 124 774,96	12 461 760,25	4 336 985,29	18 791,09	0,00
Unid Local de Saúde de Matosinhos	16 118 246,59	11 562 235,08	-4 556 011,51	1 540 662,06	975 690,01
I P O Lisboa, Franc Gentil	10 720 645,14	11 412 043,47	691 398,33	798 346,64	271 974,96
Fundação - INATEL	9 888 453,58	11 158 197,20	1 269 743,62	2 193 885,51	408 895,51
Autoridade Nacional de Protecção Civil	3 296 760,00	10 565 042,92	7 268 282,92	10 535 848,77	194 016,90
Centro Hosp do Barl Algarvio	27 783 133,51	10 527 121,07	17 256 012,44	9 945 138,32	7 004 276,52
Inst A S das Forças Armadas	23 959 645,32	10 257 192,60	13 702 452,72	967 697,96	302 290,46
Lab Militar de Prod Quím. e Farmaceuticos	10 554 396,16	10 153 830,29	-400 565,87	7 978 677,10	4 903 317,67
Total	**1 508 839 331,59**	**1 303 612 516,17**	**205 226 815,42**	**542 229 617,10**	**187 423 003,94**

a) Indicam-se apenas as entidades cujas dívidas reportadas a 31/12/2008 são superiores a € 10 milhões

b) Não inclui as dívidas relativas a bonificações de juros

Anexo II – Entidades a quem o Estado devia, em 31 de Dezembro de 2008, montantes superiores a € 5 milhões por fornecimento de bens e serviços

Finanfarma - Sociedade Factoring SA
TAP – Portugal
Abbott Laboratórios, Lda
POPULAR FACTORING, S A
Roche Farmacêutica Quimica, Lda
GlaxoSmithKline - Produtos Farmacêuticos, Lda
SUCH - Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
Gilead Sciences Lda
OCTAPHARMA - PRODUTOS FARMACEUTICOS, LDA
HOSPOR-HOSPITAIS PORTUGUESES S A
Johnson & Johnson, Lda
Clisa-Clínica de Santo António, S A
Labesfal - Laborarorios Almiro , S A
BENTO PEDROSO CONSTRUCOES SA
AstraZeneca-Produtos Farmaceuticos, Lda
Medtronic Portugal, Lda
MERK, SHARP & DOHME, LDA
Schering-Plough Farma, Lda
Air Liquide Medicinal, SA
IZASA PORTUGAL-Distribuições Técnicas, Lda
B Braun Medical, Lda
Merk, SA
Sanofi-Aventis - Produtos Farmacêuticos, S A
Baxter Médico-Farmacêutica, Lda
MOTA-ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, S A
Laboratórios Pfizer, Lda
Gasin-Gases Industriais, SA
Genzyme Portugal, SA
EUREST (PORTUGAL) - SOCIEDADE EUROPEIA DE RESTAURANTES, LDA
Roche Sistemas de Diagnósticos, Lda
NMC - CENTRO MEDICO NACIONAL SA

2.7 – Património do Estado

A análise constante deste ponto visa dar cumprimento à Lei de organização e processo do Tribunal de Contas que inclui o património no elenco de temas sobre os quais incide o Parecer sobre a Conta Geral do Estado e comporta duas partes, a primeira relativa ao património financeiro e a segunda ao património imobiliário.

2.7.1 – Património financeiro

A) Visão Global

Tal como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída pelo que a Conta Geral do Estado não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado[1] defronta sérias dificuldades. Para colmatar tal insuficiência, ainda que parcialmente, o Tribunal de Contas aprovou Instruções relativas ao património financeiro público que vinculam todos os serviços e organismos da administração central, incluindo os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, e os fundos públicos, a remeter-lhe anualmente informação relativa aos activos financeiros sob a sua gestão.

Relativamente ao ano económico de 2008 foram já aplicados os novos critérios que resultam das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção[2] e que se traduzem, designadamente, no alargamento da obrigação de prestar informação sobre os activos de curto prazo. Tal prejudica a comparabilidade de alguns valores com os constantes do anterior Parecer, para além de se continuar a registar um número significativo de correcções introduzidas pelas entidades aos valores inicialmente indicados.

No que respeita ao património financeiro, o articulado da Lei do Orçamento do Estado para 2008 contém a fixação dos limites para a concessão de empréstimos pelo Estado e pelos serviços e fundos autónomos, a autorização para diversos tipos de operações com activos financeiros e também as regras para as aplicações financeiras realizadas pelo Fundo Português do Carbono e o programa de redução dos prazos de pagamento na Administração Pública, o qual teve reflexos em termos de património financeiro.

O limite de € 530 milhões para a concessão de empréstimos pelos serviços integrados do Estado foi respeitado. A Assembleia da República acolheu a recomendação do Tribunal de Contas e fixou, pela primeira vez, um limite específico para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos, de € 350 milhões, que também foi respeitado. É de notar que 57,0% do valor dos empréstimos concedidos em 2008 por estes serviços e fundos respeita a programas co-financiados por recursos comunitários.

Para o exercício de 2008, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por 127 entidades, das quais 7 são serviços integrados e 120 são serviços e fundos autónomos. Como existem operações entre entidades integradas nos dois subsectores, o apuramento do valor nominal global do património financeiro do Estado implicou diversos movimentos de consolidação[3]. Após

[1] Vide alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[2] Publicadas no DR, II Série, N.º 237, de 9 de Dezembro de 2008, e aplicáveis ao exercício de 2008 e seguintes.

[3] Em particular, a exclusão dos títulos de dívida pública, porque são simultaneamente um activo e um passivo do Estado, e outras operações de crédito que constituem passivos de outros serviços ou fundos, integrados ou autónomos.

estas operações, a análise ficou reduzida ao património gerido por 92 entidades, 88 das quais são serviços e fundos autónomos.

O quadro seguinte mostra a evolução anual deste património que se caracteriza por um acréscimo do seu valor nominal em 7,2%, explicado, essencialmente, pelo aumento do valor nominal das participações sociais, em particular do subsector dos serviços integrados.

Quadro II.36 – Evolução do património financeiro consolidado

(em milhões de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %
Participações sociais	12 262,0	13 283,2	1 021,1	8,3
Créditos	4 190,9	4 359,8	169,0	4,0
Outros	4 291,6	4 601,6	310,0	7,2
Total	**20 744,5**	**22 244,6**	**1 500,1**	**7,2**

A previsão de cobrança das receitas do capítulo "activos financeiros" revelou-se significativamente superior à execução, em particular por força da receita do grupo "títulos de curto prazo" (serviços e fundos autónomos) e do grupo "alienação de partes sociais" (serviços integrados), que correspondiam, respectivamente, a 91,5% e a 98,7% da receita destes capítulos nos respectivos subsectores e que tiveram uma execução muito baixa ou quase nula. A previsão de cobrança de receitas do capítulo "rendimentos da propriedade", em ambos os subsectores, foi inferior à execução, situação que se verificou em quase todos os grupos que compõem este capítulo.

Finalmente, e no tocante à despesa com activos financeiros, no subsector dos serviços integrados a previsão inicial de despesas com activos financeiros foi globalmente superior à execução, mas, quer no que respeita aos subagrupamentos que compõem o agrupamento, quer em relação aos serviços que a executaram, a situação não é homogénea, havendo subestimação dessas despesas nuns casos e sobrestimação noutros. No que respeita à despesa com "Activos Financeiros" dos serviços e fundos autónomos, a execução foi globalmente superior à previsão.

No subsector dos serviços integrados do Estado, o valor nominal destes activos financeiros apresentou uma variação positiva de 8,4% (€ 1.379,1 milhões), explicada, essencialmente, pelo aumento do valor das participações sociais.

Quadro II.37 – Evolução do património financeiro dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %
Participações sociais	12 146,9	13 166,5	1 019,5	8,4
Créditos	1 856,1	1 983,4	127,3	6,9
Outros	2 493,3	2 725,5	232,3	9,3
Total	**16 496,3**	**17 875,4**	**1 379,1**	**8,4**

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Fundo Português de Carbono e Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

Em 2008, foram concedidos 43 novos empréstimos cujo montante contratual global ascendeu a € 182,5 milhões e foram reescalonados dois empréstimos à República Democrática de São Tomé e

Príncipe e seis à República de Moçambique. As novas operações compreendem um empréstimo à República de Cabo Verde destinado ao financiamento da construção de aeroportos, onze empréstimos a empresas onde o Estado detém participações, que se destinaram a apoiar as suas tesourarias, trinta e um empréstimos a municípios e à Região Autónoma da Madeira, no âmbito do programa pagar a tempo e horas. Por outro lado, extinguiram-se por confusão onze empréstimos concedidos à GESTNAVE com um montante contratual global de € 116,2 milhões.

As operações de reescalonamento e a extinção de créditos do Estado sobre a GESTNAVE tiveram como resultado uma significativa redução do valor dos créditos em mora, que passaram de € 326,0 milhões, em 31 de Dezembro de 2007 (26,1%), para € 179,5 milhões, em 31 de Dezembro de 2008 (13,0%).

No que respeita à carteira de títulos do Estado, merecem realce, pela sua importância, os aumentos de capital da Caixa Geral de Depósitos e Rádio Televisão de Portugal, nos valores de, respectivamente, € 550 e € 88,5 milhões e a entrada, por nacionalização, da totalidade do capital social do Banco Português de Negócios, com o valor nominal de € 380 milhões. No que toca a movimentos de redução da carteira, o destaque vai para a redução em € 74 milhões do capital da Parque Expo98, SA, e para a extinção da Casa da Música, SA, e da PEC – Produtos Pecuários de Portugal, SGPS, cujos capitais sociais ascendiam a € 36,3 e € 36,6 milhões, respectivamente.

O objectivo, expresso no relatório da proposta de Orçamento para 2008, de aprovar um plano de privatizações não se concretizou e o objectivo de alienar participações minoritárias ou de reduzido interesse estratégico também não teve execução naquele ano.

Durante o ano de 2008 continuou a impender sobre o património financeiro do Estado um ónus no valor de € 700,2 milhões, que corresponde ao crédito sobre o Estado registado nas contas da PARPÚBLICA.

Relativamente a rendimentos, as participações proporcionaram ao Estado € 383,0 milhões de dividendos, bem como € 8,8 milhões de remuneração de capital estatutário.

No que respeita aos outros activos, refira-se a aquisição pelo Estado em 2008 das 43 milhões de unidades de participação da Classe A do Fundo Margueira Capital que estavam na posse de vários bancos e da Parque Expo 98, SA, de acordo com o previsto no acordo firmado em 1994 e sucessivas renegociações.

Os investimentos realizados pelo Fundo Português do Carbono em fundos internacionais de carbono, que não se encontravam titulados por unidades de participação, foram realizados ao abrigo da legislação específica do Fundo e totalizaram, em 2008, € 6,8 milhões.

Por último, importa referir que as variações do património financeiro do subsector dos serviços integrados, em 2008, não foram suportadas apenas pela despesa inscrita no agrupamento 09, mas também pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, mediante utilização de verbas inscritas nos orçamentos de 2007 e 2008, e por despesa com passivos financeiros (amortização de dívida pública).

No final do ano de 2008, o património financeiro declarado pelos 88 serviços e fundos autónomos atingia um valor nominal de € 4.369,2 milhões, o que representa um aumento de € 121,0 milhões (+2,8%) relativamente ao ano anterior, tendo proporcionado rendimentos no valor de € 61,8 milhões.

Quadro II.38 – Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Créditos	2 334,7	2 376,4	41,7	1,8	17,0
Participações sociais	115,1	116,7	1,6	1,4	1,3
Outros activos financeiros	1 798,3	1 876,1	77,7	4,3	42,5
Total	**4 248,2**	**4 369,2**	**121,0**	**2,8**	**61,8**

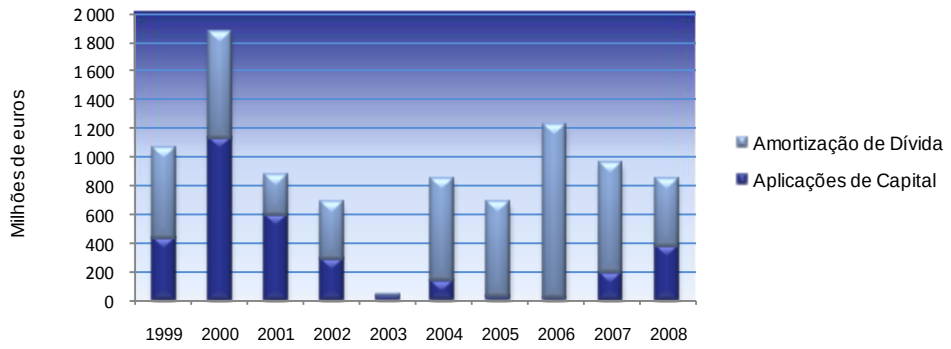
É de destacar que o peso da carteira de créditos registou em 2008 uma quebra face ao ano anterior e, em contrapartida, que a carteira dos "outros activos financeiros" registou uma evolução bastante significativa, passando a representar 42,9% do património financeiro global, em resultado essencialmente, da evolução positiva da carteira de obrigações.

Cerca de 53,4% do valor global do património financeiro concentrava-se, em 31 de Dezembro de 2008, na carteira de dois organismos, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação e o Fundo de Garantia de Depósitos, sendo a primeira composta, essencialmente, por créditos e a segunda por títulos de dívida pública de países da zona euro.

A Conta Geral do Estado de 2008 regista receitas de alienação de partes sociais de empresas no valor de € 157,3 milhares, verba que foi transferida para o Fundo de Regularização da Dívida Púbica. Em 2008, o Fundo recebeu também € 8,4 milhões de juros e € 3,5 milhões de reembolsos de empréstimos e de outras aplicações financeiras efectuadas. A estas verbas soma-se o saldo transitado do ano anterior no valor de € 843,1 milhões, estando, assim, disponível para aplicações € 855,1 milhões.

No gráfico seguinte, evidencia-se a evolução dos montantes das receitas de privatizações aplicados na amortização de dívida pública e em novas aplicações de capital e o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos dez anos.

Gráfico II.23 – Aplicação das receitas das reprivatizações



As aplicações em anulação e amortização de dívida pública abrangeram dívida consolidada (€ 18,5 milhares) e dívida amortizável de curto prazo (€ 470,5 milhões). As aplicações de receitas das privatizações em participações de capital atingiram € 376,9 milhões.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Autorização para realização de operações de gestão da dívida

Em 2008, a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa procedeu não só ao registo dos créditos provenientes de pagamentos em execução de garantias[1], como também à anulação de 15% dos mesmos (€ 112,3 milhares), como foi determinado no plano de insolvência só aprovado em 2009. Considera-se que a norma internacional invocada pela Faculdade (IPSAS 14 - Acontecimentos após a data de relato) não tem aplicação directa e que o plano sectorial para a área da educação aplicável não prevê este tipo de operação, pelo que se tratou de uma operação contabilística irregular.

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

B.2.1) Extinção de créditos

Os dados incluídos nos mapas 4 a 8 da Conta Geral do Estado contêm incorrecções. No que respeita aos serviços integrados detectaram-se omissões de valores (€ 3,8 milhões no mapa 5 e € 1,9 milhões no mapa 6), valores que não têm justificação (€ 0,4 milhões no mapa 4) e valores em dólares não convertidos em euros (428,9 milhões de dólares no mapa 5, e 99,9 milhões de dólares no mapa 8). Em relação aos serviços e fundos autónomos verificou-se a omissão no mapa 8 das anulações de créditos no valor global de cerca de € 13,0 milhões realizadas pelo Turismo de Portugal (€ 5,1 milhões), pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 7,2 milhões), pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (€ 72 milhares), pelos Serviços Sociais da Administração Pública (€ 7,2 milhares) e pelos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (€ 36 milhares), e nos mapas 4, 5 e 7 a omissão de diversas operações no valor global de € 577,5 milhares, realizadas também pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional[2].

Recomendação 34 – PCGE/2008

> *O Tribunal volta a recomendar que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários ao cumprimento da Lei de enquadramento orçamental.*

B.2.2) Contabilização de receitas e despesas relativas a activos financeiros

A Conta Geral do Estado não evidencia com rigor a totalidade das receitas e despesas respeitantes a activos financeiros de médio e longo prazo[3], em virtude de:

- parte da despesa realizada pelo Fundo Português do Carbono apresentar erros de classificação económica, designadamente, a aquisição de participações no Natsource Carbon Asset Pool (€ 354,1 milhares), no Carbon Fund for Europe (€ 2 milhões) e no Asia Pacific Carbon Fund (€ 4,5 milhões) que deveria ter sido classificada no subagrupamento 09 - outros activos

[1] Essas garantias foram prestadas pela Faculdade em 2001 e 2002. O Tribunal não deixará de estar atento em matéria de garantias pessoais prestadas por instituições do ensino superior dado que se trata de fenómeno que começa a ter alguma expressão e carece, no actual quadro normativo, de autorização do Ministro das Finanças.

[2] Cfr. ponto 7.1.2 do Volume II.

[3] Cfr. ponto 7.3.4.1 do Volume II.

financeiros, em vez de o ser nos subagrupamentos 07 - acções e outras participações e 08 - unidades de participação;

- a despesa no valor de € 10 milhões, realizada em 2008 pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. e classificada como transferência de capital, destinou-se à realização de um aumento de capital do Centro Hospitalar de Setúbal;
- não ter sido classificada como despesa de activos a aquisição, pelo Estado, das unidades de participação tipo A do Fundo Margueira Capital, no valor de € 214,5 milhões.

B.2.3) Despesas com a execução de garantias

A Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa realizou uma despesa no valor de € 748,9 milhares, que respeita à execução de garantias prestadas pela faculdade a financiamentos contraídos pela associação ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia, a qual foi incorrectamente inscrita no agrupamento 10 "Passivos financeiros", quando deveria ter sido inscrita na rubrica 09 "Activos Financeiros".

Recomendação 35 – PCGE/2008

> *Considerando que o serviço se limitou a cumprir o teor da nota explicativa do agrupamento 10 "Passivos financeiros" que consta do anexo III ao Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, impõe-se a alteração de tal nota, a qual poderá ser concretizada por portaria do Ministro responsável pela área das finanças.*

B.2.4) Saldos não aplicados das receitas de reprivatizações

Tendo sido confirmada, em 2008, a especialização efectuada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público dos saldos não aplicados de receitas de reprivatizações, nada obsta a que esses saldos sejam tidos em conta no cálculo do limite anual para aplicações ao abrigo da Lei quadro das privatizações[1].

No entanto, considera-se necessária a diferenciação do saldo, das receitas e das despesas, por tipo de aplicação a que são consignadas, procedimento que aquele Instituto informou ir implementar em relação à Conta de 2009[2].

B.2.5) Receitas e despesas do Turismo de Portugal

A informação sobre activos financeiros relativa ao Turismo de Portugal, IP, continua a ser incluída com reservas, devido às diferenças entre a informação remetida ao Tribunal de Contas e a constante da Conta Geral do Estado, diferenças essas que aquele instituto não esclareceu ou só esclareceu parcialmente.

A situação agravou-se em 2008 por se ter constatado que, para além daquelas diferenças, se verificavam também divergências, ao nível da despesa, entre os valores que constam da Conta e os da

[1] Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, artigo 16º, alíneas b) e d).

[2] Cfr. ponto 7.4.2 do Volume II.

conta de gerência do instituto, sendo que as explicações para esta situação prestadas pelo organismo não são completamente fidedignas[1].

B.2.6) Organismos não incluídos na Conta Geral do Estado

O Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, tal como o Fundo de Garantia de Depósitos[2], cuja gestão compete apenas ao Banco de Portugal não integram o Orçamento e a Conta Geral do Estado contrariamente ao que sucede com o Fundo de Regularização de Dívida Pública, gerido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público[3].

Recomendação 36 – PCGE/2008

> *Recomenda-se que seja esclarecida definitivamente, do ponto de vista legal, a questão da integração no Orçamento e na Conta Geral do Estado do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e do Fundo de Garantia de Depósitos.*

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Créditos extintos por impossibilidade de cobrança

Os Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa consideraram, em 2008, como irrecuperáveis dívidas decorrentes de empréstimos concedidos a estudantes economicamente carenciados, cujo valor ascendia a € 58,0 milhares e declararam a respectiva anulação. Estes créditos não tinham sido registados na contabilidade dos serviços e não existia documentação de suporte para efectuar tal registo, nem informação relativa aos devedores.

B.3.2) Compatibilidade da informação remetida ao Tribunal de Contas

Relativamente ao exercício de 2008 continuou a verificar-se a existência de diferenças entre os valores da receita e da despesa inscritos na Conta Geral do Estado e os apurados através da informação enviada, relativamente a nove serviços e fundos autónomos.

B.4) Economia, eficácia e eficiência da gestão

B.4.1) Empréstimos do Instituto de Acção Social das Forças Armadas

Destinando-se os empréstimos concedidos pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas, na sua maioria, a finalidades que não constituem situações "socialmente gravosas e urgentes", como a compra de mobiliário e electrodomésticos e a à realização de obras, não sendo exigido qualquer comprovativo das situações invocadas e da aplicação dos empréstimos nos fins previstos e implicando o pagamento de juros, é questionável o seu enquadramento na acção social complementar e justifica-se a introdução, ao nível das condições da atribuição e reembolso desses empréstimos, de uma

[1] Cfr. ponto 7.3.4.1 do Volume II.

[2] Dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira própria.

[3] Cfr. ponto 7.3.4.2 do Volume II.

discriminação positiva das situações de carência grave, designadamente doença e insuficiência económica, conforme foi já recomendado[1].

2.7.2 – Património imobiliário

Face ao disposto na Lei de organização e processo do Tribunal de Contas[2], o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais, devem ser objecto de apreciação pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, o Tribunal considerou não estar em condições de emitir opinião sobre o valor inicial do património do Estado, nem sobre as operações realizadas nesse ano, nem sobre o seu valor final, justificando essa posição com a ausência na Conta de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial e com a existência de divergências substanciais apuradas em auditoria, entre os valores registados na referida Conta e os apurados pelo Tribunal.

Nestas circunstâncias, considerando a dimensão das divergências assinaladas no âmbito do património imobiliário e que, por imposição legal, o Governo tem de prestar à Assembleia da República, em cada ano, informação sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, o Tribunal realizou uma auditoria[3] que teve como objectivo intensificar o controlo das operações no âmbito do património imobiliário, avaliando a fiabilidade da informação prestada pelo Governo sobre o ano de 2008[4].

Foi também realizada uma acção de fiscalização no sentido de habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a implementação do regime jurídico do património público[5], designadamente no que se refere ao Programa de Gestão do Património Imobiliário e ao Programa de Inventariação[6]. Para o efeito, procedeu-se à análise dos relatórios de execução dos referidos programas, elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, e à respectiva comparação com as metas fixadas para os diferentes eixos de actuação previstos naqueles programas.

2.7.2.1 – Controlo do património imobiliário do Estado

A) Visão Global

O valor global da receita cobrada por alienação de imóveis do Estado registada na Conta Geral do Estado de 2008 ascendeu a € 312,6 milhões, tendo € 110,8 milhões sido afectos a serviços integrados e € 201,8 milhões a serviços e fundos autónomos. Face a 2007, esta receita registou um crescimento de 89% (€ 147,2 milhões) em resultado do aumento das receitas afectas aos serviços integrados (€ 30,5 milhões, 38,1%) e aos serviços e fundos autónomos (€ 116,6 milhões, 137%).

Porém, segundo a informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ao Tribunal de Contas, a receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis do Estado ascendeu a € 339,9 milhões,

[1] Cfr. Relatório de Auditoria n.º 45/09-2ª Secção.

[2] Vide alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[3] Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção, aprovado em 5 de Novembro.

[4] Nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

[5] Previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007.

[6] Aprovados, respectivamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, e da Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

tendo € 332,2 milhões sido obtidos através de operações realizadas nesse ano e € 7,7 milhões por operações realizadas em anos anteriores.

Quadro II.39 – Receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	Operações de 2008	Operações de Anos Anteriores	Total
Serviços Integrados	322,6	1,8	**324,4**
Serviços e Fundos Autónomos	9,6	5,9	**15,5**
Total	**332,2**	**7,7**	**339,9**

Fonte: DGTF

Do confronto dos valores da Conta com os da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças resultou, como se evidencia no quadro seguinte, uma divergência de € 27,4 milhões que se apurou ser devida a um conjunto de situações irregulares que se traduz, em termos globais, pela subavaliação da receita cobrada, em € 65,3 milhões, na Conta e em € 37,9 milhões, no valor apurado pela referida direcção-geral. Esta divergência ficou a dever-se à não contabilização de receitas na Conta (€ -59,3 milhões), à contabilização em 2008 de receitas de 2006 (€ 1,5 milhões) e de receitas de 2008 em 2009 (€ -4,3 milhões), a erros de contabilização por excesso e por defeito (€ 2,3 milhões e € -5,5 milhões, respectivamente) e à contabilização de receitas de serviços e fundos autónomos cujo processo não correu pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 37,9 milhões).

Quadro II.40 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	110,8	142,7	-32,0
Serviços e Fundos Autónomos	201,8	197,2	4,6
Total	**312,6**	**339,9**	**-27,4**

Fonte: DGTF e CGE

A principal situação de não contabilização de receitas na Conta Geral do Estado nem, consequentemente, das despesas pagas com essas receitas respeitou ao produto da alienação de imóveis do Estado, no valor global de € 26 milhões, que foi afecto na sua totalidade à execução da Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares[1].

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informou que as restituições de receita cobrada por alienação de imóveis do Estado totalizaram € 0,1 milhões em 2008 e corresponderam a receitas arrecadadas em 2006 e 2007, cujo correspondente despacho de afectação só foi exarado no início do ano seguinte ao da arrecadação da receita.

Pelo confronto entre os valores daquela direcção-geral e os da Conta foram identificados outros movimentos registados como restituições, no montante de € 17,5 milhões, que se destinaram a permitir a utilização de saldos de receita consignada de anos anteriores. Na operação de maior valor (€ 9 milhões), a figura da restituição foi utilizada incorrectamente uma vez que o pagamento efectuado não

[1] Ao abrigo do artigo 14.º da Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro, e por Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 31 de Dezembro de 2008.

corresponde à devolução de valores indevida ou excessivamente cobrados, mas à concessão de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva com recurso a receita consignada às despesas de funcionamento de outra entidade, conforme já se referiu em B.1.3) do ponto 2.5.1.

Relativamente à despesa paga para aquisição de imóveis do Estado, saliente-se que apenas € 9,6 milhões dos € 248,7 milhões registados na Conta Geral do Estado de 2008 como despesa deste tipo correspondem, de facto, a compras, uma vez que os valores inscritos na Conta respeitam sobretudo à construção, conservação ou reparação de edifícios e ainda à expropriação de terrenos. Esta situação deve-se, no caso da construção e da expropriação, à inexistência de rubricas do classificador económico para registo autonomizado destas operações e, no caso da conservação ou reparação, a erros de classificação.

Por seu lado, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças limitou-se a prestar informação sobre compras no valor global de € 1,6 milhões, o que é manifestamente insuficiente para justificar a despesa orçamental relativa ao património imobiliário do Estado que foi registada na Conta.

Quadro II.41 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	0,5	0,5	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	9,2	1,1	8,0
Total	**9,6**	**1,6**	**8,0**

Fonte: DGTF e CGE

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

O Tribunal considera que deve ser sanada a irregularidade resultante do recebimento de meios de pagamento pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças[1], após terem cessado as funções de caixa desta entidade com a transferência das competências relativas à Tesouraria do Estado para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP[2]. É incompreensível e inaceitável que se verifique o recebimento e a detenção de cheques e numerário por uma entidade que não é serviço com funções de caixa nos termos do Regime da Tesouraria do Estado[3].

O Tribunal salienta ainda que para que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças exerça legalmente funções de caixa deve ser autorizada, para o efeito, por despacho do Ministro das Finanças, e deve cumprir as condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa e as regras legalmente estabelecidas[4], entre as quais consta a identificação do responsável pela gerência de cada caixa e o controlo dos fundos públicos em níveis considerados adequados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP.

[1] Imposto pelo Decreto-Lei n.º 280/2007.
[2] Determinada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.
[3] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.
[4] Pela Portaria n.º 959/99 (2.ª Série), de 7 de Setembro.

Recomendação 37 – PCGE 2008

> *O Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças que tome as decisões indispensáveis para regularizar o exercício de funções de caixa pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, nos termos do artigo 7.º do regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e da Portaria n.º 959/99 (2.ª Série), de 7 de Setembro, incluindo, designadamente, a identificação do responsável pela gerência de cada caixa e o controlo dos fundos públicos em níveis considerados adequados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público*.

Sobre os movimentos registados como restituições que se destinaram a permitir a utilização de saldos de receita consignada de anos anteriores, o Tribunal reitera o entendimento de que o recurso a esta figura infringe o Regime da Tesouraria do Estado[1], pelo que as operações a utilizar, neste caso, devem ser as de transferência de cobrança e de transferência de liquidação[2].

A não contabilização de € 26 milhões, destinados à regularização de fundos antecipados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e recebidos pelo Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, na receita do Estado de 2008 contraria o princípio da universalidade estabelecido na Lei de enquadramento orçamental[3].

A falta de fiabilidade da informação constante do ficheiro fornecido pelo Instituto dos Registos e Notariado não permite apurar as operações imobiliárias efectuadas em 2008 pelo Estado e outros organismos públicos nem comparar estes dados com os da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, não sendo, igualmente, possível avaliar do cumprimento da norma do Código dos Registos e Notariado[4] que determina que o registo deve ser pedido, em regra, no prazo de 30 dias, a contar da data em que tiverem sido titulados os factos.

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

A contabilização orçamental da receita dos serviços integrados do Estado proveniente da alienação de imóveis continua a ser assumida, no Sistema de Gestão de Receitas, pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, através de procedimentos automatizados associados às transferências ordenadas, através de Homebanking, pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, relativamente a receitas gerais e à receita a si consignada, e pelos próprios serviços no que respeita à receita que lhes tem sido consignada.

O Tribunal considera ilegítima e inadequada a intervenção deste Instituto na contabilização das receitas do Estado, uma vez que esta entidade não pode ser considerada administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de quaisquer receitas. Além disso, esta intervenção do referido Instituto acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas.

A consequência mais grave desta situação é não ser possível atribuir a responsabilidade legalmente imputável nos termos do regime de contabilização das receitas[5]. Com efeito, as únicas entidades

[1] Nomeadamente, o disposto no n.º 1 do artigo 26.º.

[2] Previstas, respectivamente, nas alíneas d) dos pontos 1.2.2 e 1.2.3 do artigo 1.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.

[3] Artigo 5.º.

[4] Artigo 8.º-C.

[5] Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

responsáveis pela contabilização das receitas, nos termos deste regime, são as respectivas entidades administradoras, pelo que só o exercício legitimado desta função pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças possibilitaria o apuramento dessa responsabilidade.

No caso da venda em prestações, a contabilização é efectuada no Sistema de Gestão de Receitas pelos serviços locais da Direcção-Geral dos Impostos, o que o Tribunal também considera ilegítimo e inadequado, uma vez que esta intervenção decorre apenas do exercício da função de caixa e não da função de entidade administradora de receitas. Com efeito, também nestas circunstâncias, o Tribunal entende que a contabilização pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, no Sistema de Gestão de Receitas, é uma condição indispensável para garantir a sua correcção, transparência e rigor.

Não é exercido efectivo controlo sobre a contabilização das receitas provenientes da venda de bens imóveis do Estado, uma vez que a intervenção do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e da Direcção-Geral dos Impostos nesta matéria se limita ao registo da afectação dos fundos que lhe é transmitida pelos serviços. A inexistência da acção de controlo para garantir a fiabilidade dos movimentos contabilísticos sobre as receitas do património, que deveria ser exercida pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, é a principal razão das incorrecções detectadas nos valores registados na Conta Geral do Estado.

Recomendação 38 – PCGE 2008

> *O Tribunal mais uma vez recomenda ao Ministro das Finanças que providencie as condições legalmente previstas para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças poder assumir a responsabilidade pela contabilização da receita proveniente da alienação do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos, nomeadamente, para efeito da execução do Orçamento da Receita dos serviços integrados do Estado no Sistema de Gestão de Receitas.*

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O sistema de informação utilizado na Direcção de Serviços de Gestão Patrimonial da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças é constituído pelos processos resultantes da actividade desenvolvida e por ficheiros informáticos sobre os imóveis disponíveis para alienar, sobre os imóveis em fase de regularização e sobre a gestão de contratos. Só uma atitude proactiva, que não se conforme com o desconhecimento de operações, pode assegurar a integralidade e a correcção desta informação, bem como a conformidade dos dados registados nos ficheiros com os constantes dos processos, o que nem sempre se verifica.

Sendo a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a fonte primária desta informação e a actualização dos ficheiros da sua inteira responsabilidade, entende o Tribunal dever salientar que essa é uma condição essencial para que eles sejam úteis para o controlo a exercer e, portanto, para a própria operacionalidade dos serviços. O facto de essa actualização ter de ser efectuada manualmente não pode servir de justificação para que a informação nem sempre esteja actualizada ou correcta.

O sistema de informação utilizado pela Direcção de Serviços de Apoio Técnico Patrimonial é ainda o Sistema de Gestão de Imóveis que foi implementado na extinta Direcção-Geral do Património.

O referido sistema tem por objectivo o registo e controlo do inventário do património do Estado e dos factos patrimoniais que impendem sobre os imóveis. Porém, ao conter informação com incorrecções, não contemplar toda a informação necessária e não abranger a totalidade dos imóveis do Estado, este sistema revela deficiências que é necessário suprir, a curto prazo, para garantir a fiabilidade dos dados

a exportar para o novo Sistema de Informação dos Imóveis do Estado, uma condição necessária embora não suficiente para o mesmo ser fiável.

Recomendação 39 – PCGE 2008

> *O Tribunal recomenda a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que integre não só os dados do inventário geral reportados ao final do ano anterior e ao final do próprio ano, mas também os dados relativos à totalidade das operações realizadas durante o ano e que não se limitam às operações de alienação e de aquisição de bens imóveis.*

O reporte deve também abranger outras operações que impliquem variação física do património, designadamente, por construção ou por expropriação de imóveis, bem como as operações de revalorização de imóveis, designadamente, por avaliações para efeitos de inventário ou de transacção e na sequência de obras de conservação ou reparação.

O sistema de informação utilizado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças não assegura informação integral porque nem todas as operações relativas ao património imobiliário são registadas por esta entidade. Uma das razões para isso suceder é a circunstância de ainda não ter sido inequivocamente estabelecido o universo das entidades sujeitas ao regime jurídico do património público[1] e também porque a identificação das entidades a que estejam afectos bens do domínio privado do Estado é uma condição necessária para o exercício cabal das competências atribuídas àquela direcção-geral em matéria de gestão dos bens imóveis.

Recomendação 40 – PCGE 2008

> *O Tribunal recomenda ao Ministro das Finanças que assegure a actualização do universo das entidades sujeitas ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007 e que crie as condições necessárias para garantir que só possam ser as entidades públicas que façam parte do referido universo a realizar operações que afectem o Património Imobiliário do Estado e dos institutos públicos.*

Como a informação constante do relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República[2] corresponde à prestada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as deficiências reveladas pelo sistema de informação desta entidade têm como consequência que a informação deste relatório não seja integral nem fiável. Competindo ao Governo assegurar que a informação remetida à Assembleia da República é integral e fiável, o sistema de informação destinado a suportar o relatório em causa deverá passar a abranger todas as operações de alienação, de oneração e de aquisição de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.

Recomendação 41 – PCGE 2008

> *O Tribunal recomenda ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que a informação que deve ser remetida anualmente à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, seja integral e fiável.*

[1] Instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007.

[2] Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

2.7.2.2 – Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado

A) Visão Global

O Programa de Gestão do Património Imobiliário abrange os bens imóveis do domínio público e do domínio privado do Estado e os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado e assenta nos seguintes eixos de actuação: inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização dos bens imóveis, programação de ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução. Em Agosto de 2009, foi elaborado um primeiro relatório síntese onde se dá conta, relativamente aos diferentes eixos de actuação do referido Programa, dos resultados obtidos até àquela data.

Para avaliar do cumprimento tempestivo de um dos eixos de actuação deste Programa, concretamente, a regularização jurídica dos imóveis, foi solicitada, ao Instituto dos Registos e Notariado, IP, informação sobre os imóveis submetidos a registo, no ano de 2008, relativamente a operações imobiliárias em que o Estado e outros organismos públicos tenham sido intervenientes como sujeitos activos ou passivos. A informação remetida apresentava incongruências e erros evidentes incluindo informação que não respeita a entidades identificadas pelo Tribunal.

O Programa de Inventariação tem por objectivo assegurar o conhecimento dos bens imóveis e os direitos a eles inerentes do Estado e dos institutos públicos, visando, nomeadamente, a recolha de informação sobre a respectiva identificação, situação jurídico-registral, classificação, estado de conservação, entidade que ocupa, propriedade/situação do imóvel, tipo de valor, tipologia e dimensão dos espaços e áreas ocupadas[1], abrangendo ainda o inventário dos imóveis militares e dos imóveis que integram o património cultural, os quais serão efectuados de forma segregada[2].

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças iniciou a identificação das entidades abrangidas pelo programa de inventariação tendo como fonte o conjunto das entidades registadas no Sistema de Informação da Organização do Estado, o qual foi remetido às unidades de gestão patrimonial[3] para validação. Em Setembro de 2009 tinham já sido validadas 910 entidades. De acordo com o previsto no Programa, o inventário das instalações dos serviços da administração directa e indirecta do Estado terá, em 2009 e 2010, o seguinte âmbito de cobertura.

Quadro II.42 – Âmbito de cobertura da inventariação

(percentagem)

Âmbito de cobertura	2009	2010
Imóveis edificados	80,0	20,0
Terrenos	60,0	40,0

Fonte: Ponto I, n.º 5, do Anexo à Portaria n.º 95/2009

[1] N.º 1 do Ponto I do Anexo à Portaria n.º 95/2009.

[2] N.º 2 do Ponto I do Anexo à Portaria n.º 95/2009.

[3] De acordo com o n.º 7 do Ponto II do Programa de Gestão do Património Imobiliário, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças exerce as suas competências de acompanhamento e controlo em articulação com as unidades de gestão patrimonial, que funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respectivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial e com o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP, quando estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação.

Para efeito da recolha dos elementos sobre o inventário dos imóveis, foi disponibilizado às entidades o Sistema de Inventário dos Imóveis do Estado que funciona através de uma plataforma electrónica de registo de dados. A plataforma contém um conjunto de campos de recolha de informação, que deve ser obrigatoriamente preenchida e que respeita, designadamente, a dados do imóvel, do proprietário, do ocupante, regime de ocupação. Desde que a plataforma foi disponibilizada às entidades (em Fevereiro de 2009), já foram elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças dois relatórios (reportados a Junho e a Setembro) sobre o grau de execução do programa de inventariação.

Relativamente à adesão por parte das entidades, consta do relatório de Setembro que se registaram 329 entidades no Sistema de Inventário dos Imóveis do Estado, número ainda bastante aquém do universo já validado (910) pelas unidades de gestão patrimonial. Note-se que, até àquela data, o Ministério da Defesa Nacional não tinha ainda registado qualquer imóvel e o da Justiça apenas tinha registado um imóvel.

Do último relatório produzido pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças consta que, em Setembro de 2009, tinham sido inventariados 4.135 imóveis, ou seja, mais 306 imóveis desde o reporte efectuado no relatório do Programa de Gestão do Património Imobiliário do mês anterior.

Relativamente à periodicidade para a actualização dos dados, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informou que para além das efectuadas de acordo com os prazos fixados na lei – relatório anual e relatórios de progresso com periodicidade trimestral – são feitas actualizações correntes, da responsabilidade das unidades de gestão patrimonial, sempre que ocorra qualquer alteração aos factos registados.

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado tem por objectivo a inventariação do património imobiliário público, tendo para o efeito a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças disponibilizado aos serviços do Estado, desde Fevereiro de 2009, uma plataforma electrónica destinada à recolha da informação sobre os respectivos imóveis.

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informou não terem ainda sido instituídos procedimentos formais para validação dos dados já registados neste Sistema.

O Tribunal entende que, cabendo àquela direcção-geral, em articulação com as unidades de gestão patrimonial, o acompanhamento e controlo da execução das medidas previstas no Programa de Gestão Patrimonial, onde se inclui o programa de inventariação, deverá ser esta entidade a promover a instituição de procedimentos que assegurem a uniformização da validação dos dados pelas diferentes unidades.

O Sistema de Informação dos Imóveis do Estado não guarda em histórico as actualizações efectuadas aos valores dos imóveis (guardando apenas a data em que foi efectuado o primeiro registo). Aquela direcção-geral justifica esta situação com o facto de o sistema ser uma plataforma de recolha de informação e não um sistema de gestão patrimonial, o qual se encontra em fase de análise para implementação.

Esta circunstância não justifica que o referido sistema não disponha de histórico com as actualizações efectuadas aos dados sobre a valorização dos imóveis, tratando-se de informação relevante não apenas

sobre a gestão do património imobiliário mas também sobre o seu inventário e balanço. O Tribunal entende que qualquer variação no valor dos imóveis deve ser objecto de registo neste sistema, uma vez que essa variação consubstancia inequivocamente uma operação que afecta o património imobiliário do Estado.

O facto de este sistema de informação somente admitir o registo do "valor mais actual do imóvel" não permite dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, sobre o valor de mercado do imóvel[1], e de informação, para efeitos de inventariação e de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, dos valores patrimonial e de aquisição.

A ausência de informação sobre os valores patrimonial e de aquisição impede a elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que devem, nos termos da lei de enquadramento orçamental[2], acompanhar a Conta Geral do Estado, pelo que deverão ser promovidas as necessárias alterações ao Sistema de Informação dos Imóveis do Estado de modo a que, relativamente a cada imóvel, seja assegurado o cumprimento da lei.

2.8 – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2008 tem por base os resultados das acções de controlo sobre a Contabilidade do Tesouro e a Unidade da Tesouraria do Estado, as quais visaram prosseguir o objectivo de intensificar o controlo da tesouraria do Estado, definido pelo Tribunal para o triénio de 2008 a 2010.

O ano de 2008 foi o primeiro ano completo da gestão integrada da tesouraria e da dívida pública pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP.

A) Visão Global

A.1) Contabilidade do Tesouro

O quadro seguinte mostra a movimentação (sem saldos iniciais) registada na contabilidade do Tesouro de 2008, discriminando-a pelas quatro classes do respectivo plano de contas. Para cada uma delas é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a variação face ao ano anterior.

Quadro II.43 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2008

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Variação	Crédito	Variação
Disponibilidades e Aplicações	366 217,2	46,7%	365 844,0	46,1%
Terceiros	464 105,0	0,6%	464 475,9	0,9%
Resultados de Operações Financeiras	52,2	118,0%	54,5	105,7%
Transferências do Orçamento do Estado	141 376,1	1,4%	141 376,1	1,4%
Total	**971 750,5**	**14,3%**	**971 750,5**	**14,3%**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro de 2007 e de 2008.

[1] Artigo 110.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[2] Artigo 71.º, n.º 4 da Lei n.º 91/2001.

O crescimento da movimentação em mais de € 121.603,2 milhões a débito e a crédito (14,3%) ficou a dever-se essencialmente ao aumento dos valores movimentados nas contas de disponibilidades e aplicações (mais € 116.657,5 milhões e € 115.451,4 milhões a débito e crédito, respectivamente).

O Tribunal considera que uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na tesouraria do Estado depende da sua conformidade ao regime legal e da sua capacidade para prestar informação fiável, de forma tempestiva. Como não é possível analisar a correcção de cada registo (em 2008 foram efectuados mais de 3,9 milhões de registos), têm vindo a ser utilizados indicadores globais para avaliar a movimentação por período de incidência e por classe de contas.

Uma das condições que o Tribunal definiu como necessárias para que a informação prestada pela contabilidade do Tesouro possa ser qualificada de fiável e tempestiva, consiste na contabilização automática de, pelo menos, 95% da movimentação. No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução do indicador de contabilização automática[1] calculado pelos serviços do Tribunal.

Quadro II.44 – Evolução do indicador de contabilização automática

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Resultado do Indicador	44,5	73,1	53,2	81,0	97,6	97,8	84,9

Verifica-se que o valor atingido por este indicador em 2008 não satisfaz a condição previamente referida e não cumpre a recomendação do Tribunal para que esta condição seja assegurada de forma estável e sustentada. A redução do peso relativo da contabilização automática deve-se ao facto de a movimentação relativa a aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias nacionais ter passado a ser objecto de contabilização manual.

No entanto, é de ressalvar que, em 2006 e 2007, por inexistência de um limite máximo credível para os valores a registar, se verificaram erros de valor exorbitante que foram objecto de contabilização automática, tal como as consequentes e necessárias correcções. Se o cálculo do Indicador de Contabilização Automática for expurgado das distorções provocadas por estes movimentos de valor exorbitante, os resultados obtidos diminuem para 91,0% (em 2006) e 89,2% (em 2007), o que confirma que a Contabilidade do Tesouro ainda não assegura, de forma estável e sustentada, a contabilização automática de 95% da movimentação.

Para aferir, de forma objectiva, a qualidade da informação contabilística, o Tribunal também tem vindo a usar um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva[2] que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas.

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução deste indicador[3] que tem sido calculado para a situação de contabilização intempestiva de passivos financeiros verificada em todos os anos até 2007

[1] O indicador de contabilização automática representa o peso relativo desta contabilização na movimentação anual, considerando valores absolutos e não considerando saldos iniciais nem consolidação de saldos finais.

[2] O indicador de fiabilidade tempestiva representa o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo (estabelecido na lei) face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Este indicador penaliza os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original.

[3] O indicador de fiabilidade tempestiva é também aplicado à informação registada na contabilização das receitas do Estado no Sistema de Gestão de Receitas como se reporta na alínea A.3) do ponto 2.2.1.

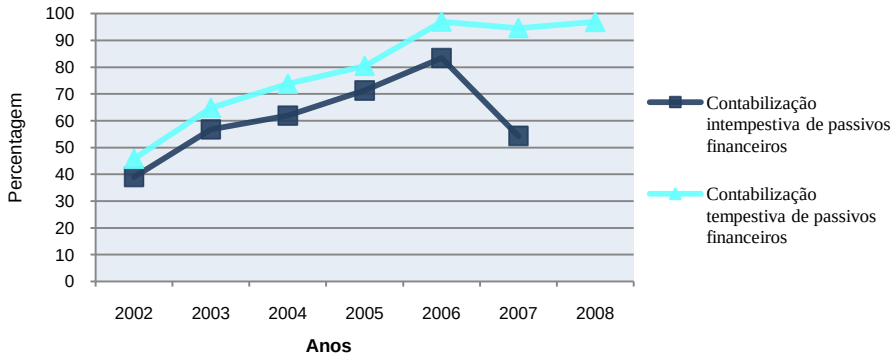
(inclusive) e para a situação que teria ocorrido se tivessem sido acolhidas as recomendações do Tribunal para a contabilização tempestiva de passivos financeiros. Saliente-se que, como se observa no quadro e no gráfico, a contabilização dos passivos financeiros de 2008 já foi feita tempestivamente.

Quadro II.45 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Com contabilização intempestiva de passivos financeiros	39,0	56,8	61,9	71,3	83,4	54,3	
Com contabilização tempestiva de passivos financeiros	45,8	64,8	73,8	80,5	97,0	94,6	96,9

Gráfico II.24 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva



Estas duas situações foram consideradas porque a contabilização intempestiva dos passivos financeiros foi, até 2008, um factor determinante para o incumprimento do nível considerado adequado pelo Tribunal para este indicador[1].

Em 2008 o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 96,9% do valor da movimentação anual, o que significa que 96,9% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva.

[1] Como o nível atingido pelo indicador tem sido sempre inferior ao resultante do disposto no regime legal (a que corresponde o nível máximo de 100% e a situação de fiabilidade tempestiva), o Tribunal considera 95% como o nível adequado para avaliar a informação original como próxima da situação de fiabilidade tempestiva.

Este resultado reflecte os ganhos de tempestividade decorrentes, sobretudo, da afectação a receita do Estado, como passivos financeiros, do produto de empréstimos no valor de € 91.993,5 milhões ter sido registada como informação original do mês de Dezembro quando, em anos anteriores, tinha sido sempre registada como movimentação intempestiva no fecho da Conta Geral do Estado, mais de três meses após o prazo legal para o encerramento da contabilidade do Tesouro.

Porém, deve salientar-se que a interpretação dos resultados deste indicador depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos estejam registados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou outras alterações por efectuar.

Ora, o Tribunal tem de salientar que voltou a ser detectado um volume significativo de movimentos com data-valor incorrecta, designadamente, no âmbito do registo da cobrança de receitas do Estado e de outras receitas públicas em que a data de validação dessas receitas ou a data de transferência das contas de validação (extra-orçamentais) para as contas de receita são indevidamente registadas como data-valor dos respectivos recebimentos, o que distorce, por sobrevalorização, os resultados do indicador.

A.2) Unidade da Tesouraria do Estado

O princípio da unidade de tesouraria encontra-se previsto no Regime da Tesouraria do Estado[1] e tem sido sucessivamente desenvolvido pelas leis do Orçamento do Estado e pelos respectivos decretos-lei de execução orçamental[2], com vista a centralizar os fundos públicos no Tesouro, a optimizar a sua gestão global e a alcançar maior rigor orçamental.

Ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, compete assegurar aos Serviços Integrados, aos Serviços e Fundos Autónomos, nestes incluídos os Institutos Públicos e as Instituições do Ensino Superior, e às Entidades Públicas Empresariais a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência.

As entidades sujeitas ao Regime da Tesouraria do Estado devem dispor de contas abertas naquele Instituto, através das quais promovem as operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria[3].

As Instituições do Ensino Superior, a partir de 2007, ficaram sujeitas à unidade da tesouraria do Estado nos termos do respectivo regime jurídico, o qual permite o depósito, em qualquer instituição bancária, das receitas que arrecadem, com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes daquelas dotações determinando também que as aplicações devem ser realizadas no Tesouro, salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total.

[1] Artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e alterado pelo artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e pelo artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

[2] Para 2008, a Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e o Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

[3] Artigo 2.º, n.º 2, do Regime da Tesouraria do Estado.

O ano de 2008 foi o primeiro ano completo de gestão da tesouraria do Estado pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público e, segundo este Instituto, foi marcado pelos esforços desenvolvidos no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados e pelas iniciativas desenvolvidas junto de várias entidades no sentido de aprofundar o cumprimento da unidade da tesouraria do Estado.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução do saldo final dos fundos depositados e aplicados no Tesouro por organismos públicos, sujeitos ou não à unidade da tesouraria do Estado.

Quadro II.46 – Evolução dos fundos na tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Saldo Final	Disponibilidades		Aplicações		Total	
	Valor	Evolução	Valor	Evolução	Valor	Evolução
31-12-2005	2 607,5		1 802,8		**4 410,3**	
31-12-2006	3 222,2	23,6%	2 884,0	60,0%	**6 106,2**	38,5%
31-12-2007	2 389,4	-25,8%	4 171,7	44,6%	**6 561,0**	7,4%
31-12-2008	2 756,1	15,3%	4 183,0	0,3%	**6 939,1**	5,8%
Variação Total	**148,6**	**5,7%**	**2 380,2**	**132,0%**	**2 528,8**	**57,3%**

Fonte: IGCP.

Tal como consta do quadro, a evolução do saldo final dos fundos na Tesouraria do Estado traduziu-se, de 2005 a 2008, num crescimento de 57,3%. Em relação ao ano anterior, o saldo final de 2008 registou um aumento de 15,3% nas disponibilidades, contrariando o que tinha sucedido de 2006 para 2007 (redução de 25,8%), e as aplicações mantiveram-se praticamente inalteradas (aumentaram apenas 0,3%). O valor global das aplicações não registou variação significativa, na medida em que o reforço das aplicações detidas por Serviços e Fundos Autónomos (mais € 568,4 milhões) e por organismos não sujeitos à unidade da tesouraria do Estado (mais € 74,1 milhões) compensou o montante dos resgates efectuados pelas Entidades Públicas Empresariais (menos € 631,1 milhões).

No quadro seguinte identificam-se, em resumo, as categorias de titulares dos fundos depositados e aplicados[1] na tesouraria do Estado no final de 2008.

Quadro II.47 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2008

(em milhões de euros)

Titularidade	Disponibilidades	% Disp.	Aplicações	%Apli.	Total	% Total
Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos	2 003,4	72,7%	3 884,3	92,9%	**5 887,6**	84,8%
Entidades Públicas Empresariais	373,3	13,5%	184,6	4,4%	**558,0**	8,1%
Organismos não sujeitos à unidade da tesouraria do Estado	379,4	13,8%	114,1	2,7%	**493,5**	7,1%
Total	**2 756,1**	**100,0%**	**4 183,0**	**100,0%**	**6 939,1**	**100,0%**

Fonte: IGCP.

Da análise do quadro conclui-se que os Serviços Integrados e os Serviços e Fundos Autónomos eram titulares de 84,8% do total de disponibilidades e aplicações existentes junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

[1] O saldo das disponibilidades é referente a contas de terceiros e aos resultados de operações financeiras. O saldo das aplicações é relativo aos certificados especiais de dívida pública de curto prazo.

A avaliação do cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por parte dos Serviços e Fundos Autónomos compete à Direcção-Geral do Orçamento, em articulação com o referido Instituto[1]. O diploma de execução orçamental não prevê a competência para a avaliação das Entidades Públicas Empresariais nesta sede, pelo que esta deve considerar-se subsumida no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças, mas esta entidade não realizou qualquer avaliação e o Relatório sobre o sector empresarial do Estado que divulga os dados anuais sistematizados sobre o sector é omisso em relação ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por aquelas entidades.

A Direcção-Geral do Orçamento efectuou a avaliação dos Serviços e Fundos Autónomos reportada à data de 31 de Dezembro de 2008, com recurso ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental, de suporte à elaboração e controlo da execução do Orçamento do Estado, e com base na informação que lhe é enviada, mensalmente, pelos Serviços e Fundos Autónomos e pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público relativa aos saldos das contas bancárias, incluindo as aplicações em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo.

A análise da informação recebida da Direcção-Geral do Orçamento revelou que a mesma ainda não era integral[2] e definitiva e que não era coerente com a informação prestada pelo gestor da tesouraria do Estado sobre os fundos depositados e aplicados no Tesouro. As instituições do ensino superior não foram objecto de avaliação com fundamento na alteração do seu regime jurídico pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que alterou as referidas condições de sujeição à unidade da tesouraria do Estado.

Contudo, apesar das limitações referidas, os dados recebidos permitiram apurar um Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado[3], para aferir o grau de cumprimento da lei, como se demonstra no quadro seguinte.

[1] Artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, diploma de execução orçamental para 2008.

[2] A falta de dados incidiu sobre as disponibilidades e aplicações em instituições financeiras, por parte de Serviços e Fundos Autónomos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

[3] O Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado representa o peso relativo dos fundos depositados e aplicados na tesouraria do Estado no total das disponibilidades e aplicações de cada organismo.

Quadro II.48 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2008

(em milhões de euros)

Entidade	Tesouro	Instituições financeiras	Total	Indicador 2008	Indicador 2007
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = (1) / (3)	
Ministério da Justiça	119,1	710,3	829,4	85,6%	4,6%
Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	94,1	139,6	233,7	59,7%	90,5%
Ministério das Finanças e da Administração Pública	63,1	1 344,8	1 407,9	95,5%	81,5%
Ministério da Economia e Inovação	33,2	1 284,3	1 317,5	97,5%	99,8%
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	18,6	870,9	889,5	97,9%	99,2%
Ministério da Saúde	11,9	831,5	843,4	98,6%	93,3%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	6,8	23,5	30,3	77,5%	62,1%
Ministério da Defesa Nacional	3,5	14,5	18,0	80,5%	89,2%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	1,9	278,3	280,2	99,3%	98,3%
Encargos Gerais do Estado	1,9	66,2	68,1	97,2%	92,9%
Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	1,5	520,6	522,1	99,7%	98,1%
Ministério da Educação	0,9	17,3	18,2	94,9%	98,2%
Ministério da Cultura	0,3	19,5	19,8	98,7%	74,7%
Ministério da Administração Interna	0,2	50,5	50,7	99,6%	98,2%
Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	0,0	46,5	46,5	100,0%	68,7%
Total	**357,2**	**6 218,2**	**6 575,4**	**94,6%**	**81,3%**

Fonte: DGO.

Da análise dos dados do quadro e da restante informação remetida pela Direcção-Geral do Orçamento e pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, podem extrair-se, em síntese, as seguintes observações globais e sobre as entidades em situação de incumprimento (com resultados inferiores a 95%)[1]:

- globalmente, apesar da falta de integralidade da informação obtida, o grau de cumprimento correspondente aos montantes apurados é de 94,6%, o que representa uma evolução positiva face ao ano de 2007 em que foi apurado um grau de cumprimento de 81,3%.
- o Ministério da Justiça revela uma significativa evolução face ao ano anterior (de 4,6% para 85,6%), devido ao facto do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP, ter transferido para o Tesouro, no final de 2008, a maioria dos saldos que mantinha em instituições bancárias. Contudo, segundo a informação da Direcção-Geral do Orçamento, este instituto ainda mantinha depositados € 118,8 milhões em instituições bancárias.
- o resultado do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações é apenas de 59,7%, devido ao facto do ICP - Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM) só ter depositado no Tesouro € 0,1 milhões, de um total de disponibilidades no valor de € 92 milhões, por entender que não se encontra sujeito ao Regime da Tesouraria do Estado, apesar da posição contrária da Direcção-Geral do Orçamento[2].

[1] O artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, diploma de execução orçamental para 2008, prevê que os SFA, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE, são dispensados da obrigação de movimentar todos os seus fundos através do recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, quando a média mensal dos saldos diários das respectivas contas bancárias não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas em 2007.

[2] Despacho do Director-Geral de 12 de Setembro de 2005. Parecer jurídico n.º 140/2005.

- o Ministério dos Negócios Estrangeiros apresenta um resultado de 77,5%, na medida em que o Fundo para as Relações Internacionais IP, único Serviço e Fundo Autónomo deste Ministério, é titular de contas bancárias no estrangeiro que se destinam, exclusivamente, ao depósito das receitas da arrecadação dos emolumentos consulares cobrados pelos Serviços Externos deste Ministério.

- no Ministério da Defesa Nacional, segundo a Direcção-Geral do Orçamento, a Manutenção Militar e as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e de Material de Engenharia não têm contas no Tesouro e não procedem à entrega dos juros auferidos na banca comercial, por entenderem que não se encontram sujeitas à unidade da tesouraria do Estado, apesar dos pareceres contrários da Direcção-Geral do Orçamento[1] e da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

- no Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior apenas foram avaliadas as entidades não consideradas Instituições do Ensino Superior. Para algumas destas entidades a Direcção-Geral do Orçamento apenas procedeu à verificação do cumprimento da disposição legal[2] que determina que pelo menos 75% das aplicações financeiras deverão ser realizadas na tesouraria do Estado.

- as Entidades Públicas Empresariais não foram avaliadas e não existe informação disponível sobre as disponibilidades e aplicações destas entidades fora da tesouraria do Estado. Apenas a Conta Geral do Estado contém a informação que dois Hospitais com a natureza de Entidades Públicas Empresariais não cumpriram com o princípio da unidade de tesouraria.

- em relação às situações de incumprimento, a Direcção-Geral do Orçamento identificou € 13,4 milhões dos rendimentos auferidos provenientes de aplicações fora do Tesouro, mas apenas foram entregues € 0,4 milhões (2,7%).

A partir dos resultados da referida avaliação da Direcção-Geral do Orçamento, procedeu-se à análise das contas de gerência dos Serviços e Fundos Autónomos que, no final do ano, apresentavam os maiores montantes fora do Tesouro ou que tinham sido seleccionados em 2007, com vista a apurar a evolução do Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado, cujos resultados constam do quadro seguinte:[3]

[1] Despacho do Director-Geral do Orçamento, de 27 de Setembro de 2007, exarado na Nota Jurídica n.º 13100-A/2007.

[2] Artigo 115.º, n.º 5, da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

[3] A base de cálculo deste indicador consistiu no apuramento do saldo no final desse ano apresentado na respectiva conta de gerência.

Quadro II.49 – Indicador para os serviços e fundos autónomos em 31-12-2008

(em percentagem)

Organismo	Indicador (%)
Manutenção Militar	0,0
Oficinas Gerais de Material de Engenharia	0,0
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	0,0
ICP - Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM)	0,1
Caixa Geral de Aposentações, IP	1,7
Assembleia da República	43,0
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	76,3
Fundo para as Relações Internacionais, IP	77,6
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	93,6
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP	95,5
Fundo de Acidentes de Trabalho	95,8
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP	96,1
Instituto de Seguros de Portugal	97,1
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	96,7
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	99,8
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP	100,0

Fonte: Contas de Gerência remetidas ao Tribunal.

Das situações de incumprimento verificadas destacam-se as seguintes:

- a Manutenção Militar, as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e as Oficinas Gerais de Material de Engenharia encontram-se em incumprimento e não dispõem de contas abertas no Tesouro;
- o ICP - Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM) encontra-se em situação de incumprimento ao manter € 91,9 milhões (99,9%) das suas disponibilidades e aplicações fora do Tesouro;
- em 2008, a Caixa Geral de Aposentações, IP, continuou em situação de incumprimento e mantém a quase totalidade das suas disponibilidades e aplicações (98,3%) depositadas na Caixa Geral de Depósitos;
- a Assembleia da República continua em situação de incumprimento, apesar da evolução positiva verificada em relação ao ano de 2007.

Na sequência da avaliação efectuada em 2007 e devido ao facto de as Instituições do Ensino Superior não terem sido objecto de avaliação pela Direcção-Geral do Orçamento, foram seleccionadas sete entidades para análise específica das respectivas contas de gerência.

Dos resultados obtidos destaca-se a Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, que detinha € 5,4 milhões fora do Tesouro e € 0,5 milhões aplicados em instituições bancárias sem deter aplicações no Tesouro, pelo que se encontrava em situação de incumprimento.

Considerando que os Serviços Integrados e as Entidades Públicas Empresariais não tinham sido objecto de avaliação, procedeu-se ainda à análise de contas de gerência destes organismos para identificar eventuais fundos fora do Tesouro. As principais situações de incumprimento identificadas constam do quadro e do texto seguintes:

Quadro II.50 – Situação de serviços integrados em 31-12-2008

(em milhões de euros)

Entidades	Fora do Tesouro	No Tesouro	Total	Indicador (%)
Polícia de Segurança Pública	8,2	0,0	**8,2**	0,0%
Tribunal Constitucional	2,2	0,0	**2,3**	0,8%
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	2,0	7,2	**9,2**	78,3%
Total	**12,4**	**7,2**	**19,6**	

Fonte: Contas de Gerência remetidas ao Tribunal.

De acordo com os dados registados nas contas de gerências, os três serviços detinham € 12,4 milhões fora do Tesouro, com relevo para a Polícia de Segurança Pública com a totalidade das disponibilidades e das aplicações (€ 8,2 milhões) na Caixa Geral de Depósitos.

Das Entidades Públicas Empresariais, o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE, era a que detinha o montante mais elevado fora do Tesouro, no final de 2008, com € 23,9 milhões.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Desde 2006 que as sucessivas leis orçamentais, incluindo a Lei do Orçamento de Estado para 2008[1], têm vindo a conceder autorização ao Governo para alterar o Regime da Tesouraria do Estado, no sentido do aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente no que respeita à especificação das regras sobre o seu cumprimento e sobre as entidades a ele sujeitas, quanto à definição das consequências de natureza sancionatória para as entidades incumpridoras e ainda relativamente ao alargamento dos serviços bancários prestados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

Apesar de o legislador reconhecer a necessidade de rever o Regime da Tesouraria do Estado, as sucessivas autorizações legislativas não foram executadas, facto que não contribui para a clarificação e aplicação do regime.

Os organismos incumpridores têm apresentado essencialmente dois tipos de argumentação alegando que o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público não assegura a prestação de todos os serviços proporcionados pelas entidades bancárias (ou que não os assegura nas mesmas condições de eficiência) ou invocando que não se encontram sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria com fundamento em aspectos relativos à respectiva natureza, regime jurídico ou disposições estatutárias.

[1] Artigo 103.º da Lei do Orçamento de Estado para 2008.

Recomendação 42 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda ao Governo uma revisão do Regime da Tesouraria do Estado que garanta a adequada aplicação e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.*

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Verificou-se que o controlo exercido pelo gestor da tesouraria do Estado voltou a não conseguir evitar a subsistência de saldos contrários à regular movimentação das contas, à data legalmente prevista para encerramento da contabilidade do Tesouro. Após o encerramento da contabilidade de 2008 subsistem ainda contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, contrariando o disposto no regime legal, relativamente aos prazos de regularização dos saldos devedores das contas de terceiros. Subsistem também contas de valores a regularizar com saldos devedores superiores a seis meses, nomeadamente, transitados do ano anterior.

Recomendação 43 – PCGE/2008

> *O Tribunal volta a recomendar que seja exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva.*

A avaliação do cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado e a aplicação do regime sancionatório exige e pressupõe um sistema de registo e controlo da informação necessária para o efeito e que garanta que a mesma seja integral, fiável e tempestiva. No entanto, verifica-se que continua a não ser disponibilizada informação com qualidade suficiente para efeitos de controlo e de avaliação e subsequente aplicação de sanções.

As características da informação que o Tribunal de Contas considera necessária para a rigorosa aplicação e a adequada avaliação do princípio da unidade da tesouraria do Estado foram definidas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006[1].

Recomendação 44 – PCGE/2008

> *O Tribunal volta a recomendar ao Ministro das Finanças que disponibilize um sistema de informação adequado ao controlo e avaliação da unidade da tesouraria do Estado, e que permita o acompanhamento fiável e tempestivo de todas as entidades sujeitas a este regime.*

A lei do Orçamento de Estado e o diploma de execução orçamental para 2008 consagram medidas de natureza sancionatória com o objectivo de garantir a observância do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente as normas que determinam a entrega dos juros auferidos por aplicações fora do Tesouro. Contudo, os organismos incumpridores apenas entregaram 2,7% dos juros e a Direcção-Geral do Orçamento não aplicou as sanções previstas no decreto-lei de execução orçamental que determinam a retenção de 10% do duodécimo das transferências do Orçamento de Estado e que aquela entidade não proceda à análise de quaisquer pedidos efectuados por parte das entidades incumpridoras.

Recomendação 45 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda a promoção de medidas adequadas à aplicação das normas que determinam a entrega dos juros auferidos por serviços e fundos autónomos pela aplicação de disponibilidades não depositadas no Tesouro, bem como das outras medidas sancionatórias já previstas.*

[1] Recomendação n.º 55.

2.9 – Operações de Encerramento da Conta

A) Visão Global

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, no exercício de competências legais próprias[1], e têm por finalidade regularizar um conjunto de situações específicas com impacto na execução do Orçamento do subsector Estado (serviços integrados) e assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada Orçamento do Estado.

Em 2008 e no sentido das recomendações que têm vindo a ser formuladas pelo Tribunal a Direcção-Geral do Orçamento, para além do registo das operações de encerramento, assumiu pela primeira vez, o registo no Sistema de Gestão de Receitas das operações de compensação das de encerramento da Conta anterior[2].

Através destas operações de compensação, contabilizou-se, por dedução, o valor das reposições cuja cobrança tinha sido transferida para o ano anterior[3] e, por acréscimo, o valor dos excessos da receita de multi-imposto transitados do ano anterior. Por sua vez, através das operações de encerramento da Conta de 2008 foram efectuadas regularizações referentes aos excessos de receita de multi-imposto e ao acerto das necessidades brutas de financiamento (passivos financeiros).

Refira-se que a prática seguida até 2008 consistia em efectuar o registo dos passivos financeiros pela sua totalidade, com data-valor de 31 de Dezembro de cada ano e através da última das operações orçamentais de encerramento da respectiva Conta a qual só era executada após Abril do ano seguinte. Para 2008, a Direcção-Geral do Orçamento procedeu, pela primeira vez, ao registo dos passivos financeiros no Sistema de Gestão de Receitas antes da fase de encerramento da Conta (em Fevereiro de 2009), pelo que, para efeito desse encerramento, apenas teve de proceder ao acerto final do valor da receita não efectiva.

No que respeita aos saldos, verifica-se um aumento das receitas por cobrar na ordem de € 1.363 milhões (+23,8%) atingindo as mesmas € 7.097,6 milhões. Este acréscimo ficou essencialmente a dever-se ao aumento do saldo das receitas por cobrar dos impostos indirectos em € 786,4 milhões (+24,9%) e dos impostos directos em € 506,8 milhões (+21,7%). O crescimento verificado nos impostos directos contraria a tendência de redução do saldo que se verificava desde 2006 (-12,4% em 2006 e -0,1% em 2007). No caso dos impostos indirectos, o saldo já tinha registado um acréscimo em 2007, no valor de € 332,6 milhões, montante que, ainda assim, representa menos de metade do acréscimo verificado em 2008.

O saldo de encerramento da Conta Geral do Estado constituído pelas disponibilidades nas caixas e contas bancárias do Tesouro e pelas aplicações efectuadas em instituições de crédito no País foi de € 2.762,6 milhões o que representa um acréscimo de € 373,2 milhões (+15,6%).

[1] Atribuídas pelo disposto no Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e no Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.

[2] Até 2008 estas operações eram registadas pela entidade responsável pela gestão da Tesouraria do Estado.

[3] No encerramento da CGE de 2008 não foi efectuada qualquer antecipação de reposições cobradas em 2009.

B) Observações e Recomendações

B.1) Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

A conversão das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados em receita não efectiva (passivos financeiros) foi efectuada, pela primeira vez, antes da fase de encerramento da Conta Geral do Estado (em Fevereiro de 2009). Esta alteração implicou que a operação de encerramento efectuada neste âmbito (em Abril de 2009) se limitasse ao acerto final (através da redução de € 6,7 milhões) do valor dos passivos financeiros para € 91.986,8 milhões.

O Tribunal não pode deixar de assinalar o progresso registado na contabilização dos passivos financeiros. Refira-se, no entanto, que a data-valor considerada não é a correcta, uma vez que a totalidade dos passivos financeiros não foi efectivamente recebida em 31 de Dezembro de 2008 mas no decurso desse ano e que foi indevidamente utilizada a operação de cobrança por pagamento voluntário, quando apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas do Tesouro.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O Tribunal considera que, na parte da execução do Orçamento do Estado que é registada no Sistema de Gestão de Receitas, deve caber à Direcção-Geral do Orçamento a contabilização das operações de encerramento da Conta Geral do Estado (incluindo as de compensação do encerramento da Conta anterior), bem como das restantes operações que, constituindo excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização, tenham impacto orçamental na Receita do Estado como é, por exemplo, o caso das resultantes da utilização do período complementar de execução orçamental.

Tal como já recomendou no ponto 2.2, o Tribunal considera que a execução e a contabilização das operações de carácter excepcional (que incluem as operações de encerramento) devem ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento porque só assim se assegura o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas. Para além disso, este procedimento vem suprir uma lacuna importante na informação sobre estas operações através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional, por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

O Tribunal reconhece o empenho com que a Direcção-Geral do Orçamento tem vindo a dar cumprimento às suas recomendações, designadamente no que se refere às operações de encerramento. No entanto, relativamente ao saldo de encerramento das receitas orçamentais por cobrar, o Tribunal não pode deixar de assinalar que tem vindo a alertar de forma recorrente para o facto desse saldo não expressar, como deveria, o valor dessas receitas.

Entende o Tribunal que, também nesta sede, as funções atribuídas à Direcção-Geral do Orçamento pelo regime de contabilização das receitas do Estado[1], justificam uma maior e mais decisiva intervenção no respectivo processo de contabilização e controlo.

Com essa intervenção, a Direcção-Geral do Orçamento deveria assegurar-se da correcta utilização deste Sistema por parte das entidades administradoras de forma a garantir a fidedignidade dos registos, bem como da coerência global da informação prestada pelas entidades intervenientes no processo de

[1] Nomeadamente, a coordenação das operações e a centralização da informação contabilística relativa às receitas, bem como o oportuno fornecimento de suportes de informação uniformes e adequados de modo a garantir a fidedignidade dos registos na elaboração das contas do Estado.

contabilização, evitando situações como a da inexistência de qualquer registo sobre as prescrições no Sistema de Gestão de Receitas. Com efeito, no ano de 2008, foram declaradas prescritas dívidas no valor de € 301,7 milhões[1], facto que não teve qualquer reflexo na contabilização da Receita do Estado.

Para além disso, a Direcção-Geral do Orçamento deveria promover a implementação de mecanismos de controlo que, sem prejuízo da responsabilidade de validação da informação que cabe às entidades administradoras, lhe permitissem a identificação de erros como o da existência de saldos em balcões destinados ao registo de autoliquidações.

Recomendação 46 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda a aplicação dos procedimentos de contabilização e controlo que se mostram necessários para garantir que o saldo de encerramento das receitas orçamentais por cobrar expresse correctamente o valor das receitas nessa situação.*

2.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

Este ponto visa apreciar a actividade financeira do Estado em matéria de fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial[2].

A) Visão Global

Os fluxos financeiros entre os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e o sector empresarial do Estado, que constam do quadro seguinte, foram na sua maioria obtidos junto dos diversos serviços processadores, que identificaram as entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na Conta como pertencentes ao sector público empresarial. No entanto, face à falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos, e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, os valores são apresentados com reservas.

Quadro II.51 – Evolução dos fluxos financeiros

(em milhões de euros)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Variação média anual (2004/2008)	Variação anual (2007/2008)
Serviços integrados							
Fluxos para o SPE	905,7	1 428,5	1 433,0	1 372,5	1 345,9	10,4%	-1,9%
Fluxos do SPE	1 496,5	487,2	1 885,2	1 950,4	563,5	-21,7%	-71,1%
Serviços e fundos autónomos							
Fluxos para o SPE	348,4	280,6	263,8	413,0	741,4	20,8%	79,5%
Fluxos do SPE	1 841,4	1 169,3	37,3	59,9	77,5	-54,7%	29,4%

Fonte: CGE 2004 a 2008 e serviços processadores.

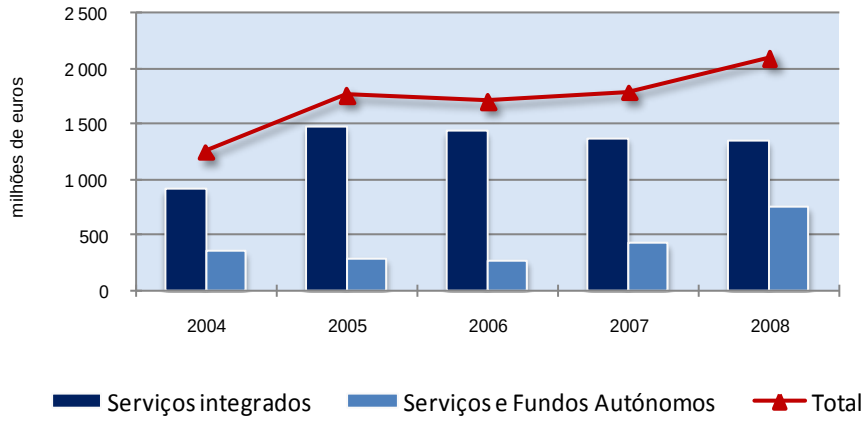
[1] Do Relatório da Conta Geral do Estado consta que, no ano de 2008, foram declaradas prescrições no valor de € 1.400,4 milhões. O Tribunal apurou junto do Ministério das Finanças que este valor contempla € 1.098,7 milhões referentes a dívidas objecto de cessão, pelo que se conclui que foram declaradas prescritas dívidas não cedidas no valor de € 301,7 milhões.

[2] Alínea d) do n.º1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Como se pode constatar, relativamente aos serviços integrados, verificou-se ao longo de todo o período uma evolução irregular dos fluxos para e do sector público empresarial, registando-se uma variação média anual de 10,4% e -21,7%, respectivamente. A variação de -1,9% em relação ao ano anterior deve-se, essencialmente, à inexistência de transferências de capital para a EP – Estradas de Portugal, decorrente da alteração do seu modelo de financiamento através da contribuição de serviço rodoviário, conforme já referido, e, em sentido contrário, ao acréscimo significativo dos subsídios e dos activos financeiros.

Relativamente aos fluxos provenientes do sector público empresarial, a variação de -71,1% deve-se ao decréscimo dos dividendos e participação nos lucros em cerca de 51%, designadamente da ANA – Aeroportos de Portugal (-48,4%), CTT – Correios de Portugal (-42,5%) e Parpública – Participações Sociais (-50,1%), bem como ao facto de em 2007 ter sido o único ano em que o Estado recebeu rendimentos provenientes da Hidroeléctrica de Cahora Bassa.

Gráfico II.25 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o sector público empresarial (2004 – 2008)



No que diz respeito aos serviços e fundos autónomos, verificou-se uma variação média anual de +20,8%, sendo o acréscimo de 2007 para 2008 de 79,5%. Este aumento resultou, essencialmente, do acréscimo das transferências de capital efectuadas pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (+154,7%), pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (+26,6%) e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (+91,8%), bem como das aplicações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (+93,2%).

Relativamente às transferências do sector público empresarial para os serviços e fundos autónomos, a informação de que se dispõe é escassa, face às lacunas do actual classificador.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Governo, mais uma vez, não incluiu na Proposta de Lei n.º 162/X (do Orçamento do Estado para 2008), elementos informativos sobre as *"transferências orçamentais para as empresas públicas, …"*, ao contrário do disposto na Lei de enquadramento orçamental[1], não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Recomendação 47 – PCGE/2008

> *Face a esta omissão reiterada, o Tribunal volta a recomendar à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.*

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

B.2.1) Fluxos financeiros do Fundo de Turismo para o SPE

Apesar das diligências efectuadas pelos serviços do Tribunal junto do Turismo de Portugal, no sentido de esclarecer as diferenças existentes entre os valores da Conta Geral do Estado e os por si disponibilizados, relativamente a várias rubricas de classificação económica, nos montantes de € 45,5 milhares, € -20,3 milhares e € -79,3 milhares, as respostas foram sempre inconsistentes. Acresce que a informação constante da Conta também diverge da conta de gerência daquele organismo nas mesmas rubricas de classificação económica, se bem que a introdução dos dados na aplicação informática de suporte à Conta Geral do Estado tenha ocorrido em data posterior à da elaboração da referida conta de gerência[2].

B.2.2) Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos

Para além das limitações dos classificadores, adiante referidas, a Conta Geral do Estado não evidencia com rigor os fluxos para e do sector público empresarial, devido à incorrecta classificação dos sectores institucionais envolvidos, por parte de alguns organismos[3], embora tenha ocorrido uma melhoria face ao observado em anos anteriores.

B.3) Outras recomendações

B.3.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Tal como foi referido nos Pareceres anteriores, o actual classificador económico das despesas públicas[4] agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do

[1] Cfr. ponto 10.1 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 10.4.1 do Volume II
[3] Cfr. pontos 10.4 e 10.5 do Volume II.
[4] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

que sucedia no anterior classificador, embora essa distinção continue a existir relativamente às sociedades não financeiras, retirando esta situação coerência ao classificador.

No que concerne à receita, o actual classificador, para além de agregar as receitas provenientes das sociedades financeiras, também agrega as receitas de activos financeiros provenientes das sociedades não financeiras, pelo que a informação constante da Conta Geral do Estado não permite a identificação dos sectores institucionais envolvidos.

Recomendação 48 – PCGE/2008

> *Face às lacunas dos actuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.*

2.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Neste capítulo procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia[1]. Faz-se igualmente a avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos provenientes da União Europeia (Quadro Comunitário de Apoio III, Quadro de Referência Estratégico Nacional, Programa de Desenvolvimento Rural, Programa da Rede Rural Nacional e Programa Operacional da Pesca).

A) Visão Global

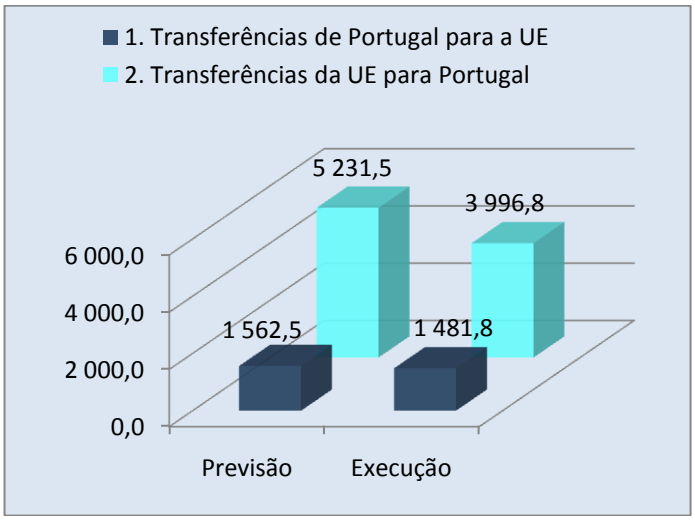
A.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

O gráfico seguinte mostra os fluxos financeiros globais com a União Europeia, apresentados na Conta Geral do Estado de 2008, em termos de previsão e execução.

[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.

Gráfico II.26 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2008 apresentados na Conta Geral do Estado

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado 2008 - Volume I.

A Conta Geral do Estado de 2008 mostra que o total de fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia atingiu, em 2008, o valor de € 1.481,8 milhões e o total de fluxos financeiros da União Europeia para Portugal foi de € 3.996,8 milhões, traduzindo, assim, um saldo líquido a favor de Portugal de € 2.515,0 milhões. Face às previsões (+€ 3.669,0 milhões), o saldo global verificado representa um desvio negativo de € 1.154,0 milhões (-31,5%)[1]. A diferença na amplitude do desvio ficou a dever-se, fundamentalmente, ao resultado verificado na execução relativamente à previsão das transferências financeiras provenientes da União Europeia, que se situou em € -1.234,7 milhões (-23,6%)[2].

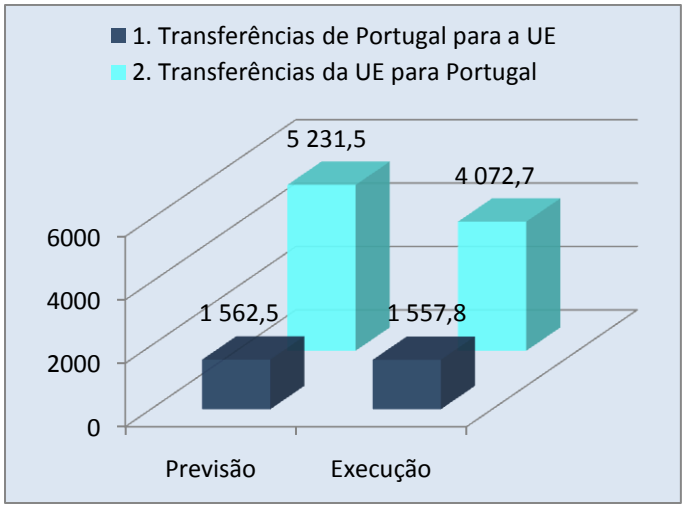
Relativamente às transferências de Portugal para a União Europeia foram incluídos neste agregado € 75,8 milhões a título de "Restituições e reembolsos/diversos", com sinal negativo, respeitantes ao apuramento rectificativo das contribuições devidas e pagas por Portugal à União Europeia no ano de 2007, segundo o qual Portugal deveria ser reembolsado naquele montante. Este reembolso foi efectuado em Janeiro de 2008 tendo sido, por isso, registado e contabilizado como receita do Estado – como efectivamente o é - no Capítulo 06, grupo 09 – artigo 01 – subartigo 05 – rubrica 99. Então, porque se tratou de uma entrada de fundos e não de uma "saída", em nome do rigor e da transparência, os fluxos financeiros com a União Europeia, deveriam ser assim ilustrados:

[1] No ano de 2007, este valor foi de € -152,7 milhões, considerado então como uma evolução muito favorável face ao ano anterior, onde o desvio negativo havia sido de € -1.348,5 milhões (Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007).

[2] No ano de 2007 este valor foi de € -307,5 milhões (-7,6%), de acordo com o respectivo Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Gráfico II.27 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado 2008 - Volume I.

Tomando os valores assim apurados verifica-se:

- Quanto aos fluxos de Portugal para a União Europeia: a execução global atingiu praticamente 100% da previsão; variações negativas dos recursos produto nacional bruto e IVA, que se prendem com a conjuntura desfavorável e com a redução da actividade económica, em particular no último trimestre de 2008, reflectiram-se na cobrança do IVA; o pagamento a mais de € 16,6 milhões do que a previsão na "compensação ao Reino Unido"; e o pagamento, através da rubrica "outras", do valor de € 3,7 milhões, referente a aplicação de sanção pecuniária compulsória[1] ao Estado português por não transposição atempada da Directiva 89/665/Comunidade Económica Europeia - "Adjudicação de Contratos Públicos".

- Quanto aos fluxos destinados a Portugal, registaram-se: entradas superiores às previsões no FEOGA-Orientação e em "Diversos" no montante de € 92,3 milhões e € 85,9 milhões, respectivamente; desvios negativos, que tiveram especial relevo no Fundo Social Europeu (€ -523,7 milhões), no Fundo de Coesão (€ -419,9 milhões) e ainda no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (€ -358,9 milhões)[2].

A.2) Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

Os fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia compreendem as transferências efectuadas para a União constituídas pelos recursos próprios comunitários, que se decompõem nos recursos próprios tradicionais e nos recursos próprios não tradicionais[3]. Os primeiros são essencialmente constituídos pelas cobranças provenientes dos direitos aduaneiros, agrícolas e das quotizações sobre o

[1] No valor de € 2.8 milhões acrescido de juros € 911,4 milhares, montantes que foram creditados na conta "recursos próprios da Comissão n.º 636003", em 21 de Agosto de 2008 e 23 de Dezembro de 2008, respectivamente.

[2] Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

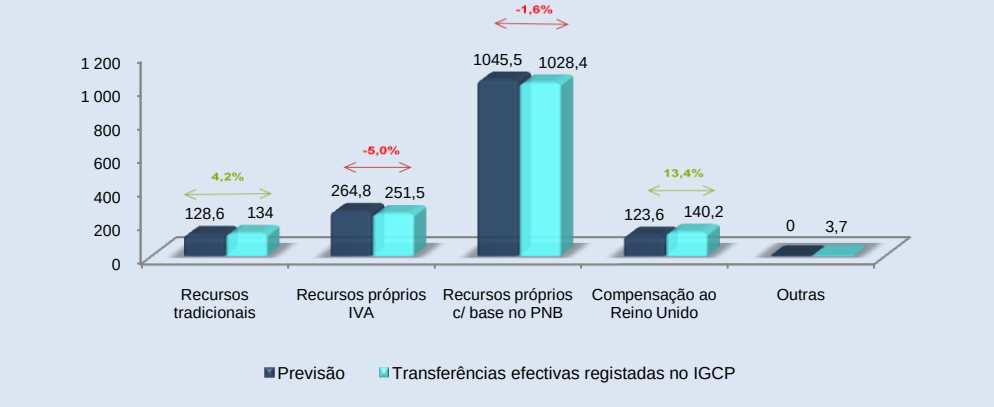
[3] Designados também por "contribuição financeira".

açúcar e isoglucose, enquanto que os segundos abrangem os provenientes do IVA, os calculados com base no produto nacional bruto e a compensação ao Reino Unido.

O gráfico seguinte evidencia as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia, assim como os desvios apurados.

Gráfico II.28 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia – 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Conta Geral do Estado 2008 - Volume I.

Os montantes efectivamente transferidos apresentaram um desvio de -0,3% face às previsões governamentais para 2008, verificando-se, assim, que a execução global atingiu praticamente 100% da previsão[1].

A.3) Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

A análise dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal abrangeu os valores transferidos por fundo comunitário bem como a sua relação com o Orçamento do Estado e com a Conta Geral do Estado, tendo subjacente os seguintes períodos de programação[2]:

- 2000-2006, relativamente ao III Quadro Comunitário de Apoio;
- 2007-2013 relativamente ao Quadro de Referência Estratégico Nacional, ao Programa de Desenvolvimento Rural, ao Programa da Rede Rural Nacional, ao Programa Operacional da Pesca e aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária;
- ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia, relativamente a 2008[3].

[1] Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

[2] Nestes períodos de programação estão incluídos o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (ex-Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Orientação), o Fundo Europeu das Pescas (ex-Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca) e o Fundo de Coesão. Acrescem ainda as ajudas oriundas dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (ex-Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola-Garantia).

[3] Cfr. ponto 11.1.1 do Volume II.

A.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário

O orçamento da União Europeia previa, para 2008, pagamentos aos Estados-Membros no valor de € 125.660,0 milhões, tendo sido efectivamente transferidos € 116.544,5 milhões, dos quais € 104.962,0 milhões para os Estados-Membros. Dos pagamentos efectuados foram encaminhados para Portugal € 4.116,6 milhões[1], o que representa 3,9% das transferências financeiras realizadas pela Comissão Europeia aos 27 Estados-Membros.

Segundo a Conta Geral do Estado o valor recebido da União Europeia foi de € 3.996,9 milhões. No entanto, considerando o valor de € 75,8 milhões respeitante a restituições e reembolsos/diversos apura-se como importância recepcionada € 4.072,7 milhões, subsistindo uma diferença em relação ao montante referido pela Comissão Europeia de € 43,9 milhões.

Porém, estes dados não correspondem à execução efectiva e carecem de fiabilidade, uma vez que foram identificados erros de imputação das transferências da União Europeia aos respectivos fundos comunitários e foi também apurada a existência de fluxos financeiros oriundos da União Europeia que não transitaram pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., realçando-se que a Conta Geral do Estado não evidencia a totalidade dos fundos recebidos da União Europeia no ano de 2008.

Com efeito, dos trabalhos de auditoria desenvolvidos pelo Tribunal resultou que o valor apurado era € 4.072,0 milhões (€ 3.996,2 milhões, +€ 75,8 milhões)[2], passando a divergência para € 44,6 milhões. A este valor acrescem ainda os fluxos financeiros transferidos para as regiões autónomas, que se cifraram em € 14,0 milhões (€ 1,7 milhões - Programa operacional Madeira Açores e Canárias do Quadro de Referência Estratégico Nacional e € 12,3 milhões – Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG III A Madeira, Açores e Canárias), passando a discrepância face aos valores registados pela Comissão Europeia a ser de € 30,6 milhões.

Esta diferença poderá explicar-se pelo facto de nos programas de acção de iniciativa comunitária a transferência de fundos ser feita directamente para os beneficiários, boa parte deles pertencentes aos sectores empresarial do Estado, autárquico e privado, fora, portanto, do âmbito da Conta Geral do Estado[3].

A.3.2) Transferências de fundos da União Europeia em 2008

O quadro que se segue evidencia as transferências previstas e as apuradas como efectivas, assim como os desvios apurados, desagregadas por fundos.

[1] Cfr. Anexo 4 (pág.105) do "EU budget 2008 Financial Report" – http://ec.europa.eu/budget/index.htm.
[2] Cfr. quadro seguinte e ponto 11.1.2 do Volume II.
[3] Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

Quadro II.52 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal – 2008

(em milhões de euros)

Designação	Previsão (a)	Valor CGE	Valor Apurado	Diferença (valor)	Desvios (%)	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(2)-(1)/(1)	(6)=(3)-(1)/(3)
2. Transferências da UE para Portugal	**5.231,5**	**4.072,7**	**4.072,0**	**0,7**	**-22,2**	**-22,2**
FEOGA-Garantia/FEAGA	800,2	721,5	720,1	1,4	-9,8	-10,0
FEDER	2.176,0	1.817,1	1.944,8	-127,7	-16,5	-10,6
FSE	847,3	323,6	323,6	0,0	-61,8	-61,8
FEOGA-Orientação	253,5	345,8	218,0	127,8	36,4	-14,0
FEADER	415,4	398,7	398,7	0,0	-4,0	-4,0
Fundo de Coesão	706,0	286,1	286,1	0,0	-59,5	-59,5
IFOP/FEP	31,9	17,0	33,5	-16,5	-46,7	5,0
Restituições e Reembolsos	-	75,8	75,8	0,0	-	-
Diversos	1,2	87,1	71,4	15,7	-	-

(a) Valores do Relatório OE/2008.

Fonte: Conta Geral do Estado do 2008 e informação recolhida nas auditorias desenvolvidas.

Tendo em consideração os valores apurados no âmbito das acções desenvolvidas, as verbas transferidas da União Europeia apresentaram um desvio de -22,2%[1] face às previsões governamentais, verificando-se um regresso ao nível observado em 2006, depois de uma evolução bastante positiva em 2007[2].

A.4) Execução financeira dos instrumentos de aplicação dos fundos provenientes da União Europeia

A análise que se segue, com excepção do que respeita aos programas de acção de iniciativas comunitárias (ponto A.4.10), além dos dados recolhidos junto dos sistemas de informação das diferentes entidades envolvidas, teve também em conta os resultados apurados nas auditorias realizadas ao "Modelo de governação e controlo do QREN"[3], ao "Modelo de governação e controlo do PRODER, do PROMAR e do FEAGA"[4] e à "Execução global do QCA III"[5].

[1] 7,6%, em 2007.

[2] Cfr ponto 11.1.2 do Volume II.

[3] Relatório de Auditoria n.º 50/2009 – 2ª Secção. Além do apuramento da execução física e financeira, particularmente no ano de 2008, esta auditoria procedeu ainda ao levantamento e análise do modelo de governação do QREN (órgãos de coordenação, de gestão, de certificação e de auditoria), bem como à identificação dos circuitos documentais e financeiros.

[4] Relatório de Auditoria n.º 47/2009 – 2ª Secção. Além do apuramento da execução física e financeira, particularmente no ano de 2008, esta auditoria procedeu ainda ao levantamento e análise do modelo de governação do PRODER, do PROMAR e do FEAGA (órgãos de coordenação, de gestão, de certificação e de auditoria), bem como à identificação dos circuitos documentais e financeiros.

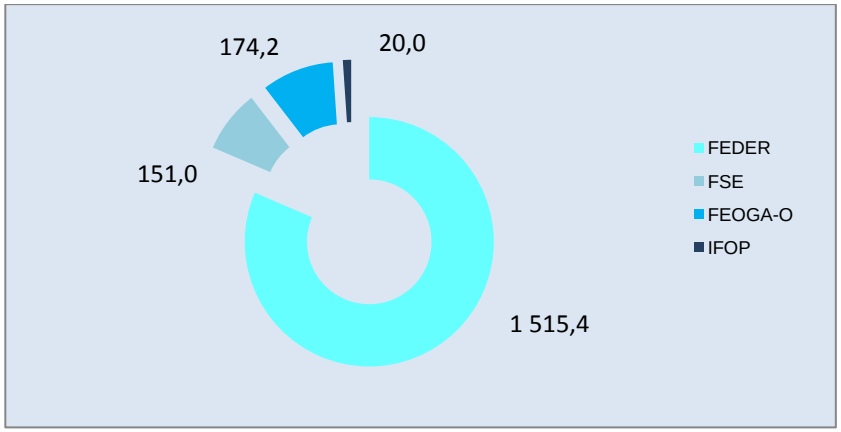
[5] Acção a concluir em 2010. Visa a execução física e financeira global do QCA III.

A.4.1) Execução financeira do III Quadro Comunitário de Apoio

No ano de 2008 foi executada uma despesa pública de € 3.577,6 milhões, dos quais € 1.860,6 milhões constituíram contribuição comunitária, conforme se evidencia, por fundo comunitário, no gráfico seguinte.

Gráfico II.29 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. – Ponto de situação a 31 de Dezembro de 2008.

Para o período de programação do terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006) encontrava-se prevista a execução de uma despesa pública total de € 32.311,6 milhões, dos quais 63,5% (€ 20.506,9 milhões) co-financiados.

A despesa pública total executada, em 31 de Dezembro de 2008, em termos absolutos, situou-se nos € 32.421,2 milhões, com uma despesa comunitária de € 19.499,1 milhões, conseguindo-se, assim, taxas de execução de 100,6% e 95,4%, respectivamente. Esta última taxa representa, face ao ano anterior, um crescimento de 9,4%[1].

De entre os fundos estruturais, o Fundo Social Europeu continuou a ser aquele cuja taxa de execução da despesa comunitária foi mais alta (97,8%), destacando-se, também, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (95,9%). Quanto aos restantes fundos do Quadro Comunitário de Apoio III, o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas foi aquele que registou menor taxa de execução (85,9%), tendo o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação alcançado uma taxa superior (88,3%).

Relativamente à aplicação da "regra n+2", até 2008, o seu efeito traduziu-se na anulação de € 99,1 milhões de dotações destinadas a Portugal. Deste valor, a maior parte ocorreu em programas operacionais beneficiários do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação, designadamente o Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 36,5 milhões) e os Programas Operacionais Regionais do Norte (€ 5,5 milhões), do Centro (€ 19,6 milhões), do Alentejo (€ 10,3 milhões) e do Algarve (€ 2 milhões).

[1] Esta taxa em 2007 situava-se nos 86,0%, conforme se encontra referenciado no ponto 11.3.8.1 do respectivo Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

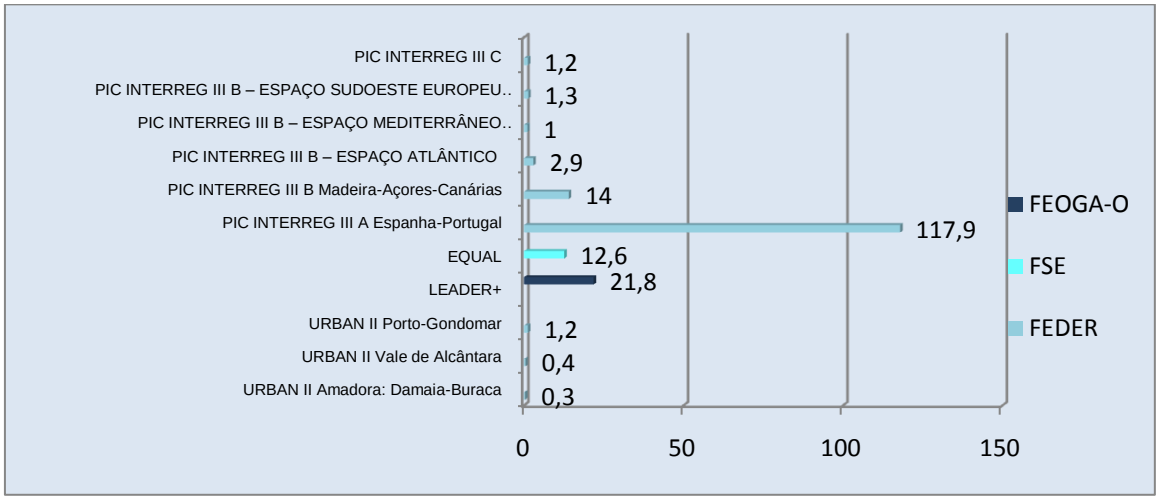
Face à programação final do Quadro Comunitário de Apoio III, a percentagem do montante anulado representa 3,3% do total do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação, 0,9% do Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas, 0,3% do Fundo Social Europeu e 0,1% do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional[1].

A.4.2) Execução dos Programas de Iniciativa Comunitária (2000-2006)

No que respeita aos programas de iniciativa comunitária do período 2000-2006, tiveram acção em Portugal três URBAN II, o LEADER+, o EQUAL, o INTERREG A e cinco INTERREG III B e C. A execução da despesa comunitária dos programas de iniciativa comunitária, em 2008, por fundos estruturais, é reflectida no gráfico seguinte.

Gráfico II.30 – Execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, por fundos estruturais – 2008

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR, I.P, IGFSE, I.P. e DGADR.

Neste período registaram-se valores de execução da despesa comunitária de € 174,6 milhões, dos quais € 140,2 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 12,6 milhões de Fundo Social Europeu e € 21,8 milhões de Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação[2].

[1] Cfr ponto 11.3.3 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 11.3.4 do Volume II.

A.4.3) Execução do Fundo de Coesão

Em 2008 no Fundo de Coesão II registou-se a validação de despesa no montante de € 507,7 milhões, repartida pelos sectores do ambiente (€ 390,1 milhões), dos transportes (€ 116,9 milhões) e pela assistência técnica (€ 0,7 milhões)[1].

A despesa total validada no âmbito do fundo de Coesão II em 31 de Dezembro de 2008 atingiu € 3.074,1 milhões, correspondendo a cerca de 66,8% da despesa total prevista[2].

A.4.4) Outros instrumentos financeiros

Em 2008 ainda ocorreram transferências de verbas no âmbito do Fundo de Coesão I, tendo sido recebidos € 7,2 milhões correspondentes a saldos finais de projectos[3].

A.4.5) Execução do Quadro de Referência Estratégico Nacional

O ano de 2008 traduziu-se no ano de arranque do Quadro de Referência Estratégico Nacional em termos da execução financeira.

Estava programada para este ano a execução de um montante de despesa comunitária de € 3.005,0 milhões, dos quais € 1.672,9 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 912,3 milhões de Fundo Social Europeu e € 419,8 milhões de Fundo de Coesão[4]. Tendo em conta o montante de despesa comunitária atingido em 2008, de € 516,7 milhões, regista-se uma taxa de execução anual de 17,1%.

Em 2008 foram transferidas pela Comissão Europeia as segundas fracções dos pré-financiamentos, tendo-se apurado a entradas de fluxos financeiros no valor de € 656,9 milhões (€ 369,7,9 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 195,4 milhões de Fundo Social Europeu e € 91,8 milhões de Fundo de Coesão).

Em termos globais, em 31 de Dezembro de 2008, tinham sido recebidos da Comissão Europeia cerca de € 1.096,1 milhões, dos quais € 1.091,9 milhões (€ 613,3 milhões de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, € 325,6 milhões de Fundo Social Europeu e € 153,0 de Fundo de Coesão) de pré-financiamentos e € 4,2 milhões (Fundo Social Europeu) de um pedido de pagamento intermédio (relativo ao Programa Operacional Assistência Técnica).

Em termos absolutos a despesa pública total executada no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional ascendeu a € 706,8 milhões. Deste valor cerca de € 516,7 milhões traduziram-se em despesa comunitária, alcançando-se a taxa de execução de apenas 2,4 %[5].

[1] Estes valores foram apurados tendo em conta o ponto de situação efectuado pelo Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P, a 31 de Dezembro de 2008.
[2] Cfr. ponto 11.3.5 do Volume II.
[3] Cfr. ponto 11.3.6 do Volume II.
[4] Conforme dispõe o ponto "Programação Financeira" da Resolução RCM n.º 86/2007.
[5] Taxa de execução = Despesa Validada / Despesa Programada.

O Fundo Social Europeu foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira, tendo atingido a taxa de execução de 6,0%. Já em relação ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão, as taxas situaram-se em 1,1% e 0,1%, respectivamente[1].

A.4.6) Execução do Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural

Em 2008 foi transferido pela Comissão Europeia para Portugal, no âmbito do Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural, o montante de € 398,7 milhões, correspondendo a € 351 milhões para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente, € 825 milhares para o Programa para a Rede Rural Nacional, € 13,7 milhões para o Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira e € 33,2 milhões para o Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores.

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente estava programado para 2008 a execução do montante de despesa pública de € 613 milhões, dos quais € 496 milhões relativos ao Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural, correspondendo a uma taxa de co-financiamento de 81%.

O montante total de despesa pública executada em 2008 foi de € 321 milhões, o que correspondeu a uma taxa de execução de 52,4%. Em termos acumulados a despesa pública total executada no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente ascendeu a € 429,3 milhões. Deste valor cerca de € 406 milhões traduziram-se em despesa comunitária, alcançando-se a taxa de execução de 35,74%.

A.4.7) Execução do Programa da Rede Rural Nacional

No âmbito do Programa da Rede Rural Nacional estava programado a execução do montante de despesa pública de € 3 milhões, dos quais € 1,5 milhões relativos ao Fundo Europeu Agrícola e Desenvolvimento Rural, correspondendo a uma taxa de co-financiamento de 50%. Este Programa não registou execução financeira em 2008[2].

A.4.8) Execução do Fundo Europeu para as Pescas

Estava programado no Programa Operacional da Pesca para 2008 a execução do montante de despesa pública de € 44 milhões, dos quais € 34 milhões relativos ao Fundo Europeu para as Pescas, correspondendo a uma taxa de 77%. Não existiu qualquer execução financeira do Programa Operacional da Pesca até 31 de Dezembro de 2008.

A entrada de fluxos financeiros oriundos da Comissão Europeia, no âmbito do Fundo Europeu para as Pescas, totalizaram, no ano de 2008, o montante de € 17 milhões, correspondente a um adiantamento efectuado. Em termos acumulados, este Programa recebeu, até 31 de Dezembro de 2008, a verba total de € 34,5 milhões, relativa a dois adiantamentos de igual valor (€ 17,25 milhões cada) [3].

[1] Cfr. ponto 11.3.7 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 11.3.8.1 do Volume II.
[3] Cfr. ponto 11.3.8.2.1 do Volume II.

A.4.9) Execução do Fundo Europeu Agrícola de Garantia

Estava programado para 2008 o montante de € 804 milhões relativos ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia. Em termos de execução financeira o valor ascendeu a € 721 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 89,8%.

Em termos de programação financeira acumulada foi apurado o total de € 1.827 milhões, tendo sido executado € 1.440 milhões, dos quais € 1.437 milhões corresponderam ao montante recebido da Comissão Europeia. Face aos montantes executados e programados, a taxa de execução acumulada correspondeu a 78,8 %[1].

A.4.10) Programas de Acção de Iniciativa Comunitária 2007-2013

A Comissão Europeia aprovou em 2005 e 2006 um novo conjunto de programas de acção de iniciativa comunitária, para o período de 2007-2013, que cobrem diversas áreas de intervenção cuja gestão é da exclusiva competência da Comissão Europeia, através das respectivas direcções-gerais, com a coadjuvação dos diversos comités que englobam representantes dos Estados-Membros e de outros países participantes.

No âmbito destes programas, a nível nacional, existem apenas duas estruturas de gestão operacional, a Agência Nacional para a Gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e o Gabinete de Gestão do 7º Programa Quadro. O trabalho desenvolvido permitiu também evidenciar que não existe nenhuma entidade que recolha e detenha informação global sobre os montantes anuais transferidos pela Comissão Europeia para Portugal.

No ano de 2008, com excepção das verbas transferidas pela Comissão Europeia para uma conta no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., da Agência Nacional para a Gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, no âmbito do respectivo programa, os restantes fluxos financeiros efectuados no âmbito dos 7º Programa-Quadro, Programa de Acção de Iniciativa Comunitária do Ambiente, Programa-Quadro Competitividade e Inovação e na Rede Transeuropeia dos Transportes, foram transferidos para contas tituladas em nome dos beneficiários sediadas em instituições bancárias.

Ao abrigo destes programas terão sido canalizados para Portugal cerca de € 30,6 milhões. (cfr. anterior ponto A.3.1).

Só no caso do Programa de Aprendizagem ao longo da Vida é que foram reflectidos os fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia na Conta Geral do Estado[2].

[1] Cfr. ponto 11.3.8.3 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 11.3.9 do Volume II.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Inclusão na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre a execução dos fluxos financeiros com a União Europeia

A Conta Geral do Estado de 2008 continua a não evidenciar, de forma agregada, a execução orçamental dos fundos comunitários, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram. Esta lacuna viola o disposto na Lei de enquadramento orçamental[1].

Recomendação 49 – PCGE/2008

> *Neste contexto o Tribunal continua a recomendar que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação sistematizada, por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos fundos comunitários.*

B.1.2) Fluxos financeiros da Comissão Europeia no âmbito do Programa-Quadro Competitividade e Inovação (PAIC)

A verba transferida no âmbito do Programa-Quadro Competitividade e Inovação, a título de pré-financiamento para um projecto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias e à Inovação, I.P. foi efectuada para uma conta numa instituição bancária. Ora, de acordo com a Lei do Orçamento do Estado para 2008[2], toda a movimentação de fundos dos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais deve ser efectuada através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. Tal situação não assegura o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria previsto no regime da tesouraria do Estado[3].

Recomendação 50 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que relativamente à transferência de fluxos financeiros provenientes da União Europeia seja dado integral cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.*

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

B.2.1) Apuramento dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia

Existem fluxos financeiros oriundos da União Europeia que não transitam pelo Instituto Gestão Crédito Público, I.P., o que inviabiliza o seu apuramento total com base nos dados actualmente patentes na Conta Geral Estado. A possibilidade de comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia, nomeadamente com os montantes indicados nos mapas detalhados anexos ao relatório financeiro sobre o orçamento de 2008 da União Europeia, requer a identificação de todos os recebimentos de dinheiros comunitários destinados a Portugal, levantamento que, com a informação disponível, se revelou impossível.

---

[1] Artigo 75.º, n.º 7, *"in fine"*, (cfr. ponto 11.1.2 do Volume II).

[2] Artigo 102.º, n.º 1.

[3] Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, artigo 2.º, n.º 2 (Cfr. ponto 11.3.9 do Volume II).

A ocorrência de erros na imputação das transferências da União Europeia aos respectivos fundos comunitários revelou a inadequação dos critérios actualmente seguidos pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., para proceder à distinção entre as várias fontes em questão.

Os montantes registados na Conta Geral do Estado relativamente aos fluxos transferidos da Comissão Europeia para Portugal não são coincidentes com os montantes publicados por esta instituição comunitária, divergindo em € 43,9 milhões. As observações acima enunciadas e a falta de informação relativa à totalidade dos fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia, nomeadamente os inerentes aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária contribuem para esta diferença[1].

Recomendação 51 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que se tomem as medidas tidas por convenientes de forma a assegurar a correcta imputação das verbas recebidas da União Europeia e o rigor na sua contabilização. O Instituto de Gestão Crédito Público, I.P., enquanto entidade gestora da tesouraria do Estado, as autoridades de pagamento/certificação dos fundos estruturais e outras entidades com a incumbência da vertente externa da gestão financeira de fundos comunitários, devem articular-se para efeitos de reporte desta informação à Direcção-Geral do Orçamento.*

B.2.2) Apuramento dos fluxos financeiros da Iniciativa Comunitária INTERREG

A entidade que assegura a coordenação nacional da Iniciativa Comunitária INTERREG só tem disponíveis dados parcelares sobre a execução física e financeira dos Programas de Iniciativa Comunitária em que Portugal está envolvido e sobre os respectivos fluxos financeiros, não conseguindo apurar os montantes efectivamente destinados a beneficiários portugueses.

Os fluxos FEDER destinados aos Programas de Iniciativa Comunitária INTERREG III A – Espanha/Portugal e INTERREG III B Madeira, Açores, Canárias, estão a ser contabilizados como sendo canalizados na íntegra para Portugal, quando, na realidade, a maior parte destas verbas transita para Espanha. Tratam-se, assim, de verbas em trânsito, que circulam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional deste programa de iniciativa comunitária, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a União Europeia[2].

Recomendação 52 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que, no âmbito dos Programas de Iniciativa Comunitária INTERREG, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais. Para este efeito, revela-se necessário que a coordenação nacional destes Programas em Portugal esteja em condições de disponibilizar informação actualizada relativamente à execução financeira e aos correspondentes fluxos financeiros, de forma a possibilitar a identificação dos beneficiários nacionais e dos montantes recebidos.*

[1] Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.

[2] Cfr. ponto 11.3.4 do Volume II.

B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

B.3.1) Pagamentos à Comissão Europeia

As transferências efectivas para a União Europeia evidenciadas na Conta Geral do Estado de 2008 atingiram o montante de € 1.557,8 milhões, correspondendo a uma diferença líquida para menos de apenas € 4,7 milhões (taxa de -0,3%), entre a previsão (€ 1.562,5 milhões) efectuada no âmbito do Orçamento do Estado para 2008 e a execução, verificando-se, assim, que a execução global atingiu praticamente os 100% da previsão[1].

B.3.2) Execução do III Quadro Comunitário de Apoio

A taxa de execução do Quadro Comunitário de Apoio III em 31 de Dezembro de 2008 situava-se em 95,4%, restando, àquela data, um período de seis meses (até 30 de Junho de 2009) para a realização da despesa.

A aplicação da "regra n+2" traduziu-se numa perda global de € 99,1 milhões nos programas operacionais que compunham o Quadro Comunitário de Apoio III. Foi identificada como causa das perdas a incapacidade de mobilização das verbas necessárias para assegurar a componente nacional do investimento, quer pública quer privada. Este constrangimento traduziu-se num menor número de candidaturas, suspensão de aprovações, desistências e sucessivos pedidos de reprogramação por dificuldade do promotor do projecto em assegurar a componente nacional. Uma regra equivalente está instituída para os instrumentos financeiros do novo período de programação[2].

B.3.3) Execução do Quadro de Referência Estratégico Nacional

O ano de 2008 traduziu-se no ano do efectivo arranque do Quadro de Referência Estratégico Nacional em termos da execução financeira. Embora estivesse programada para 2008 a execução de um montante de despesa pública comunitária de € 3.005,0 milhões, a despesa comunitária validada atingiu os € 516,7 milhões, registando-se uma taxa de execução anual de 17,1%. No entanto, se tivermos em conta o valor programado para o período 2007-2013, de € 21.411,6 milhões, a taxa de execução financeira alcançada em 31 de Dezembro de 2008 é de apenas 2,4%.

Ao nível dos três fundos estruturais, em termos acumulados, o Fundo Social Europeu foi aquele que mais contribuiu para este grau de execução financeira, tendo atingido uma taxa de execução de 6,0%. Já em relação ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão, as taxas situaram-se em 1,1% e 0,1%, respectivamente.

[1] Cfr. ponto 11.1.2 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

Os baixos níveis de execução financeira registados nos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional põem em risco o cumprimento das metas a atingir já em 2010, uma vez que se encontra em vigor a norma do art. 93.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho, que prevê a anulação da parte da autorização orçamental comunitária não utilizada até 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte ao da sua aprovação[1].

Recomendação 53 – PCGE/2008

> *Assim, o Tribunal reitera a recomendação formulada no anterior Parecer no sentido de que se diligencie o aceleramento da execução financeira de todos os Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar dos efeitos da regra "n+3".*

Recomendação 54 – PCGE/2008

> *De forma a não se verificarem novas perdas no futuro, o Tribunal recomenda que se diligencie pela preparação atempada, no plano material e no plano financeiro, de um conjunto de projectos de modo a que, nos vários Programas Operacionais possam ser utilizadas todas as verbas disponibilizadas pela Comissão Europeia.*

B.3.4) Execução dos Programas Desenvolvimento Rural, Rede Rural Nacional e Operacional da Pesca

Em 2008 a taxa de execução do Programa de Desenvolvimento Rural foi de apenas 52,4%. O Programa para a Rede Rural Nacional e o Programa Operacional da Pesca não registaram, até 31 de Dezembro de 2008, qualquer execução[2].

Recomendação 55 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que se promovam acções tendentes a acelerar a execução do Programa de Desenvolvimento Rural, do Programa para a Rede Rural Nacional e Programa Operacional da Pesca.*

B.3.5) Execução do Programa Operacional da Pesca e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia

A conta criada pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pesca, I.P., no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., designada "IFAP Pescas", para movimentação das verbas do Fundo Europeu para as Pescas, não é exclusiva para este fundo. Por sua vez a conta designada "INGA" foi utilizada para os movimentos com o Fundo Europeu Agrícola de Garantia[3].

Recomendação 56 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que sejam criadas contas próprias autónomas de modo a que as entidades de controlo possam identificar de uma forma clara e precisa os movimentos ocorridos.*

[1] Cfr. ponto 11.3.7 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 11.3.8 do Volume II.
[3] Cfr. ponto 11.3.8 do Volume II.

B.3.6) Execução dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária 2007-2013

Com excepção do "Programa Aprendizagem ao longo da Vida" e do "7º Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico", não existe relativamente aos restantes programas de acção de iniciativa comunitária informação global sobre estes fluxos financeiros provenientes da Comissão Europeia[1].

Recomendação 57 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que relativamente aos programas de acção de iniciativa comunitária se diligencie no sentido da implementação dos procedimentos necessários com vista à obtenção de informação global sobre estes fluxos comunitários anualmente transferidos da Comissão Europeia para Portugal e dos mesmos resultados seja dada informação na Conta Geral do Estado.*

[1] Cfr. ponto 11.3.9 do Volume II.

CAPÍTULO III

APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

III – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Nesta parte do Parecer procede-se à análise da actividade financeira da Segurança Social em 2008, na óptica da contabilidade orçamental e na óptica da contabilidade patrimonial. Contudo, por se considerarem áreas com elevada importância na missão da Segurança Social, é efectuada, também, uma análise em termos evolutivos das despesas suportadas com "pensões", "emprego e formação profissional" e do "património financeiro" do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, gerido em regime de capitalização pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP.

Esta apreciação tem por base a Conta da Segurança Social, complementada com elementos fornecidos pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, a análise dos documentos de prestação das contas remetidos ao Tribunal pelas entidades que integram o perímetro de consolidação, a consulta ao sistema de informação financeira da segurança social e, ainda, os resultados das acções desenvolvidas no âmbito do acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social, relativas ao ano de 2008, e de outras acções específicas de controlo, designadamente auditorias e acompanhamento de recomendações formuladas em anteriores Pareceres e auditorias. O desenvolvimento dos diferentes temas encontra-se no Volume II deste Parecer.

3.1 – Processo Orçamental e Conta

A) Visão Global

A.1) Enquadramento legal e institucional

O Orçamento da Segurança Social, para 2008, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado[1], produzindo efeitos, nos termos do seu artigo 142.º, a partir de 1 de Janeiro de 2008.

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na lei orçamental, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 43.º da Lei de Enquadramento Orçamental[2], – foi publicado o decreto-lei de execução orçamental[3], contendo as disposições necessárias à execução do Orçamento da Segurança Social cujos efeitos retroagiram, nos termos do seu artigo 67.º, a 1 de Janeiro.

O Orçamento da Segurança Social de 2008 respeitou pela primeira vez o regime previsto na nova Lei de bases da segurança social[4]. O enquadramento normativo do sistema de segurança social, foi complementado com a entrada em vigor do diploma que veio definir o quadro genérico de financiamento do Sistema[5].

---

[1] Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 2/2008, de 28 de Janeiro.

[2] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei de estabilidade orçamental, Lei orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que igualmente a republica.

[3] Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 27/2008, de 9 de Maio.

[4] Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que entrou em vigor em 17 de Janeiro de 2007. Refira-se que, apesar desta lei ter entrado em vigor ainda em 2007, o Orçamento da Segurança Social relativo a esse ano, com excepção do art.º 68º, referente ao indexante dos apoios sociais e actualização do valor das pensões, que produziu efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, respeitou ainda o disposto na anterior Lei de bases (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro), uma vez que este foi aprovado na sua vigência.

[5] Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2008.

A Conta da Segurança Social compreende[1], todos os mapas referentes à execução orçamental que integraram o Orçamento da Segurança Social e, ainda, os seguintes:

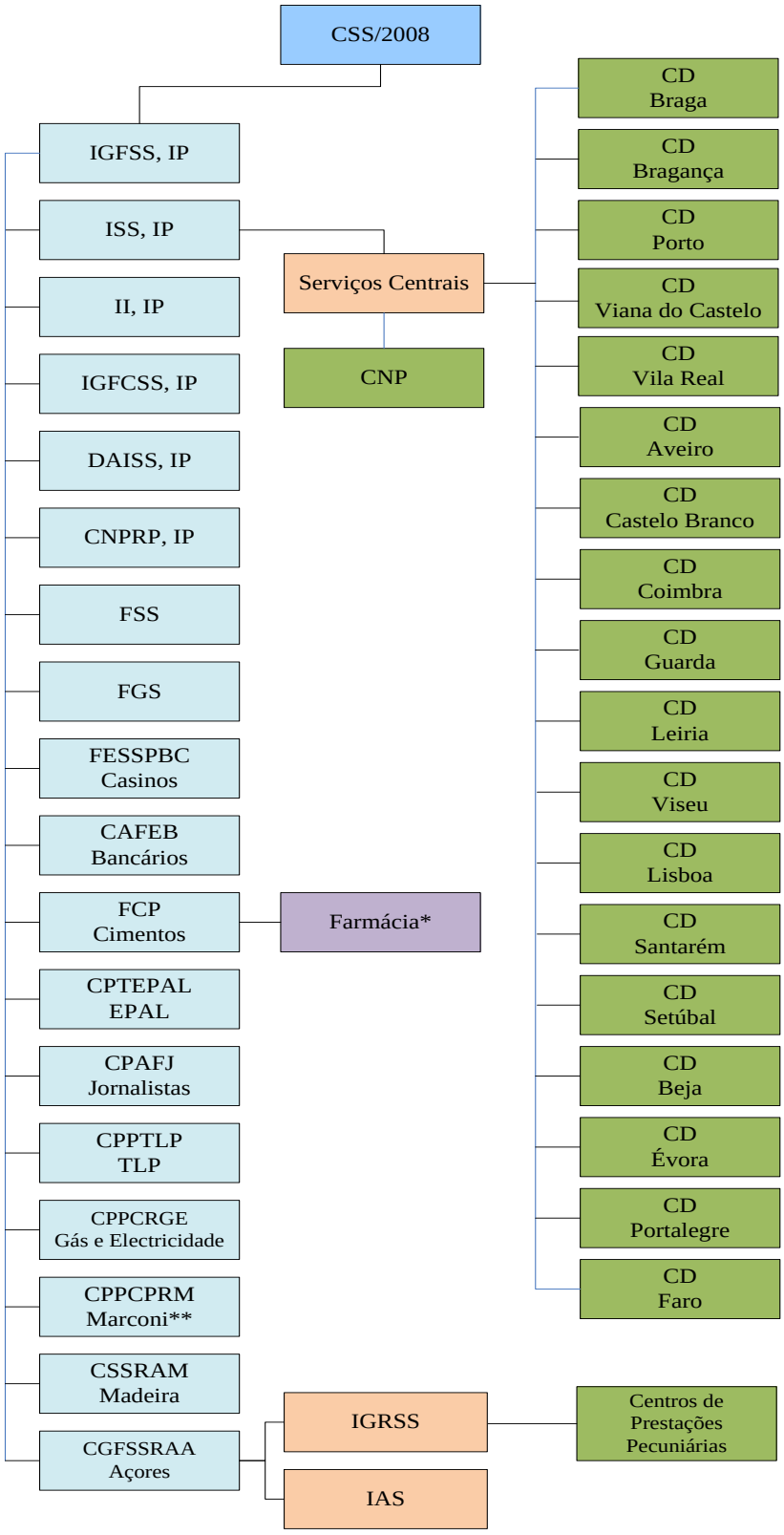
- Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social;
- Mapa XXVII-A – Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social;
- Mapa XXVII-B – Movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social;
- Mapa XXXII – Balanço e demonstração de resultados do sistema de solidariedade e segurança social.

De acordo com o estipulado na Lei de enquadramento orçamental[2], o Orçamento da Segurança Social encontra-se estruturado por classificação funcional e económica e por subsistemas, dispondo ainda o n.º 3 do artigo 27.º daquela lei que *"as despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei"*. Atendendo a que a classificação orgânica nunca foi implementada, na prática, o Orçamento engloba, por natureza, as receitas e as despesas das Instituições da Segurança Social[3].

A contabilidade e a gestão financeira da actividade das instituições de segurança social que integram o sistema de segurança social obedecem à normalização decorrente do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social[4], sob orientação e supervisão do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, enquanto entidade legalmente competente para a gestão global do Orçamento da Segurança Social.

O perímetro da Conta da Segurança Social integra, em 2008, as instituições do Sistema de Segurança Social constantes do organograma que se apresenta:

[1] Artigo 75º, n.º 2, da Lei de enquadramento orçamental.
[2] Artigo 32º.
[3] Previstas no artigo 94º da Lei de Bases da Segurança Social.
[4] POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.



* Pelo método de equivalência patrimonial.

** Consolida parcialmente.

A.2) Alterações orçamentais

As alterações efectuadas ao Orçamento da Segurança Social tiveram o seguinte impacto:

(em milhões de euros)

Orçamento 2008	Orçamento inicial + alterações orçamentais	
	Receita	Despesa
OSS Inicial	28 671,9	28 658,3
Orçamento Revisto/Corrigido	29 655,6	28 881,3
Resultado das modificações orçamentais	983,7	223,1
Modificações em relação ao orçamento inicial	**3,4%**	**0,8%**
Saldo orçamental do ano		**774,2**

Fonte: Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Declarações publicadas no DR e CSS de 2008

As alterações ao Orçamento da Segurança Social de 2008 foram enviadas para publicação no Diário da República[1], dando-se, assim, acolhimento, em geral, às recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e em Pareceres anteriores[2].

A.3) Conta

As demonstrações financeiras das entidades consolidadas que integram a Conta da Segurança Social de 2008 foram elaboradas com base no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social tendo-se procedido à análise das operações de consolidação da Conta. Essa análise foi efectuada com base no "dossier de consolidação", elaborado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, e através quer da confirmação dos dados no sistema de informação financeira, quer da validação da informação constante dos respectivos documentos da prestação de contas individuais remetidas ao Tribunal, com vista a apreciar se a conta consolidada reflecte fidedignamente a situação financeira e patrimonial e os resultados do sistema de segurança social.

A execução orçamental das instituições que compreendem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social é obtida directamente do SIF/SAP-R/3, com excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, por falta de integração destas duas instituições no sistema. Para obtenção dos mapas de execução orçamental torna-se necessário adicionar, manualmente, os elementos relativos a estas duas instituições e, bem assim, eliminar os fluxos orçamentais de receita e de despesa com classificações económicas diferentes das relativas a transferências correntes e de capital e imputar as despesas de administração e outras despesas comuns do sistema de segurança social aos sistemas e seus subsistemas.

[1] Nos termos previstos no artigo 52º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto. Trata-se das seguintes declarações: 1.º Trim. - Declaração n.º 161/2008, publicada no Diário da República, 2ª Série, n.º 79, de 22 de Abril; 2.º Trim. - Declaração n.º 292/2008, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 171, de 4 de Setembro; 3.º Trim. - Declaração n.º 345/2008, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 202, de 17 de Outubro; e 4.º Trim. - Declaração n.º 67/2009, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 42, de 2 de Março.

[2] Recomendação 52/PCGE/2007 e Recomendações 127/PCGE/2005, pág. 261 do Volume I do PCGE de 2005 e 71/PCGE/2006, formulada no Volume I do PCGE de 2006.

Não foi apresentado o Mapa de fluxos de caixa consolidado, mas apenas o agregado, pelo que não se procedeu a qualquer validação do mesmo.

As transferências efectuadas entre sistemas/subsistemas não integram as respectivas classificações económicas dos mapas legais correspondentes (Mapas XIII e XIV), sendo esta informação disponibilizada em quadro adicional. Sublinha-se que, no decurso do ano de 2008, as recomendações formuladas em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 e 2007 foram acolhidas através da sua implementação no Orçamento para 2009.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

O n.º 3 do artigo 27.º da Lei de enquadramento orçamental[1], refere que as despesas do Orçamento da Segurança Social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei, o que permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação. Este diploma ainda não foi publicado, no entanto, na prática, esta estrutura é utilizada para efeitos de carregamento do orçamento no sistema de informação financeira.

Recomendação 58 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera a recomendação constante do Parecer anterior no sentido de vir a ser publicado o Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental, para que o Orçamento da Segurança Social seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.*

Apesar de o diploma que aprovou o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social remeter, em matéria de consolidação de contas[2], para regulamentação a aprovar por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, tal ainda não aconteceu, tendo o referido projecto de diploma legal sido remetido àquela Comissão para parecer.

Não obstante o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, no ponto II da nota 5 do anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, apresentar as referências sobre as quais assentou o processo de consolidação, nenhum dos documentos enunciados na referida nota se encontra vocacionado para dar consistência às contas de um subsector do sector público administrativo do Estado, como é o caso da segurança social, que carece, em absoluto, de normalização específica.

Recomendação 59 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera a recomendação constante de Pareceres anteriores no sentido de se dar cumprimento ao estipulado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que prevê a aprovação por Portaria das normas de consolidação do sistema de solidariedade e de segurança social, condição indispensável para que, de forma transparente, seja adequadamente relevada a situação económico-financeira e patrimonial do Sistema de Segurança Social.*

[1] Na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[2] Artigo 5º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

B.2) Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

O diploma que aprovou o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social prevê como documento de prestação de contas um Mapa de fluxos de caixa consolidado. Todavia por não se encontrar ainda em produtivo no Sistema de informação financeira uma transacção que permita validar os movimentos de operações de tesouraria recíprocos o mapa apresentado é agregado e não consolidado.

Não se procedeu à eliminação nos mapas orçamentais e na conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social da receita e da despesa derivada do arrendamento de um imóvel em que as partes envolvidas são instituições que integram o perímetro da segurança social, justificando o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP na nota 37 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas que a execução orçamental respeita na íntegra a construção do Orçamento da Segurança Social para 2008 aprovado pela Assembleia da República e que em exercícios futuros a alteração deste procedimento terá de estar contemplada no referido orçamento aprovado por aquele órgão de soberania.

De notar que estas observações não são válidas para as operações de consolidação dos Mapas X[1], XI[2], XII[3] e XXII[4] até porque o referido Instituto elimina as receitas e as despesas oriundas de arrendamentos, cujos arrendatários são outras instituições de segurança social, incluídas no perímetro de consolidação, utilizando desta forma duas metodologias distintas no que diz respeito à consolidação das operações recíprocas, com a mesma natureza.

Recomendação 60 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera a recomendação sobre a necessidade de elaboração do Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado nos termos e modelo preconizados no ponto 7.3 do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social e, bem assim, que se eliminem todas as receitas e todas as despesas ocorridas dentro do perímetro de consolidação da segurança social nos mapas orçamentais e na conta consolidada das receitas e das despesas da segurança social.*

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Apesar do disposto no artigo 27.º da Lei quadro dos institutos públicos[5], e da recomendação formulada no Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2007 continua a verificar-se, em relação ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, ao Instituto da Segurança Social, IP, e ao Instituto de Informática, IP, a ausência de nomeação, por parte do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela, do fiscal único. A ausência do respectivo controlo nem sequer tem sido mitigada com recurso a auditorias externas e independentes incidentes sobre as contas das referidas instituições, com excepção do primeiro Instituto referido. Esta falta leva o Tribunal a considerar o sistema de controlo interno instituído como deficiente.

[1] Receitas da segurança social, por classificação económica.
[2] Despesas da segurança social, por classificação funcional.
[3] Despesas da segurança social, por classificação económica.
[4] Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social.
[5] Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril.

Recomendação 61 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera a recomendação constante do Parecer anterior para que seja nomeado o fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da Segurança Social.*

A execução orçamental das instituições que compreendem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social é obtida directamente do SIF/SAP-R/3, com excepção, como já referido, da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, por falta de integração destas duas instituições no sistema. Existem ainda, como assinalado atrás, outros casos em que a execução orçamental faz apelo a operações manuais. Tendo em conta a periodicidade com que a informação financeira sobre a execução orçamental tem de ser reportada à Direcção-Geral do Orçamento (mensalmente), o permanente acompanhamento da execução orçamental realizado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e o controlo concomitante efectuado pelo Tribunal, justifica-se a implementação de medidas que permitam a extracção dos mapas legais directamente da aplicação informática.

Recomendação 62 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de dotar o módulo de consolidação orçamental das parametrizações necessárias com vista à obtenção de informação consolidada de forma automatizada, assegurando os controlos necessários à monitorização da informação financeira produzida por essa via.*

3.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social

A) Análise Global

A.1) Execução orçamental da receita total

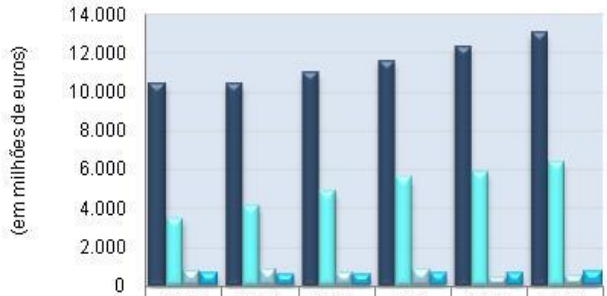
Em 2008, a receita total arrecadada pelo sistema de segurança social atingiu cerca de € 28.196,4 milhões, montante 21,8% acima do registado no ano anterior (cerca de € 23.144,6 milhões). A taxa de execução da receita orçamentada para 2008 foi de 95,1%, o que significa que ficaram por cobrar cerca de € 1.459,2 milhões (sendo que, deste montante, aproximadamente, € 1.417,1 milhões respeitam ao capítulo "activos financeiros") face às previsões inscritas no orçamento corrigido. No que respeita à evolução registada nos capítulos mais importantes da receita, constata-se o seguinte:

- as "contribuições para a segurança social" equivalem a 46,4% da receita auferida em 2008 pelo sistema de segurança social, representando, em termos absolutos, cerca de € 13.082,1 milhões. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental 0,5 pontos percentuais além da previsão anual (cerca de € 65,7 milhões em valor absoluto), fixada em cerca de € 13.016,4 milhões;
- a parcela relativa às "transferências correntes" representou cerca de 27,7% do total obtido em 2008. Em valores absolutos, a transferência de cerca de € 7.820,3 milhões realizada nesse ano (mais cerca de € 545,4 milhões que em 2007, ou seja, um crescimento de 7,5%), traduz um grau de execução orçamental de 99,3%;
- as "receitas de capital" revelam recebimentos na ordem dos € 5.202,6 milhões, valor que significa cerca de 18,5% (7,2% em 2007) da receita total arrecadada em 2008 pelo sistema de segurança social, representando uma taxa de realização orçamental de cerca de 78,2% dos

quase € 6.656,0 milhões constantes do orçamento corrigido para este conjunto de receitas. A receita cobrada de "activos financeiros", no montante de € 5.171,6 milhões, encontra-se sobreavaliada em cerca de € 101,1 milhões, valor correspondente a menos valias realizadas.

O gráfico seguinte apresenta a evolução das principais receitas da Segurança Social no período 2003/2008.

Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuições	10.468,8	10.438,6	11.037,3	11.608,1	12.369,7	13.082,1
OE - Tr. Correntes	3.466,8	4.126,8	4.844,1	5.551,1	5.872,2	6.346,3
Exterior - FSE	717,3	805,9	659,3	791,4	400,9	453,3
IVA Social	676,0	550,9	592,0	633,0	658,3	691,9

Fonte: CSS/2003 a CSS/2008

Verifica-se que, no período considerado, os contínuos aumentos verificados nas despesas deste subsector têm vindo a ser sustentados, numa parcela bastante considerável, pelo reforço das "transferências do Orçamento do Estado", uma vez que o seu crescimento médio anual foi de 12,9%, enquanto o das "contribuições", a parcela mais significativa das receitas, se ficou pelos 4,6%.

A.2) Execução orçamental da despesa total

As despesas totais executadas no decurso do ano económico de 2008 atingiram cerca de € 26.801,2 milhões, 24,5% acima da realizada em 2007, reflectindo um grau de execução orçamental de 92,8% (1,3 pontos percentuais acima do verificado no ano anterior) dos cerca de € 28.881,3 milhões inscritos no orçamento anual corrigido, revelando um desvio de cerca de € 2.080,2 milhões face ao montante orçamentado, sendo este, em grande parte, explicado pela despesa não realizada no agrupamento "activos financeiros", cerca de € 1.911,6 milhões. Do total dos recursos financeiros consumidos pelo sistema de segurança social, 74,5%, ou seja, cerca de € 19.964,9 milhões, são relativos a "despesas correntes", que manifestam uma execução orçamental de 99,5% (3,1 pontos percentuais acima da observada em 2007), enquanto os restantes 25,5% (cerca de € 6.836,3 milhões) são referentes a "despesas de capital", onde se observa um nível de realização orçamental na ordem dos 77,6% (65,8% em 2007). A análise da execução orçamental observada nos principais agrupamentos da despesa revela o seguinte:

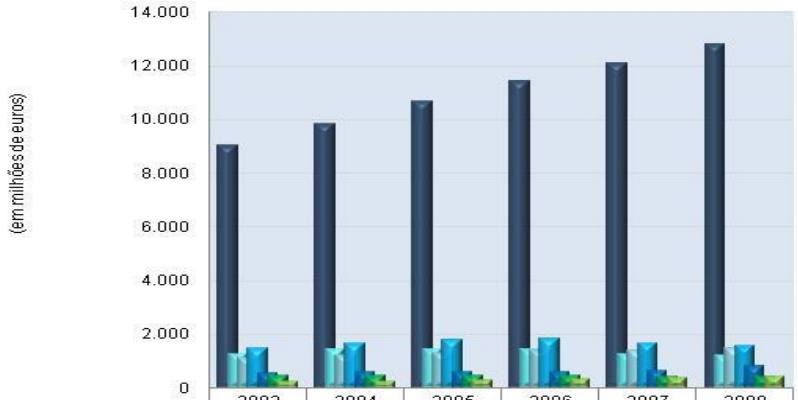
- O agrupamento relativo às "transferências correntes" apresenta o peso relativo mais expressivo (cerca de 70,4%) do conjunto dos gastos realizados no ano em apreço, ascendendo, em valor absoluto, a cerca de € 18.862,5 milhões (5,6% superior ao montante dispendido em 2007), o

que reflecte uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,7%, face a quase € 18.912,0 milhões orçamentados em 2008. As "pensões" são a componente preponderante das despesas do sistema de segurança social (representando cerca de 64,0%) e, portanto, uma variável decisiva para a evolução dos seus gastos;

- O agrupamento respeitante aos "subsídios" representa 2,2% do total dos recursos financeiros aplicados pelo sistema de segurança social até ao fim de 2008, ou seja, cerca de € 599,7 milhões (menos cerca de € 112,6 milhões que em 2007, ou seja, um recuo de 15,8%), traduzindo uma execução orçamental na ordem dos 94,9%;
- As "despesas com pessoal" registaram até ao final de 2008 gastos de cerca de € 364,0 milhões (menos 0,2% do que em 2007), montante que representa 1,4% dos gastos totais realizados pelo sistema de segurança social e um grau de execução orçamental de 98,4%;
- Quanto às "despesas de capital" o agrupamento mais relevante, representando cerca de 25,2% da despesa total, respeita aos "activos financeiros", onde foram aplicados cerca de € 6.762,6 milhões, o que reflecte uma taxa de execução de 78,0% (65,8% em 2007) e denota, face ao ano anterior, uma variação positiva de 182,9%.

O gráfico seguinte ilustra a evolução verificada nas principais despesas no período 2003/2008.

Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pensões	9.042,8	9.864,9	10.688,3	11.423,4	12.113,1	12.818,2
Empr. Form. Profissional	1.276,8	1.433,5	1.469,6	1.470,4	1.254,9	1.234,7
Acção Social	1.152,4	1.248,7	1.305,8	1.417,5	1.407,5	1.479,8
Sub.Desemp. Apoio ao Emprego	1.488,5	1.662,4	1.805,6	1.827,9	1.684,8	1.566,6
Abono de Família	563,6	601,5	599,2	626,3	664,0	823,3
Subsídio de Doença	481,4	485,9	462,8	455,3	451,1	429,0
RMG/RSI	243,4	241,6	285,3	334,8	372,6	425,7

Fonte: CSS/2003 a CSS/2008

As despesas realizadas com as "pensões" e "subsídio de desemprego e apoio ao emprego" representam cerca de 85% do acréscimo verificado entre 2003 e 2008. Relativamente à primeira prestação referida, cuja evolução depende de factores estruturais, pagaram-se, em 2008, mais € 3.775,4 milhões do que em 2003 (taxa média de crescimento de 7,2%); enquanto no que respeita à segunda, mais condicionada por factores conjunturais, o aumento foi de apenas € 78,1 milhões (taxa média de crescimento no período de cerca de 1,0%).

A.3) Execução das receitas e despesas das componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

A.3.1) Subsistema Previdencial – Componente de Repartição

A receita total arrecadada por esta componente do sistema previdencial no decurso de 2008 remontou a cerca de € 14.317,1 milhões, representando, em termos absolutos, 50,8% das receitas totais do sistema de segurança social. O montante arrecadado representa um nível de execução orçamental da ordem dos 100,1%, face à inscrição orçamental de cerca de € 14.301,6 milhões. A parcela mais importante no valor total da receita obtida é a relativa às "contribuições para a segurança social", que representa cerca de 88,0% (aproximadamente, € 12.605,0 milhões) daquele volume global, a que corresponde uma taxa de execução orçamental na ordem dos 100,5% tendo em conta a inscrição orçamental de cerca de € 12.539,3 milhões.

Na despesa registaram-se gastos na ordem dos € 13.197,6 milhões, que correspondem a cerca de 49,2% da globalidade dos gastos realizados e representam uma taxa de execução orçamental de 99,7%, uma vez que a previsão de despesa constante do orçamento corrigido ascendia a, aproximadamente, € 13.240,3 milhões. O agrupamento hegemónico no total das despesas é o relativo às "transferências correntes", significando 92,7% daquele montante global, ou seja, € 12.237,1 milhões (o que reflecte uma taxa de execução orçamental de 99,8%), sendo que 94,6% deste montante foi transferido para o subagrupamento "famílias".

A.3.2) Subsistema Previdencial – Componente de Capitalização

A receita total executada pela componente de capitalização remontou a cerca de € 6.515,2 milhões (23,1% das receitas totais cobradas, em 2008, pelo sistema de segurança social), valor este que representa um nível de execução orçamental de 81,7% do respectivo orçamento corrigido cifrado em, aproximadamente, € 7.978,1 milhões.

Ainda no que respeita às receitas, nota para as transferências efectuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP no valor de € 1.091,9 milhões para serem geridas em capitalização, desagregando-se aquele montante da seguinte forma: € 477,2 milhões ao abrigo da Lei de bases da segurança social[1] e, complementarmente, da Lei do Orçamento do Estado para 2008[2], relativas à *"(...) parcela até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem."*; € 601,0 milhões provenientes de saldos anuais da componente repartição do sistema previdencial; cerca de € 1,1 milhões relativos a alienação de imóveis de exercícios anteriores e cerca de € 12,6 milhões referentes a alienação de imóveis do ano de 2008.

No que concerne às despesas, a dotação orçamental corrigida, para 2008, relativa a esta componente do sistema previdencial, foi de € 8.594,6 milhões, tendo sido executados cerca de € 6.667,2 milhões (24,9% das despesas totais realizadas no subsector), montante que traduz uma execução orçamental na ordem dos 77,6%. A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa desta componente respeita aos "activos financeiros", cuja aplicação totaliza, no final deste ano, 99,9% daquela importância global, ou seja, cerca de € 6.662,6 milhões, o que equivale a uma taxa de realização das despesas previstas de 77,7%.

[1] Artigo 91º, nº1, da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.
[2] Artigo 32º, n.º1, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

A.3.3) Subsistema de Solidariedade

As receitas inscritas no orçamento corrigido para 2008, relativas ao subsistema em epígrafe ascendem a cerca de € 4.384,8 milhões, tendo sido cobrados, até ao final do ano, cerca de € 4.390,3 milhões (montante que significa 15,6% do total dos recursos financeiros auferidos, neste ano, pelo sistema de segurança social), o que corresponde a uma execução orçamental de 100,1%. O capítulo mais importante da receita deste subsistema respeita às "transferências correntes" procedentes da "administração central" do Estado que equivalem a 97,0% do valor total da receita arrecadada – cerca de € 4.258,6 milhões –, o que configura um nível de execução orçamental ligeiramente superior a 100%, uma vez que o seu orçamento ascendia a cerca de € 4.256,9 milhões.

Quanto às despesas realizadas em 2008 pelo subsistema em análise, ascenderam a, sensivelmente, € 4.053,4 milhões (cerca de 15,1% das despesas totais realizadas pelo sistema de segurança social), valor este que, comparado com a respectiva dotação orçamental anual corrigida de cerca de € 4.067,6 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 99,7%. O agrupamento predominante no conjunto dos gastos efectuados, que representou, neste período, cerca de 97,7% daqueles gastos, respeita às "transferências correntes", fracção que corresponde, em valor absoluto, a € 3.961,6 milhões e traduz uma taxa de execução orçamental de 99,8%.

A.3.4) Subsistema de Protecção Familiar

A receita total cobrada em 2008 pelo subsistema aqui em análise remontou a um valor próximo dos € 1.254,0 milhões (importância que representa 4,4% do total das receitas do sistema de segurança social), o que traduz, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido de cerca de € 1.251,3 milhões, uma taxa de cobrança de 100,2%. O capítulo mais representativo deste subsistema é o relativo às "transferências correntes" com um volume de cobranças na ordem dos € 1.230,9 milhões, o que significa 98,2% do volume global arrecadado e corresponde a uma taxa de execução orçamental próxima dos 100%.

Em 2008, as despesas realizadas no âmbito do subsistema em apreço ascenderam a cerca de € 1.305,3 milhões (o que traduz 4,9% das despesas totais realizadas no sistema de segurança social), montante que, confrontado com a correspondente inscrição orçamental corrigida de, aproximadamente, € 1.310,3 milhões, representa uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,6%. As "transferências correntes" são o agrupamento preponderante nos gastos efectuados por este subsistema, com um montante de, aproximadamente, € 1.278,5 milhões correspondentes a 97,9% daquele total e apresentam uma taxa de execução orçamental de 99,7%.

A.3.5) Subsistema de Acção Social

O valor global da receita obtida por este subsistema no decurso do ano económico de 2008 remontou a cerca de € 1.719,8 milhões (6,1% da totalidade das receitas do subsector do Estado aqui em análise), valor que reflecte um grau de execução orçamental de 98,9% do orçamento anual corrigido, fixado em € 1.739,8 milhões. As "transferências correntes" são a parcela dominante dos recursos obtidos, representando cerca de 95,9% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 1.648,7 milhões, valor que configura uma taxa de execução orçamental próxima de 100%.

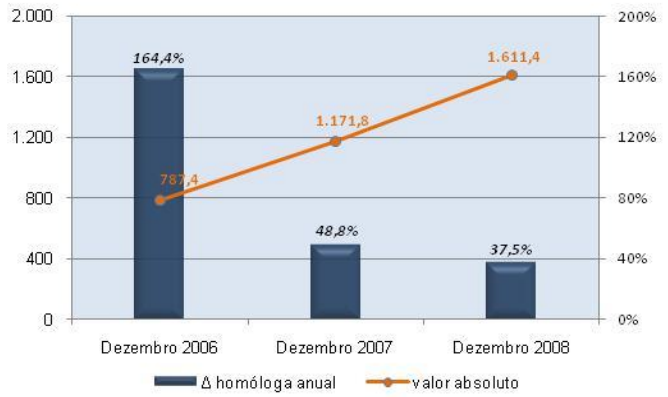
Em 2008 as despesas totais efectuadas no âmbito deste subsistema ascenderam a cerca de € 1.577,6 milhões (cerca de 5,9% do total dos gastos realizados na segurança social), o que traduz um nível de execução orçamental de 94,6% face aos € 1.668,6 milhões inscritos no orçamento corrigido para este

ano. O agrupamento "transferências correntes" é o que denota o maior peso relativo na despesa total realizada nesta área da segurança social (cerca de 87,8%), equivalendo, em termos absolutos, a cerca de € 1.385,4 milhões, montante que representa um grau de realização das despesas previstas de 99,0%.

A.4) Saldos de execução orçamental

O saldo de execução efectiva global do sistema de segurança social cifrou-se em cerca de € 1.611,4 milhões, tendo registado um crescimento significativo de 2005 para 2006, na ordem dos 164,4% (acréscimo absoluto de cerca de € 489,6 milhões) e de cerca de 48,8% no período seguinte, traduzido num aumento em valor absoluto de cerca de € 384,4 milhões; por último, de 2007 para 2008, verificou-se um incremento de 37,5% que representou um acréscimo no saldo de cerca de € 439,6 milhões.

Gráfico III.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social



O crescimento verificado no saldo de execução efectiva pode encontrar explicações nos seguintes factos:

- aumento das receitas da Segurança Social provocado por:
  - no que respeita às contribuições e quotizações, a partir de 1 de Janeiro de 2006, terem passado a estar abrangidos pela Segurança Social (e não pela Caixa Geral de Aposentações, IP) os novos funcionários públicos e também por um aumento da eficácia do sistema ao nível da cobrança;
  - um maior esforço financeiro do Estado, dado que as transferências do Orçamento do Estado subiram face ao ano anterior 8,0%, a que há ainda a acrescer as receitas do IVA que registaram, no mesmo período, um incremento de 5,1%.
- diminuição das despesas da Segurança Social provocada pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões, quer quanto a grande parte das prestações, sendo de salientar a quebra verificada nas despesas com os subsídios de desemprego e de doença.

O sistema previdencial – repartição apresenta um saldo de execução efectiva na ordem dos € 556,6 milhões, registando um acréscimo relativamente a 2007 da ordem dos 511,5%, enquanto o saldo da componente de capitalização se fixou em € 764,2 milhões, 98,0% acima do apurado no ano transacto.

O subsistema de solidariedade registou um saldo de € 235,8 milhões, reflectindo uma variação homóloga de 167,1%. O saldo do subsistema de protecção familiar foi o único negativo na ordem dos € 51,4 milhões, apresentando uma variação negativa de 107,8% face ao ano anterior. Finalmente, o subsistema de acção social apresenta um saldo de cerca de € 106,2 milhões, ostentando uma variação homóloga negativa de 39,9%.

Quadro III.1 – SS – Variação homóloga dos saldos globais de execução efectiva

(em milhares de euros)

Componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania	Saldo Global de 2007	Saldo Global de 2008	Δ% Homóloga 2008/2007
Previdencial – Repartição	(135 270,0)	556 572,6	511,5
Previdencial – Capitalização	386 027,6	764 210,3	98,0
Solidariedade	88 291,5	235 819,8	167,1
Protecção Familiar *	655 981,4	(51 392,3)	(107,8)
Acção Social **	176 722,6	106 158,4	(39,9)
Total	**1 171 753,2**	**1 611 368,7**	**37,5**

* Em 2007 designado subsistema de Protecção Familiar e PAEFP

** Em 2007 designado Sistema de Acção Social

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

A.5) Cumprimento da lei do financiamento

As regras relativas ao financiamento do sistema de segurança social encontram-se consubstanciadas no capítulo VI da Lei de bases da segurança social, tendo, posteriormente, sido regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, onde ficou estabelecido o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social, que é o seguinte:

Sistema de Segurança Social		
Sistemas	**Subsistema/Componentes**	**Receitas**
Protecção Social de Cidadania	Protecção Familiar; Solidariedade; Acção Social	– Transferências do Estado; – Receitas do IVA consignadas1; – Outras receitas fiscais legalmente consignadas; – Transferências de outras entidades ou fundos públicos ou privados; – Transferências ao abrigo de fundos comunitários e de programas da UE; – Receitas de jogos sociais2; – Produto de comparticipações previstas em lei ou regulamentos; – Transferências de organismos estrangeiros; – Produtos de sanções pecuniárias aplicáveis no Sistema; – Outras previstas legalmente.
Previdencial	Repartição	– Quotizações e contribuições; – Receitas provenientes de entidades ou fundos públicos associados a políticas activas de emprego e formação profissional; – FSE e respectiva contrapartida nacional do OE; – Rendimentos da rendibilização dos excedentes de tesouraria; – Transferências do Sistema de Protecção Social de Cidadania; – Produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do Sistema; – Contracção de empréstimos; – Outras receitas legalmente previstas; – Transferências do OE e do FEFSS quando a situação financeira do Sistema o justifique.
	Capitalização	– Parcela entre 2 e 4 pontos percentuais dos 11 pontos percentuais correspondentes às Quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; – Alienação do património do Sistema de Segurança Social; – Rendimentos do património próprio e do património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização; – Ganhos das aplicações financeiras geridas em capitalização; – Excedentes anuais do Sistema de Segurança Social, excepto os decorrentes de programas financiados pela UE; – Produto de eventuais excedentes de execução do OE; – Outras fontes previstas na Lei.

Quanto às formas de financiamento realizou-se uma análise no sentido de se aferir do cumprimento do disposto nos diplomas acima referidos, bem como no capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e na Lei do Orçamento do Estado para 2008, tendo-se, em termos genéricos, concluído que foram cumpridas as disposições legais inclusas nos citados diplomas, com excepção da afectação das receitas fiscais provenientes do IVA[3], que apenas foram atribuídas ao subsistema de protecção familiar.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

As normas relativas ao financiamento da segurança social encontram-se dispersas por diversos diplomas: Lei de bases da segurança social, no que respeita às formas de financiamento; Lei de enquadramento orçamental, no que toca, especificamente, à forma como se deve proceder na execução

[1] Receita consignada à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar.

[2] Receita consignada a despesas na área da Acção Social.

[3] Nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho.

do respectivo orçamento; Lei do Orçamento, na medida em que autoriza o Governo a pôr em prática as suas opções políticas para cada ano em concreto; e, finalmente, no decreto-lei onde se estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social.

Da análise e interpretação do preceituado pelos diplomas atrás elencados que, sublinhe-se, são três leis de valor reforçado e um decreto-lei específico que procede à regulamentação de um capítulo (Financiamento) da Lei de bases da segurança social, resultam inúmeras incongruências, existindo normas cuja letra e alcance parecem ambíguas e/ou conflituantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007 e não constantes da Lei de enquadramento orçamental, e da Lei do Orçamento, de que se apontam, a título meramente exemplificativo, *"Os excedentes anuais do sistema de segurança social"*[1].

Recomendação 63 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias actualmente existentes.*

Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, as receitas do IVA resultantes da aplicação da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro[2], e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, são consignadas à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, referindo ainda aquele artigo que os montantes são afectos anualmente à segurança social e que a satisfação dos encargos daqueles dois subsistemas é garantida pelas receitas consignadas atrás mencionadas e no remanescente por transferências do Orçamento do Estado. Esta disposição legal não estabelece, contudo, a forma de afectação a cada subsistema das referidas receitas. De acordo com os mapas legais do ano de 2008, toda a receita com origem no IVA[3], foi afecta ao subsistema de protecção familiar, não se verificando assim o total cumprimento do citado artigo 8.º, dado que aquela disposição legal atribui aquela receita ao subsistema de solidariedade e ao subsistema de protecção familiar.

Recomendação 64 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que se dê total cumprimento ao estabelecido no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, imputando aos subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar as receitas do IVA.*

B.2) Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

O valor da receita de "rendimentos" encontra-se subavaliado em cerca de € 1.482,3 milhares, relativa ao imposto retido na receita proveniente de dividendos, uma vez que aquela receita é contabilizada pelo valor líquido. Concomitantemente a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este procedimento viola o princípio da não compensação estabelecido pelo artigo 6.º da Lei de enquadramento orçamental.

[1] A receita em causa, com a extensão prevista na alínea e) do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, não tem correspondência nos artigos 28.º da LEO e 32.º da LOE/2008, que apenas prevêem as transferências para capitalização dos excedentes do Sistema Previdencial e não a totalidade dos excedentes do Sistema de Segurança Social.

[2] Artigo 32.º, n.ºs 6 e 8.

[3] Receitas consignadas à segurança social nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro (€ 691,9 milhões), e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho (€ 491,9 milhões).

A receita cobrada de "activos financeiros", no montante de € 5.171,6 milhões, encontra-se sobreavaliada em cerca de € 101,1 milhões, valor correspondente a menos valias realizadas, contabilizado como receita e simultaneamente como despesa. O procedimento utilizado pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP não é correcto dado que considera como receita e como despesa o valor correspondente às menos-valias realizadas, quando, na realidade, estas receitas e despesas não reflectem qualquer fluxo monetário, não traduzindo qualquer receita ou despesa mas, tão só, custos ou perdas do exercício.

O valor das despesas com prestações sociais encontra-se sobreavaliado na medida em que caso aquelas prestações sejam devolvidas à segurança social, por razões várias, como por exemplo, morada incorrecta ou conta bancária incorrecta, são registadas como receita de operações de tesouraria, permanecendo assim até que o beneficiário as reclame, ou caso contrário, passados cinco anos, estes valores revertem a favor da segurança social. Este procedimento não se encontra conforme as regras orçamentais, uma vez que não se verificou o efectivo pagamento da prestação ao beneficiário, pelo que a despesa deverá ser anulada.

Recomendação 65 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda no que se refere à contabilização das receitas e das despesas:*
> *a) Que o procedimento de contabilização de rendimentos objecto de retenção na fonte seja alterado com vista ao cumprimento do princípio da não compensação estabelecido no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental;*
> *b) Que os custos ou perdas incorridos com menos-valias não sejam relevados como receita e como despesa, dado que a receita corresponde ao valor da alienação dos títulos;*
> *c) Que se altere o procedimento de contabilização dos valores relativos a prestações sociais devolvidas à segurança social de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efectivamente não se concretizaram.*

A Lei do Orçamento determina que os juros corridos recebidos nas vendas de valores representativos de dívida são deduzidos dos juros corridos pagos na aquisição do mesmo género de valores, sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica de receita. Esta metodologia poderá subavaliar o valor da parcela de rendimentos, dado que a mesma só é neutra nos casos em que o vencimento dos cupões ocorre no próprio ano em que os títulos são adquiridos, podendo mesmo provocar um valor de execução de receita negativa caso o valor de juros corridos pagos seja superior ao valor dos juros recebidos.

Recomendação 66 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que, relativamente à contabilização de juros corridos, a norma eventualmente a inscrever na Lei do Orçamento sobre o correspondente procedimento de contabilização não seja potenciadora da obtenção de resultados não consentâneos com a natureza das variáveis envolvidas, como é o caso de execução de receita negativa.*

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O Tribunal de Contas, em consonância com o que tem vindo a fazer desde 2004, acompanhou, trimestralmente, a execução orçamental do ano de 2008, tendo os respectivos relatórios sido publicados em www.tcontas.pt. Nestes documentos foram sendo identificadas as ineficiências ainda presentes no Sistema de informação financeira da segurança social, destacando-se, de entre elas, as relativas ao recurso a procedimentos extra contabilísticos em sede de apuramento da execução do Orçamento da Segurança Social (em particular no que respeita ao apuramento das receitas relativas a "contribuições e quotizações") e a não integralidade dos dados constantes do citado sistema de

informação, uma vez que permanecem fora dele duas entidades que integram o seu universo consolidante: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi.

Também no que respeita à "contabilização das contribuições" através de meios automáticos se constata que 92,4% dos montantes cobrados pelas entidades receptoras se encontram registados em contas de clarificação, o que significa que os valores considerados como provenientes de "contribuições das entidades empregadoras", "quotizações de trabalhadores por conta de outrem", "regime de segurança social dos trabalhadores independentes" e "regimes especiais" não correspondem ao seu valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação.

Saliente-se que, apesar das notórias melhorias que a qualidade da informação financeira constante do Sistema de informação financeira apresenta desde que, em 2004, o Tribunal de Contas começou a realizar o acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social, a persistência no sistema, em 2008, das insuficiências atrás descritas, comprometeu a realização de um apropriado controlo orçamental, administrativo (incumbência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP[1]) e jurisdicional (competência do Tribunal de Contas[2]), da execução do Orçamento da Segurança Social desse ano.

Recomendação 67 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de:

a) Evitar o recurso a métodos extra-contabilísticos na contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações, bem como assegurar que a contabilização por via de meios automáticos garanta a afectação das receitas de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação;

b) Integrar no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, utilizando as tecnologias que melhor se adeqúem ao rigor da informação financeira e que assegurem as especificidades próprias de cada instituição.

3.3 – Balanço e Demonstração de Resultados

O balanço e a demonstração de resultados integrados na Conta da Segurança Social resultam do processo de consolidação das contas individuais preparadas e apresentadas[3], pelas diversas instituições que fazem parte do universo do sistema de segurança social, e que, em 2008, integraram o perímetro de consolidação, constituindo-se como um subconjunto do universo da segurança social pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública (veja-se, no final, a Caixa 4 sobre a Caixa Geral de Aposentações, IP).

[1] Organismo responsável pela gestão global do orçamento da Segurança Social e pelo acompanhamento da respectiva execução (cfr. n.º 4 do artigo 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto e, adicionalmente, artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, 10 de Março).

[2] Cfr. n.os 6, 7 e 8 do artigo 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[3] Nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A) Visão Global

As operações de consolidação têm por base documentos de prestação de contas e outros elementos, remetidos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, no âmbito da Circular Normativa n.º 1/2009, de 9 de Janeiro, como entidade legalmente responsável pela elaboração da conta consolidada[1].

A.1) Processo de consolidação patrimonial

A consolidação patrimonial da Conta da Segurança Social foi efectuada pelo método de consolidação integral, sendo as demonstrações financeiras das instituições que integram o perímetro de consolidação agregadas a 100% à excepção da:

- Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi que consolida parcialmente na parte articulada;
- Farmácia anexa à "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência, à qual se aplica o método de equivalência patrimonial, conforme descrito na nota 2 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas, justificando o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP esta opção com o facto de aquela entidade desenvolver uma actividade de tal modo diferente da actividade das Instituições de Segurança Social que a sua inclusão nas demonstrações financeiras consolidadas seria incompatível com o objectivo da imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados.

O processo de consolidação patrimonial de 2008 decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, isto é, todas as operações com vista à consolidação foram realizadas fora do Sistema de informação financeira com recurso a folha de cálculo Excel. Com efeito, não obstante o empenho do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP na utilização do módulo de consolidação do referido Sistema (EC-ES – consolidação financeira) abandonou-o por se verificarem situações de incongruência entre o módulo "FI – contabilidade geral" e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação.

Após as operações de consolidação foi apurado o valor de € 268,8 milhares, que resultaram de situações não reconciliadas com reflexo nas contas que se indicam no quadro seguinte:

[1] De acordo com as competências previstas na alínea f) do n.º 2.º do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, e na alínea c) do artigo 5.º dos estatutos do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, aprovados pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio.

Quadro III.2– SS – Diferenças de conciliação

(em euros)

Massas patrimoniais	Diferenças de consolidação	Valor
Acréscimos e diferimentos	27 – Acréscimos e diferimentos	19 476,80
Terceiros	2689 – Outros devedores e credores	249 372,62
Total		**268 849,42**

Fonte: IGFSS – Dossier de Consolidação

Tomando por base as diferenças de consolidação apuradas no exercício de 2008, em comparação com as evidenciadas na Conta da Segurança Social do ano anterior (€ 5,8 milhões) denota-se uma diminuição muito significativa das diferenças de conciliação.

A.2) Balanço consolidado

A.2.1) Evolução da situação económico-financeira

O balanço da Segurança Social relativo ao triénio 2006/2008, que se apresenta no quadro seguinte, evidencia o valor das correspondentes massas patrimoniais do activo e dos fundos próprios e do passivo, permitindo observar as variações ocorridas, em termos brutos e percentuais, bem como o respectivo peso relativo em 2008.

Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira da Segurança Social

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2006	2007	2008		Variação 2007/06		Variação 2008/07	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Activo Líquido								
Imobilizado	516 836,2	532 939,8	458 456,9	3,7	16 103,6	3,1	(74 482,9)	(14,0)
Existências	2 076,8	1 734,9	2 123,8	0,0	(341,9)	(16,5)	388,9	22,4
Dívidas de Terceiros	2 864 042,2	1 687 836,5	1 656 475,6	13,3	-	-	-	-
Dívidas de Terceiros (valor corrigido)	-	1 772 355,9	-	-	(1 091 686,3)	(38,1)	(115 880,3)	(6,5)
Disponibilidades	8 115 281,2	9 131 721,1	10 087 474,6	81,0	1 016 439,9	12,5	955 753,5	10,5
Acréscimos e Diferimentos	264 584,3	158 562,6	242 613,2	2,0	(106 021,7)	(40,1)	84 050,6	53,0
Total (publicado na CGE)	**11 762 820,7**	**11 512 794,9**	**12 447 144,1**	**100**	**(250 025,8)**	**-**	**934 349,2**	**-**
Total (valor corrigido)	**-**	**11 597 314,3**	**-**	**-**	**(165 506,4)**	**(1,4)**	**849 829,8**	**7,3**
Fundos Próprios	**11 029 421,0**	**10 870 881,6**	**11 638 185,6**	**93,5**	**(158 539,4)**	**(1,4)**	**767.304,0**	**7,1**
Património	9 215 746,5	9 701 676,1	8 904 692,5	71,5	485 929,6	5,3	(796 983,6)	(8,2)
Ajustamentos de partes de capital em empresas	229,6	229,6	229,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reservas de reavaliação	7 354,4	7 354,4	2 642,3	0,0	0,0	0,0	(4 712,1)	(64,1)
Reservas	1 248 550,0	1 076 816,7	1 080 837,1	8,7	(171 733,3)	(13,8)	4 020,4	0,4
Resultados transitados	(1 216 693,3)	(1 386 468,5)	(1 037 996,4)	(8,3)	(169 775,2)	14,0	348 472,1	(25,1)
Resultado líquido do exercício	1 774 233,8	1 471 273,3	2 687 780,5	21,6	(302 960,5)	(17,1)	1 216 507,2	82,7
Passivo	**733 399,8**	**726 428,7**	**808 958,5**	**6,5**	**(6 971,1)**	**(1,0)**	**82 529,8**	**11,4**
Provisões para riscos e encargos	164,4	117,1	117,1	0,0	(47,3)	(28,8)	0,0	0,0
Dívidas a Terceiros	270 342,1	156 025,5	261 330,1	2,1	-	-	-	-
Dívidas a Terceiros (Valor corrigido)	-	240 545,0	-		(29 797,1)	(11,0)	20 785,1	8,6
Acréscimos e diferimentos	462 893,3	485 766,6	547 511,3	4,4	22 873,3	4,9	61 744,7	12,7
Total (publicado na CGE)	**11 762 820,7**	**11 512 794,9**	**12 447 144,1**	**100**	**(250 025,8)**	**-**	**934 349,2**	**-**
Total (valor corrigido)	**-**	**11 597 314,3**	**-**	**-**	**(165 506,4)**	**(1,4)**	**849 829,8**	**7,3**

Fonte: Contas da Segurança Social

Conforme referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, o balanço apresentado na Conta da Segurança Social desse mesmo ano foi objecto, pela própria Segurança Social, de uma correcção, ainda não publicada[1], à subavaliação do activo e do passivo, no montante de € 84,5 milhões. O Tribunal de Contas não pode deixar de assinalar este facto, dado que a correcção não prevalece sobre a informação constante na Conta da Segurança Social que integrou a Conta Geral do Estado apresentada à Assembleia da República.

Relativamente à evolução do balanço no período considerado, assinala-se o seguinte:

- em 31 de Dezembro de 2008, o património da Segurança Social, avaliado através do activo líquido total, ascende a € 12.447,1 milhões. O acréscimo de 7,3%, relativamente ao período

[1] Mas, comunicada à Direcção-Geral do Orçamento para os devidos efeitos por ofício do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP n.º 12360/2008, de 17 de Julho de 2008.

homólogo anterior, que, em termos absolutos ascende a cerca de € 849,8 milhões, derivou, essencialmente, do efeito conjugado do aumento verificado nas "disponibilidades", em € 955,8 milhões (+10,5%), nos "acréscimos e diferimentos" no montante de € 84,1 milhões (+53%) e da diminuição dos "terceiros", no montante de - 115,9 milhões (-6,5%) e do "imobilizado" no valor de - € 74,5 milhões (-14,0%);

- o cômputo dos elementos patrimoniais que compõem os fundos próprios em 31 de Dezembro de 2008, cifrou-se em € 11.638,2 milhões, correspondendo-lhe um acréscimo de 7,1%, relativamente ao valor apurado no final de 2007 (€ 10.870,9 milhões). O referido acréscimo resulta em grande parte, por um lado, do acréscimo significativo do "resultado líquido", no valor de € 1.216,5 milhões (82,7%), e da melhoria verificada nos "resultados transitados" de € 348,5 milhões, que têm sido negativos ao longo do triénio, e por outro lado, pelo decréscimo ocorrido na conta património, na quantia de € 796,9 milhões;
- o passivo, que totalizou cerca de € 809 milhões, regista um aumento de 11,4% face a 2007, situação inversa à verificada no período homólogo anterior, principalmente à custa do agravamento das responsabilidades com terceiros, ocorrido na conta "prestações sociais a pagar" no valor de cerca de € 21 milhões (+180,1%) e da conta "credores pela execução do orçamento" que passou de € 1,9 milhares em 2007 para € 1 milhão em 2008, e ainda da especialização do exercício (+12,7%).

Os elementos do activo, fundos próprios e do passivo encontram-se, em regra, valorizados segundo critérios de valorimetria uniformes e de acordo com o previsto no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social[1]. Constitui derrogação a esta norma a valorimetria aplicável à carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que aprovou o respectivo normativo (divulgada no anexo às demonstrações financeiras). Todavia, existem outras situações que não seguem critérios uniformes designadamente a existência de imóveis valorizados a € 1, que ainda permanecem por regularizar, a constituição de provisões para partes de capital relativamente às empresas que apresentam capitais próprios negativos e ainda a constituição de provisões para cobranças duvidosas, cujo princípio ainda não foi observado pela Região Autónoma da Madeira[2].

A.2.1.1) Activo

A situação patrimonial da Segurança Social, reportada a 31 de Dezembro de 2008, mantém na sua estrutura uma composição semelhante à dos anos anteriores, isto é, os fundos próprios sustentam em 93,5% o total do activo líquido, representando os capitais alheios (passivo) apenas 6,5% desse total.

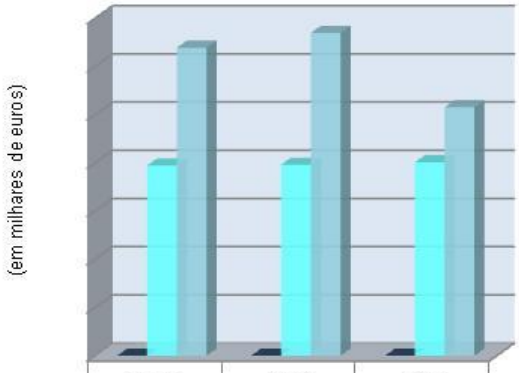
A.2.1.1.1) Imobilizado

Em 31 de Dezembro de 2008, verifica-se que as "imobilizações incorpóreas", as "imobilizações corpóreas", depois de deduzidas as amortizações, e os "investimentos financeiros" líquidos de amortizações e provisões, registaram variações de - 28,2%, + 1,3% e - 23%, respectivamente, evolução que se evidencia no gráfico seguinte.

[1] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

[2] Situação divulgada no anexo às demonstrações financeiras.

Gráfico III.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido



	2006	2007	2008
Imobilizações incorpóreas	91,9	109,6	78,7
Imobilizações corpóreas	197.280,9	198.039,2	200.682,3
Investimentos financeiros	319.463,4	334.791,0	257.695,9

Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

O valor do imobilizado, em regra, consta do activo pelo preço de aquisição ou de produção, tendo sido aplicada a Portaria n.º 671/2000, (2.ª Série), de 17 de Abril, com excepção dos investimentos financeiros, cujo regulamento de valorimetria do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi aprovado pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, aplicando-se neste caso o critério do justo valor, e o dos imóveis valorizados a € 1.

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP constitui provisões a 100% para as partes de capital que detém em empresas cujos capitais próprios são negativos. No entanto, idêntico critério não é seguido pelo Instituto da Segurança Social, IP.

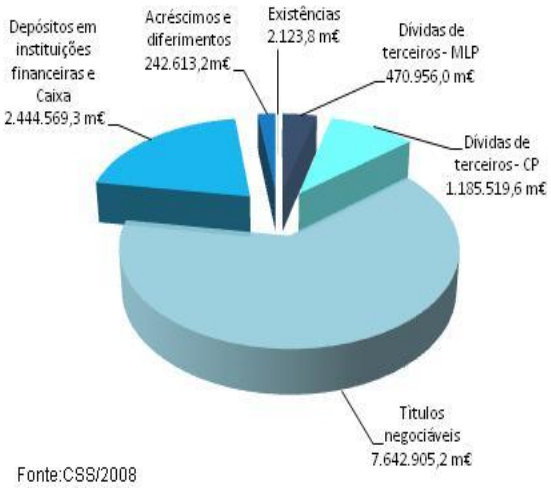
A.2.1.1.2) Circulante

O activo circulante correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, representa 96,3% do activo líquido consolidado da Segurança Social em 2008, destacando-se a componente "títulos negociáveis" com um peso de 61,4%, seguindo-se "dívidas de terceiros" com 13,3% e "depósitos em instituições financeiras e caixa" (19,6%), não apresentando as restantes massas patrimoniais expressão relevante. Estes activos assumem a imagem constante dos quadro e gráfico seguintes.

Gráfico III.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante

(em milhares de euros)

Activo circulante	2008	
	Valor	%
Existências	2 123,8	0,0
Dívidas de terceiros - MLP	470 956,0	3,8
Dívidas de terceiros - CP	1 185 519,6	9,5
Títulos negociáveis	7 642 905,2	61,4
Depósitos em instituições financ. e Caixa	2 444 569,3	19,6
Acréscimos e diferimentos	242 613,2	1,9
Total	**11 988 687,1**	**96,3**
Activo líquido total	**12 447 144,1**	



Fonte: Conta Consolidada da Segurança Social de 2008

A.2.1.1.2.1) Terceiros

A classe "terceiros", em 2008, representa 33,7% no activo circulante em termos brutos do balanço da Conta da Segurança Social, tendo sido em 2007, objecto de alteração da política contabilística que lhe está associada[1], apresentando a seguinte estrutura, a 31 de Dezembro de 2008:

Quadro III.4 – SS – Dívidas de terceiros

(em milhares de euros)

Terceiros	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
Dívidas de terceiros – Médio e longo prazo	3 895 354,4	3 424 398,4	470 956,0
Dívidas de terceiros – Curto prazo	1 353 960,9	168 441,3	1 185 519,6
Total	**5 249 315,3**	**3 592 839,7**	**1 656 475,6**
Variação 2008/2007	**24,4**	**46,8**	**(6,5)**

Fonte: Relatório Analítico da CSS de 2008

Em 2008, tal como em 2007, verifica-se um aumento das dívidas de terceiros na ordem dos 24,4% (€ 1.029,2 milhões), em termos brutos (33,0% em 2007), quando, por aplicação do princípio contabilístico da prudência, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP constituiu provisões no ano de cerca de € 1.145,1 milhões, valor superior ao aumento verificado no valor da dívida, situação que se explica adiante.

[1] Só a partir de 2007 a segurança social implementou a IASB–1 "Apresentação de Demonstrações Financeiras", que prevê que as dívidas de terceiros sejam inscritas no Balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo.

Assim, analisadas em conjunto, as "dívidas de terceiros – médio, longo e curto prazo", que representam 34,2% do activo bruto total, no valor de € 5.249,3 milhões, e as provisões acumuladas constituídas por € 3.592,8 milhões, em termos líquidos estas dívidas representam 13,3% do activo líquido, no montante de € 1.656,5 milhões, conforme se espelha no quadro seguinte.

Quadro III.5 – SS – Evolução das dívidas de terceiros

(em milhões de euros)

Contas	Activo líquido			2008			
	2005	2006	2007	Activo bruto	Provisões	Activo líquido	
						Valor	%
Contribuintes c/c	1 287	2 184,8	680,7	476,7	0,0	476,7	28,8
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	155,2	3,0	190,1	3 263,1	3 006,4	256,7	15,5
Prestações sociais a repor	177,5	379,1	240,5	486,6	296,3	190,3	11,5
Devedores pela execução do orçamento	0,5	0,4	1,3	0,5	0,0	0,5	0,0
Outros devedores	528,3	604,7	658,6	1021,3	290,1	731,2	44,1
Outras dívidas de terceiros	1,5	2,2	1,2	1,1	0,0	1,1	0,1
Total	**2 150**	**3 174,2**	**1 772,4**	**5 249,30**	**3 592,80**	**1 656,50**	**100**
Variação homóloga (%)	**8,7**	**47,6**	**(44,2)**	**-**	**-**	**(6,5)**	**-**
Activo bruto total	**10 425,2**	**12 436,0**	**14 421,2**				
% / Activo bruto total	**20,6**	**25,5**	**12,3**				

Fonte: Contas da Segurança Social

Relativamente à natureza e evolução do conjunto das dívidas constantes do quadro anterior, há a assinalar o seguinte:

- em 2007, no total das dívidas de contribuintes regista-se um aumento de 31,4%, relativamente ao período homólogo anterior. Contudo, importa realçar a evidência da dívida relevada em "cobranças em litígio – contribuintes de cobrança duvidosa", por transferência de "contribuintes c/c", tendo esta alteração provocado nesta conta um aparente decréscimo na ordem dos 68,8%, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro III.6 – SS – Dívida de contribuintes

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio, longo e Curto prazo)	2006	2007	2008	Variação 2008/07	
				Valor	%
212 – Contribuintes c/c	2 184 752,1	680 720,2	476 672,3	(204 047,9)	(23,6)
2181 – Cobranças em atraso – Contrib. de cobrança duvidosa	309,1	308,3	308,3	0,0	0,0
2182 – Cobranças em litígio – Contrib. de cobrança duvidosa	45,4	2 190 704,5	3 260 274,6	1 069 570,1	123,6
2142 – Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	718,1	0,0	0,0
Total	**2 185 824,7**	**2 872 451,1**	**3 737 973,3**	**865 522,2**	**100**
Variação%	**69,7**	**31,4**	**30,1**	**-**	**-**

Fonte: Relatório Analítico da CSS de 2008

- também, em 2008, se verifica um aumento no total das dívidas de contribuintes de 30,1%, sendo neste ano de salientar o aumento verificado nas "cobranças em litígio – contribuintes de cobrança duvidosa, de 123,6% (€ 1.069,6 milhões), quando as dívidas de "contribuintes c/c" diminuíram apenas cerca de € 204 milhões;

- em 2008 ocorreram alguns movimentos extraordinários na dívida de contribuintes dos quais se referem os seguintes:

  - embora em 2007 tenha sido considerado concluído o processo de migração de dados, o que levou a efectuar-se, nesse contexto, um processo de regularização com o objectivo de equilibrar o saldo relevado no balanço com o relevado no actual Sistema de gestão de contribuições (GC), verificou-se que o processo de migração de dados continuou em 2008, tendo sido registados na conta "212 - contribuintes c/c" débitos, no valor de € 1.112,6 milhões, e créditos, na quantia de € 2.851,8 milhões, por contrapartida da conta "51 - património", o que resultou numa redução de dívida no montante de € 1.739,1 milhares;

  - anulação de proveitos registados em 2007 na conta "592 - resultados transitados – regularizações de grande significado" por contrapartida da conta de "212 - contribuintes c/c", dado que foi reconhecido, em 2008, que o valor de € 231.792,4 milhares, respeitante aos anos de 2002 e 2003, se encontrava registado em duplicado em virtude do mesmo ter sido contabilizado através do interface anterior Sistema de gestão de contribuintes (SGC);

  - contabilização, pela primeira vez como dívidas incobráveis, reportadas a 31 de Dezembro de 2008, da importância de € 81,5 milhões, proveniente de dívidas prescritas relativas a contribuições, sendo os valores extraídos da base de dados do Sistema de execuções fiscais (SEF) em 4 de Março de 2009. No que respeita a esta matéria constatou-se que em Maio de 2009 foi extraído um ficheiro com os processos que constituíam a dívida prescrita em 31 de Dezembro de 2008, tendo este totalizado a importância de € 1.006,9 milhões. Esta divergência de valores ocorreu em virtude de um procedimento de "participação" de dívida massiva do Sistema de gestão de contribuições (GC) para o Sistema de execuções fiscais (SEF) não ter sido efectuado com o intuito de proceder à citação de contribuintes devedores, mas apenas para efeitos de prescrição, tendo este procedimento sido iniciado em finais de 2008. Assim, caso o referido procedimento já estivesse concluído em 4 de Março de 2009, data da primeira extracção de dados, o valor das prescrições conduziria ao apuramento de um valor de dívida negativo, no montante de € 191,9 milhões, o que só pode encontrar explicação na não fiabilidade dos dados.

- salienta-se, ainda, a inexistência de ficheiros que permitam identificar os processos que concorreram para o apuramento dos valores que constituíram a dívida prescrita de modo a avaliar a legalidade da prescrição e das diligências realizadas para a recuperação das dívidas. De igual modo não existiam ficheiros com a identificação dos processos que contribuíram para o apuramento do valor registado na contabilidade como provisões para cobrança duvidosa;

- por outro lado, verificou-se, de acordo com os dados facultados pela segurança social, a existência de dívidas de contribuições do sector público administrativo que em 31 de Dezembro de 2008 ascendiam a € 4,8 milhões, sendo cerca de 58,1% com antiguidade superior a cinco anos (€ 2,8 milhões), o que significa que grande parte poderá estar em risco de prescrição;

- o balanço consolidado releva na conta "251 – devedores pela execução do orçamento" a importância de € 494,7 milhares na quase totalidade do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP. Todavia, esta importância não se reporta à conta "251 – devedores pela execução do orçamento" contemplada no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, destinada a ser debitada e creditada no momento em que ocorre o recebimento, apresentando sempre saldo nulo, mas à conta "25912 – devedores e credores pela execução do orçamento - conta de controlo - devedores pela execução do Orçamento" que é uma mera conta de terceiros para registar direitos a receber;

- em 31 de Dezembro de 2008, o cômputo global de "prestações sociais a repor" ascende a € 486,6 milhões, 88,8% das quais foram consideradas de cobrança duvidosa, o que por si só demonstra o elevado risco que assume esta área. Os "outros devedores" totalizam o valor € 1.021,3 milhões do qual 33,2% foi considerado dívidas de cobrança duvidosa que se encontram provisionadas em cerca de 85,7%. Das verificações efectuadas constatou-se que os montantes relevados na nota 28 do anexo às demonstrações financeiras como dívidas de outros devedores de cobrança duvidosa não correspondem aos considerados nas contas individuais das instituições incluindo os movimentos de consolidação. Por outro lado, também se constataram deficiências na constituição de provisões de cobrança duvidosa por parte das instituições que integram o perímetro de consolidação.

A.2.1.1.2.2) Disponibilidades

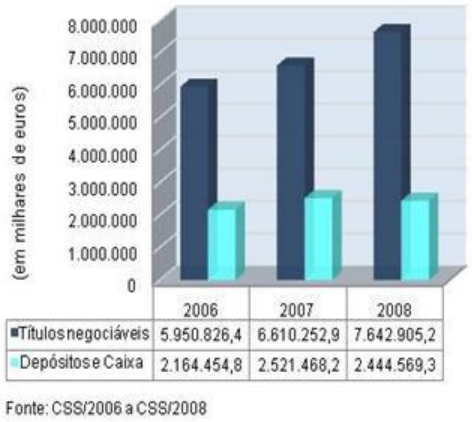
O grupo patrimonial de "disponibilidades" constituiu-se como o grupo hegemónico do activo líquido representando 81,0% do total, ascendendo em 2008 a € 10.087,5 milhões, e apresentando a seguinte repartição.

Gráfico III.6 – SS – Evolução de disponibilidades

(em milhares de euros)

Disponibilidades	2008	
	Valor	%
Títulos negociáveis	**7 642 905,2**	**75,8**
Acções	1 200 503,9	11,9
Obrigações e títulos de participação	170 998,3	1,7
Títulos da dívida pública	5 667 856,1	56,2
Outros títulos	25 000,0	0,2
Outras aplicações de tesouraria	578 546,9	5,7
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	**2 444 569,3**	**24,2**
Depósitos em instituições financeiras	2 437 456,3	24,2
Caixa	7 113,0	0,1
Total	**10 087 474,5**	**100**

Fonte: Conta da Segurança Social de 2008



Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

Do quadro anterior ressalta o seguinte:

- os "títulos negociáveis" representam 75,8% do total de disponibilidades do sistema, sendo na quase totalidade objecto de gestão por parte do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP enquanto entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, e constituídos em 56,2% por títulos da dívida pública;

- os "depósitos em instituições financeiras" e "caixa" – a liquidez imediata do sistema – encontram-se na maior parte na posse do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (72,8%), no cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do sistema de segurança social. Na Conta da Segurança Social o total inscrito em "depósitos e caixa" encontra-se repartido por depósitos a prazo (69,3%) e depósitos à ordem (30,4%), sendo o restante representado em numerário (€ 7,1 milhões). De notar que, em 2008, segundo o referido Instituto *"a excelente performance resulta da gestão diária de tesouraria, conducente a saldos de depósitos à ordem de menor dimensão e à possibilidade de concentração de valores para aplicação. Este último facto reforça a capacidade de negociação junto dos Bancos proporcionando taxas mais elevadas"*.

Relativamente à natureza e desagregação destes activos por instituição há, ainda, a assinalar:

- o Instituto da Segurança Social, IP releva, à mesma data, 2% do total, € 15.001,8 milhares, distribuídos pelas contas bancárias dos Serviços Centrais, do Centro Nacional de Pensões e dos 18 centros distritais. Este montante acusa um decréscimo de 56,5% (€ 19.489.344,25 em valor absoluto) em relação a 2007, patenteando os reflexos da centralização que tem vindo a ser implementada naquele Instituto, nos termos da Orientação técnica n.º 25/2007, de 28 de Novembro de 2007;

- na gestão das disponibilidades, com vista à concretização dos seus objectivos de maximização da rendibilidade dos excedentes de tesouraria, através de aplicações financeiras junto do sistema bancário, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP detinha, à data do balanço, um portfólio de 56 aplicações financeiras cujo montante ascendia a € 1.488,3 milhões, aplicadas por períodos de imobilização que oscilam entre cerca de um e três meses, condição

que, associada ao comportamento do mercado financeiro, permitiu obter uma taxa de rendibilidade de 6,7%.

De forma a validar a integralidade dos montantes existentes em depósitos bancários, à data de 31 de Dezembro de 2008, com os evidenciados no balanço, procedeu-se à análise da documentação que acompanhou as contas de gerência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e do Instituto da Segurança Social, IP entidades detentoras de 92,2% dos depósitos bancários (28,3% em depósitos à ordem e 71,3% em depósitos a prazo). A análise realizada aos depósitos à ordem permitiu concluir o seguinte:

- o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP não apresentou certidões bancárias para 18 contas bancárias, no montante global de cerca de € 6,2 milhões, alegando que 17 destas contas já se encontram canceladas;
- o Instituto da Segurança Social, IP apresenta uma divergência de € 50,3 milhares entre o valor das certidões bancárias e o documento comprovativo das reconciliações bancárias. Não foram apresentadas 8 certidões bancárias actualizadas, alegando o Instituto que as contas se encontram canceladas;
- em ambas as instituições existem contas bancárias com movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, o que carece de intervenção nesta área, designadamente a tomada de medidas quanto aos cheques em trânsito e aos ficheiros de retorno da banca;
- não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, ambos reportados a 31 de Dezembro de 2008, relativamente ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e ao Instituto da Segurança Social, IP uma vez que não foi fornecida prova, através de certidões bancárias actualizadas, quer da existência dos saldos bancários, o que reveste a maior gravidade, por não se encontrar garantida a titularidade daqueles valores pelas instituições supra referidas, quer do cancelamento das contas bancárias.

Encontra-se em curso o processo de implementação da tesouraria única da segurança social, embora o projecto de diploma regulador, destinado a estabelecer quadro legal em que a mesma funcionará, ainda se encontre em fase de apreciação ao nível governamental.

A.2.1.1.2.3) Acréscimos e diferimentos

O montante total, em 2008, dos acréscimos de proveitos e dos custos diferidos, depois de efectuados os movimentos de consolidação, traduziu-se numa parcela de cerca de 1,9% do activo total do ano, apresentando-se no quadro seguinte a expressão financeira para o triénio 2006/2008.

Quadro III.7 – SS – Acréscimos e diferimentos

(em milhões de euros)

Designação	271 – Acréscimos de proveitos			272 – Custos diferidos		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Operações de especialização	309,0	281,2	298,5	8,2	8,2	4,7
Movimentos de consolidação	(51,7)	(129,8)	(59,5)	(1,0)	(1,0)	(1,0)
Total no Activo	**257,3**	**151,4**	**239,0**	**7,2**	**7,2**	**3,7**

Fonte: CSS de 2006 a 2008

A maior fatia dos acréscimos de proveitos em 31 de Dezembro de 2008 diz respeito a juros a receber pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP no montante de, aproximadamente, € 116,4 milhões, equivalendo a 48,7% do seu total. Por seu lado, a parcela mais significativa dos custos diferidos é concernente à conservação e reparação de edifícios próprios e arrendados do Instituto da Segurança Social, IP no valor de € 1,9 milhões, ou seja, 52,5% do seu valor global em 2008.

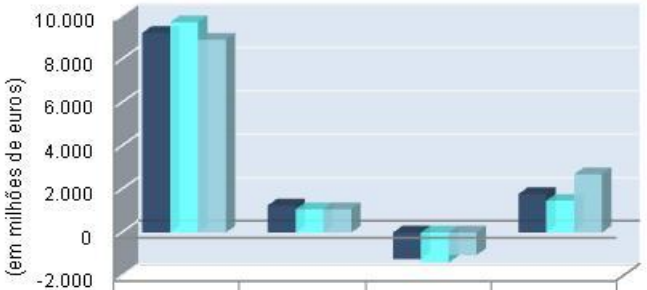
A.2.1.2) Fundos próprios e passivo

A.2.1.2.1) Fundos próprios

Em 2008, os fundos próprios atingiram o total de € 11.638,2 milhões, apresentando um acréscimo de 7,1% no valor de € 767,3 milhões, relativamente ao período homólogo de 2007, aumento que se deve, essencialmente, ao aumento no "resultado líquido do exercício" (82,7%). Em 2007, tinham apresentado um decréscimo de 1,4%, em relação a 2006, depois de terem registado sucessivos aumentos anuais, resultantes, sobretudo, da variação ocorrida no "resultado líquido do exercício" e nos "resultados transitados".

A evolução dos "fundos próprios", em termos consolidados, no triénio 2006/2008, é a seguinte:

Gráfico III.7 – SS – Evolução dos fundos próprios



	Património	Reservas	Resultados transitados	Resultado líquido
2006	9.223,3	1.248,6	(1.216,7)	1.774,2
2007	9.709,3	1.076,8	(1.386,5)	1.471,3
2008	8.907,6	1.080,8	(1.038,0)	2.687,8

Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

O património da segurança social constitui a componente dominante dos fundos próprios do balanço consolidado (76,5%), na qual assume predominância o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP com € 7.422,8 milhões e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP com € 1.477,4 milhões.

As "reservas" apresentam um saldo, em 2008, de € 1.080,8 milhões, destacando-se:

- as "reservas legais" totalizam € 1.005,1 milhões, representam 8,6% e, relativamente a 2007, registam um acréscimo de 0,36%, no valor de € 3,6 milhões;

- as "reservas estatutárias" ascendem a € 75,0 milhões, respeitando ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP a parte correspondente aos Fundos especiais que ainda subsistem e que totalizam € 49,5 milhões, e ao Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos, € 25,5 milhões. Em 2008, não se registou qualquer movimento nesta conta por não ter ocorrido a afectação dos saldos de gerência daqueles Fundos Especiais, às Reservas legais do referido Instituto, face aos constrangimentos ocorridos no cálculo das receitas e despesas de cada um dos Fundos.

Os "resultados transitados" apresentam um saldo final devedor de € 1.038,0 milhões, apresentando uma variação positiva de € 348,5 milhões, em consequência da imputação dos resultados líquidos do exercício anterior e de regularizações de grande significado efectuadas, com destaque para:

- contabilização da dívida do Ministério da Defesa Nacional[1] no âmbito do "Fundo dos Antigos Combatentes", no montante de € 27,5 milhões, que se encontrava desde 2004 sem reflexo nas contas da Segurança Social;
- correcção, no montante de € 231,8 milhões, ao movimento efectuado em 2007, respeitante à contabilização de declarações de remunerações referentes aos exercícios de 2002 a 2006, das "Caixas de previdência" que ainda não se encontram integradas no Sistema de informação da segurança social[2].

Em 2008 o "resultado líquido do exercício" ascendeu a € 2.687,8 milhões, evidenciando relativamente ao ano anterior, um acréscimo de € 1.216,5 milhões, o que representa, em termos relativos, um aumento de 82,7%.

A.2.1.2.2) Passivo

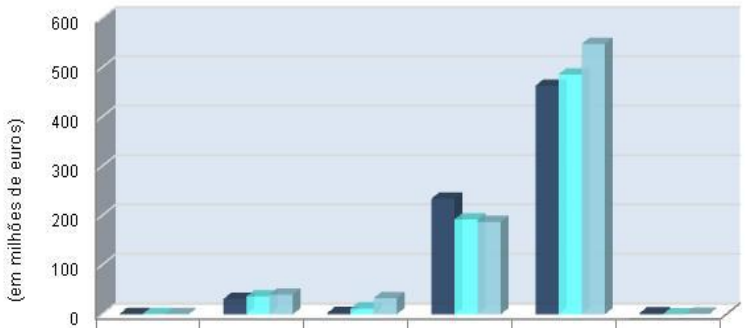
O passivo de acordo com a sua estrutura, representa 6,5% do segundo membro do balanço consolidado de 2008, regista um crescimento de 0,2 pontos percentuais relativamente a 2007, ascendendo a € 809 milhões.

Assim, o conjunto de obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza no triénio 2006/2008, é a que se apresenta no gráfico seguinte.

[1] Nos termos do artigo 3.º e 11.º da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro.

[2] Valor referente às Declarações de Remunerações do período de 2002 a 2006 de € 1.343,8 milhões relevado a débito das contas *2121110000 – Regime de Segurança Social dos Trabalhadores p/ conta de outrem*, *2121120000 – Regime de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes* e *2121130000 – Regime de Segurança Social de Inscrição Facultativa*, por crédito da conta *592 – Resultados Transitados – Regularizações de grande significado*.

Gráfico III.8 – SS – Evolução do passivo



	Fornecedores	Estado e outros entes públicos	Prestações sociais a pagar	Outros credores	Acréscimos e diferimentos	Outros
2006	0,4	30,9	2,9	234,2	462,9	2,2
2007	0,4	36,2	11,6	192,3	485,8	0,1
2008	0,7	40,0	32,6	187,0	547,5	1,2

Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

Relativamente à natureza destes passivos há, ainda, a assinalar o seguinte:

- o grupo patrimonial "terceiros" exclusivamente constituída pelo grupo "dívidas a terceiros – curto prazo", no valor de € 261,3 milhões, representa, no período em análise, 32,3% do passivo total, relação que face ao ano anterior evidencia um aumento do peso das responsabilidades com terceiros, particularmente à custa da variação ocorrida na conta "prestações sociais a pagar";

- a conta de "credores pela execução do orçamento" evidencia em 31 de Dezembro de 2008 um saldo no valor de € 1 milhão, na quase totalidade da responsabilidade do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP;

- a conta "prestações sociais a pagar" releva os encargos devidos e não pagos, designadamente prestações familiares, subsídio de doença, subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, pensões e outros subsídios da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, IP, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, evidenciando um acréscimo de 180,1% face ao período homólogo anterior, variação que não colhe igual dimensão quando analisado o conjunto que integra o grupo das dívidas a terceiros, dado que evidencia apenas um acréscimo de 8,6%. Ao Instituto da Segurança Social, IP, como principal entidade processadora das prestações, corresponde-lhe em termos de conta consolidada € 31.977,6 milhares, mais € 21.317,5 milhares face a 2007;

- a conta "outros credores" apresenta um saldo credor em 31 de Dezembro de 2008, de € 186.9 milhões, sendo que, entre outras situações, é creditada pelas prestações sociais em prescrição (atingiram àquela data um valor total de € 57.614,5 milhares), que constituem direitos dos beneficiários sobre as Instituições de Segurança Social, por valores devolvidos, prescrevendo a favor das mesmas se no prazo de cinco anos, a partir da data em que são postas a pagamento, não forem reclamadas;

- em "acréscimos de custos", no valor global de € 55,6 milhões, a maior fatia respeita a remunerações a liquidar, no montante de € 44,7 milhões, designadamente pelo direito a férias, subsídio de férias e encargos sociais;

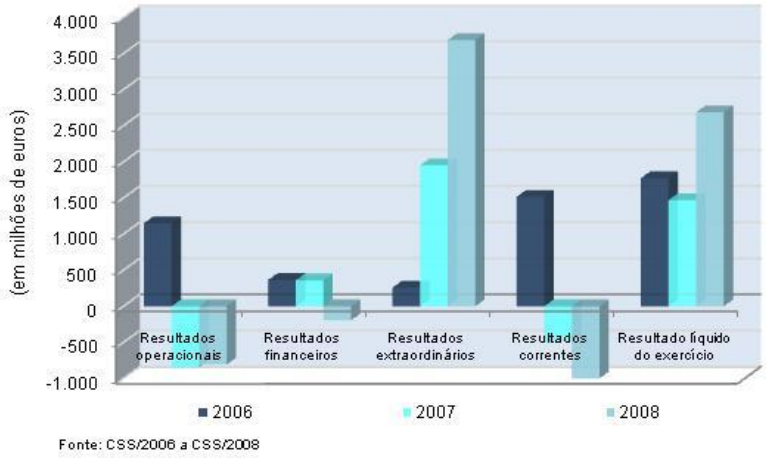
- Em "proveitos diferidos", no montante total de € 491,9 milhões, 85,7% dizem respeito a receitas provenientes do jogo "Euromilhões" e dos restantes jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, vindo a reflectir-se na utilização futura em acção social, sendo cerca de 8,5% correspondente aos saldos dos programas com dotação própria (Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – Orçamento do Estado).

A.3) Demonstração de resultados

A.3.1) Evolução dos resultados no triénio 2006/2008

Para uma análise evolutiva, exibe-se em termos gráficos a demonstração de resultados consolidados, no triénio 2006/2008, que apresenta a seguinte composição.

Gráfico III.9 – SS – Evolução dos resultados da conta da segurança social



Fonte: CSS/2006 a CSS/2008

Nos pontos seguintes apresenta-se uma análise da estrutura dos proveitos e dos custos, sua evolução no triénio 2006/2008, e a decomposição por natureza das parcelas mais significativas que determinam o saldo credor da conta "88 – resultado líquido do exercício". Para o apuramento destes resultados contribuíram, essencialmente, os resultados extraordinários que ascenderam a € 3.687,0 milhões.

A.3.1.1) Resultados operacionais

Em 2008, os resultados operacionais não obstante se apresentarem negativos em €- 804.929,5 milhares, exibem uma variação positiva de 4,5% relativamente ao ano anterior. Esta variação decorre de um acréscimo de 4,1% nos custos e perdas e de 4,5% nos proveitos e ganhos operacionais, conforme se apresenta.

Gráfico III.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Proveitos e ganhos	19 819,3	19 496,0	20 364,6
Custos e perdas	18 668,0	20 338,6	21 169,5
Resultados operacionais	**1 151,3**	**(842,6)**	**(804,9)**



O apuramento deste resultado, em função dos proveitos e ganhos e dos custos e perdas gerados no ano, suscita os seguintes comentários:

- os "impostos e taxas" representam 64,8% do total dos proveitos, totalizando € 13.194,2 milhões e evidenciando um acréscimo de 3,1% relativamente a 2007 (contra um decréscimo de 2,6% no período homólogo anterior). São aqui relevados os proveitos com origem em receitas de contribuições e quotizações declaradas à Segurança Social e receitas fiscais (IVA);
- as "transferências e subsídios correntes obtidos" reflectem a origem dos recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida geridos na quase totalidade pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP por via das competências que lhe estão atribuídas no âmbito da gestão e controlo financeiro do Orçamento da Segurança Social. Em 2008, o total de proveitos relevados como transferências ascendeu a € 7.075,1 milhões, representou 34,7% do total dos proveitos e ganhos e cresceu 6,7%, relativamente a 2007. Deste montante, € 6.519,2 milhões têm origem no Orçamento do Estado, sendo que € 6.345 milhões se destinaram ao cumprimento da Lei de bases da segurança social;
- em 2008, o valor total de "outros proveitos e ganhos operacionais" ascendeu a € 95.285,3 milhares, apresentando relativamente a 2007 um crescimento de 27,5%. Esta variação resulta, nomeadamente, do incremento verificado em "vendas e prestações de serviços" (14,2%) e "outros proveitos e ganhos operacionais" (32,5%);
- em "transferências correntes concedidas e prestações sociais" encontra-se relevada a quase totalidade dos custos e perdas operacionais do ano assumidos pela Segurança Social, no valor de € 19.412,8 milhões, representando 91,7% do total, e evidenciando uma tendência crescente no triénio. A variação registada de 5,2% foi superior à verificada no período homólogo anterior (2,2%);
- as "provisões do exercício" registam a constituição e/ou reforço de provisões sobre dívidas de terceiros de cobrança duvidosa que ascenderam a € 1.258,7 milhões;
- as restantes contas integram os custos e perdas operacionais que, no conjunto, representam apenas 2,5% do total, e respeitam aos custos de estrutura do sistema, designadamente, custos com pessoal (1,7%), com uma trajectória decrescente;

- incluem-se nestes custos os subsídios atribuídos aos Centros de Cultura e Desporto[1], com destino às seguintes utilizações: subsídio anual por trabalhador abrangido, comparticipação por refeição e subsídio de actividades.

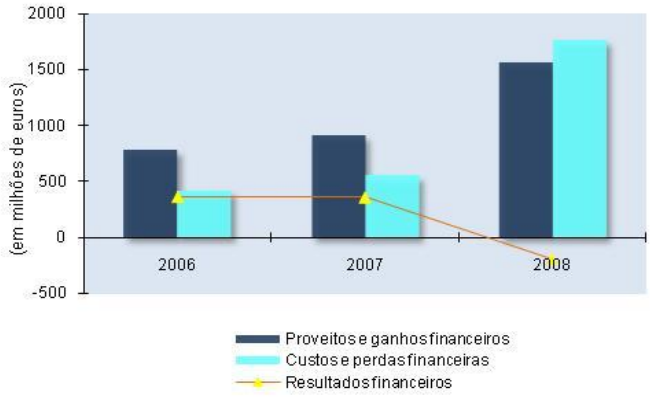
A.3.1.2) Resultados financeiros

Em 2008, o total dos resultados financeiros apurados foi negativo em € - 194,2 milhões, isto é, - 153,8% quando comparado com o período homólogo de 2007, sendo que para este resultado concorreu de uma forma muito significativa o resultado financeiro negativo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP de € - 309,4 milhões.

Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Proveitos e ganhos financeiros	782,5	911,1	1.567,3
Custos e perdas financeiras	417,9	550,3	1.761,5
Resultados financeiros	**364,6**	**360,8**	**(194,2)**
Variação 2008/07			**(153,8)%**



Face à importância do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP[2] para o apuramento dos resultados financeiros, que decorre do seu objectivo principal de gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros subsistemas previdenciais, que em 2008 tinha sob gestão o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, que integra a Conta da Segurança Social, salienta-se o seguinte:

- o resultado proveniente do cômputo de "juros obtidos" e "juros suportados", em 2008, ascendeu a € 379,3 milhões e apresenta um crescimento de 20,6% relativamente ao período homólogo anterior. Para este valor contribuiu o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP que, no âmbito da gestão em regime de capitalização dos activos do sistema, foi responsável por 69,1% (€ 262,1 milhões), posição, em termos relativos, abaixo da registada em 2007 (75,7%);
- o resultado apurado através do balanceamento das contas "outros proveitos e ganhos" e "outros custos e perdas" ascendeu a € - 665,5 milhões, registando-se que o balanceamento apurado em 2007 ascendeu a € 15,0 milhões, sendo estes resultados derivados da gestão de activos do

[1] No âmbito do Despacho n.º 9906/2006, publicado na II Série do Diário da República n.º 87, de 5 de Maio.

[2] Foram também atribuídas responsabilidades a este Instituto, no âmbito de gestor do Fundo dos Antigos Combatentes (FAC). No entanto, este não chegou a iniciar essas funções dado que o referido Fundo não foi dotado de meios financeiros, tendo sido revogada a Portaria n.º 1307/2004, de 13 de Outubro (Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro), que lhe atribuía a gestão do FAC.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social da responsabilidade do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP.

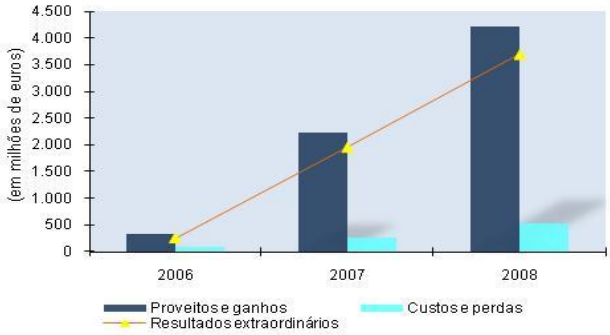
A.3.1.3) Resultados extraordinários

Em 2008, os resultados extraordinários ascenderam a cerca de € 3.687,0 milhões, o que corresponde a um acréscimo de 88,8% relativamente a 2007, resultados muito superiores aos obtidos neste ano (aproximadamente mais € 1.734,0 milhões).

Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Proveitos e ganhos	332,3	2 224,3	4 215,2
Custos e perdas	74,0	271,3	528,2
Resultados extraordinários	**258,3**	**1 953,0**	**3 687,0**



Para o resultado extraordinário obtido concorrem em especial:

- as contribuições relativas a anos anteriores, no montante de € 3.483,0 milhões, que contribuíram fortemente para as correcções favoráveis, representando 88,5% do total, e incluem as contribuições devidas em Janeiro de 2008 mas com referência a Dezembro de 2007, metodologia já adoptada no exercício de 2007, mas corrigida em 2009;
- os "benefícios de penalidades contratuais" que ascenderam a cerca de € 149 milhões (+10,8% face ao período homólogo anterior) e são provenientes de juros de mora de contribuições cobrados no âmbito da recuperação de dívidas e do combate à fraude e evasão contributiva.

A.3.1.4) Resultado líquido do exercício

No exercício de 2008, a Conta da Segurança Social terminou o ano com um resultado líquido consolidado de € 2.687 milhões, o que significa um acréscimo de 82,7%, face ao resultado homólogo do exercício anterior. A formação deste resultado teve origem, fundamentalmente, no resultado extraordinário de € 3.687,0 milhões, enquanto os resultados financeiros e operacionais contribuíram de forma negativa para esse resultado líquido consolidado, com € -194,2 milhões e € -804,9 milhões, respectivamente.

A demonstração de resultados ilustra como variou a situação patrimonial da segurança social durante o exercício económico de 2008, ou seja, como decorreu a sua actividade na vertente económico-financeira. Em síntese, da sua análise, observa-se o seguinte:

- os "resultados operacionais" registaram um valor negativo de € 804,9 milhões, embora apresentem uma variação positiva de 4,5%, relativamente ao ano anterior. Esta variação deveu-se, essencialmente, à contabilização de proveitos referentes a contribuições relativos a apenas 11 meses, dado que as declarações de remunerações apresentadas em Janeiro de 2008, e referentes a Dezembro de 2007, foram contabilizadas em proveitos extraordinários e a uma diminuição das provisões e amortizações do exercício;
- evolução favorável registaram os "resultados extraordinários" que ascenderam a € 3.687,0 milhões. Esta variação positiva ficou a dever-se, principalmente, a "correcções relativas a exercícios anteriores", por contabilização das declarações de remunerações do mês de Dezembro de 2007, e à compensação entre "benefícios e penalidades contratuais" e "multas e penalidades", no montante de € 149,9 milhões;
- os "resultados em operações financeiras" situaram-se em € -194,2 milhões, montante inferior aos € 360,8 milhões registados no período homólogo de 2007, reflexo sobretudo da crise financeira internacional.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Balanço e demonstração de resultados

B.1.1.1) Disponibilidades

Não obstante caber ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, nos termos da lei, a função de tesouraria única do sistema de Segurança Social e os esforços que têm sido desenvolvidos no sentido de criar condições para a sua implementação prática, ainda não foi publicado o projecto de diploma regulador que estabeleça o quadro legal do funcionamento da tesouraria única, encontrando-se o mesmo em apreciação pelo Governo.

Recomendação 68 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera a recomendação expressa em Pareceres anteriores para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

B.1.2.2) Resultados operacionais

Os centros de cultura e desporto têm sido beneficiários de apoios financeiros do Orçamento da Segurança Social sem que exista legislação adequada para o efeito. Não obstante o artigo 54.º do Decreto de execução orçamental, prever que "as transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social são autorizadas por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social", esta situação necessita de ser harmonizada ao nível do sector público administrativo, pois caso contrário devem cessar estes apoios.

Recomendação 69 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera a recomendação constante em Pareceres anteriores sobre a necessidade de, relativamente à concessão de apoios aos Centros de Cultura e Desporto, ser assegurada a sua harmonização com as regras aplicáveis ao conjunto do sector público administrativo.*

B.2) Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

B.2.1) Processo de consolidação

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, em sede de consolidação da Conta da Segurança Social, tem utilizado o método da equivalência patrimonial para a farmácia de que é proprietária a "Cimentos – Federação das Caixas de Previdência", justificando esta opção com o facto de aquela entidade desenvolver uma actividade de tal modo diferente do "negócio" das instituições de segurança social que a sua inclusão nas demonstrações financeiras consolidadas seria incompatível com o objectivo da imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados. Contudo, tendo em conta as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, os motivos apresentados de "impactos negativos nas contas consolidadas decorrentes do exercício de actividades muito diferentes" deixaram de relevar para efeitos de exclusão do perímetro de consolidação e da não adopção do método integral, para as entidades subordinadas ao Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social.

Foram efectuados ajustamentos prévios que visaram corrigir os montantes registados em dívidas de cobrança duvidosa de modo a que estes não apresentassem valores inferiores aos correspondentes às provisões acumuladas de cobrança duvidosa. No entanto, a correcção efectuada relativamente ao Instituto da Segurança Social, IP não se encontra suportada num ajustamento prévio documentado por verbete, mas num novo balanço apresentado pelo Instituto utilizado na agregação com vista à obtenção do balanço consolidado, balanço este desprovido de qualquer valor, dado que não coincide com o enviado ao Tribunal no âmbito da prestação anual de contas e não existe evidência de que tenha sido aprovado pelo conselho directivo daquele Instituto. Assim, não obstante a correcção em sede de consolidação, o valor considerado como referente a dívidas de cobrança duvidosa no balanço consolidado e as correspondentes provisões merecem reservas, não havendo garantia de que os mesmos correspondam às reais situações. Salienta-se ainda que o Sistema de informação financeira não disponibiliza relatórios por antiguidade de saldos que permitam aplicar o disposto no ponto 2.7.1 – provisões, das considerações técnicas do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, o que dificulta a análise e tratamento desta rubrica.

Recomendação 70 – PCGE/2008

> *Em relação ao processo de consolidação patrimonial, o Tribunal recomenda:*
> *a) A alteração do método de consolidação utilizado para a Farmácia da Cimentos – Federação das Caixas de Previdência, de acordo com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, e em conformidade com as Normas Internacionais de Contabilidade.*
> *b) Que se imprima maior rigor na utilização das fontes de informação utilizadas para efeitos das operações de consolidação, de forma a não colocar em causa as demonstrações financeiras aprovadas pelos órgãos responsáveis das entidades consolidadas e, bem assim, se criem mecanismos que permitam aos responsáveis pelas demonstrações financeiras extraírem relatórios por antiguidade de dívidas, incluindo a data exacta da sua constituição, quer directamente do Sistema de Informação Financeira quer directamente de outros subsistemas.*

A transferência de títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP para o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP em 31 de Dezembro de 2002, contabilizada na conta "577 – reservas decorrentes de transferência de activos" por ambos os institutos, mas por valores diferentes, tem dado origem a um ajustamento prévio recorrente em sede de consolidação que visa relevar a desvalorização daqueles títulos na conta "59 – resultados transitados". Esta situação já foi objecto de análise por parte da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, mas ainda não foi objecto de resolução. É uma matéria que carece de intervenção da tutela no sentido de clarificar a situação e evitar o ajustamento anual, face ao referido nos pontos 4.1.6 e 4.1.4 das considerações técnicas do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, uma vez que pode haver diferentes pontos de vista entre os dois institutos intervenientes.

Recomendação 71 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social a emissão de orientações ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP sobre a forma de relevação contabilística da operação relativa à transferência dos títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA, de modo a evitar a necessidade de se proceder, anualmente, ao ajustamento efectuado em sede de consolidação.*

B.2.2) Balanço e demonstração de resultados

B.2.2.1) Imobilizado

No âmbito dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado bem como de auditorias[1] e outras acções de controlo, o Tribunal tem vindo a formular um conjunto de recomendações, relativas à "área do imobilizado", procedendo-se neste ponto à avaliação do seu grau de acolhimento.

Da análise da informação prestada pelas instituições em causa (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, Instituto da Segurança Social, IP e Instituto de Informática, IP), da contida no anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada e das contas individuais das instituições, observou-se que, não obstante os esforços desenvolvidos por estas entidades no sentido de acatar as recomendações anteriormente formuladas, permanecem, ainda, por resolver diversas situações relacionadas, nomeadamente, com o processo de inventariação, a titularidade, a valorização e registo contabilístico dos imóveis e a não transferência do "imobilizado em curso" para "imobilizado".

Acresce a necessidade de introduzir alterações ao Sistema de informação financeira e completar a informação nele disponível. Esta situação tem impacto ao nível:

- da fiabilidade e adequada relevação da informação nas demonstrações financeiras, que não evidenciam de forma "verdadeira e apropriada" os activos corpóreos; e
- do controlo e salvaguarda dos activos, devido a lacunas existentes nos respectivos sistemas de controlo interno, o que mitiga a sua fiabilidade.

[1] Foi dada especial relevância à análise do estado actual do acatamento das diversas recomendações formuladas na Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social - Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt, e no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 - Recomendação 139 – PCGE/2005, Volume I, pág. 284.

Permanece ainda, por isso, a posição de reserva geral, neste domínio, expressa em anos anteriores pelo Tribunal, em sede de Parecer.

Tendo em conta o princípio da prudência, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP constitui provisões a 100% para as partes de capital que detém em empresas cujos capitais próprios são negativos. No entanto, idêntico critério não é seguido pelo Instituto da Segurança Social, IP. Por outro lado, o primeiro dos Institutos, em regra, também, constitui provisões a 100% para as partes de capital de empresas que estão em processo de falência/insolvência. Todavia, em 2008 não procedeu da mesma forma, uma vez que não constituiu provisões para duas dessas empresas.

Não existe uniformidade na valorimetria dos activos imobilizados, sendo adoptados os seguintes critérios para os imóveis: consideração de um valor igual ou inferior a € 1, para imóveis que não foram objecto de valorização; valorização pelo preço de aquisição; valorização em função do preço atribuído na sequência da transferência da sua titularidade e, por último, a valorização através de reavaliações periódicas, por avaliadores independentes, com base no seu valor de mercado. Também ao nível de outros investimentos financeiros, designadamente de "partes de capital" não existe uniformidade de valorimetria sendo adoptados os critérios do justo valor e do preço de aquisição. A multiplicidade de critérios retira significado à leitura do saldo desta conta, carecendo de divulgação no anexo às demonstrações financeiras consolidadas de informação que permita evidenciar os volumes financeiros envolvidos, relativamente a cada critério.

Recomendação 72 – PCGE/2008

No tocante ao Imobilizado o Tribunal recomenda:

a) Reiterando a recomendação constante de Pareceres anteriores, a necessidade de recuperar a informação sobre o imobilizado a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Activo do Balanço, colmatando igualmente as deficiências detectadas, designadamente, com o processo de inventariação, de titularidade, de valorização e de registo contabilístico dos imóveis;

b) Que se assegure que a aplicação pelas entidades que integram o perímetro de consolidação de um determinado critério de valorimetria aplicável à valorização das partes de capital detidas conduza, em qualquer dessas entidades, necessariamente, à aplicação de um mesmo critério de constituição das respectivas provisões (imparidades), devendo divulgar-se no Anexo às Demonstrações Financeiras Consolidadas as razões que presidiram à constituição das provisões nos montantes em causa;

c) Que se promova a divulgação no Anexo às Demonstrações Financeiras Consolidadas da decomposição do volume financeiro das imobilizações de acordo com o critério de valorimetria aplicável.

B.2.2.2) Dívidas de terceiros

Em 2008 ocorreram movimentos extraordinários que afectaram a conta de contribuintes, designadamente, a migração de dados para o Sistema de gestão de contribuições, a correcção das declarações de remunerações contabilizadas no ano anterior relativamente às Caixas de Previdência não integradas e também a contabilização de dívidas incobráveis proveniente de dívidas prescritas. Neste último caso, verificou-se uma divergência de valores reportados à mesma data, 31 de Dezembro de 2008, dado que foram extraídos em momentos diferentes. Assim, em 4 de Março de 2009 o valor apurado foi de € 81,5 milhões e em Maio de 2009 o valor foi de € 1.006,9 milhões, situação que resultou de um procedimento de participação de dívida massiva iniciada em 2008. Assim, caso este procedimento já estivesse concluído à data da primeira extracção de dados o valor das prescrições

conduziria ao apuramento de um valor de dívida negativo, no montante de € 191,9 milhões, o que só pode encontrar explicação na não fiabilidade dos dados.

Do exposto, verifica-se a existência de movimentos de correcção significativos, quer por via da migração de dados quer através de registos manuais, que denotam grande incerteza nos montantes de dívida relevados, não existindo, assim, segurança bastante para avaliar a evolução da dívida e, bem assim, a qualidade da mesma, tendo em conta o elevado montante de dívida de cobrança duvidosa, que representa em 2008, cerca de 80,4% do valor global da dívida de contribuintes.

Recomendação 73 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de assegurar a coerência da informação residente no Sistema de gestão de contribuições (SICC-GC), no Sistema de execuções fiscais (SEF) e no Sistema de informação financeira da segurança social (SIF), de modo a que a dívida relevada nas demonstrações financeiras da segurança social dê uma imagem verdadeira, apropriada e fidedigna da mesma.*

Verificou-se que não existem ficheiros que permitam identificar os processos que contribuíram para o apuramento quer do valor das dívidas prescritas quer do valor da constituição de provisões relevadas na contabilidade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP. Deste modo, sublinha-se que os valores considerados de dívida prescrita consubstanciam perda de receita para a segurança social, devendo estes registos estar devidamente salvaguardados em suporte de informação adequados que permitam a qualquer momento identificar os processos que integram os valores prescritos de modo a avaliar a legalidade da prescrição e as diligências realizadas para a sua recuperação. Igualmente não existiam ficheiros que permitissem identificar os processos que contribuíram para a constituição de provisões para cobrança duvidosa. Da sua inexistência decorre a ausência de prova e, consequentemente, a impossibilidade de auditabilidade dos mesmos com vista a certificar com segurança e credibilidade a informação financeira prestada pelos responsáveis.

Na conta elaborada pela segurança social da Região Autónoma da Madeira não se procedeu à constituição de provisões sobre as dívidas de contribuintes, facto que influencia o valor do balanço e o resultado líquido do exercício.

Em "contribuintes em atraso – contribuintes de cobrança duvidosa" e "contribuintes – títulos a receber" mantêm-se as situações em mora relevadas, que, tal com referido em Pareceres anteriores, são situações transitadas do anterior plano de contas (anteriores a 31 de Dezembro de 2001), sem alteração e ainda pendentes de adequada resolução, apesar da antiguidade das dívidas.

Recomendação 74 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda:*
> *a) A salvaguarda da informação que suporta os registos contabilísticos realizados no âmbito da prescrição de dívidas e da constituição de provisões para cobrança duvidosa, de modo a permitir identificar cada processo e/ou situação que integrou o volume financeiro considerado e avaliar a pertinência e legalidade da sua inclusão;*
> *b) Reiterando a recomendação expressa no Parecer anterior, sejam dadas orientações no sentido da Segurança Social da Região Autónoma da Madeira constituir as provisões que se mostrem adequadas relativamente a dívidas de contribuintes;*
> *c) Que se diligencie no sentido de verificar se as situações relevadas na conta Contribuintes em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa e Contribuintes – Títulos a receber ainda se mantêm, tendo em conta que as mesmas decorrem de operações realizadas antes de 31 de Dezembro de 2001, devendo proceder-se às respectivas alterações, caso se mostre necessário.*

Em 31 de Dezembro de 2008, o sector público administrativo devia à Segurança Social contribuições na importância de € 4,8 milhões, sendo cerca de 58,1% com antiguidade superior a cinco anos (€ 2,8 milhões), o que significa que grande parte poderá estar em risco de prescrição. Tendo em conta as regras financeiras a que estes organismos estão sujeitos relativamente à entrega dos montantes retidos pelos trabalhadores quer também à obrigatoriedade de inclusão nos respectivos orçamentos dos encargos assumidos de anos anteriores e não pagos não deixa de causar estranheza a existência de dívidas desta natureza tão remotas.

Recomendação 75 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que se diligencie junto das entidades do Sector Público Administrativo e da respectiva tutela, caso se torne necessário, no sentido da cobrança dos valores em dívida ou recolha de informação que sustentem o não cumprimento das obrigações legais perante a segurança social, devendo desta última ser dado conhecimento ao Tribunal.*

A conta "25912 – devedores e credores pela execução do orçamento - conta de controlo - devedores pela execução do Orçamento" utilizada pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e relevada no balanço consolidado como conta "251 – devedores pela execução do orçamento" é uma mera conta de terceiros para registar direitos de receber, não contendo os registos nela realizados os requisitos exigidos para a movimentação da conta "251 – devedores pela execução do orçamento", de acordo com o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social e a Norma Interpretativa n.º 2/2001 da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública[1]. Assim, verifica-se que o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP utiliza uma subconta da conta principal *"25 – devedores e credores pela execução do orçamento"* que não respeita o conteúdo desta, não indo ao encontro do referido no ponto 2.5 das considerações técnicas constantes do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social[2].

A relevação de dívidas em mora na conta "2652 – outros devedores e credores – prestações sociais a repor – prestações a repor de cobrança duvidosa" e na conta "268998 – outros devedores de cobrança duvidosa" não permite distinguir no balanço o valor das dívidas de conta corrente e o das dívidas de cobrança duvidosa e a associação destas últimas às respectivas provisões. Das verificações efectuadas constatou-se que o montante relevado na nota 28 do anexo às demonstrações financeiras como dívidas de cobrança duvidosa de "outros devedores de cobrança duvidosa" não corresponde ao montante considerado nas contas individuais das instituições, complementado com a consulta ao Sistema de informação financeira, incluindo os movimentos de consolidação. Por outro lado, também se constataram deficiências na constituição de provisões de cobrança duvidosa por parte das instituições que integram o perímetro, designadamente a constituição de provisões acumuladas por valor superior àquele que se encontra relevado como dívida de cobrança duvidosa. Em sede de consolidação, foram realizadas rectificações. Porém, algumas dessas rectificações não apresentam consistência com o valor reflectido no balanço consolidado, pela razão já apontada quanto ao balanço do Instituto da Segurança Social, IP utilizado em sede de consolidação. Estes factos põem em causa a credibilidade da metodologia utilizada na constituição de provisões relevadas nas demonstrações financeiras, quer das instituições quer da conta consolidada.

[1] Publicada no Diário da República, II Série, n.º 125, de 30 de Maio de 2001.

[2] "*Admite-se que (…) as instituições do sistema de solidariedade social possam criar subcontas de acordo com as suas necessidades, desde que respeitem sempre o conteúdo da conta principal.*".

As dívidas relevadas em "outros devedores" englobam uma panóplia de situações recorrentes, que se reportam a um passado remoto e que se foram arrastando no tempo, e, não obstante as recomendações do Tribunal em sucessivos Pareceres, não mereceram a devida atenção quer pelos órgãos de direcção das instituições da segurança social, quer de sucessivos membros do Governo, permanecendo por regularizar e assumindo a sua recuperação um elevado grau de incobrabilidade.

Recomendação 76 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação:

a) Expressa no Parecer anterior para que se diligencie no sentido de distinguir no balanço em contas apropriadas o valor das dívidas de conta corrente e de cobrança duvidosa relativamente aos agrupamentos de contas de prestações sociais a repor e de outros devedores de modo a permitir associar as dívidas de cobrança duvidosa às respectivas provisões acumuladas e, bem assim, que o valor destas últimas não ultrapasse o valor das dívidas de cobrança duvidosa;

b) Constante em Pareceres anteriores no sentido de se agilizarem as diligências necessárias para a resolução das situações a aguardar decisão, relativas a "outros devedores" à Segurança Social, pendentes há longos anos, quer ao nível dos órgãos de direcção das instituições, quer por parte do Governo.

Em face do exposto, reitera-se a reserva geral sobre a fiabilidade e correcção dos valores apresentados em dívidas de terceiros.

B.2.2.3) Disponibilidades

A análise realizada à área das disponibilidades permitiu concluir que permanecem por reconciliar movimentos há mais de dois anos e que não foram apresentadas todas as certificações das entidades bancárias, que validem o saldo bancário em 31 de Dezembro de 2008, para todas as contas existentes nas instituições de crédito tituladas pelas instituições de segurança social e as contas relevadas na sua contabilidade, pelo que não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico da Conta da Segurança Social, ambos reportados a 31 de Dezembro de 2008.

Recomendação 77 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação expressa no anterior Parecer para que a organização e instrução das contas integrem, nos termos da Instrução n.º 1/2004, 2.ª Secção do Tribunal de Contas, todos os elementos comprovativos das reconciliações bancárias, incluindo as respectivas certificações das entidades bancárias e, simultaneamente, se diligencie pelo tratamento adequado dos movimentos por reconciliar com antiguidade significativa.

B.2.2.4) Passivo

A conta "25922 – devedores e credores pela execução do orçamento - conta de controlo - credores pela execução do orçamento" utilizada pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e relevada no balanço consolidado como conta "252 – credores pela execução do orçamento" é uma mera conta de terceiros para registar obrigações a pagar, não contendo os registos nela realizados os requisitos exigidos para a movimentação da conta "252 – credores pela execução do orçamento", de acordo com o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social e a Norma Interpretativa n.º 2/2001 da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública. Assim, verifica-se que o Instituto utiliza uma subconta da conta principal "25 – devedores e credores pela execução do orçamento" que não respeita o conteúdo

desta, não indo ao encontro do referido no ponto 2.5 das considerações técnicas constantes do referido plano[1].

A conta "274 – proveitos diferidos - juros vincendos" apresenta deficiências de contabilização quer nas Regiões Autónomas – onde parece não ter havido qualquer regularização referente a juros vincendos cobrados no ano, nem evidência do registo de novos acordos - quer no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, que não releva os juros cobrados enquanto proveitos a imputar ao exercício.

O saldo da conta "2743 – compensação financeira – bairros Casas do Povo" respeita ao carregamento de um saldo em 31 de Dezembro de 2001, não tendo sido efectuado, deste então, qualquer especialização do exercício. Este facto deve merecer atenção por parte do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, organismo onde se encontra sediado o registo contabilístico, no sentido de verificar qual a origem desta receita e o fim a que se destina.

O valor relevado em 2007 no "subsídio de renda" permanece contabilizado em 2008, não tendo a conta sido movimentada neste ano. No entanto, o valor das despesas realizadas em 2008 foi de € 700,1 milhares. Por outro lado, constatou-se que neste ano foi transferido do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP o valor de € 1,3 milhões destinado a suportar os encargos com subsídio de renda, considerando aquele Instituto o total da importância como proveito do exercício.

Assim, verifica-se uma alteração da política seguida quanto à contabilização dos proveitos relativos aos "subsídios de renda" e a realização de transferências do Orçamento do Estado superiores ao valor dos encargos suportados com estas prestações sociais.

Recomendação 78 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda:

a) Que as subcontas criadas ao abrigo do ponto 2.5 das considerações técnicas do Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social respeitem o conteúdo da conta principal, conforme determina aquela disposição legal;

b) Que sejam instituídos em todas as entidades da segurança social procedimentos adequados à movimentação da conta 274 – proveitos diferidos – juros vincendos e respectivas contas de proveitos e de dívidas de contribuintes, de modo a que a relevação contabilística reflectida nas demonstrações financeiras esteja em perfeita consonância quer com a celebração de novos acordos de regularização de dívida, quer com a cobrança dos respectivos juros ao longo de cada exercício económico, quer, ainda, com os casos de incumprimento dos acordos celebrados;

c) A análise do saldo relevado na conta 2743 – compensação financeira – bairros Casas do Povo, de modo a verificar a pertinência da sua manutenção, face à antiguidade do mesmo.

B.2.2.5) Resultados financeiros

A metodologia utilizada pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, para contabilização das mais-valias obtidas na alienação dos títulos é potenciadora de ocorrência de saldos não consentâneos com a natureza das respectivas contas. É disso exemplo a conta "7885 – proveitos e ganhos financeiros – ganhos potenciais" que apresenta, em 2008, um saldo devedor no montante de

[1] *"Admite-se que (...) as instituições do sistema de solidariedade social possam criar subcontas de acordo com as suas necessidades, desde que respeitem sempre o conteúdo da conta principal."*.

€ 120,5 milhares. Esta situação decorre do facto do valor anulado de mais-valias potenciais, em virtude da alienação dos títulos, ser superior ao valor dos ganhos potenciais obtidos no exercício. Assim, o procedimento deve ser alterado em função do normativo de valorimetria do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social[1], podendo divulgar-se no anexo às demonstrações financeiras o resultado do seu desempenho financeiro relativamente às valias realizadas, caso se entenda necessário.

Recomendação 79 – PCGE/2008

> *O Tribunal recomenda que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, se efectue nos termos expressos no respectivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as necessárias informações complementares.*

B.2.2.6) Resultados extraordinários

As transferências de imóveis para as autarquias locais[2] são contabilizadas no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP numa conta de "custos e perdas extraordinárias", dado que o Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social é omisso quanto à contabilização das doações a entidades externas à Segurança Social. Este procedimento não permite reflectir a diminuição do património directamente no fundo patrimonial das entidades, contrariamente ao que sucede quando se procede à transferência de imóveis entre as instituições da segurança social, em que se regista esta operação na conta "577 – reservas decorrentes de transferências de activos".

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Processo de consolidação

A consolidação patrimonial decorreu ainda com recurso a operações realizadas em folha de cálculo E*xcel*, porquanto, apesar do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP ter inicialmente utilizado o módulo "consolidação financeira (EC-CS)", abandonou-o posteriormente por se terem verificado incongruências entre o módulo "FI – contabilidade geral" e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação.

No registo contabilístico das operações de consolidação, a anulação de saldos devedores e credores através do registo do seu valor a débito e a crédito, respectivamente, é susceptível de provocar distorções no caso das contas "mistas", podendo perder-se a natureza do saldo devedor e credor.

[1] Nos termos da alínea b) do n.º 8 do artigo 2.º *"(...) os ganhos e perdas resultantes da (...) alienação ou reembolso dos investimentos serão contabilizados nas respectivas contas de resultados, proveitos ou custos, respectivamente: (...) b) pela diferença entre o produto da venda e o valor pelo qual se encontram contabilizadas, isto é, pelo valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização (...)"*.

[2] Ao abrigo do artigo 5.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

Recomendação 80 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda:

a) Que o módulo de consolidação seja dotado das parametrizações necessárias com vista à obtenção de informação consolidada de forma automática, assegurando os controlos necessários à monitorização da informação financeira produzida por essa via;

b) A ponderação do método utilizado nas operações de consolidação face ao risco subjacente ao método actualmente utilizado no que respeita às contas mistas.

B.3.2) Balanço e demonstração de resultados

B.3.2.1) Fundos próprios

Durante o ano de 2008 não se verificou no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP alteração do valor das reservas legais, uma vez que o saldo de gerência dos fundos especiais de segurança social não foi objecto de integração, por desconhecimento por parte deste Instituto da receita cobrada e da despesa paga por cada um daqueles fundos e, consequentemente, do valor do respectivo saldo de gerência. Tal facto denota a falta de consistência do registo contabilístico das operações de receita e de despesa dos fundos, bem como a impossibilidade, pela apontada razão, do exercício de um controlo efectivo sobre tais registos.

Deve referir-se que se encontra em estudo a possibilidade de integração no sistema geral da segurança social dos beneficiários deste tipo de fundos, dada a dimensão temporal das incongruências verificadas, uma vez que sua resolução a curto prazo não se vislumbra.

Recomendação 81 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se continue a diligenciar no sentido de resolução dos problemas que afectam a relevação contabilística das receitas e das despesas dos fundos especiais da Segurança Social e, bem assim, o seu reflexo nas "reservas legais".

3.4 – Sistemas de Informação

A) Visão Global

Tal como referido em B.3) do ponto 3.2 - Execução do Orçamento da Segurança Social, têm sido identificadas ineficiências no Sistema de informação financeira, uma vez que ainda não integra a totalidade das instituições do sistema da segurança social e persistem algumas debilidades na implementação e funcionamento das *interfaces* projectadas.

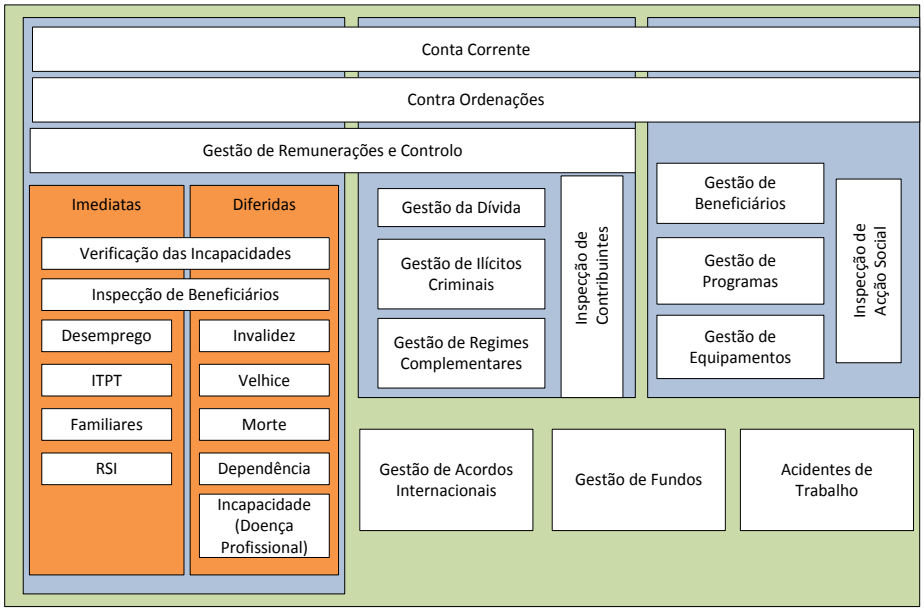
A fiabilidade e correcção das contas da segurança social passa pela qualidade dos dados fornecidos pelos diferentes sistemas de informação e *interfaces* que constituem o plano estratégico dos sistemas de informação da segurança social.

Com excepção do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e da parte consolidada da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, todas as instituições utilizam para a produção das suas demonstrações financeiras uma solução aplicacional integrada, designada SIF – Sistema de Informação Financeira (implementada em *SAP.R/3* adaptado para o sector da segurança social) –, o qual visa permitir a gestão efectiva das operações e processos

gerados por cada instituição para as áreas orçamental, económico-financeira, patrimonial e administrativa.

O Sistema de informação financeira encontra-se suportado nos seguintes sistemas de informação:

Quadro III.8 – Sistemas de informação



Fonte: Instituto de Informática, IP

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Em 2008, a centralização da contabilização das actividades do Instituto da Segurança Social, IP numa só entidade – de que são exemplo as prestações sociais imediatas, que até então eram efectuadas por cada centro distrital passaram a estar concentradas numa área específica, o que permitiu melhorias significativas na tempestividade da informação.

Porém, a contabilização da receita em 2008 foi efectuada nos mesmos moldes que o ano transacto, continuando-se a verificar um elevado valor contabilizado em "contribuições por clarificar", na ordem dos 92,4% do total da receita cobrada, não se encontrando ainda implementadas todas as operações de extracção de dados relativas à passagem de informação do Sistema de gestão de contribuições para Sistema de informação financeira através da *'staging area'* (interface sistema GC-SIF).

Por outro lado, salienta-se a necessidade de recurso à contabilização manual da informação produzida no sistema de execuções fiscais por ausência da interface SEF-SIF, dado que o projecto Integração da Cobrança Coerciva, que consubstancia a interconexão entre os subsistemas de gestão de contribuições e do sistema de execuções fiscais, e ainda com o Sistema de informação financeira, com vista à implementação de fluxos de informação automatizados entre os mesmos, encontra-se suspenso dado que não foi possível garantir consenso quanto à definição dos requisitos iniciais por parte de todas as entidades envolvidas (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e Instituto da Segurança Social, IP).

Na prossecução do objectivo de concretização da tesouraria única da segurança social os actuais canais de cobrança asseguram já a centralização dos recebimentos, em contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, no que concerne aos valores relativos a contribuições e quotizações, qualquer que seja o canal utilizado – banca, CTT, Multibanco, tesourarias do sistema de segurança social, cartas-cheques dos tribunais, etc..

A integração, no Sistema de informação financeira, da informação constante dos extractos bancários, via Plataforma de Integração, não era ainda efectuada correctamente dada a informação transferida, do sistema de gestão de contribuições para o Sistema de informação financeira, não integrar todos os dados necessários à efectivação daquela operação. Em 2008, a lógica da extracção de movimentos manteve-se, ou seja, estes registos são transportados de forma fragmentada do sistema de gestão de contribuições para o Sistema de informação financeira através de operações de extracção regulares, com passagem pela *'staging area'*, desta forma inviabilizando o controlo dos movimentos através da reconciliação bancária.

Nos termos do estipulado na lei[1], os serviços do Estado deverão enviar ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP informação relativa à cobrança dos valores depositados mensalmente de contribuições e retenções de contribuições. Não obstante o disposto no diploma legal citado, a Direcção-Geral do Orçamento informou o Instituto de que, na presente fase, apenas lhe seria possível assegurar o cumprimento do previsto no artigo 20.º, ou seja, o fornecimento dos elementos identificação do NIF, ano e mês de referência e valor, os quais constarão automaticamente do ficheiro de pagamentos definido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP. A solução definitiva irá ser contemplada no novo sistema informático de suporte à informação financeira do Estado, o RIGORE, que substituirá o Sistema de informação contabilística. Este sistema ainda se encontra em desenvolvimento.

Recomendação 82 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que:

a) O projecto Integração de Cobrança Coerciva seja implementado o mais cedo possível, devendo as entidades envolvidas participar activamente no processo de desenvolvimento do mesmo;

b) Sejam encontradas as soluções mais adequadas no sentido de agilizar o processo de reconciliação bancária, implementando os procedimentos necessários com vista a garantir a reconciliação completa de todos os movimentos de cobrança de forma a conseguir identificar em Sistema de informação financeira os registos em falta.

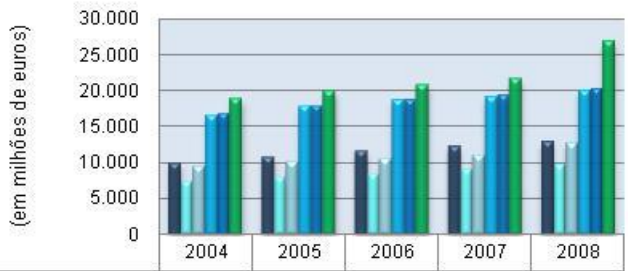
3.5 – Pensões

A) Visão Global

O peso do valor total das "pensões, suplementos e complementos" nas despesas correntes tem vindo a crescer desde 2004. No entanto, relativamente à despesa total esta tendência inverte-se em 2008. O gráfico seguinte mostra para o referido período a evolução da despesa com pensões.

[1] Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro.

Gráfico III.13 – SS – Evolução da despesa com pensões



	2004	2005	2006	2007	2008
Total das pensões, suplementos e complementos	9.864,9	10.688,3	11.423,4	12.113,1	12.818,2
Pensões do sub. previdencial	7.222,4	7.846,6	8.336,0	8.885,7	9.470,9
Contribuições e cot. afectas ao sub. previdencial	9.340,1	9.876,9	10.358,3	10.906,8	12.598,0
Despesas correntes	16.500,5	17.640,7	18.609,9	19.069,4	19.964,9
Despesas efectivas	16.572,8	17.707,9	18.695,2	19.142,3	20.038,5
Despesa total	18.791,0	19.855,7	20.688,8	21.532,9	26.801,2

Fonte: CSS/2004 a CSS/2008

Em 2008, o peso das pensões na despesa corrente, despesa total e despesa efectiva situa-se em 64,2%, 47,8% e 64,0%, respectivamente.

O montante das receitas de contribuições e quotizações necessário para cobrir os gastos com pensões do subsistema/sistema previdencial evoluiu de 77,3%, em 2004, para 75,2%, em 2008.

A taxa de crescimento anual homóloga da despesa com pensões do sistema previdencial manteve-se superior a 6,2% e situada acima da taxa de crescimento das contribuições e quotizações afectas a este subsistema/sistema, no período 2004 a 2007, fixando-se esta, em 2008, em 15,5%[1].

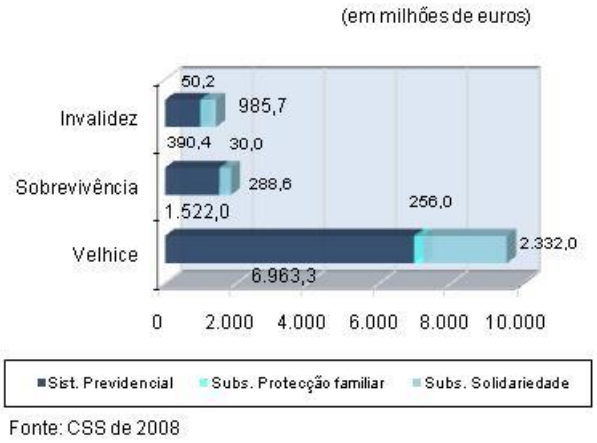
A.1) Despesa com pensões por sistema/subsistema e eventualidade

Em 2008, os gastos com a eventualidade velhice representaram 74,5% dos gastos com pensões, restando 11,1% para pensões por invalidez e 14,4% para a eventualidade sobrevivência.

O sistema previdencial é predominante no financiamento das três eventualidades (82,7% da sobrevivência, 72,9% da velhice e 69,1% da invalidez), embora o subsistema de solidariedade represente também uma parcela significativa, principalmente nas eventualidades de invalidez (27,4%) e na sobrevivência (15,7%), o que significa que a política de solidariedade suportada pelo Estado, sem correspondência em carreiras contributivas actuarialmente suportadas, tem ainda grande relevância.

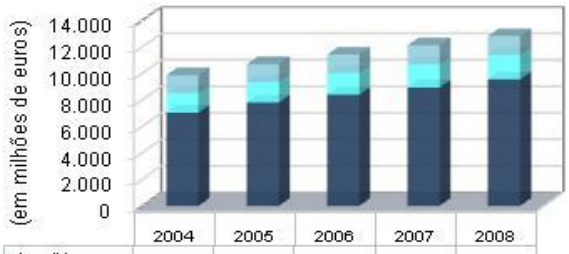
[1] Este assinalável acréscimo resulta da entrada em vigor da nova Lei de bases da segurança social conjugada com o decreto-lei de financiamento que passou a afectar a receita de contribuições e quotizações ao sistema previdencial.

Gráfico III.14 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2008



Fonte: CSS de 2008

Gráfico III.15 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade



	2004	2005	2006	2007	2008
Invalidez	1.335,4	1.340,7	1.377,5	1.428,0	1.426,3
Sobrevivência	1.490,5	1.546,6	1.643,4	1.737,1	1.840,6
Velhice	7.039,0	7.801,0	8.402,5	8.948,1	9.551,3

Fonte: CSS de 2004 a 2008

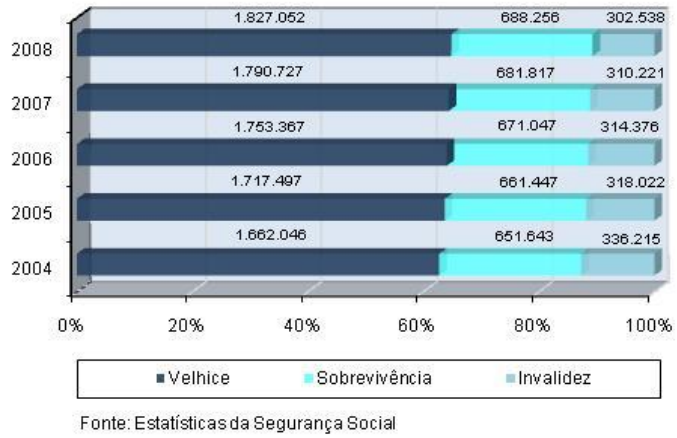
Em 2008, as eventualidades sobrevivência e velhice viram reforçados os montantes despendidos com mais 6,0% e 6,7%, respectivamente, enquanto a eventualidade de invalidez apresenta uma redução de 0,1%, face ao ano anterior. A taxa de crescimento média anual, entre 2004 e 2008, dos gastos com a eventualidade velhice foi de 7,9%, com a eventualidade invalidez de 1,7% e com a eventualidade sobrevivência 5,4%.

A.2) Evolução dos dados físicos

Entre 2004 e 2008, o número total de pensionistas aumentou cerca de 168 mil indivíduos, essencialmente nas eventualidades de sobrevivência e velhice que, só em 2008, se reforçaram em mais 52 mil indivíduos. Os pensionistas por invalidez, pelo contrário, têm decrescido: menos 7 mil beneficiários em 2008 e menos 33 mil face a 2004.

Em 2008, os pensionistas por velhice representavam a maior fatia, 64,8%, os beneficiários de pensões por sobrevivência 24,4% e os pensionistas por invalidez os restantes 10,8%.

Gráfico III.16 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade



Fonte: Estatísticas da Segurança Social

3.6 – Emprego e Formação Profissional

A) Visão Global

Em 2008, esteve em vigor o quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego em Portugal, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, que pretendeu, no âmbito do Plano Nacional de Emprego, não só deter a subida das taxas de desemprego mas também a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas.

O subsídio de desemprego e apoio ao emprego representaram, na sua globalidade, cerca de 5,85% – € 1.566.573,7 milhares, em valor absoluto – das despesas totais da Segurança Social em 2008, classificando-se como a segunda maior componente das despesas com prestações sociais do sistema de segurança social. De facto, o peso desta parcela, quando comparada com o total das prestações sociais do sistema pago neste ano – € 16.383.099,4 milhares –, foi de 9,6%, num universo repartido em 78,3% para pensões, 5,0% para abono de família, 2,6% para subsídio por doença, 0,014% para acções de formação profissional e os remanescentes 4,5% para o conjunto das outras prestações.

A.1) Prestações de desemprego

No quadro seguinte é apresentada a evolução dos montantes globais, por grupos de despesa, no período 2004/2008, bem como o respectivo peso no produto interno bruto:

Quadro III.9 – SS – Evolução das despesas com prestações de desemprego no período 2004/2008

(em milhares de euros)

Prestações de desemprego	2004		2005		2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1 341 142,5	80,7	1 432 147,4	79,3	1 390 141,4	76,0	1 216 058,8	72,2	1 055 580,0	67,4
Subsídio social de desemprego	293 915,3	17,7	302 074,0	16,7	305 638,5	16,7	312 796,9	18,6	325 474,2	20,8
Outras prestações	27 313,1	1,6	71 331,4	4,0	132 163,6	7,2	155 958,3	9,3	185 519,5	11,8
Total	**1 662 370,9**	**100**	**1 805 552,8**	**100**	**1 827 943,5**	**100**	**1 684 814,0**	**100**	**1 566 573,7**	**100**
% do PIB (CGE)	**1,15**		**1,21**		**1,18**		**1,03**		**0,94**	

Fonte: CSS/2004 a CSS/2008; CGE/2007 e CGE/2008

No que respeita aos beneficiários de subsídio de desemprego, que significam, em 2008, 65,1% do total, observa-se, desde 2006, uma diminuição sucessiva do seu número, reflectindo-se, dado o seu peso, no total de abrangidos por prestações de desemprego. Refira-se, também, que esta diminuição de 8,9% não acompanha o decréscimo do valor anual das prestações que lhes correspondem (13,2%) indiciando, deste modo, uma diminuição do valor médio de subsídio por beneficiário.

Por outro lado, no que concerne ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, que equivale, no final de 2008, aos remanescentes 34,9% do total, verifica-se neste ano, face a 2007, um aumento muito moderado destas prestações, na ordem dos 0,2%, após um significativo crescimento de 8,5% no biénio anterior. Contudo, este crescimento de 0,2% foi inferior à evolução deste tipo de prestação social em termos de valor global anual, de 4,1%, indiciando, deste modo, um aumento do valor médio por beneficiário neste tipo de subsídio, contrariamente ao ocorrido com o subsídio de desemprego.

Os centros distritais com maior número de beneficiários de prestações de desemprego, no final de 2008, são os do Porto e de Lisboa, significando, respectivamente, 21,6% e 18,9% do total nacional. Por outro lado, o centro distrital de Bragança expressa, neste ano, o menor número de beneficiários deste tipo de prestações, equivalendo a apenas 0,9% do total do país.

O número de requerimentos entrados de subsídio de desemprego evidencia uma taxa de crescimento de 22,5% no período 2007-2008. No que concerne ao subsídio social de desemprego, constata-se que este apresenta, neste biénio, um nível de aumento muito semelhante, na ordem dos 22,0%.

O tempo médio de processamento do subsídio de desemprego diminuiu 53,8% no triénio 2006/2008, ou seja, caiu para menos de metade (de 26 para 12 dias). No último ano, os centros distritais que manifestam maior celeridade de processamento desta prestação são os de Beja e Évora (8 dias), sendo que o mais lento é a Região Autónoma da Madeira (25 dias). No que concerne ao subsídio social de desemprego, também se verifica que o seu tempo médio de processamento registou um forte decréscimo de 2006 para 2008, na ordem dos 52,5%, passando de uma média de 40 para 19 dias. Em 2008, os centros distritais que exibem maior rapidez de processamento desta prestação são os de Évora e Porto, na ordem dos 14 dias, sendo os de Aveiro e Braga aqueles que manifestam maior lentidão no respectivo processamento, com uma média de 24 dias.

O valor médio mensal mais elevado das prestações de desemprego por beneficiário processadas em 2008, no valor de € 631,20, foi apresentado pelo distrito de Lisboa, sendo o mais baixo, de € 419,56,

exibido pelo distrito de Beja. Saliente-se, também, que o distrito de Lisboa evidenciou, a nível nacional e em todos os anos do quinquénio 2004/2008, o montante mais alto deste tipo de prestações.

A.2) Apoios ao emprego e formação profissional

As políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional consubstanciam-se em medidas de incentivo à criação e apoio ao emprego e formação profissional, integrando, no âmbito do sistema de segurança social, o sistema previdencial, componente de repartição.

Tendo em conta a origem do financiamento, o quadro seguinte considera, relativamente ao quinquénio 2004/2008, os montantes aplicados em transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa.

Quadro III.10 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2004/2008

(em milhares de euros)

Financiamento	2004	2005	2006	2007	2008
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	211 229,1	203 900,1	229 905,2	154 836,1	115 332,1
Transferências correntes para emprego e formação profissional	469 612,4	497 288,9	522 302,5	556 478,4	617 998,2
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	18 273,5	20 515,5	19 706,3	20 728,6	25 079,5
Transferências correntes para o INOFOR / IQF / ANQ	4 812,0	6 055,2	5 027,5	3 850,0	7 542,9
Subtotal	**703 927,0**	**727 759,7**	**776 941,5**	**735 893,1**	**765 952,7**
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	752 656,6	768 380,0	718 173,7	543 611,4	468 717,1
Subtotal	**752 656,6**	**768 380,0**	**718 173,7**	**543 611,4**	**468 717,1**
Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP	**1 456 583,6**	**1 496 139,7**	**1 495 115,2**	**1 279 504,5**	**1 234 669,8**
% do PIB (CGE)	**1,01**	**1,00**	**0,96**	**0,78**	**0,74**

Fonte: CSS/2004 a CSS/2008; CGE/2007 e CGE/2008

Em 2004, as receitas cessantes, decorrentes de medidas de política de fomento e apoio ao emprego, foram estimadas em cerca de € 244.952,6 milhares, em 2005 de € 258.834,9 milhares, em 2006 de € 259.763,6 milhares, em 2007 de € 279.889,4 milhares. Em 2008, foram recebidas verbas no montante de € 256.902,9, provenientes do co-financiamento do Orçamento do Estado nas receitas cessantes, que foram estimadas em cerca de € 342.537,1 milhares, o que significa que o referido Orçamento suportou 75% do montante estimado. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP integrou na Conta da Segurança Social de 2008, remetida ao Tribunal, informação sobre o valor calculado de perda de receita, que ascendeu a € 329.843,3 milhares.

As políticas de combate ao desemprego têm vindo a contemplar mecanismos de flexibilização das condições para acesso à pensão de velhice, antecipada, para dar resposta a diversas eventualidades legalmente previstas, sendo que, no final de 2008, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 144.615, equivalendo a uma despesa realizada na ordem dos € 1.255,7 milhões.

A Lei do Orçamento do Estado para 2008 previa no n.º 6 do artigo 101.º (*"Antecipação de fundos comunitários"*) que: *"Por forma a colmatar eventuais dificuldades inerentes ao processo de encerramento do QCA II e QCA III e ao início do QREN relativamente aos programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE), incluindo iniciativas comunitárias, fica o Governo autorizado a antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da União Europeia com suporte em fundos da segurança social que não podem exceder a cada momento, considerando as antecipações já efectuadas no ano de 2007, o montante de 300 milhões de euros."*. Tendo em vista os mesmos fins, têm vindo, nos últimos anos, os decretos-leis de execução orçamental a especificar, de igual modo, os montantes de antecipação de verbas, por conta das transferências comunitárias, através do Orçamento da Segurança Social, para pagamento de despesas relativas a programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu, não contendo o decreto-lei de execução orçamental de 2008[1] qualquer especificação nesta matéria. Desta forma a situação no período 2004/2008, foi a seguinte.

Quadro III.11 – Antecipações de verbas por conta de transferências comunitárias

(em milhões de euros)

Normativo legal	2004	2005	2006	2007	2008
Lei do Orçamento do Estado	160,0	160,0	160,0	200,0	300,0
Decreto-Lei de execução orçamental	239,2	160,0	160,0	200,0	-

Em 2008 o Orçamento da Segurança Social suportou adiantamentos por conta das acções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, no valor de € 102,3 milhões relativos ao Quadro Comunitário de Apoio III e de € 60,8 milhões respeitantes ao Quadro de Referência Estratégica Nacional. Estes montantes, conjugados com o total amortizado no ano (€ 101,9 milhões) e com o saldo do fluxo adiantamentos/amortizações de 2007 (€ 70,8 milhões), apresentam-se dentro do limite previsto na lei.

O montante global das amortizações realizadas em 2008, referentes ao Quadro Comunitário de Apoio III, ascendeu aos € 50,4 milhões, significando isto que transitam para o ano seguinte cerca de € 59,9 milhões. No que concerne ao Quadro de Referência Estratégica Nacional, verifica-se que, em 2008, foram amortizados € 51,4 milhões, conduzindo a um saldo final de cerca de € 80 milhões.

Relativamente ao Programa Integrar, foi amortizada na totalidade, já em 2009, a dívida transitada desde 2002, no montante de € 7,8 milhões.

3.7 – Património Financeiro

A) Visão Global

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi criado em 1989, visando a estabilização financeira do sistema de segurança social e a instituição de uma garantia complementar de maior solidez[2], sucedendo-lhe, mais tarde, para todos os efeitos jurídicos e patrimoniais, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP[3], que tem por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros

[1] Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

[2] Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto.

[3] Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

sistemas previdenciais[1], cabendo-lhe, designadamente, gerir em regime de capitalização a carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e de outros fundos e as disponibilidades financeiras que lhe sejam afectas[2].

Em 2008, o financiamento do referido Fundo seguiu o disposto na Lei de bases da segurança social, a qual define, no seu artigo 91.º, como formas de financiamento do mesmo, uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem e os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras[3].

A.1) Comportamento dos mercados em 2008

Como se desenvolveu na Parte I deste Volume I do Parecer, em 2008, a economia mundial conheceu um forte revés, invertendo uma tendência de crescimento que se vinha sentindo, de forma sustentada, desde 2005. Este abrandamento, que se iniciou com o colapso dos mercados financeiros e, rapidamente, contagiou a economia real, foi particularmente sublinhado nos EUA e na União Europeia, tendo, todavia, repercussões um pouco por todo o planeta, designadamente nas economias emergentes, onde se verificaram fortes desacelerações dos expressivos ritmos de crescimento económico que estas vinham registando nos últimos anos.

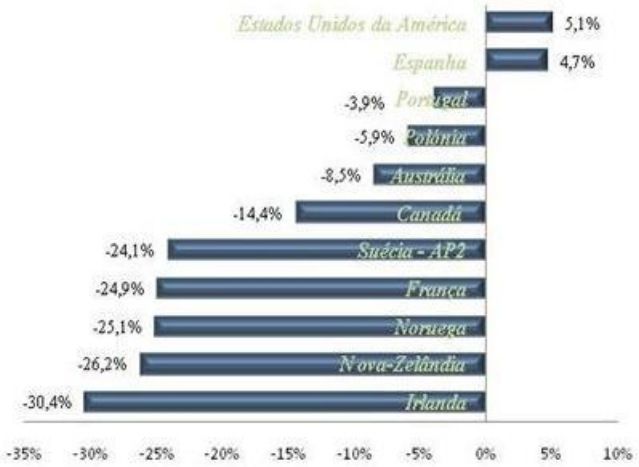
Assim, nos mercados financeiros, os problemas relacionados com a crise do *subprime* nos EUA começaram a desencadear importantes mudanças no sistema financeiro no decurso do ano 2008: a aquisição da *Bear Stearns* pela *JP Morgan Chase* por um valor reduzido (Março), a queda da *Indymac* (Julho), a intervenção do Tesouro norte-americano na *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, a falência do *Lehman Brothers* e tomada do *Merril Lynch*, a transformação em bancos comerciais do *Goldman Sachs* e do *Morgan Stanley* e o encerramento do *Washington Mutual* (tudo no mês de Setembro).

Os problemas que se abateram sobre os mercados financeiros internacionais, em 2008, traduziram-se na quebra de 42,1% no índice *MSCI World Developed*, evidenciando a desvalorização sentida nos mercados de acções dos países mais desenvolvidos. O mesmo índice, mas referente aos países da zona euro, caiu 48,6%, enquanto nos países do G7 desvalorizou 40,8%.

Em 2008, ainda de acordo com dados da OCDE, os fundos de pensões privados apresentaram, em média, uma rendibilidade negativa de 21,4%, perdendo 5,4 triliões de dólares de valor de mercado. O desempenho de alguns dos principais fundos de pensões públicos é reflectido no gráfico seguinte.

[1] Artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.
[2] Artigo 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.
[3] Sobre este ponto veja-se igualmente atrás a.5) do ponto 3.2.

Gráfico III.17 – SS – Rendibilidade dos fundos de pensões públicos em 2008



No *Pension Market in Focus*, de Outubro de 2009, a OCDE sublinha que o impacte da crise na rendibilidade dos fundos de pensões públicos foi, em 2008, bastante variável, dependendo da exposição ao risco do mercado accionista a que estavam sujeitos. Assim, os fundos de pensões públicos em cuja carteira predominavam as acções, como o irlandês, o norueguês ou o francês apresentaram rendibilidades fortemente negativas (30,4%, 25,1% e 24,9%, respectivamente) enquanto aqueles que detinham apenas obrigações, como o espanhol ou o norte-americano, apresentaram performances positivas (4,7% e 5,1%, respectivamente). Consequência da crise dos mercados financeiros deu-se, ao longo do ano, nestes fundos públicos, uma substituição do investimento em acções por investimento em obrigações.

Embora a generalidade dos organismos que produzem previsões apontem para um agravamento dos indicadores da economia real em 2009, quer em Portugal, quer em toda a zona euro (com um decréscimo mais acentuado no produto interno bruto e aumento do desemprego), os mercados financeiros parecem estar a recuperar devido às medidas excepcionais tomadas pelos governos no sentido de restabelecer a confiança no sistema financeiro, que se reflectiram na recuperação das cotações em bolsa e, consequentemente, no valor das carteiras de activos. De acordo com os dados da OCDE, no primeiro semestre de 2009, os fundos de pensões dos países que integram a organização recuperaram 1,5 triliões dos 5,4 triliões de dólares que haviam perdido em 2008, apresentando uma rendibilidade positiva média nominal de 3,5%. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, de acordo com os dados fornecidos relativos ao 3.º trimestre de 2009, apresentava uma rendibilidade acumulada desde o início do ano de 5,82%.

A.2) Evolução dos fundos próprios e resultados líquidos do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

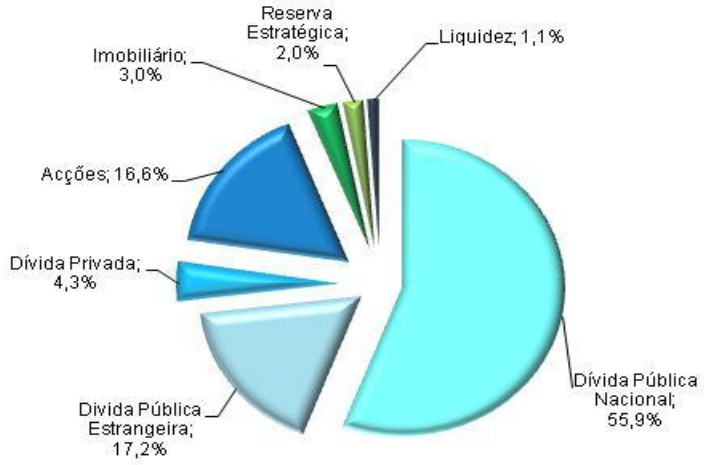
Os "fundos próprios" do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP atingiram, em 2008, cerca de € 8.339,1 milhões, observando um crescimento de 10,3% (mais € 778,6 milhões) relativamente aos € 7.560,5 milhões registados em 2007. Esta evolução resultou, por um lado, do aumento do "património adquirido", no montante aproximado de € 1.091,9 milhões, por via da incorporação das transferências obtidas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP relativas aos saldos anuais do sistema previdencial (€ 601,0 milhões), à alienação de imóveis (€ 13,7

milhões) e a uma parcela das quotizações dos trabalhadores (€ 477,2 milhões); e, por outro, da quebra dos resultados apurados no exercício, que atingiram os € 313,2 milhões negativos (o que traduz uma diminuição de 209,4% face aos 286,2 milhões positivos apurados em 2007), situação singular na vida do Instituto, fruto do comportamento excepcionalmente adverso dos mercados financeiros.

A.3) Composição, rendibilidade e risco do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Na estrita medida das análises efectuadas a partir da informação fornecida pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, constatou-se que, a 31 de Dezembro de 2008, se cumpriam os limites relativos à composição do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social inscritos no seu regulamento de gestão[1]: os activos de "rendimento fixo" (dívida privada, dívida pública nacional e estrangeira), representavam 77,4% do Fundo (contra 70,1% em 2007), traduzindo, não só o efeito das restrições regulamentares, mas também uma opção por activos de menor risco associado. Consideradas conjuntamente, as aplicações em "acções", na "reserva estratégica" e em "imobiliário", com maior potencial de rendibilidade mas com um grau de risco associado superior, ascendiam a 21,6% do Fundo (face a 27,0% em 2007). A composição do Fundo é apresentada no gráfico seguinte.

Gráfico III.18 – SS – Composição do FEFSS em 31/12/2008



Como se pode observar no gráfico anterior, o mínimo de 50% da carteira em dívida garantida pelo Estado português é respeitado com margem, o mesmo acontecendo com os máximos de 25% em "acções", 10% em "imobiliário", 5% na "reserva estratégica" e 40% na "dívida privada". Nas outras componentes, a exposição a moeda estrangeira ficou-se pelos 10% (face a um máximo permitido de 15%), a possibilidade de deter 10% da carteira em fundos de investimento mistos não atraiu qualquer investimento e o limite para produtos derivados também foi respeitado.

Em 2008, pela primeira vez desde a sua constituição, a taxa de rendibilidade nominal do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi negativa (em 3,9%). Para este resultado contribuíram

[1] Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

principalmente as classes de activos com títulos de rendimento variável cotados, que sofreram os efeitos da forte crise nos mercados financeiros e apresentaram rendibilidades negativas acima dos dois dígitos: a "reserva estratégica" de 25,9% e o "rendimento variável" (acções, índices de acções e instrumentos financeiros derivados sobre acções) de 39,0%, com perdas generalizadas nos vários mercados geográficos, embora mais penalizada nos activos dos mercados europeu e norte-americano. A componente de "imobiliário", apesar da forte quebra verificada em 2008, apresentou, ainda assim, uma melhor performance que a carteira global (-3,6%), acabando por ser os activos de "rendimento fixo" a amenizar a quebra da rendibilidade do Fundo (aumentando de 4,4%, em 2007, para 10,1%, em 2008) em resultado de um melhor desempenho do mercado de obrigações.

Desde a sua constituição, o Fundo apresenta uma rendibilidade média anual (medida pela taxa interna de rendibilidade) de 4,17%, sendo que os rendimentos e valias geradas ascendem a € 2.032,5 milhões, 24,4% do seu valor a 31 de Dezembro de 2008. O desempenho mais recente tem provocado a sua diminuição, uma vez que a média dos últimos 10 anos é de 3,6%, dos últimos 5 anos é de 3,25% e dos últimos 3 anos é de apenas 1,43%.

Tendo sido transferido para o Fundo um montante recorde de cerca de € 1.091,9 milhões, o valor acrescentado à carteira no final de 2008 ascendeu apenas a cerca de € 778,6 milhões, o que significa que da sua gestão corrente resultou um decréscimo ao valor do Fundo na ordem dos € 313,2 milhões, para o qual contribuíram negativamente a "variação das valias potenciais" (€ 259,5 milhões); das aplicações realizadas no "mercado monetário líquido" (€ 201,6 milhões); e as "valias realizadas" (€ 56,3 milhões); e, de forma positiva, os "juros corridos" (€ 10,6 milhões) e os "rendimentos", (€ 193,6 milhões).

Quadro III.12 – SS – Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhões de euros)

Descrição	Valor acrescentado em 2007	Valor acrescentado em 2008
Rendimentos	320,0	193,6
Mercado Monetário Líquido	15,6	(201,6)
Valias Realizadas (a)+(b)	57,4	(56,3)
(a) Mais-valias realizadas	-	93,4
(b) Menos-valias realizadas	-	(149,8)
Juros corridos	7,1	10,6
Variação das Valias potenciais	(114,1)	(259,5)
Outros	-	-
Sub-total (valor acrescentado decorrente da gestão da carteira)	**286,0**	**(313,2)**
Dotações do IGFCSS (transferidas ao longo do ano)	634,0	1 091,9
Total	**920,0**	**778,6**

Fonte: IGFCSS

A volatilidade, medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias, mais do que duplicou em 2008, para 5,8%. O aumento significativo do risco é consequência do acréscimo da volatilidade na generalidade dos mercados financeiros de destino dos investimentos do Fundo, depois do emergir da crise financeira, a partir do 2.º semestre de 2007, e da sua intensificação e disseminação dos seus efeitos a nível global.

A.4) Rácio de cobertura das pensões pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O grau de cobertura das pensões do sistema previdencial pelo Fundo aumentou de 79,7% em 2006 para 85,1% em 2007 e para 88,0% em 2008, o que significa que os € 8.338,8 milhões acumulados a 31 de Dezembro de 2008, asseguravam o pagamento de 10,6 meses destas pensões. No que respeita ao total das Pensões, deu-se uma progressão de 58,1% em 2006 para 65,1% em 2008, o que daria para pagar 7,8 meses. Tal como já tinha acontecido em 2006 e em 2007, em 2008 o Fundo cresceu a um ritmo superior ao verificado para as pensões: enquanto o total das pensões cresceu 5,8% (e as do sistema previdencial 6,6%) o Fundo cresceu 10,3%, devido ao volume das transferências de dotações, uma vez que a gestão da carteira produziu, nesse ano, um resultado negativo.

B) Observações e Recomendações

B.1) Economia, eficiência e eficácia da gestão

A crise financeira internacional, o aumento substancial dos montantes sob gestão, as limitações de recursos humanos e de natureza técnica, implicaram alterações significativas na estrutura da carteira do Fundo durante 2008. No final do ano verificou-se um reforço da componente de rendimento fixo em detrimento das classes de rendimento variável, de liquidez e da reserva estratégica. Tal aconteceu, não só por via de um efeito quantidade (privilegiando a aquisição de títulos de dívida que estavam a comportar-se melhor no contexto de crise financeira), como pelo efeito preço (as acções detidas em rendimento variável e na reserva estratégica sofreram fortes desvalorizações representando, agora, uma menor parcela da carteira).

Também a rotação da carteira registou um forte incremento, quer pelo reforço das dotações do Fundo, quer, em particular, devido às referidas alterações na estrutura da carteira, traduzindo, por outro lado, um aumento das comissões suportadas, cujo impacte se fez sentir na rendibilidade registada.

Os dois principais objectivos de médio e longo prazo para a gestão do Fundo (obtenção de uma rendibilidade média superior ao custo médio da dívida pública e rendibilidade média anual positiva no triénio), não foram atingidos no final de 2008, uma vez que a rendibilidade média dos últimos cinco anos foi inferior ao custo da dívida pública em 0,73% e a rendibilidade média anual dos três últimos anos foi negativa em 0,74%.

A gestão da carteira superou em 0,13% o *benchmark* de referência. No entanto, durante 2008, apenas cerca de 40% da carteira esteve a ser gerida contra esse *benchmark* (face a cerca de 97% em 2007) uma vez que ainda estava a proceder-se ao rebalanceamento da componente de dívida pública portuguesa (passagem de valorização em convergência para valorização a mercado), e as componentes de Imobiliário e dívida privada não dispunham de meios humanos afectos em permanência. Os custos de gestão, de transacção e de custódia, medidos em percentagem do montante médio sob gestão, aumentaram ligeiramente, de 0,057% em 2007 para 0,059% em 2008.

Relativamente à gestão do Fundo, em 2008, importa salientar o seguinte:

- foram tomadas medidas com vista à diversificação do risco de falência de contrapartes, limitando o montante de exposição de cada banco e utilizando, preferencialmente, bilhetes do tesouro e fundos passivos;

- a reestruturação da carteira, operada no segundo semestre de 2008, privilegiou novos instrumentos de investimento colectivo com carácter passivo que permitem custos de comissões e despesas relativamente reduzidos. No caso dos *Exchange Traded Funds*, a minimização do risco de contraparte implicou a utilização de instrumentos "réplicas originais";
- a possibilidade de recorrer a mandatos externos de gestão de parcelas do Fundo não avançou uma vez que a conclusão dos estudos efectuados apontaram para custos superiores aos incorridos pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, sem garantia de obtenção de *excess return* superior;
- não existe evidência de que a selecção dos investimentos que compõem a "reserva estratégica" resulte duma efectiva e sólida análise das oportunidades do mercado e de que o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP disponha de capacidade de análise e controlo do desempenho desses investimentos, que visam gerar, no médio/longo prazo, uma rendibilidade superior à proporcionada pelas outras classes de investimento;
- a participação em dois fundos imobiliários sediados em *off-shores* (Ilha de Jersey, Reino Unido), que faziam parte da carteira do Fundo, o *Henderson CLOF* e o *Henderson UK Shopping Center* (avaliados em € 47,0 milhões a 31 Dezembro de 2007), foram vendidos ao *FEI Caixagest Imobiliário Internacional* por contrapartida da aquisição de unidades de participação neste último fundo, porém com direito de preferência na sua venda.

Recomendação 83 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda ao Governo que:

a) Assegure que as decisões de investimento relativas à "Reserva estratégica" do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social sejam sempre fundamentadas e publicitadas e que o desempenho desses investimentos seja objecto de efectivo acompanhamento e controlo;

b) Defina e publicite orientações sobre a detenção, directa ou indirecta, por parte de entidades públicas de produtos financeiros emitidos por entidades sedeadas em off-shores.

CAIXA 4 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

A Caixa Geral de Aposentações, IP foi criada em 1929 e tem sido, desde então, o organismo responsável pela gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos que, vinculados a qualquer título, exerçam funções na administração central, regional e local. Até ao final do ano de 2005, esta entidade era a única com responsabilidades nesta matéria, designadamente, no que respeita às pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e guarda nacional republicana), de sobrevivência e de outras de natureza especial (pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados à Pátria), exclusividade que perdeu com a aprovação da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro[1], onde foi determinado que os novos funcionários públicos passariam, obrigatoriamente, a ser inscritos no regime geral da segurança social, medida que, no futuro, conduzirá à extinção deste organismo, passando os respectivos encargos a ser da responsabilidade da segurança social.

Os subscritores desta entidade são, na sua grande maioria, funcionários e agentes administrativos, civis e militares, da administração pública central, local e regional, estando, no entanto, também abrangidos pelo regime de previdência da Caixa Geral de Aposentações, IP, os magistrados, eleitos locais e deputados (por opção), professores do ensino particular e cooperativo e trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos[2].

Nos pontos seguintes apresenta-se um resumo da evolução física e financeira da situação da Caixa Geral de Aposentações, IP no período 2006/2008[3], havendo, em algumas das análises realizadas, referência a ciclos temporais mais longos.

Aposentados, Pensionistas e Subscritores da Caixa Geral de Aposentações

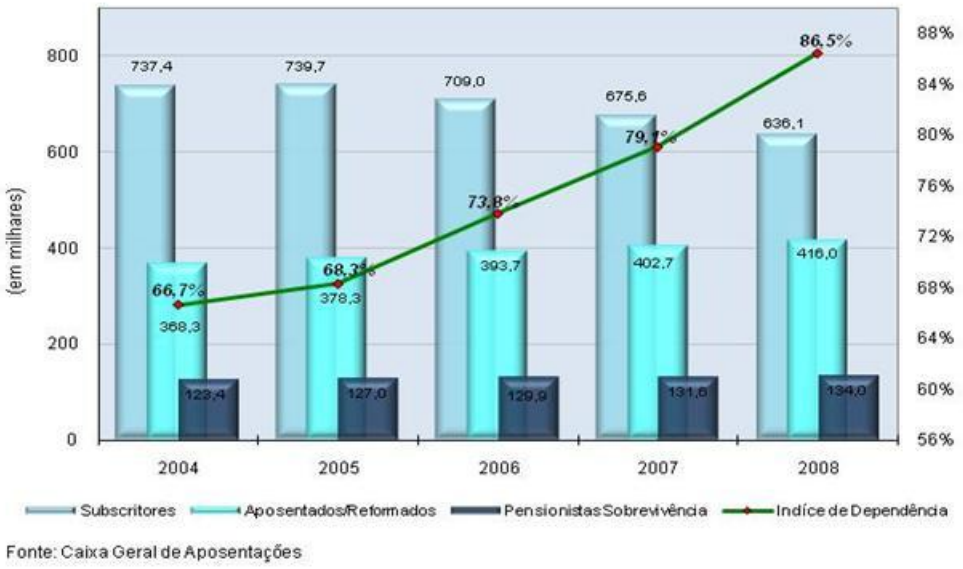
O número total de aposentados da Caixa Geral de Aposentações, IP atingiu, no final de 2008, 416.012 indivíduos (mais 13.347 que em 2007), sendo cerca de 241.314 do sexo masculino (58,0%) e 174.698 do sexo feminino (42,0%). A evolução evidenciada por esta população nos anos aqui analisados (veja-se Gráfico seguinte), denota, em termos totais, um crescimento de 2,3% no período 2006/2007 e de 3,3% no período seguinte, havendo a destacar que este incremento foi mais vincado no grupo do sexo feminino que no do sexo masculino (4,6% e 6,3%, respectivamente em 2006/2007 e 2007/2008 para o primeiro, face aos 0,8% e 1,2%, nos mesmos períodos, para o segundo).

[1] Cfr., complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

[2] Desde 1996 foram integrados na Caixa Geral de Aposentações, IP os Fundos de Pensões das seguintes empresas, ficando esta entidade responsável pelos encargos com as respectivas pensões de aposentação, tendo, para o efeito, sido constituídas reservas especiais: BNU, 1996; DRAGAPOR, 1998; RDP I, 1999; INDEP, 2002; CTT, 2003; RDP II, 2003; INCM, 2004; ANA, 2004; NAV, 2004; CGD, 2004 (apenas relativo ao tempo de serviço prestado, por trabalhadores, à empresa entre 1 de Janeiro de 1992 e 31 de Dezembro de 2000). Por outro lado, no âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República, a Caixa Geral de Aposentações, IP ficou responsável pelo pagamento das pensões, cuja reserva foi constituída em 1997, com as verbas então recebidas do Território de Macau.

[3] Os elementos aqui sintetizados constam, no essencial, do Anexo IV ao Relatório n.º 5/2009 – AEO-SS, de 14 de Julho (Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social – Janeiro a Dezembro de 2008), disponível em www.tcontas.pt.

Gráfico** III.19 – **CGA – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

No que respeita às idades dos aposentados, cerca de 86,4% estão incluídos na faixa etária compreendida entre os 50 e os 79 anos, no âmbito da qual o escalão etário dos 60 aos 69 anos é o mais representativo, abarcando 40,3% dos indivíduos nesta situação.

Quanto aos subscritores, o seu número total sofreu, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de 39.450 indivíduos (menos 5,8%), fixando-se, em 2008, em 636.110 indivíduos, dos quais 281.992 homens (44,3%) e 354.118 mulheres (55,7%). A análise da distribuição desta população por escalões etários revela que o mais expressivo é o que abrange subscritores entre os 40 e os 49 anos (35,1%), enquanto quase 90% têm idades compreendidas entre os 30 e os 59 anos.

A evolução do índice de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores denota, no quinquénio ilustrado no Gráfico anterior, um aumento gradual de 66,7% em 2004, para 86,5% em 2008, o que perfaz uma subida de 19,8 pontos percentuais neste período, sendo manifesto um crescimento mais célere deste indicador nos últimos três anos. Este facto é consequência do progressivo aumento do número de aposentados e pensionistas[1], face ao decréscimo continuado do número de subscritores, circunstância resultante, quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente, do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, quer de questões de natureza política, uma vez que o pendor decrescente do número de subscritores é fruto, em particular, da obrigatoriedade, desde 1 de Janeiro de 2006, de inscrever todos os novos funcionários públicos no regime geral da segurança social[2]. Por último, saliente-se que a actual lei conduzirá, inevitavelmente, à acentuação desta tendência, ou seja, à ampliação do índice de dependência.

[1] Nos últimos três anos o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 91.725 indivíduos (mais 33.066 em 2006, 27.025 em 2007 e 31.634 em 2008).

[2] Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, conjugado com o Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

Fontes de Financiamento da Caixa Geral de Aposentações

As receitas totais cobradas pela Caixa Geral de Aposentações, IP aumentaram cerca de € 486,8 milhões de 2006 para 2007 (de € 7.033,9 milhões para € 7.520,7 milhões), o que representou, face ao ano anterior, um acréscimo na ordem dos 6,9%. No período subsequente, embora mais moderado, observou-se um novo crescimento do volume das receitas em cerca de € 324,5 milhões, para € 7.845,2 milhões, o que traduziu uma variação homóloga de cerca de 4,3%[1]. As quatro principais parcelas das fontes de financiamento deste organismo, "quotizações", "entregas para pagamento de pensões e outras prestações", "dotação do Orçamento do Estado" e "IVA consignado à Caixa Geral de Aposentações, IP", representaram, no seu conjunto, relativamente ao total das receitas (não considerando os montantes relativos aos saldos transitados das gerências anteriores), 94,2% em 2006, 94,3% em 2007 e 92,9% em 2008.

Quadro III.13 – CGA I – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2006	2007	2008	Δ% 2007/06	Δ% 2008/07
Quotizações	**2 090,63**	**2 290,43**	**2 298,32**	**9,6**	**0,3**
Quotas	1 483,62	1 476,68	1 433,21	(0,5)	(2,9)
Comparticipação de Entidades	607,02	813,76	865,11	34,1	6,3
Dotação do Orçamento de Estado	**3 266,21**	**3 520,18**	**3 628,55**	**7,8**	**3,1**
Contribuição do Estado*	3 040,35	3 291,45	3 396,10	8,3	3,2
Responsabilidade Estado Pag. Pensões	225,85	228,73	232,45	1,3	1,6
IVA consignado à CGA	485,49	466,68	530,87	(3,9)	13,8
Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações**	632,62	728,49	673,21	15,2	(7,6)
Outras Receitas	27,22	33,03	30,92	21,4	(6,4)
Transferência DL n.º 240-A/2004 (CGD)	0,00	0,00	0,00	-	-
Transferência DL n.º 240-B/2004 (ANA)	0,00	0,00	0,00	-	-
Transferência DL n.º 240-C/2004 (NAV)	16,60	0,00	0,00	(100,0)	-
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	12,01	9,17	8,95	(23,7)	(2,4)
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	0,26	0,04	0,00	(84,1)	(100,0)
Transferência DL n.º 291/2003 (RDP)	0,69	0,00	0,00	(100,0)	-
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	343,42	380,18	404,03	10,7	6,3
Empréstimos bancários	0,00	0,00	97,01	-	-
Saldo transitado da gerência anterior	158,79	92,48	173,35	(41,8)	87,4
Total sem Saldo da Gerência Anterior	**6 875,13**	**7 428,20**	**7 671,86**	**8,0**	**3,3**
Total	**7 033,93**	**7 520,68**	**7 845,21**	**6,9**	**4,3**

* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado"

** Designado pela CGA como "Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações"

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

[1] Se não se considerassem os *Saldos transitados das gerências anteriores*, estas variações cifrar-se-iam, respectivamente, em 8,0% e 3,3%.

As "dotações do Orçamento do Estado" são a fonte de financiamento mais importante desta instituição, representando, em 2008, 47,3% das receitas totais[1] (cerca de € 3.628,6 milhões, o que, face ao ano anterior, representou um acréscimo de cerca de € 108,4 milhões). A parcela relativa ao "IVA consignado à Caixa Geral de Aposentações, IP"[2] ganhou especial relevância a partir de 2006 quando representou cerca de 7,1% das receitas totais (€ 485,5 milhões), atingindo, em 2007, os € 466,7 milhões, o que significou 6,3% das verbas arrecadadas nesse ano, fixando-se, em 2008, em cerca de € 530,9 milhões, o que representou 6,9% do total das receitas desta instituição. As receitas provenientes de "quotizações" ascenderam, em 2008, a cerca de € 2.298,3 milhões (mais 0,3% que em 2007), montante que representou 30% dos recursos financeiros totais obtidos nesse ano. Na parte das receitas relativas a "entrega para pagamento de pensões e outras prestações"[3], verificou-se, de 2007 para 2008, um decréscimo de 7,6%, fixando-se este montante em € 673,2 milhões (8,8% das receitas totais da instituição), enquanto as receitas provenientes da "comparticipação de entidades"[4] têm registado, nos últimos anos, contínuos acréscimos, atingindo, em 2008, cerca de € 865,1 milhões (6,3% acima do arrecadado em 2007), o que significou 11,3% das receitas totais auferidas neste ano.

Note-se, por último, que a Caixa Geral de Aposentações, IP contraiu, em 2008, um empréstimo no montante de € 97,01 milhões, situação que não ocorreu nos dois anos anteriores, o qual não foi precedido de parecer do Instituto Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP[5].

No quadro seguinte exibem-se os montantes das reservas constituídas na Caixa Geral de Aposentações, IP por cada uma das empresas de capitais públicos que integraram os seus fundos de pensões nesta instituição e o valor desses fundos no início e fim do ano económico de 2008.

[1] Não considerando o valor do *Saldo transitado da gerência anterior*.

[2] Cfr. artigo 3.º da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, onde ficou definido que, até 31 de Dezembro de 2009, "*a receita do imposto sobre o valor acrescentado resultante do aumento da taxa normal operada pela presente lei, reportada à cobrança efectuada a partir da respectiva entrada em vigor e às operações tributáveis ocorridas a partir do mesmo período, é consignada, em igual proporção, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações*". Note-se que apesar da redução da taxa do IVA de 21% para 20%, ocorrida no 2.º semestre de 2008, o artigo 3.º da Lei n.º 28-A/2008, de 27 de Junho, que altera o código do IVA, mantém a consignação desta receita, equivalente a 2 pontos percentuais da respectiva taxa, um para a Segurança Social e outro para Caixa Geral de Aposentações, IP.

[3] Importâncias entregues pelas entidades empregadoras resultantes de encargos incorridos com pensões de aposentação de beneficiários abrangidos por disposições legais que permitem a aposentação antecipada (antes de completarem o tempo de serviço previsto na lei).

[4] Nos termos previstos em legislação diversa, designadamente, as respectivas leis orgânicas, até 2005 inclusive, no artigo 20.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, em 2006, no artigo 19.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, em 2007 e no artigo 18.º da Lei 67-A/2007, de 31 de Dezembro, em 2008.

[5] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 2.1 do Volume II deste Parecer.

Quadro III.14 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2008	Reserva em 31-12-2008	Relação entre Reserva em Dezembro de 2008 e a Reserva no ano de constituição
Empresa*	Ano de constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)x100
BNU	1996	254,25	92,53	72,37	28,5%
DRAGAPOR	1998**	7,68	7,05	6,95	90,5%
RDP I	1999	28,43	18,52	17,43	61,3%
MACAU	1997	115,16	70,42	57,72	50,1%
INDEP	2002	26,00	14,56	12,69	48,8%
CTT	2003	807,70	397,64	282,27	34,9%
RDP II	2003	47,24	45,41	44,66	94,5%
INCM	2004	***137,80	129,59	127,35	92,4%
ANA	2004	***173,62	154,33	151,29	87,1%
NAV	2004	***235,71	218,50	217,66	92,3%
CGD	2004	***2 504,42	2 275,14	2 256,85	90,1%
Total		**4 338,01**	**3 423,69**	**3 247,24**	**74,9%**

* Com excepção de "Macau", constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

** O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15 de Junho de 1999.

*** Valor reportado a 31 de Dezembro de 2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 7 de Julho de 2005.

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Aplicação de Recursos

No triénio aqui apreciado, as despesas da Caixa Geral de Aposentações, IP (não considerando os saldos da gerência) evoluíram de cerca de € 6.941,5 milhões em 2006, para € 7.347,3 milhões em 2007, fixando-se, em 2008, em, aproximadamente, € 7.845,2 milhões, o que significou um crescimento de 5,8% (mais cerca de € 405,9 milhões) em 2006/2007 e um acréscimo de 6,8% no período imediato (mais € 497,9 milhões). Este pendor resulta, essencialmente, do aumento das despesas com Pensões cujos crescimentos homólogos atingiram 6,1% de 2006 para 2007 e 5,4% no período subsequente, o que constituiu variações absolutas de, respectivamente, € 410,4 milhões e € 387,6 milhões. Sendo a principal componente das despesas da Caixa Geral de Aposentações, IP, as pensões representaram, neste período, respectivamente, 97,6%, 97,8% e 96,5% dos gastos totais realizados (não considerando os montantes relativos aos saldos de gerência), o que, em termos absolutos, significou gastos de cerca de € 6.773,7 milhões em 2006, € 7.184,1 milhões em 2007 e € 7.571,7 milhões em 2008. Destes montantes, um pouco mais de 90% são referentes ao pagamento de pensões de aposentação (que registaram, em termos homólogos, uma desaceleração de cerca de 0,9 pontos percentuais face ao período precedente) e os restantes 10% respeitam à liquidação de pensões de sobrevivência (eventualidade que, em 2008, conheceu um crescimento superior em 1,4 pontos percentuais comparativamente ao registado em 2007).

Quadro III.15 – CGA – Aplicação de recursos

(em milhões de euros)

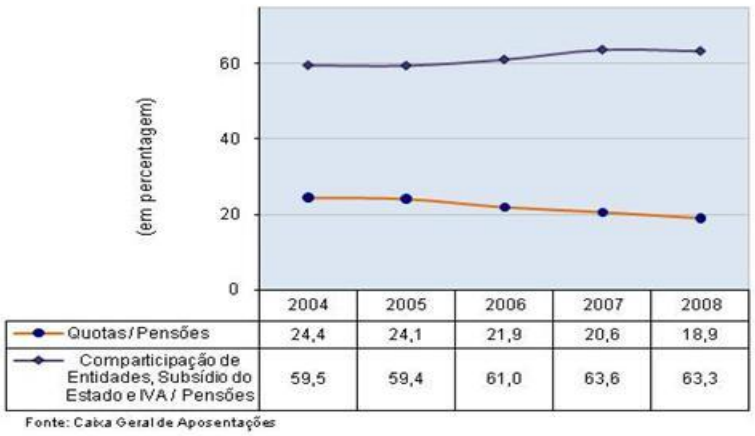
Aplicação de Recursos	2006	2007	2008	Δ% 2007/06	Δ% 2008/07
Pensões	**6 773,74**	**7 184,09**	**7 571,71**	**6,1**	**5,4**
Aposentação	6 116,01	6 501,60	6 853,91	6,3	5,4
Sobrevivência	657,73	682,49	717,80	3,8	5,2
Outras Prestações	44,68	43,84	45,58	(1,9)	4,0
Outras Despesas	31,39	36,33	32,24	15,8	(11,3)
Encargos Financeiros	0,15	0,90	1,55	500,0	72,2
Transferências Instituições Comunitárias	1,77	1,41	2,19	(20,3)	55,2
Aplicações Financeiras	89,72	80,76	94,93	(10,0)	17,5
Amortizações empréstimos bancários	0,00	0,00	97,01	-	-
Saldo da Gerência	92,48	173,35	0,00	87,4	-
Total sem Saldo da Gerência	**6 941,45**	**7 347,33**	**7 845,21**	**5,8**	**6,8**
Total	**7 033,93**	**7 520,68**	**7 845,21**	**6,9**	**4,3**

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

A capacidade de cobertura das despesas com pensões através das quotas mensais pagas pelos subscritores tem registado, nos últimos anos, uma progressiva diminuição. Na realidade, se de 2004 para 2005 se verificou um declínio quase imperceptível deste rácio (0,3 pontos percentuais), nos períodos seguintes as quebras foram bem mais marcadas: 2,2 pontos percentuais, em 2006/2005; 1,3 pontos percentuais em 2007/2006; e 1,7 pontos percentuais em 2008/2007. Conclui-se, portanto, que no decurso deste quinquénio, a capacidade das receitas das quotas cobrirem as despesas com as pensões, enfraqueceu cerca de 5,5 pontos percentuais[1].

Gráfico III.20 – CGA – Índice de cobertura das despesas com pensões



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

[1] Como atrás já se fez notar, este fenómeno está estreitamente correlacionado com a perda de novos subscritores originada pela entrada em vigor da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, que obriga à inscrição dos novos funcionários públicos no regime geral da segurança social.

Em consequência do atrás referido, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas de contribuições do Estado, das comparticipações de entidades e do IVA consignado à Caixa Geral de Aposentações, IP, apesar do ligeiro decréscimo verificado em 2008 face a 2007, tem vindo a registar um aumento considerável ao longo do período analisado, evoluindo de 59,5% em 2004, para 63,3% em 2008. Assim, infere-se que o comportamento dos índices de cobertura espelhados no Gráfico anterior, resultam, em particular, de uma dinâmica de crescimento mais acelerada manifestada pelas despesas com pensões (6,0% no período de 2004 para 2005; 6,8% de crescimento homólogo em 2005/2006; 6,1% no período seguinte; e 5,4% em 2008 face a 2007), relativamente ao crescimento homólogo das receitas arrecadadas provenientes do pagamento de quotas pelos subscritores que, no decurso deste quinquénio, apenas foi positivo em 2005 face a 2004 quando observou um crescimento de 4,7%, tendo registado, nos anos posteriores, decréscimos de 3,1%, 0,5% e 2,9%, respectivamente em 2006/2005, 2007/2006 e 2008/2007.

CAPÍTULO IV

ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

IV – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

4.1 – Considerações Gerais

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, aprovado em plenário geral de 19 de Dezembro de 2007, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações, nos diferentes domínios sob análise, procedendo-se neste capítulo à avaliação do seu grau de acolhimento. Para essa avaliação foi tida em conta, para além da informação obtida no decurso de auditorias e outras acções de controlo realizadas no âmbito da elaboração do presente Parecer, a informação prestada, em Agosto e Setembro de 2009, pelas respectivas tutelas[1] sobre o grau de acolhimento das referidas recomendações.

4.2 – Grau de Acolhimento

No quadro seguinte encontra-se reflectida a situação de 98 das 100 recomendações formuladas pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, uma vez que as restantes duas se encontram ultrapassadas por extinção do respectivo objecto.

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	33	34%
Parcialmente acolhidas	46	47%
Não acolhidas	19	19%
Total	**98**	**100%**

Conforme se evidencia no quadro anterior, a maioria das recomendações (81%) foram já implementadas, total (34%) ou parcialmente (47%).

Relativamente às recomendações não implementadas, a maioria respeita a observações de "Legalidade e regularidade" e de "Correcção dos valores apresentados na Conta", com pesos idênticos, como se evidencia no quadro seguinte:

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	15	13	7	45%	28%	37%
Correcção dos valores apresentados na Conta	7	19	6	21%	41%	32%
Economia, eficiência e eficácia da gestão	5	3	1	15%	7%	5%
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	6	11	4	18%	24%	21%
Outras	-	-	1	-	-	5%
Total	**33**	**46**	**19**	**100%**	**100%**	**100%**

Das 19 recomendações ainda não implementadas, 18 respeitam à Administração Central e uma à Segurança Social.

[1] Ministros das Finanças, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, da Economia e da Inovação, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, do Trabalho e da Solidariedade Social e da Cultura.

4.2.1 – Recomendações não acolhidas pela Administração Central

Enquadrando as recomendações de acordo com a tipologia definida pelo Tribunal e seguindo a ordem dos domínios analisados, procede-se, de seguida, à análise da justificação apresentada pelas respectivas tutelas para o não acolhimento das 18 recomendações acima referidas.

a) Legalidade e regularidade

Relativamente às recomendações respeitante a questões de legalidade e regularidade não foram acolhidas seis, duas das quais (33%) já tinham sido formuladas em anteriores Pareceres.

PIDDAC

Recomendação 19 – PCGE/2006

> *O Tribunal recomenda o cumprimento integral da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que definem o regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central.*

Na resposta do Ministro das Finanças foi evidenciado que as verbas em questão se referem aos projectos executados por empresas públicas e institutos da segurança social, beneficiários de transferências do Orçamento do Estado, encontrando-se inscritas no Sistema de Informação do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (SIPIDDAC) com o objectivo de os serviços integrados que disponibilizam as transferências do Orçamento do Estado acompanharem a sua execução.

Apesar do referido sobre as questões operacionais de acompanhamento da execução do PIDDAC, esta recomendação não foi acolhida dado que com o procedimento adoptado não é possível apurar a execução efectiva dos serviços integrados, a qual deveria estar devidamente evidenciada na Conta Geral do Estado.

Dívida pública

Recomendação 40 – PCGE/2006

> *O Tribunal recomenda que sejam criadas contas de operações específicas do Tesouro, por tipo de dívida e investidor de forma a garantir a correcta classificação do produto dos empréstimos.*

O Ministro das Finanças considera esta recomendação acolhida, apesar de referir na sua resposta que *"embora não tenham sido criadas as contas sugeridas pelo TC, a CGE de 2008 apresenta as receitas de passivos financeiros por tipo de dívida e credor".*

Com efeito, não foram criadas as referidas contas, donde resultou que uma parte da receita de passivos financeiros foi incorrectamente classificada, conforme se dá conta no Capítulo II do presente Volume, ponto 2.6.

Recomendação 43 – PCGE/2006

> *Reitera-se a recomendação formulada em anteriores Pareceres no sentido de ser revisto o critério adoptado para o financiamento das despesas de funcionamento do Instituto de Gestão do Crédito Público.*

O Ministro das Finanças limita-se a confirmar o seu não acolhimento, remetendo para os Estatutos do IGCP.

Património financeiro

Recomendação 47 – PCGE/2006

> *Recomenda-se ao Governo, através do Ministro da Economia e Inovação, que promova a clarificação do enquadramento normativo das operações de recuperação de créditos, particularmente das que decorram de rescisão de contratos de concessão de incentivos.*

Embora o Ministro da Economia e da Inovação tenha referido, na sua resposta, que se encontrava *"em fase de publicação o respectivo Despacho Normativo"*, verifica-se que o Despacho Normativo n.º 31/2009, entretanto publicado, continua a não prever operações daquela natureza.

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 57 – PCGE/2006

> *Face a esta omissão reiterada, o Tribunal recomenda à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre as transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.*

O Ministro das Finanças considera esta recomendação acolhida, referindo que as *"(...) instruções divulgadas nas circulares (...) relativas à preparação dos orçamentos de 2008 e 2009, respectivamente, incluem normas para a desagregação em alíneas e sub-alíneas ou em artigos e rubricas, de forma a identificar as sociedades ou quase sociedades públicas receptoras ou pagadoras de transferências de ou para o Estado"* e que os *"mapas de desenvolvimentos evidenciam estes valores"*. No entanto, essa informação continuou a não ser apresentada de forma sistematizada na Proposta de Lei n.º 162/X (Orçamento do Estado para 2008), conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 60 – PCGE/2006

> *O Tribunal recomenda, mais uma vez, que, de futuro, o Mapa XV, relativo ao PIDDAC, explicite não só os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento mas também quais os fundos comunitários envolvidos na execução de cada programa.*

Sobre esta recomendação o Ministro das Finanças informou que a recomendação apenas poderá ser implementada com a substituição do sistema de informação SIPIDDAC, com base no qual é elaborado o Mapa XV, passando toda a informação a ficar alojada no Sistema do Orçamento do Estado e no SIGO.

b) Correcção dos valores apresentados na Conta

Das recomendações respeitantes à correcção dos valores apresentados na Conta não foram acolhidas seis, das quais quatro (67%) já tinham sido formuladas em anteriores Pareceres.

Receita

Recomendação 8 – PCGE/2006

> *O Tribunal continua a recomendar que seja encontrada uma forma de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.*

Apesar do Ministro das Finanças continuar a referir que *"essa autonomização já existe"*, verificou-se que a parte da cobrança obtida em execução fiscal relativa a dívidas cedidas voltou a ser contabilizada como receita do Estado e só posteriormente foi abatida para ser entregue ao cessionário.

Despesa

Recomendação 14 – PCGE/2006

> *Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de enquadramento orçamental fazer depender da adopção do POCP (e dos planos sectoriais), em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos mapas mencionados, recomenda-se a sua rápida implementação, visto que os atrasos que já se verificam, e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados naqueles diplomas.*
>
> *Entretanto, dado o enorme atraso na generalização do POCP, recomenda-se o aperfeiçoamento e o controlo da contabilidade de compromissos prevista na Lei de Bases da Contabilidade Pública, integrada na contabilidade orçamental, por forma a que, no final da execução orçamental anual, os "compromissos assumidos" se aproximem da despesa economicamente realizada.*

Apesar do Ministro das Finanças considerar a recomendação parcialmente acolhida, a situação actual é praticamente idêntica à que se observava no ano anterior. Com efeito, as previsões anualmente avançadas para a implementação do POCP, conforme se pode constatar a partir do Parecer sobre a CGE/2001[1], têm vindo a ser sucessivamente adiadas, não estando ainda este Plano de Contas, aprovado no final de 1997, a ser aplicado pela maioria dos serviços.

Recomendação 15 – PCGE/2006

> *O Tribunal reitera a recomendação, constante de anteriores pareceres, relativamente à conta da Assembleia da República, no sentido de serem envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos Mapas obrigatórios da Conta Geral do Estado e não apenas em anexo, de forma isolada. Esta recomendação abrange a execução orçamental dos serviços que funcionam junto da Assembleia da República.*

O Ministro das Finanças considera que esta recomendação deve ser dirigida à Assembleia da República, tendo o seu Conselho de Administração se pronunciado sobre esta questão[2].

[1] Nesse Parecer, com base na informação então prestada pelas competentes entidades, foi referido 2006 como o ano previsto para a conclusão da implementação do POCP.

[2] Cfr. Ponto 3.1 do Volume II.

PIDDAC

Recomendação 20 – PCGE/2006

> *O Tribunal recomenda, novamente, o estudo e a eliminação das causas que conduziram à não consolidação de dados definitivos e fidedignos, devendo ser registados na Conta Geral do Estado apenas os dados definitivos e respeitantes à execução efectiva.*

Na sua resposta, o Ministro das Finanças refere que os Mapas II, 17 e 19, apresentam uma óptica diferente da dos relativos ao Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central. Estes reflectem os pagamentos na tesouraria do Estado e os do Programa de Investimentos a execução financeira, física e material dos projectos, o que só por si justificaria divergências entre eles.

Salienta ainda que reflectindo os mapas do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central a execução efectiva dos projectos e constituindo o SIPIDDAC a única aplicação informática que agrega esta informação, foi permitido aos serviços continuar a registar a informação, para além dos prazos fixados para o registo da mesma no Sistema de Informação de Gestão Orçamental, aplicação informática a partir da qual são produzidos os Mapas II, 17 e 19, para que não se perdesse a execução efectiva dos projectos.

Apesar do referido pelo Ministro das Finanças, a designação dada ao mapa 19 na CGE – *"Investimentos do Plano - Pagamentos efectivos"* – não é condizente com os dados dele constantes na medida em que por pagamentos efectivos se entendem os efectuados aos prestadores de obras públicas, de bens e serviços e o que realmente o mapa evidencia são os "pagamentos" realizados às entidades executoras. Assim, os mapas II, 17 e 19 ao incorporarem, designadamente, os saldos que transitaram na posse dos serviços, sem pelo menos identificarem os valores desta componente, não permitem a comparabilidade da informação e sobrevalorizam os montantes da execução do investimento.

Benefícios fiscais

Recomendação 36 – PCGE/2006

> *Deverá ser criada uma metodologia que permita considerar na despesa fiscal em IRC os benefícios fiscais que concorreram para a formação do prejuízo fiscal, no ano em que este for deduzido.*

Esta recomendação ainda não teve acolhimento dado que, segundo o Ministro das Finanças, *"Tratando-se de um apuramento de grande complexidade, mostra-se necessário construir uma aplicação informática específica para este efeito. Esta aplicação irá ser integrada no âmbito dos projectos informáticos que a Direcção de Serviços de IRC (DSIRC) irá propor à DGITA para implementar no próximo ano".*

Recomendação 37 – PCGE/2006

> *Recomenda-se que seja adoptada uma metodologia de determinação da despesa fiscal em IRC que considere não apenas as majorações mas também a parte do donativo aceite fiscalmente, evitando uma subavaliação muito significativa da despesa fiscal que apura em relação a cada ano.*

Na sua resposta, o Ministro das Finanças refere que *"o acolhimento desta recomendação terá de ser contemplado no âmbito da aplicação informática referida para a recomendação 36".*

c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

No que concerne às recomendações relacionadas com observações de economia, eficiência e eficácia da gestão não foi acolhida uma, já formulada em anteriores Pareceres.

PIDDAC

Recomendação 21 – PCGE/2006

> *O Tribunal recomenda, mais uma vez, um maior rigor no planeamento do PIDDAC, de modo a que não possam ser desvirtuadas a programação e a calendarização aprovadas pela Assembleia da República, bem com a atribuição dos "plafonds" por programa orçamental.*

A recomendação não foi ainda acolhida por que, segundo a informação prestada pelo Ministro das Finanças, *"a atribuição dos plafonds por programas seria desejável no caso em que o Orçamento do Estado fosse apenas elaborado por programas, situação que não sucede".*

Realça-se, contudo, que sobre esta matéria a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, elenca como objectivo de racionalização da preparação e de reforço da gestão e da execução orçamental a estruturação por programas, a qual se deve aplicar, designadamente, às despesas *"(...) de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social; e de investimento co-financiadas por fundos comunitários*" [cfr. artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, alíneas a) e b)].

d) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Quanto às recomendações atinentes à fiabilidade dos sistemas de controlo interno não foram acolhidas quatro, três das quais (75%) já tinham sido formuladas em anteriores Pareceres.

Receita

Recomendação 9 – PCGE/2006

> *O Tribunal reitera a recomendação, já expressa desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, de se providenciar para que os sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para que seja possível determinar qual o universo das operações que serve de base ao apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.*

Apesar do desenvolvimento da aplicação para a gestão dos créditos cedidos referida pelo Ministro das Finanças, continuam a subsistir divergências entre os valores agregados contidos nos relatórios enviados ao cessionário e a informação remetida ao Tribunal, com a discriminação desses valores por crédito cedido.

Património imobiliário

Recomendação 50 – PCGE/2006

> *Com vista a evitar a ocorrência de divergências deverá ser promovida a articulação entre a Direcção-Geral do Orçamento e a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças de modo a permitir que esta entidade, enquanto responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, tenha conhecimento da informação relativa à totalidade da receita e da despesa proveniente das alienações e das aquisições daquele património, por classificação económica.*

O Ministro das Finanças considera a recomendação parcialmente acolhida, referindo que *"Têm-se desenvolvido diversas actividades tendo em vista ultrapassar a situação a que se refere esta Recomendação. Relativamente aos dados de 2008, a DGTF prestou à DGO os mapas discriminados por imóvel e por classificação económica de receita, tendo-se efectuado igualmente, o reporte de informação ao TC".*

Contudo, considera-se que esta recomendação ainda não teve acolhimento uma vez que a finalidade desta recomendação é que a DGTF tenha conhecimento da informação relativa à totalidade da receita e da despesa proveniente das alienações e das aquisições de património imobiliário do Estado, o que não se verificou em 2008, como é comprovado pelas significativas divergências detectadas, em auditoria, entre a informação reportada pela DGTF ao Tribunal e a informação que, neste âmbito, foi registada na Conta Geral do Estado.

Operações de Tesouraria

Recomendação 51 – PCGE/2006

> *Nas actuais circunstâncias, o Tribunal recomenda que a contabilização automática assegure, de forma estável e sustentada, pelo menos 95% da movimentação, considerando ser este o nível adequado à satisfação de uma das condições essenciais para a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro atingir uma situação de fiabilidade tempestiva.*

Apesar de o Ministro das Finanças considerar *"que esta recomendação foi acolhida"*, verificou-se que, em 2008, a contabilização automática apenas representou 84,9% da movimentação e detectou-se que os níveis atingidos em 2006 e em 2007 só foram superiores a 95% porque se encontravam sobrevalorizados por erros de valor exorbitante (e respectivas correcções) que o sistema não deveria admitir, mas admitiu por inexistência de um limite máximo credível para os valores a registar. Face ao exposto, considera-se que esta recomendação ainda não teve acolhimento.

Recomendação 55 – PCGE/2006

> *O Tribunal recomenda ao Ministério das Finanças e da Administração Pública que o sistema de informação, a designar por "Sistema de Informação sobre a Unidade da Tesouraria do Estado" (SIUTE) e gerado pela aplicação do conjunto de procedimentos descrito no ponto 8.3.2 do Capítulo VIII do Volume II do Parecer sobre a CGE de 2006, seja implementado de modo a assegurar informação integral, fiável e tempestiva para avaliar de forma objectiva o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Unidade de Tesouraria, a partir do ano de 2007.*

O Ministro das Finanças considera a recomendação parcialmente acolhida, referindo que *"O IGCP presta mensalmente informação à DGO sobre os depósitos/aplicações de organismos públicos efectuados naquele Instituto, necessária ao apuramento do índice de cumprimento da unidade de tesouraria. Por outro lado, no âmbito da revisão do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, proceder-se-á ao estabelecimento de regras que identifiquem as entidades que estão sujeitas ao Regime da Tesouraria do Estado e à revisão do regime sancionatório de quem não o cumprir. Por sua vez, a DGO tem elaborado regularmente um relatório*

sobre a unidade de tesouraria, não tendo, contudo, ainda sido possível criar um sistema que permita fazer um acompanhamento mensal da situação".

Sem prejuízo dos progressos reportados, ainda não foi implementado o sistema de informação que o Tribunal de Contas considera necessário para a aplicação, controlo e avaliação do cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado a realizar pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública. Face ao reportado, pelo que esta recomendação ainda não teve acolhimento.

e) Outras

Das recomendações enquadradas nesta alínea, não foi acolhida uma, já formulada em anteriores Pareceres.

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 58 – PCGE/2006

> *Face às lacunas dos classificadores das receitas e despesas públicas, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, que o referido diploma seja objecto de intervenção legislativa, no sentido de que as mesmas sejam colmatadas.*

Para o não acolhimento desta recomendação, o Ministro das Finanças refere que *"esta questão deverá ser analisada no âmbito de uma revisão global do classificador económico da receita e despesa"*, já anunciada nos anos anteriores mas ainda não concretizada.

4.2.2 – Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

Conforme já referido, não foi acolhida uma recomendação a qual respeita a uma observação de legalidade e regularidade, não tendo sido formulada em anteriores Pareceres.

a) Legalidade e regularidade

Recomendação 83 – PCGE/2006

> *Dado que a prática administrativa reiterada quanto à concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto carece de adequada lei que a autorize, o Tribunal recomenda ao Governo que pondere a solução mais adequada para o efeito.*

Apesar do Secretário de Estado da Segurança Social considerar a recomendação totalmente acolhida, o Tribunal entende que a inclusão no decreto-lei de execução orçamental do ano de 2008 de uma norma que estabelece que as transferências para os Centros de Cultura e Desporto da Segurança Social são autorizadas por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social não responde às preocupações do Tribunal quanto à necessidade de assegurar uma harmonização global ao nível do sector público administrativo.

4.3 – Considerações Finais

O Tribunal congratula-se pelo acolhimento, total ou parcial, dado à maior parte das recomendações que formulou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

Reitera, porém, a necessidade de ser dada continuidade à implementação das recomendações parcialmente acolhidas, bem como especial atenção às recomendações não acolhidas no sentido de se caminhar para umas contas públicas fidedignas e transparentes e para uma melhor gestão dos dinheiros públicos.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 16 de Dezembro de 2008

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

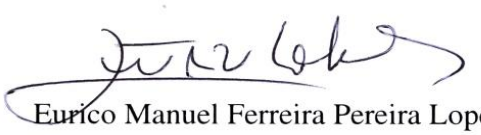
José Manuel Monteiro da Silva, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

António Manuel Fonseca da Silva



Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



João Manuel Macedo Ferreira Dias



António Manuel dos Santos Soares



Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes



José Luís Pinto Almeida



António José Avérous Mira Crespo

Alberto Fernandes Brás

FUI PRESENTE

Manuel F. da Cruz Leal

Ficha técnica

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – *José Manuel Monteiro da Silva*

Neste Volume foram tidos em consideração os contributos a seguir identificados por Capítulo:

Capítulo I – Enquadramento Geral

Elaborado pela **Coordenação Geral**, *com o apoio do* ***Instituto Superior de Economia e Gestão***, *na qualidade de consultor externo*

Capítulo II – Apreciação da actividade financeira da Administração Central

2.1 Processo Orçamental – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

2.2 Execução do Orçamento da Receita – Área de Responsabilidade II
Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

2.3 Execução do Orçamento da Despesa – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

Caixa 1 – Situação Económico-Financeira do Serviço Nacional de Saúde – Área de Responsabilidade VI
Conselheiro Responsável: ***Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes***

2.4 Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – Área de Responsabilidade III
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto de Almeida***

2.5 Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio
Apoios financeiros não reembolsáveis – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

Benefícios fiscais – Área de Responsabilidade II
Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

Caixa 2 – Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – Área de Responsabilidade III
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

2.6 Dívida Pública – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

Caixa 3 – Dívida não Financeira – *Grupo de Trabalho*
Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

2.7 Património do Estado
Património Financeiro – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

Património Imobiliário – Área de Responsabilidade II
Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

2.8 Operações de Tesouraria – Área de Responsabilidade II
Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

2.9 Operações de Encerramento da Conta
Receita – Área de Responsabilidade II
Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

Despesa – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

2.10 Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

2.11 Fluxos Financeiros com a União Europeia – Área de Responsabilidade III
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

Capítulo III – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social

Segurança Social – Área de Responsabilidade VII
Conselheiro Responsável: ***Manuel Henrique de Freitas Pereira***

Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações – Área de Responsabilidade VII
Conselheiro Responsável: ***Manuel Henrique de Freitas Pereira***

Capítulo IV – Acolhimento de Recomendações do Tribunal

Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

Apoios técnicos

Equipa de apoio à Coordenação do Volume I do Parecer sobre a CGE
Auditor – *Luís Queimado*

Departamento de Auditoria I
Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Auditores Chefes**: *António Marta e Francisco Moledo*
Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Rosa Maria Sequeira, Teresa Nunes e Zaida Sousa*
Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Departamento de Auditoria II
Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões;* **Auditor Chefe:** *Vítor Miguel Braz*
Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria João Caldas*, Maria *Umbelina Pires, Marília Carrilho, Marta Maria Gonçalves, Miguel Abrantes, Natália Barbosa, Paulo Duque e Tiago de Moura Gonçalves*
Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Departamento de Auditoria III
Auditor Coordenador: António de Sousa Menezes; **Auditores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*
Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Furtado, Ana Maria Silva, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, José Diniz, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Maria de Fátima Sousa, Maurício Geraldes, Paula Martinho, Teresa Estrela, Teresa Garrido, Teresa Fonseca e Zélia Pereira*
Apoio Informático: *Anabela Janeiro, Magda Sofia Filipe, Kátia Lorena Nobre*

Departamento de Auditoria VI
Auditor Coordenador: *Abílio de Matos*; **Auditor Chefe:** *José Carpinteiro*
Execução técnica: *Maria João Libório e Ruben Rebelo*

Departamento de Auditoria VII
Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*
Execução técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Luís Carlos Martins, Marina Fonseca, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Natália Ventura, Paulo Ramos Costa e Vítor dos Reis Domingos*

Grupo de Trabalho "Dívida não Financeira": *Abílio de Matos, António Botelho de Sousa, António de Sousa Menezes, João Carlos Cardoso, Maria da Luz Carmezim e Pedro Fonseca*

Comissão de revisão do Volume I: *Luís Queimado, Maria Umbelina Pires e Luís Pires Cabral*

Apoio informático geral: *Ana França, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Veloso*

Reprografia: *Afonso Rebelo*

ÍNDICES

ÍNDICE

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER **3**

CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES **9**

I – ENQUADRAMENTO GERAL **13**

1.1 – Envolvente económica **13**

1.1.1 – A crise financeira e económica internacional *13*

1.1.2 – Envolvente internacional *14*

1.1.3 – A economia portuguesa em 2008 ..... *23*

1.1.4 – Análise retrospectiva do cenário de base previsto no orçamento de Estado para 2008 ..... *40*

1.1.5 – Breve análise das políticas que influenciaram a execução orçamental de 2008 ..... *43*

1.1.6 – Condicionantes estruturais das finanças públicas *46*

1.2. – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2008 ..... **57**

1.2.1 – Execução orçamental por subsectores *57*

1.2.2 – Conta consolidada da administração central e da segurança social *62*

1.2.3 – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) *63*

II – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL **69**

2.1 – Processo Orçamental **69**

2.2 – Execução do Orçamento da Receita **72**

2.2.1 – Receita do Estado *73*

2.2.2 – Créditos do Estado objecto de cessão *86*

2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário *90*

2.2.4 – Venda de bens penhorados *91*

2.3 – Execução do Orçamento da Despesa **95**

Caixa 1 – Situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde *104*

2.4 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central **111**

2.4.1 – PIDDAC *111*

2.4.2 – Projecto 3243 – Modernização Tecnológica e Melhoria da Eficiência Energética dos Transportes Públicos – Programa 24 ..... *120*

2.5 – Subsídios, Créditos e outras Formas de Apoio **123**

2.5.1 – Apoios financeiros não reembolsáveis *123*

2.5.2 – Benefícios Fiscais ... *129*

Caixa 2 – Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia ... *136*

2.6 – Dívida Pública ... **140**

2.6.1 – Dívida directa ... *141*

2.6.2 – Dívida garantida ... *151*

Caixa 3 – Dívida não Financeira ... *156*

2.7 – Património do Estado ... **166**

2.7.1 – Património financeiro ... *166*

2.7.2 – Património imobiliário ... *173*

2.8 – Operações de Tesouraria ... **181**

2.9 – Operações de Encerramento da Conta ... **192**

2.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial ... **194**

2.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia ... **197**

III – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL ... **215**

3.1 – Processo Orçamental e Conta ... **215**

3.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social ... **221**

3.3 – Balanço e Demonstração de Resultados ... **231**

3.4 – Sistemas de Informação ... **259**

3.5 – Pensões ... **261**

3.6 – Emprego e Formação Profissional ... **264**

3.7 – Património Financeiro ... **267**

Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações ... *274*

IV – ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL ... **283**

4.1 – Considerações Gerais ... **283**

4.2 – Grau de Acolhimento ... **283**

4.2.1 – Recomendações não acolhidas pela Administração Central ... *284*

4.2.2 – Recomendações não acolhidas pela Segurança Social ... *290*

4.3 – Considerações Finais ... **291**

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1 – Comércio internacional (taxas de variação anual em volume) 17

Quadro I.2 – Evolução do turismo internacional, chegadas internacionais de turistas. (taxas de variação anual) 17

Quadro I.3 – Saldo orçamental (% do PIB) 21

Quadro I.4 – Dívida pública (% do PIB) 21

Quadro I.5 – Fluxos de IDE, por regiões e economias 22

Quadro I.6 – Exportações de mercadorias (taxas de variação nominal) 28

Quadro I.7 – Importações de mercadorias por zonas económicas e países de origem (taxas de variação nominal) 29

Quadro I.8 – Evolução da população desempregada e empregada (variação trimestral, 2008 – 1º T 2009) 32

Quadro I.9 – Taxas de desemprego de longa duração 2008-2009 (evolução trimestral) 32

Quadro I.10 – Taxas de inflação (IHPC) 33

Quadro I.11 – Taxas de actividade e de desemprego por regiões 36

Quadro I.12 – Salário médio mensal líquido por regiões 37

Quadro I.13 – Taxa real de crescimento do PIB e das componentes da despesa, variação do emprego e da taxa de desemprego 40

Quadro I.14 – Variáveis condicionantes da actividade económica 42

Quadro I.15 – Previsões para a economia portuguesa 43

Quadro I.16 – Projecções demográficas 46

Quadro I.17 – Indicadores sobre a Segurança Social 47

Quadro I.18 – Parcerias público-privadas, em exploração, em investimento e em concurso 50

Quadro I.19 – Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2008 51

Quadro I.20 – Reporte do défice e da dívida das administrações públicas 54

Quadro I.21 – Taxas médias de crescimento real anual do PIB 54

Quadro I.22 – Saldo orçamental e dívida pública em %do PIB 55

Quadro I.23 – Portugal – principais indicadores económicos 56

Quadro I.24 – Execução orçamental dos serviços integrados 57

Quadro I.25 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos 59

Quadro I.26 – Segurança Social 61

Quadro I.27 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social 62

Quadro I.28 – Execução do PIDDAC 63

Quadro I.29 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2006-2008 (óptica da contabilidade pública) 65

Quadro II.1 – Comparação da receita prevista com a cobrada 74

Quadro II.2 – Evolução da receita cobrada 75

Quadro II.3 – Peso da receita no PIB 77
Quadro II.4 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva 79
Quadro II.5 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão 87
Quadro II.6 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009 88
Quadro II.7 – Divergências sobre a carteira de créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009 89
Quadro II.8 – Vendas realizadas, por tipo de bens 92
Quadro II.9 – Evolução da despesa consolidada da administração central 95
Quadro II.10 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central 96
Quadro II.11 – Serviço Nacional de Saúde – execução financeira consolidada 105
Quadro II.12 – Stock da dívida ajustado do SNS 106
Quadro II.13 – Estrutura do balanço consolidado do SNS 106
Quadro II.14 – Indicadores financeiros – SNS 107
Quadro II.15 – Indicadores financeiros – Entidades do SPA 107
Quadro II.16 – Indicadores financeiros – Entidades EPE 108
Quadro II.17 – Dívidas das entidades do SNS 108
Quadro II.18 – Receita por cobrar 109
Quadro II.19 – Resultados económicos do SNS 110
Quadro II.20 – Execução do projecto – 2004 a 2008 121
Quadro II.21 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2004 – 2008) 124
Quadro II.22 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais 125
Quadro II.23 – Evolução da despesa fiscal (2004-2008) 130
Quadro II.24 – Previsões, estimativas e despesa fiscal efectiva em 2008 131
Quadro II.25 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto 131
Quadro II.26 – Garantias – 31 de Dezembro de 2008 137
Quadro II.27 – Peso dos juros e amortizações no produto interno bruto 142
Quadro II.28 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas 142
Quadro II.29 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo SFA 142
Quadro II.30 – Dívida efectiva do Estado 143
Quadro II.31 – Produto de empréstimos públicos em 2008 144
Quadro II.32 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública 146
Quadro II.33 – Evolução das despesas com os serviços da dívida e a comissão de gestão 147
Quadro II.34 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2008 160
Quadro II.35 – Créditos sobre o Estado de 74 dos seus principais credores 160
Quadro II.36 – Evolução do património financeiro consolidado 167
Quadro II.37 – Evolução do património financeiro dos serviços integrados 167
Quadro II.38 – Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos 169
Quadro II.39 – Receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis 174

Quadro II.40 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis 174
Quadro II.41 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis 175
Quadro II.42 – Âmbito de cobertura da inventariação 179
Quadro II.43 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2008 181
Quadro II.44 – Evolução do indicador de contabilização automática 182
Quadro II.45 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva 183
Quadro II.46 – Evolução dos fundos na tesouraria do Estado 185
Quadro II.47 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2008 185
Quadro II.48 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2008 187
Quadro II.49 – Indicador para os serviços e fundos autónomos em 31-12-2008 189
Quadro II.50 – Situação de serviços integrados em 31-12-2008 190
Quadro II.51 – Evolução dos fluxos financeiros 194
Quadro II.52 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal – 2008 202
Quadro III.1 – SS – Variação homóloga dos saldos globais de execução efectiva 227
Quadro III.2 – SS – Diferenças de conciliação 233
Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira da Segurança Social 234
Quadro III.4 – SS – Dívidas de terceiros 237
Quadro III.5 – SS – Evolução das dívidas de terceiros 238
Quadro III.6 – SS – Dívida de contribuintes 239
Quadro III.7 – SS – Acréscimos e diferimentos 242
Quadro III.8 – Sistemas de informação 260
Quadro III.9 – SS – Evolução das despesas com prestações de desemprego no período 2004/2008 265
Quadro III.10 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2004/2008 266
Quadro III.11 – Antecipações de verbas por conta de transferências comunitárias 267
Quadro III.12 – SS – Desagregação do valor acrescentado à carteira 271
Quadro III.13 – CGA – Fontes de financiamento 276
Quadro III.14 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões 278
Quadro III.15 – CGA – Aplicação de recursos 279

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1 – PIB real, taxas de variação anual 13
Gráfico I.2 – Taxas de crescimento do PIB por regiões 15
Gráfico I.3 – Taxas de crescimento do PIB na União Europeia 16
Gráfico I.4 – Taxas de inflação IPC 18
Gráfico I.5 – Preço do petróleo Brent 18
Gráfico I.6 – Taxa de câmbio nominal US dólar/euro (médias mensais) 19
Gráfico I.7 – Evolução das taxas de juro nas principais economias 20
Gráfico I.8 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal (2000-2009 1T) 23
Gráfico I.9 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias) 24
Gráfico I.10 – Taxas de crescimento do PIB, consumo privado e consumo público 25
Gráfico I.11 – Procura externa, exportações e quota de mercado (taxas de variação real) 26
Gráfico I.12 – Exportações por grandes categorias económicas (taxas de variação real) 27
Gráfico I.13 – Importações por grandes categorias económicas (taxas de variação real) 28
Gráfico I.14 – Taxas de desemprego em Portugal e na União Europeia 30
Gráfico I.15 – Taxa de desemprego em Portugal 31
Gráfico I.16 – Taxas de desemprego em Portugal em 2007 e 2008 (variação trimestral) 31
Gráfico I.17 – Índice de preços no consumidor 2008/2007 (taxas de variação homólogas) 33
Gráfico I.18 – Índice de preços no consumidor por agregados especiais, 2008/2007 (taxas de variação homóloga) 34
Gráfico I.19 – Taxas de crescimento PIB/pessoa empregada (preços de mercado de 2000) 35
Gráfico I.20 – Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (índice 1999 = 100) 35
Gráfico I.21 – Saldos externos em percentagem do PIB (2000-2008) 38
Gráfico I.22 – Saldos externos em percentagem do PIB (2006-2008) 38
Gráfico I.23 – Posição de investimento internacional (fim de período) 39
Gráfico I.24 – Posição de investimento internacional por sector institucional residente (fim de período) 40
Gráfico I.25 – Projecções para as despesas com a saúde 48
Gráfico I.26 – Projecção do número de estudantes nos vários graus de ensino 49
Gráfico I.27 – Projecção das despesas com educação nos vários graus de ensino (% do PIB) 49
Gráfico I.28 – Previsão de encargos plurianuais com parcerias público-privadas (% do PIB) 52
Gráfico I.29 – Incremento em 2008 dos encargos plurianuais previstos (% do PIB) 53
Gráfico I.30 – Dívida pública em %do PIB 55
Gráfico I.31 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % PIB 63
Gráfico I.32 – PIDDAC por Ministérios (%) 64

Gráfico I.33 – Distribuição do PIDDAC por regiões 64
Gráfico II.1 – Evolução da receita 76
Gráfico II.2 – Taxas de crescimento nominal 76
Gráfico II.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva 79
Gráfico II.4 – Cobrança de créditos do Estado (por período) 88
Gráfico II.5 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada) 88
Gráfico II.6 – Valor das vendas, por tipo de bens 92
Gráfico II.7 – Evolução da despesa consolidada da administração central 95
Gráfico II.8 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2008 112
Gráfico II.9 – PIDDAC disponível e executado por programa orçamental 113
Gráfico II.10 – Taxa de execução por ministério/desvio da taxa média 114
Gráfico II.11 – PIDDAC executado por funções desagregadas 116
Gráfico II.12 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério 117
Gráfico II.13 – Execução por acção – 2004 a 2008 121
Gráfico II.14 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2004 – 2008) 124
Gráfico II.15 – Evolução da despesa fiscal (2004-2008) 130
Gráfico II.16 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto 132
Gráfico II.17 – Balcão Único - Dívida reclamada a 31 de Dezembro de 2008 138
Gráfico II.18 – Capital e adiantamentos a 31 de Dezembro de 2008 139
Gráfico II.19 – Evolução do rácio da dívida/produto interno bruto 140
Gráfico II.20 – Evolução da dívida pública directa no produto interno bruto 141
Gráfico II.21 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão 145
Gráfico II.22 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública 147
Gráfico II.23 – Aplicação das receitas das reprivatizações 169
Gráfico II.24 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva 183
Gráfico II.25 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o sector público empresarial (2004 – 2008) 195
Gráfico II.26 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2008 apresentados na Conta Geral do Estado 198
Gráfico II.27 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2008 199
Gráfico II.28 – Desvios apurados face à previsão das transferências dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia – 2008 200
Gráfico II.29 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2008 203
Gráfico II.30 – Execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, ... 204
Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas 222
Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas 223
Gráfico III.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social 226

Gráfico III.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido 236
Gráfico III.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante 237
Gráfico III.6 – SS – Evolução de disponibilidades 241
Gráfico III.7 – SS – Evolução dos fundos próprios 243
Gráfico III.8 – SS – Evolução do passivo 245
Gráfico III.9 – SS – Evolução dos resultados da conta da segurança social 246
Gráfico III.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais 247
Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros 248
Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários 249
Gráfico III.13 – SS – Evolução da despesa com pensões 262
Gráfico III.14 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2008 263
Gráfico III.15 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade 263
Gráfico III.16 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade 264
Gráfico III.17 – SS – Rendibilidade dos fundos de pensões públicos em 2008 269
Gráfico III.18 – SS – Composição do FEFSS em 31/12/2008 270
Gráfico III.19 – CGA – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência 275
Gráfico III.20 – CGA – Índice de cobertura das despesas com pensões 279

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Apreciação da Actividade Financeira da Administração Central

Recomendação 1 – PCGE/2008 72
Recomendação 2 – PCGE/2008 83
Recomendação 3 – PCGE/2008 83
Recomendação 4 – PCGE/2008 84
Recomendação 5 – PCGE/2008 84
Recomendação 6 – PCGE/2008 84
Recomendação 7 – PCGE/2008 86
Recomendação 8 – PCGE/2008 91
Recomendação 9 – PCGE/2008 93
Recomendação 10 – PCGE/2008 95
Recomendação 11 – PCGE/2008 97
Recomendação 12 – PCGE/2008 98
Recomendação 13 – PCGE/2008 98
Recomendação 14 – PCGE/2008 99
Recomendação 15 – PCGE/2008 100
Recomendação 16 – PCGE/2008 101
Recomendação 17 – PCGE/2008 102
Recomendação 18 – PCGE/2008 103
Recomendação 19 – PCGE/2008 103
Recomendação 20 – PCGE/2008 119
Recomendação 21 – PCGE/2008 119
Recomendação 22 – PCGE/2008 122
Recomendação 23 – PCGE/2008 122
Recomendação 24 – PCGE/2008 126
Recomendação 25 – PCGE/2008 126
Recomendação 26 – PCGE/2008 127
Recomendação 27 – PCGE/2008 128
Recomendação 28 – PCGE/2008 132
Recomendação 29 – PCGE/2008 135
Recomendação 30 – PCGE/2008 149
Recomendação 31 – PCGE/2008 149
Recomendação 32 – PCGE/2008 150

Recomendação 33 – PCGE/2008 151
Recomendação 34 – PCGE/2008 170
Recomendação 35 – PCGE/2008 171
Recomendação 36 – PCGE/2008 172
Recomendação 37 – PCGE 2008 176
Recomendação 38 – PCGE 2008 177
Recomendação 39 – PCGE 2008 178
Recomendação 40 – PCGE 2008 178
Recomendação 41 – PCGE 2008 178
Recomendação 42 – PCGE/2008 191
Recomendação 43 – PCGE/2008 191
Recomendação 44 – PCGE/2008 191
Recomendação 45 – PCGE/2008 191
Recomendação 46 – PCGE/2008 194
Recomendação 47 – PCGE/2008 196
Recomendação 48 – PCGE/2008 197
Recomendação 49 – PCGE/2008 208
Recomendação 50 – PCGE/2008 208
Recomendação 51 – PCGE/2008 209
Recomendação 52 – PCGE/2008 209
Recomendação 53 – PCGE/2008 211
Recomendação 54 – PCGE/2008 211
Recomendação 55 – PCGE/2008 211
Recomendação 56 – PCGE/2008 211
Recomendação 57 – PCGE/2008 212

Apreciação da Actividade Financeira da Segurança Social

Recomendação 58 – PCGE/2008 219
Recomendação 59 – PCGE/2008 219
Recomendação 60 – PCGE/2008 220
Recomendação 61 – PCGE/2008 221
Recomendação 62 – PCGE/2008 221
Recomendação 63 – PCGE/2008 229
Recomendação 64 – PCGE/2008 229
Recomendação 65 – PCGE/2008 230
Recomendação 66 – PCGE/2008 230
Recomendação 67 – PCGE/2008 231
Recomendação 68 – PCGE/2008 250

Recomendação 69 – PCGE/2008 251
Recomendação 70 – PCGE/2008 251
Recomendação 71 – PCGE/2008 252
Recomendação 72 – PCGE/2008 253
Recomendação 73 – PCGE/2008 254
Recomendação 74 – PCGE/2008 254
Recomendação 75 – PCGE/2008 255
Recomendação 76 – PCGE/2008 256
Recomendação 77 – PCGE/2008 256
Recomendação 78 – PCGE/2008 257
Recomendação 79 – PCGE/2008 258
Recomendação 80 – PCGE/2008 259
Recomendação 81 – PCGE/2008 259
Recomendação 82 – PCGE/2008 261
Recomendação 83 – PCGE/2008 273

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Volume II



CAPA: "Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2008
VOLUME II

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente Volume, cuja estrutura reflecte o conteúdo genérico previsto no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, contém os resultados das acções de verificação realizadas no âmbito e com a incidência que seguidamente se referem.

É de salientar que as súmulas dos relatórios de auditoria aprovados autonomamente pelo Tribunal e entretanto divulgados, mesmo que incidentes sobre matérias relacionadas com a Conta Geral do Estado, não integram o Volume II, constando do Volume I as suas conclusões e recomendações de âmbito mais geral.

No capítulo relativo à receita procede-se à apreciação da respectiva execução orçamental e sua contabilização, incluindo a comparação entre previsão e execução e a evolução desta última face à do ano anterior. Esta apreciação é ainda complementada com a análise dos créditos do Estado objecto de cessão no final de 2003 e da criação da contribuição do serviço rodoviário, incluindo o seu impacto na receita de 2008.

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

O capítulo da despesa integra, para além dos resultados da verificação e da apreciação geral da "despesa paga", dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, evidenciada na Conta, o exame da metodologia de apuramento dos prazos médios de pagamento desses organismos, bem como os resultados alcançados na redução desses prazos. Relativamente à concessão de apoios não reembolsáveis procede-se neste Volume à análise global dos valores envolvidos e da sua expressão na Conta Geral do Estado.

Procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado, passados dezoito anos após a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública e do grau de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e dos planos sectoriais), bem como a uma breve análise da forma como foi elaborada a conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social.

O capítulo que integra o Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central compreende a análise da execução financeira global do Programa, sobretudo da sua parcela anual, com especial relevo na previsão orçamental e na execução financeira das diferentes fontes de financiamento, sua afectação pelas prioridades das GOP, pelos diferentes programas orçamentais e classificações orgânica, económica, funcional e sectorial da despesa, na regionalização do investimento e pelo financiamento comunitário, bem como do Capítulo 50.

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

Apesar da inventariação do património do Estado não se encontrar ainda efectuada, do POCP ser ainda objecto de aplicação limitada e da Conta Geral do Estado continuar a não incluir o balanço entre valores activos e passivos, a análise desenvolvida no domínio do património financeiro, tendo por base a informação proporcionada ao abrigo das novas Instruções n.º 1/2008–2.ª Secção, abrange, para além do património de sete entidades do subsector dos serviços integrados, o do subsector dos serviços e fundos autónomos, envolvendo cento e vinte organismos. Procede-se também ao acompanhamento da arrecadação e aplicação das receitas das reprivatizações efectuadas ao abrigo da Lei n.º 11/90.

Quanto ao património imobiliário, procede-se à análise da alienação e da aquisição de imóveis do Estado, incluindo o seu impacto na execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, bem como da implementação do regime jurídico do património público no que se refere ao programa de gestão do património imobiliário e ao programa de inventariação.

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

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

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu artigo 41.º, alíneas d) e i), contempla, respectivamente, a análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado e com a União Europeia, pelo que se procede à análise desses fluxos.

O capítulo referente aos fluxos financeiros com a União Europeia integra a análise das contribuições financeiras nacionais destinadas ao orçamento da Comunidade e as contribuições financeiras do orçamento da União Europeia para o orçamento nacional. Aprecia ainda os períodos de programação 2000–2006 e 2007–2013, e a aplicação dos fundos comunitários referentes, designadamente, ao QCA III e ao QREN, com especial incidência na execução financeira de 2008 e sua relação com a Conta Geral do Estado.

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

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

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

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

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2008, Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, foi aprovada pela Assembleia da República em 23 de Novembro de 2007, tendo sido publicada no Diário da República de 31 de Dezembro de 2007, e entrando em vigor no primeiro dia do ano.

Ao longo do ano, a presente lei não foi objecto de revisão pela Assembleia da República.

1.2 – Decreto de execução orçamental

Dispõe a Lei de enquadramento orçamental (LEO)[1] que *"Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas desta lei que sejam exequíveis por si mesmas."*

Das normas de execução dos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos que mais directamente respeitam à disciplina e controlo orçamental, constantes do decreto-lei de execução orçamental para 2008[2], destacam-se:

a) Aplicação do regime financeiro do Estado

Para o ano de 2008 o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às dos anos anteriores, salientando-se que, embora decorridos mais de 15 anos sobre a aprovação do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, continuou a manter em vigor, para todos os serviços e organismos da Administração Pública não integrados no RAFE, as normas revogadas por esse diploma.

b) Informação a prestar sobre encargos assumidos e não pagos

À semelhança do ano anterior, os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos procedem, trimestralmente, ao registo da informação sobre os encargos assumidos nesse trimestre e não pagos, até ao final do mês seguinte ao trimestre a que se reporta, no suporte informático e de acordo com a metodologia definidos pela DGO[3]. No tocante, aos serviços integrados, passaram a estar obrigados a registar na base de dados de pagamentos a data da factura do fornecedor e a do seu pagamento, procedimento sujeito a auditoria por amostragem pela DGO (artigo 44.º).

c) Informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos

O artigo 43.º do decreto de execução orçamental determina o registo, também em suporte informático definido pela DGO, de informação sobre a execução orçamental, nomeadamente:

[1] N.º 2 do artigo 43.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.
[2] Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, que, nos termos do seu artigo 67.º, produz efeitos a partir de 1 de Janeiro.
[3] Cfr. ponto III 3.1 relativamente aos resultados do tratamento dessa informação.

- Mensalmente, até ao dia 15 do mês seguinte ao qual a informação se reporta, contas da execução orçamental, bem como os balancetes analíticos evidenciando as contas até ao 4.º grau;
- Igualmente com a periodicidade e prazos definidos no ponto anterior, todas as alterações orçamentais das receitas e das despesas;
- Trimestralmente, até ao dia 15 do mês seguinte ao fim do trimestre, informação sobre as operações de financiamento, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas, bem como as previstas até ao final do ano;
- Trimestralmente, até ao dia 30 do mês seguinte ao fim do trimestre, o relatório da execução orçamental, acompanhado do quadro dos indicadores de gestão orçamental, bem como a situação da dívida e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública;
- Até 15 de Fevereiro e até 15 de Agosto, a receita arrecadada no ano e o saldo de gerência anterior, com origem em fundos comunitários, bem como a despesa paga com aquele financiamento;
- Até 30 de Abril de 2008, as contas de execução orçamental do ano anterior, com a estrutura e grau de especificação dos respectivos orçamentos, quer no que respeita a programas e medidas, quer no que respeita a actividades.

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

d) Informação a prestar pelas Regiões Autónomas

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

e) Informação a prestar pelos municípios

Os municípios devem, em cumprimento do previsto na Lei das finanças locais[1], no suporte definido pela DGO, prestar informação sobre os orçamentos e contas trimestrais, nos 30 dias subsequentes respectivamente à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como a sua conta anual, depois de aprovada. Devem igualmente, até ao dia 30 do mês seguinte ao final de cada trimestre, prestar informação sobre os activos e os passivos financeiros, o montante de empréstimos ao abrigo das disposições legais que permitem o seu excepcionamento dos limites de endividamento e o montante de endividamento líquido. Devem também enviar a informação relativa às entidades que integram o sector empresarial local.

[1] Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

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

A DGO pode solicitar a quaisquer entidades públicas que, durante o ano de 2008, façam parte do perímetro das administrações públicas na óptica da contabilidade nacional informação sobre:

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

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

g) Regime duodecimal

Em 2008, à semelhança de anos anteriores, ficaram excepcionadas do regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- Relativas a remunerações certas e permanentes, prémios de desempenho, adicional à remuneração, indemnizações por cessação de contratos e segurança social;
- Encargos de instalações, locação, seguros e encargos da dívida pública;
- Referentes a despesas cujas fontes de financiamento não sejam receitas gerais do Estado ou, caso o sejam, estejam afectas a projectos co-financiados;
- Inscritas no capítulo 50 ("Investimentos do Plano"), referentes a despesas de capital;
- Destinadas à Caixa Geral de Aposentações e as inscritas no capítulo 70 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública;
- De valor anual não superior a € 12.000;
- Relativas a reforços e inscrições;
- Destinadas ao pagamento de bolsas de estudo dos estudantes do ensino superior público e privado, inscritas no orçamento da Direcção-Geral do Ensino Superior;
- Transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias[1]; Transferências relativas a remunerações dos eleitos das juntas de freguesia, previstas no artigo 24.º da Lei do Orçamento de Estado;
- Diversas transferências para a administração local previstas na Lei do Orçamento;
- Dotações orçamentais inscritas no Programa "Presidência Portuguesa União Europeia", bem como destinadas ao pagamento de quotizações internacionais.

[1] A Lei das finanças locais estabelece uma periodicidade trimestral para essas transferências.

Podem, ainda, ser autorizadas antecipações de duodécimos. Assim, face ao regime de excepções, continua a ser de reduzida eficácia o regime duodecimal, como tem sido referido.

h) Fundos de maneio

Tal como em anos anteriores, os fundos de maneio a que se refere o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, podiam ser constituídos em 2008 por valor a definir pelos órgãos dirigentes dos serviços e organismos, ficando, no entanto, a constituição de fundos de maneio por valor superior a um duodécimo das dotações do respectivo orçamento sujeita a autorização do respectivo ministro da tutela e do Ministro de Estado e das Finanças. Foi fixada a data de 9 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam para a liquidação desses fundos.

i) Reposições

O n.º 2 do artigo 20.º manteve em € 25 o montante mínimo de reposição. Tal como nos anos anteriores, não foi represtinado o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto (diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho), tendo, em vez disso, o n.º 1 do artigo 20.º estabelecido que *"A escrituração das reposições deve efectuar-se de acordo com as instruções a emitir pela Direcção-Geral do Orçamento"*.

Essas instruções foram, pela primeira vez, expressas em circular[1] no ano em apreço, como, aliás, havia informado a DGO em sede do contraditório sobre o Parecer sobre a CGE/2006, referindo que *"na sequência da observação feita no Parecer (...) iria incluir as instruções por si emitidas às delegações em Circular Série A para assegurar uma melhor base formal daquele procedimento contabilístico excepcional"*.

1.3 – Alterações orçamentais

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

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através dos artigos 6.º a 9.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, independentemente da sua classificação orgânica e/ou funcional.

De salientar que, apesar da Lei de enquadramento orçamental, que entrou em vigor a partir de 2003, estabelecer no n.º 3 do seu artigo 51.º que *"O Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência*", tal ainda não se concretizou em 2008, pelo que continuaram a aplicar-se as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, diploma que enquadrava as referidas regras no âmbito da anterior Lei de enquadramento do Orçamento do Estado. De referir que o presente decreto-lei de execução orçamental tipifica, em anexo, a forma das diversas alterações orçamentais previstas nas leis de enquadramento orçamental e do OE/2008, estabelecendo a competência para a sua autorização, com referência, nas situações aplicáveis, às disposições correspondentes do Decreto-Lei n.º 71/95.

Na sua resposta, a DGO refere que apresentou *"(...) uma proposta de revisão do Decreto-Lei de alterações orçamentais compatível com a actual Lei do Enquadramento Orçamental (LEO). Essa proposta, porém, não*

[1] Circular n.º 1341, de 21 de Abril de 2008.

acolheu aprovação superior por, na altura, se entender que, perspectivando-se a elaboração de uma nova orçamentação por programas, necessariamente deverá ser alterada a própria LEO, tornando-se assim rapidamente desajustado um Decreto-Lei de alterações orçamentais na vigência da actual LEO. Neste sentido, quanto às alterações orçamentais da competência do Governo, os Decretos de Execução Orçamental anuais têm vindo, desde 2008, a apresentar um anexo que inclui, não só as disposições do actual Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, que ainda se mantêm em vigor, como normas já adaptadas à actual LEO. Julga-se que, até à efectivação da alteração à LEO, esta será a forma mais adequada de integrar num documento único os normativos sobre alterações da competência do Governo que se encontram dispersos."

O Ministro das Finanças, na sua resposta, apresenta a mesma justificação.

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

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)

O montante fixado no Orçamento do Estado para a realização de despesas dos serviços integrados (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no valor de € 121.944,4 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em € 16.371,6 milhões, o que representa um acréscimo de 13,4%. Esse aumento resultou unicamente da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo.

Através desse mecanismo, as receitas efectivas previstas e as dotações para despesas efectivas foram aumentadas em € 1.371,6 milhões (cfr. Quadro I.1 e Quadro I.2), mantendo-se, assim, o défice inicialmente previsto, de € 6.890,6 milhões.

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

(em euros)

Capítulos da receita	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	
		Créditos especiais	
		Em valor	Var. perc.
01 – Impostos directos	14 773 000 000	232 999	0,0
02 – Impostos indirectos	21 660 000 000	47 235 441	0,2
03 – Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	183 180 171	24 504 821	13,4
04 – Taxas, multas e outras penalidades	586 325 458	20 473 980	3,5
05 – Rendimentos da propriedade	415 577 412	59 649	0,0
06 – Transferências correntes	1 058 994 917	(a) 166 301 302	15,7
07 – Venda de bens e serviços correntes	464 081 258	23 578 029	5,1
08 – Outras receitas correntes	36 010 621	27 291 033	75,8
Total das receitas correntes	**39 177 169 837**	**309 677 254**	**0,8**
09 – Venda de bens de investimento	200 000 000	1 217 416	0,6
10 – Transferências de capital	143 919 969	(b) 46 051 089	32,0
11 – Activos financeiros	911 879 780	-	-
12 – Passivos financeiros	81 297 605 793	15 000 000 000	18,5
13 – Outras receitas de capital	470 335	525 108 957	111.645,7
Total das receitas de capital	**82 553 875 877**	**15 572 377 462**	**18,9**
14 – Recursos próprios não comunitários	171 532 374	7 130 000	4,2
15 – Reposições não abatidas	27 679 735	(c) 182 597 905	659,7
16 – Saldo da gerência anterior	14 096 000	(d) 299 784 000	2.126,7
Total das receitas	**121 944 353 823**	**16 371 566 621**	**13,4**
Total das receitas efectivas	**40 646 748 030**	**1 371 566 621**	**3,4**

Os valores obtidos a partir das relações de alterações orçamentais remetidas pela DGO diferem nas situações assinaladas:

(a) € 166.305.139 (mais € 3.837 em relação ao valor da Conta);

(b) € 46.047.252 (menos € 3.837, idem). As diferenças em (a) e (b), que se compensam, referem-se ao Ministério da Administração Interna (Governo Civil do Porto);

(c) € 182.387.905 (menos € 210.000, ibidem);

(d) € 299.994.000 (mais € 210.000, ibidem). As diferenças em (c) e (d), que também se compensam, referem-se ao Ministério da Administração Interna (Governo Civil de Castelo Branco).

Fonte: Mapas I, XX e 10-A da Conta.

Conforme consta do quadro anterior, o aumento da receita efectiva prevista, resultante da abertura de créditos especiais, reflectiu-se, essencialmente, no aumento das previsões das receitas relativas a *"Outras receitas de capital"* (€ 525,1 milhões), *"Saldo da gerência anterior"* (€ 299,8 milhões), *"Reposições não abatidas"* (€ 182,6 milhões), *"Transferências correntes"* (€ 166,3 milhões). Conforme se assinala em notas ao quadro anterior, embora se compensem, verificam-se algumas divergências entre as classificações dos créditos especiais que constam da Conta e as classificações tidas como correctas, de acordo com o comunicado pela respectiva Delegação da DGO ao Tribunal.

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se, por departamento ministerial, as alterações orçamentais resultantes da abertura de créditos especiais. Conforme foi referido, as dotações para despesas efectivas registaram um acréscimo de € 1.371,6 milhões (2,9%) em resultado dessas alterações.

Em termos da despesa efectiva, é de salientar o acréscimo em todos os ministérios, embora seja de destacar as variações nos orçamentos dos Ministérios das Finanças e Administração Pública, em € 694,5 milhões (4,5%), da Defesa Nacional, em € 252,7 milhões (12,9%), da Educação, em € 97,9 milhões (1,7%) e da Justiça, em € 84,7 milhões (7,0%).

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

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		
		Créditos especiais		
		Em valor	Estrutura	Var. perc.
Encargos Gerais do Estado	3 354 203 462	3 995 171	0,3	0,1
Presidência do Conselho de Ministros	208 217 912	14 835 956	1,1	7,1
Negócios Estrangeiros	320 837 566	53 589 138	3,9	16,7
Finanças e Administração Pública (excluindo Passivos Financeiros)	15 573 110 396	694 517 761	50,6	4,5
Defesa Nacional	1 962 020 541	252 687 405	18,4	12,9
Administração Interna	1 619 729 240	58 974 276	4,3	3,6
Justiça	1 215 531 227	84 691 078	6,2	7,0
Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenv. Regional	242 341 629	16 852 745	1,2	7,0
Economia e Inovação	129 296 425	4 992 874	0,4	3,9
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	467 956 094	37 003 584	2,7	7,9
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	210 074 269	11 301 492	0,8	5,4
Trabalho e Solidariedade Social	6 447 004 780	11 524 499	0,8	0,2
Saúde	8 042 161 655	23 097 502	1,7	0,3
Educação	5 930 629 333	97 905 805	7,1	1,7
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 644 596 555	1 854 055	0,1	0,1
Cultura	169 642 739	3 743 280	0,3	2,2
Despesa efectiva	**47 537 353 823**	**1 371 566 621**	**100,0**	**2,9**
Finanças e Administração Pública – Passivos financeiros	74 407 000 000	15 000 000 000		20,2
Total da despesa	**121 944 353 823**	**16 371 566 621**		**13,4**

No que respeita às alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, através da abertura de créditos especiais, à semelhança do que se tem verificado nos últimos anos, nomeadamente, em 2003 e de 2005 a 2007, a dotação do Capítulo 07 – "Gestão da Dívida Pública" do orçamento do Ministério das Finanças, com a classificação económica 10 – "Passivos Financeiros" (amortização da dívida), foi reforçada em € 15.000,0 milhões por contrapartida do aumento da receita inscrita em "Passivos Financeiros", que constitui receita não efectiva.

Tal como se tem referido no Parecer sobre a Conta desses anos, essas alterações orçamentais careciam de autorização da Assembleia da República por, nos termos do artigo 55.º da LEO, as alterações que, como é o caso, aumentam o montante total de um título ou capítulo do orçamento dos serviços integrados são da competência da Assembleia da República, excepto as enumeradas no n.º 2 do mesmo artigo, as quais não incluem as alterações com contrapartida em receitas não efectivas.

Na sua resposta, a DGO refere que *"(...) à semelhança do referido nas respostas aos anteprojectos de Parecer de anos anteriores, a autorização de reforço das dotações do capítulo 07 – "Gestão da Dívida Pública" do Orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com a classificação económica 10 – "Passivos financeiros", efectuou-se com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 116.º da Lei n.º 67-A/2009, de 31 de Dezembro (LOE/2008), dentro dos limites de acréscimo do endividamento líquido global directo estabelecido pela Assembleia da República, e no âmbito da gestão da dívida pública (capítulo XV da LOE/2008). Assim, se tem entendido que aquela autorização emana do órgão competente e é bastante para autorizar a mencionada operação de reforço de uma dotação especificamente destinada a amortização de capital da dívida pública."*.

Tal como observado no Parecer sobre a Conta dos anos referidos, o Tribunal reafirma o seu entendimento de que a Lei de enquadramento orçamental, no que respeita às alterações ao orçamento da despesa dos serviços integrados (artigo 55.º) não permite a abertura de créditos especiais com contrapartida em receitas não efectivas. Salienta-se que disposições de sentido semelhante ao do

referido artigo 55.º constam da Lei de enquadramento orçamental, em relação ao orçamento dos serviços e fundos autónomos (artigo 56.º) e ao da segurança social (artigo 57.º).

Assim, embora o Tribunal reconheça que o processo das alterações orçamentais decorrente da gestão da dívida pública de curto prazo e da execução do programa de troca de dívida, possa ter um regime especial, tem o mesmo de estar expressamente previsto na Lei de enquadramento orçamental, o que continua a não se verificar.

Relativamente ao acréscimo, evidenciado no Quadro I.2, de € 694,5 milhões, na despesa efectiva do Ministério das Finanças e Administração Pública, há a destacar o facto de dois créditos especiais, de cerca de € 466,2 milhões e de € 55,0 milhões (€ 521,3 milhões, no total), constituírem 75,1% daquele valor, bem como 38,0% dos créditos especiais autorizados pelo Governo. Estes créditos especiais foram abertos, na receita, com a classificação económica *outras receitas de capital* (constituindo 99,3% do valor evidenciado no Quadro I.1 com essa classificação) e respeitam a parte da verba recebida da EDP a título de "valor de equilíbrio económico-financeiro"[1].

O referido crédito especial de € 466,2 milhões, com a classificação económica, na despesa, *05.01.01 I – Subsídios/ Sociedades e quase sociedades não financeiras públicas – REN-Redução do défice tarifário*, destinou-se a amortizar o saldo do défice tarifário devido à entidade concessionária da rede nacional de transporte de electricidade[2].

O outro crédito especial, de € 55,0 milhões, com a classificação económica, na despesa, *09.07.02 C – Activos financeiros/ Acções e outras participações/ Dotações de capital – Requalificação e valorização do litoral*, em montante correspondente às receitas provenientes da aplicação da taxa de recursos hídricos pela concessão de barragens hidroeléctricas[3], verba que foi considerada como integrando o referido montante pago pela EDP. Esta dotação orçamental teve por fim a constituição/reforço do capital de sociedades "Polis", do qual foi efectivamente utilizado, em 2008, o montante de € 18,8 milhões[4].

Uma vez que a Lei de enquadramento orçamental confere um carácter excepcional à consignação de receitas, deve ser utilizada apenas quando indispensável, representando a constituição das sociedades "Polis" com as verbas pagas pela EDP um bom exemplo das situações em que não existe um nexo efectivo entre as despesas e as receitas que lhe estão consignadas pelo Governo. A consignação de receitas para a abertura de créditos especiais afecta também a transparência da execução orçamental, uma vez que as dotações orçamentais que o Governo espera constituir através da abertura de créditos especiais não constam do Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República. Observa-se

[1] Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio (regime da utilização dos recursos hídricos), tendo sido previsto o valor de € 759,0 milhões pelo Despacho n.º 16 982/2007 dos Ministros do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e da Economia e da Inovação (publicado no DR, II S., n.º 148, de 02/08/2007).

[2] REN – Rede Eléctrica Nacional. Valor fixado no Despacho n.º 11 171/2008 do Ministro da Economia e da Inovação (publicado no DR, II S., n.º 76, de 17/04/2008), nos termos do Decreto-Lei n.º 237-B/2006, de 18 de Dezembro (regras aplicáveis à recuperação e transmissibilidade do défice tarifário e dos ajustamentos tarifários), e que amortizou o saldo acumulado até 31 de Dezembro de 2007.

[3] Nos termos do n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho (regime económico-financeiro dos recursos hídricos), que estabelece serem estas receitas: *"afectas à realização do capital social de sociedades a constituir para efeitos de concretização de operações de requalificação e valorização de zonas de risco e de áreas naturais degradas situadas no litoral, mediante a inscrição de dotações com compensação em receita no capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública".*

[4] Referente ao capital social das sociedades Frente Tejo (€ 5,0 milhões) e Polis Norte Litoral (€ 13,8 milhões).

ainda que os efeitos da consignação de receitas podem repercutir-se na execução orçamental dos anos seguintes[1].

Ilustrativo desta questão foi, na presente execução orçamental, a abertura de um crédito especial pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças para atribuição de um subsídio de € 9,0 milhões à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, com origem em receita consignada à extinta Direcção-Geral do Património, relativa ao seu saldo de gerência de 2006[2]. Acresce referir que este pagamento não observou o quadro legal[3] sobre a finalidade das receitas consignadas à Direcção-Geral do Património (integrada entretanto na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças), a qual determinava a sua afectação apenas ao pagamento das suas despesas de funcionamento.

Considera-se, assim, nas situações descritas, em que não existe uma relação entre as despesas e as receitas que as financiaram directamente, as dotações orçamentais deveriam ter sido aprovadas pela Assembleia da República, que detém o poder orçamental, através do Orçamento do Estado do ano respectivo ou das correspondentes alterações.

Sobre esta questão, o Ministro das Finanças e a DGO não se pronunciaram, no âmbito do contraditório.

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

Além da abertura de créditos especiais, mencionados no ponto anterior, ao longo da execução orçamental, o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos vários ministérios e capítulos, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República. Estão neste caso as alterações decorrentes de:

- Transferências de verbas previstas no artigo 6.º da Lei do Orçamento;
- Transferências de verbas no âmbito da reestruturação da Administração Pública (artigo 7.º);
- Transferências de verbas no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (artigo 9.º);
- Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais, previstas no n.º 5 do artigo 54.º da Lei de enquadramento orçamental;
- Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, nos termos das alíneas d) do n.º 2 e b) do n.º 4 do artigo 55.º da LEO.

O quadro seguinte sintetiza esse conjunto de alterações.

[1] Ou seja, tendo por conta da importância paga pela EDP a título de "taxa de recursos hídricos" (€ 55,0 milhões), sido utilizado, em 2008, apenas € 18,8 milhões, na constituição de duas sociedades, podem vir a ser constituídas novas sociedades no(s) anos seguinte(s), através do mesmo mecanismo de abertura de créditos especiais (transferência dos saldos não utilizados).

[2] Proveniente da percentagem de 5% do produto da alienação de bens em hasta pública (alínea c) do n.º 1 da Portaria n.º 131/94, de 4 de Março, alterada pelas Portarias n.º 598/96, de 19 de Outubro, e n.º 226/98, de 7 de Abril).

[3] Mencionado na nota anterior.

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

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial		Transferências diversas		Dotação provisional		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
Encargos Gerais do Estado	3 354 203 462	2,8	-	-	7 728 652	1,3	0,2
Presidência do Conselho de Ministros	208 217 912	0,2	-1 368 000	-0,7	164 598	0,0	0,1
Negócios Estrangeiros	320 837 566	0,3	-1 825 108	-0,6	-	-	-
Finanças e Administração Pública (excl. dotação provisional)	89 380 110 396	73,3	-918 000	-0,0	89 983 705	15,4	0,1
Defesa Nacional	1 962 020 541	1,6	-632 000	-0,0	132 754 222	22,8	6,8
Administração Interna	1 619 729 240	1,3	-4 486 227	-0,3	83 784 331	14,4	5,2
Justiça	1 215 531 227	1,0	-865 000	-0,1	-	-	-
Ambiente, Ordenamento Território e Desenv. Regional	242 341 629	0,2	2 316 000	1,0	10 400 516	1,8	4,3
Economia e Inovação	129 296 425	0,1	668 000	0,5	5 674 870	1,0	4,4
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	467 956 094	0,4	-100 000	-0,0	13 908 250	2,4	3,0
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	210 074 269	0,2	-332 627	-0,2	-	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	6 447 004 780	5,3	-354 000	-0,0	14 700	0,0	0,0
Saúde	8 042 161 655	6,6	-1 601 000	-0,0	-	-	-
Educação	5 930 629 333	4,9	15 458 108	0,3	210 427 600	36,1	3,5
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 644 596 555	1,3	-5 717 146	-0,3	10 598 500	1,8	0,6
Cultura	169 642 739	0,1	-243 000	-0,1	17 758 652	3,0	10,5
Subtotal	**121 344 353 823**	**99,5**	**-**	**-**	**583 198 596**	**100,0**	**0,5**
Finanças e Administração Pública (dotação provisional)	600 000 000	0,5	-	-	-583 198 596	-100,0	
Total	**121 944 353 823**	**100,0**	**-**	**-**	**-**		

a) Transferências diversas

O quadro seguinte sintetiza o conjunto das alterações efectuadas ao abrigo das referidas disposições da Lei do Orçamento que implicaram transferência de verbas entre ministérios.

(em euros)

Transferido de:	Valor	Para:	Valor
Artigo 6.º da Lei do OE/2008 (a)			
Administração Interna	3 044 227	Obras Públicas, Transp. e Comunicações	3 044 227
Artigo 7.º da Lei do OE/2008 (b)			
Finanças e Administração Pública	918 000	-	-
Artigo 9.º da Lei do OE/2008 (c)			
Presidência do Conselho de Ministros	1 368 000	Ambiente, Ord. Território e Des Regional	2 316 000
Negócios Estrangeiros	203 000	Economia e Inovação	668 000
Defesa Nacional	632 000	Educação	13 836 000
Administração Interna	1 442 000	-	-
Justiça	865 000	-	-
Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	100 000	-	-
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	3 376 854	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	354 000	-	-
Saúde	1 601 000	-	-
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	5 717 146	-	-
Cultura	243 000	-	-
Subtotal	**15 902 000**	**Subtotal**	**16 820 000**
Programa orçamental 005 – "Cooperação portuguesa para o desenvolvimento"			
Negócios Estrangeiros	1 622 108	Educação	1 622 108
Total	**21 486 335**	**Total**	**21 486 335**

(a) De acordo com o ponto 23 do quadro anexo à LOE referido no artigo 6.º, que previu a transferência até € 3,2 milhões da Direcção-Geral de Infra-estruturas e Equipamentos para o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.

(b) Não se identificam os serviços envolvidos devido ao seu elevado número, conjugado, em alguns casos, com a reduzida expressão financeira das alterações. A verba transferida (€ 918.000) reforçou dotações dos ministérios abaixo assinalados sobre a execução dada à autorização constante do artigo 9.º da LOE.

(c) Não se identificam os serviços envolvidos pelo motivo referido na alínea anterior. A diferença entre origem e destino das verbas (€ 918.000) provém da alteração ao abrigo do artigo 7.º, assinalada acima.

b) Dotação provisional

Na "dotação provisional" do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, foram orçamentados € 600,0 milhões, distribuídos em parcelas iguais para *despesas correntes* e *de capital*. Posteriormente, a parcela relativa a *despesas correntes* foi reforçada em € 250,0 milhões, por contrapartida na destinada a *despesas de capital* e, ainda, em € 56.688, como contrapartida de anulações verificadas nos orçamentos de serviços objecto de reorganização e da aplicação do regime de mobilidade especial. O montante utilizado da "dotação provisional", no seu conjunto, foi de € 583.198.596 (€ 539.888.775 com origem na dotação para *despesas correntes* e € 43.309.821 na dotação para *despesas de capital*), o que representou uma utilização, respectivamente, de 98,2% e de 86,6%, ficando um saldo de € 16.858.092.

Em termos globais, a "dotação provisional" foi utilizada para o reforço de dotações de 12 dos 16 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Justiça, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, e da Saúde), sendo de destacar o reforço nas dotações dos Ministérios da Educação (36,1%), da Defesa Nacional (22,8%), das Finanças e da Administração Pública (15,4%) e da Administração Interna (14,4%), que beneficiaram aproximadamente de 88,6% do total distribuído.

Tal como em anos anteriores, a dotação provisional destinada a *despesas correntes* foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para *despesas com pessoal* (€ 458.922.418), representando

aproximadamente 85,0% do montante distribuído, seguindo-se o reforço para *transferências correntes*, em € 57.095.709, que representou 10,6%.

1.3.3 – Alterações de natureza funcional

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

Quadro I.4 – Alterações de natureza funcional

(em euros)

Funções	Orçamento inicial		Alterações orçamentais	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Estrutura	Acr. perc.
1 – Funções gerais de soberania	**6 863 715 385**	**5,6**	**698 064 003**	**7 561 779 388**	**5,5**	**10,2**
1.01 – Serviços gerais da administração pública	2 411 417 507	2,0	212 408 606	2 623 826 113	1,9	8,8
1.02 – Defesa nacional	1 769 758 908	1,5	334 425 195	2 104 184 103	1,5	18,9
1.03 – Segurança e ordem públicas	2 682 538 970	2,2	151 230 202	2 833 769 172	2,0	5,6
2 – Funções sociais	**27 754 599 393**	**22,8**	**779 925 724**	**28 534 525 117**	**20,6**	**2,8**
2.01 – Educação	7 093 797 863	5,8	378 022 243	7 471 820 106	5,4	5,3
2.02 – Saúde	9 242 504 768	7,6	192 085 298	9 434 590 066	6,8	2,1
2.03 – Segurança e acção sociais	10 549 370 012	8,7	83 438 865	10 632 808 877	7,7	0,8
2.04 – Habitação e serviços colectivos	490 119 667	0,4	82 524 248	572 643 915	0,4	16,8
2.05 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	378 807 083	0,3	43 855 070	422 662 153	0,3	11,6
3 – Funções económicas	**1 582 275 934**	**1,3**	**460 193 631**	**2 042 469 565**	**1,5**	**29,1**
3.01 – Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	573 750 189	0,5	35 141 264	608 891 453	0,4	6,1
3.02 – Indústria e energia	-	-	(a) 466 240 177	466 240 177	0,3	
3.03 – Transportes e comunicações	503 410 675	0,4	-4 460 333	498 950 342	0,4	-0,9
3.04 – Comércio e turismo	-	-	-	-	-	
3.05 – Outras funções económicas	505 115 070	0,4	-36 727 477	468 387 593	0,3	-7,3
4 – Outras funções	**85 743 763 111**	**70,3**	**14 433 383 263**	**100 177 146 374**	**72,4**	**16,8**
4.01 – Operações da dívida pública	80 347 000 000	65,9	15 000 000 000	95 347 000 000	68,9	18,7
4.02 – Transferências entre administrações	4 796 763 111	3,9	16 525 171	4 813 288 282	3,5	0,3
4.03 – Diversas não especificadas (dotação provisional)	600 000 000	0,5	-583 141 908	16 858 092	0,0	-97,2
TOTAL	**121 944 353 823**	**100,0**	**16 371 566 621**	**138 315 920 444**	**100,0**	**13,4**

(a) Crédito especial referente a parte da verba recebida da EDP a título de "valor de equilíbrio económico-financeiro" (cfr. ponto 1.3.1).

Pela análise do quadro anterior verifica-se que a maior variação em termos absolutos ocorreu ao nível de "Outras funções" com um acréscimo de € 14.433,4 milhões, em particular na função 4.01 – "Operações da dívida pública", com um aumento de € 15.000,0 milhões, que representou um incremento de 18,7% em relação ao respectivo valor inicial. Excluindo essas funções de natureza especial, destacam-se as "Funções sociais" com uma variação de € 779,9 milhões, em particular a função "Educação", que registou um acréscimo de € 378,0 milhões. Quanto às "Funções gerais de soberania", as respectivas dotações foram reforçadas em € 698,1 milhões, destacando-se a função "Defesa nacional" (€ 334,4 milhões), que representou 47,9% daquele montante.

1.3.4 – Alterações de natureza económica

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

Quadro I.5 – Alterações de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial		Alterações	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Em valor	Estrutura	Acr.
01 – Despesas com pessoal	13 181 935 386	27,7	815 291 214	13 997 226 600	28,6	6,2
02 – Aquisição de bens e serviços	1 320 251 767	2,8	340 292 979	1 660 544 746	3,4	25,8
03 – Juros e outros encargos	5 041 500 370	10,6	-460 238	5 041 040 132	10,3	-0,0
04 – Transferências correntes	21 433 211 446	45,1	206 224 747	21 639 436 193	44,2	1,0
Administração central	10 522 923 290	22,1	149 756 374	10 672 679 664	21,8	1,4
Estado	2 520 208	0,0	8 542 163	11 062 371	0,0	338,9
Serviços e fundos autónomos	10 520 403 082	22,1	141 214 211	10 661 617 293	21,8	1,3
Administração regional	-	-	-	-	-	
Administração local	2 076 095 528	4,4	9 534 283	2 085 629 811	4,3	0,5
Segurança social	6 391 341 206	13,4	6 654 850	6 397 996 056	13,1	0,1
Outras	2 442 851 422	5,1	40 279 240	2 483 130 662	5,1	1,6
05 – Subsídios	675 710 005	1,4	472 056 013	1 147 766 018	2,3	69,9
06 – Outras despesas correntes	966 966 569	2,0	-527 053 342	439 913 227	0,9	-54,5
Dotação provisional	300 000 000	0,6	-289 832 087	10 167 913	0,0	-96,6
Outras	666 966 569	1,4	-237 221 255	429 745 314	0,9	-35,6
Despesas correntes	**42 619 575 543**	**89,7**	**1 306 351 373**	**43 925 926 916**	**89,8**	**3,1**
07 – Aquisição de bens de capital	738 436 316	1,6	262 652 881	1 001 089 197	2,0	35,6
08 – Transferências de capital	3 076 706 714	6,5	-4 187 387	3 072 519 327	6,3	-0,1
Administração central	1 582 487 665	3,3	-7 370 460	1 575 117 205	3,2	-0,5
Estado	-	-	-	-	-	
Serviços e fundos autónomos	1 582 487 665	3,3	-7 370 460	1 575 117 205	3,2	-0,5
Administração regional	553 530 631	1,2	2 500 000	556 030 631	1,1	0,5
Administração local	763 265 470	1,6	-704 660	762 560 810	1,6	-0,1
Segurança social	13 186 424	0,0	-354 000	12 832 424	0,0	-2,7
Outras	164 236 524	0,3	1 741 733	165 978 257	0,3	1,1
09 – Activos financeiros	784 330 000	1,6	80 093 254	864 423 254	1,8	10,2
11 – Outras despesas de capital	318 305 250	0,7	-273 343 500	44 961 750	0,1	-85,9
Dotação provisional	300 000 000	0,6	-293 309 821	6 690 179	0,0	-97,8
Outras	18 305 250	0,0	19 966 321	38 271 571	0,1	109,1
Despesas de capital efectivas	**4 917 778 280**	**10,3**	**65 215 248**	**4 982 993 528**	**10,2**	**1,3**
Despesas efectivas	**47 537 353 823**	**100,0**	**1 371 566 621**	**48 908 920 444**	**100,0**	**2,9**
10 – Passivos financeiros	74 407 000 000		15 000 000 000	89 407 000 000		20,2
Total	**121 944 353 823**		**16 371 566 621**	**138 315 920 444**		**13,4**

O reforço das dotações para despesas efectivas, no valor de € 1.371,6 milhões (2,9%), resulta do aumento em € 1.306,4 milhões nas dotações para despesas correntes (3,1%) e do aumento em € 65,2 milhões nas dotações para despesas de capital efectivas (1,3%).

Ao nível das dotações de despesas correntes são de salientar os acréscimos referentes a *despesas com pessoal* (€ 815,3 milhões), *subsídios* (€ 472,1 milhões) *aquisição de bens e serviços* (€ 340,3 milhões), e *transferências correntes* (€ 206,2 milhões, dos quais € 141,2 milhões para serviços e fundos autónomos).

Nas *despesas com pessoal*, destacam-se os reforços ocorridos nas dotações dos Ministérios:

- da Educação, em € 310,0 milhões;
- da Defesa Nacional, em € 186,5 milhões;
- das Finanças e da Administração Pública, em € 128,7 milhões.

Saliente-se que o reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 6,2%, superior ao registado no ano anterior (3,4%), continua a revelar uma deficiente previsão orçamental destas despesas.

O acréscimo das dotações para *subsídios* (em 69,9%) respeita quase na sua totalidade ao Ministério das Finanças e Administração Pública (em € 471,6 milhões[1]).

Relativamente à *aquisição de bens e serviços* (em 25,8%) destacam-se os valores referentes aos Ministérios da Defesa Nacional (em € 151,6 milhões), Finanças e da Administração Pública (em € 50,3 milhões) e Administração Interna (em € 40,8 milhões).

No que respeita ao acréscimo nas dotações relativas a *transferências correntes para serviços e fundos autónomos*, são de destacar os reforços das dotações dos estabelecimentos de ensino superior (em € 52,3 milhões), da Caixa Geral de Aposentações (em € 41,0 milhões) e da Autoridade Nacional de Protecção Civil (em € 10,0 milhões).

Relativamente às dotações para despesas de capital, o incremento registado na *aquisição de bens de capital*, em € 262,7 milhões (35,6%), resultou essencialmente dos reforços nos Ministérios da Defesa Nacional (em € 137,9 milhões) e da Educação (em € 58,7 milhões).

O acréscimo nas dotações relativas a *activos financeiros*, em € 80,1 milhões (10,2%), resultou do aumento nas dotações do Ministério das Finanças e da Administração Pública (em € 67,0 milhões[2]) e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (em € 13,1 milhões).

1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisam-se as alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos.

[1] Inclui o crédito especial de € 466,2 milhões, com origem em verba recebida da EDP, destinado a pagamento à REN, referido no ponto 1.3.1.

[2] Inclui o crédito especial de € 55,0 milhões, com origem em verba recebida da EDP, para constituição/reforço do capital de sociedades "Polis", referido no ponto 1.3.1.

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

Quadro I.6 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações		Orçamento final		
	Em valor	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Impostos directos	15 000 000	7 208 592	0,1	22 208 592	0,1	48,1
02 – Impostos indirectos	346 201 558	-17 189 710	-0,3	329 011 848	0,8	-5,0
03 – Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE	6 333 259 260	57 507 000	1,1	6 390 766 260	14,9	0,9
04 – Taxas, multas e outras penalidades	1 553 598 877	94 853 020	1,8	1 648 451 897	3,8	6,1
05 – Rendimentos da propriedade	263 241 023	49 422 690	0,9	312 663 713	0,7	18,8
06 – Transferências correntes	17 322 974 514	788 967 162	15,0	18 111 941 676	42,1	4,6
Administração central	14 969 013 873	315 271 194	6,0	15 284 285 067	35,5	2,1
Estado	10 490 950 856	142 941 426	2,7	10 633 892 282	24,7	1,4
Serviços e fundos autónomos	4 478 063 017	172 329 768	3,3	4 650 392 785	10,8	3,8
Administração regional	7 417 544	2 845 049	0,1	10 262 593	0,0	38,4
Administração local	4 188 341	2 335 639	0,0	6 523 980	0,0	55,8
Segurança social	945 043 390	95 889 634	1,8	1 040 933 024	2,4	10,1
Outras	1 397 311 366	372 625 646	7,1	1 769 937 012	4,1	26,7
07 – Vendas de bens e serviços correntes	932 112 522	130 760 010	2,5	1 062 872 532	2,5	14,0
08 – Outras receitas correntes	72 288 213	173 493 576	3,3	245 781 789	0,6	240,0
Receitas correntes	**26 838 675 967**	**1 285 022 340**	**24,4**	**28 123 698 307**	**65,4**	**4,8**
09 – Venda de bens de investimento	122 017 993	81 834 937	1,6	203 852 930	0,5	67,1
10 – Transferências de capital	2 971 269 325	499 925 403	9,5	3 471 194 728	8,1	16,8
Administração central	1 632 280 310	118 156 363	2,2	1 750 436 673	4,1	7,2
Estado	1 586 992 613	16 654 101	0,3	1 603 646 714	3,7	1,0
Serviços e fundos autónomos	45 287 697	101 502 262	1,9	146 789 959	0,3	224,1
Administração regional	19 622 088	-2 494 864	-0,0	17 127 224	0,0	-12,7
Administração local	274 753	156 560	0,0	431 313	0,0	57,0
Segurança social	47 772 637	3 553 007	0,1	51 325 644	0,1	7,4
Outras	1 271 319 537	380 554 337	7,2	1 651 873 874	3,8	29,9
11 – Activos financeiros	6 642 613 379	76 068 769	1,4	6 718 682 148	15,6	1,1
12 – Passivos financeiros	312 157 570	50 000 000	1,0	362 157 570	0,8	16,0
13 – Outras receitas de capital	3 545 691	538 558	0,0	4 084 249	0,0	15,2
Receitas de capital	**10 051 603 958**	**708 367 667**	**13,5**	**10 759 971 625**	**25,0**	**7,0**
15 – Reposições não abatidas nos pagamentos	29 395 478	40 051 068	0,8	69 446 546	0,2	136,2
16 – Saldos da gerência anterior	853 017 846	3 229 231 251	61,4	4 082 249 097	9,5	378,6
Total das receitas	**37 772 693 249**	**5 262 672 326**	**100,0**	**43 035 365 575**	**100,0**	**13,9**
Total das receitas excluindo transferências de SFA	**33 249 342 535**	**4 988 840 296**		**38 238 182 831**		**15,0**
Receitas efectivas excluindo transferências de SFA	**32 937 184 965**	**4 938 840 296**		**37 876 025 261**		**15,0**

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

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo das receitas as *transferências de SFA*, o total das receitas inicialmente orçamentadas em € 33.249,3 milhões foi reforçado em € 4.988,8 milhões (15,0%).

Em termos de receitas efectivas excluindo essas *transferências*, as receitas inicialmente previstas, em € 32.937,2 milhões, tiveram um acréscimo de € 4.938,8 milhões (15,0%).

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

- *Saldos da gerência anterior*, em € 3.229,2 milhões, o que representa um acréscimo de 378,6% em relação ao valor orçamentado (€ 853,0 milhões), destacando-se as integrações nos saldos efectuadas pelo IAPMEI (€ 823,4 milhões), FRDP (€ 469,2 milhões), IFAP (€ 310,4 milhões), Administração Central do Sistema de Saúde (€ 303,0 milhões), CGA (€ 173,3 milhões). No seu conjunto, os organismos com autonomia administrativa e financeira do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior integraram € 378,5 milhões relativos a *saldos da gerência anterior*, enquanto que os do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações reforçaram, com essa proveniência, os seus orçamentos em € 153,1 milhões;

- *Transferências de capital (outras)*, em € 380,6 milhões (29,9%) e *transferências correntes (outras)*, em € 372,6 milhões (26,7%);

- *Outras receitas correntes*, em € 173,5 milhões (240,0%), com destaque para o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, com € 160,0 milhões;

- *Vendas de bens e serviços correntes*, correntes em € 130,8 milhões (14,0%), com destaque para os Ministérios da Saúde (€ 49,2 milhões), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 36,1 milhões), Finanças e Administração Pública (€ 24,1 milhões) e Defesa Nacional (€ 14,5 milhões);

- *Taxas, multas e outras penalidades*, em € 94,9 milhões (6,1%), com destaque para o IAPMEI, com € 34,3 milhões, o Fundo de Estabilização Tributário, com € 19,5 milhões e o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, com € 5,1 milhões;

- *Activos financeiros*, em € 76,1 milhões (1,1%), destacando-se o IAPMEI, com € 44,8 milhões e a CGA, com € 29,3 milhões;

- *As contribuições para a segurança social, CGA e ADSE* registaram um aumento líquido de € 57,5 milhões (0,9%), referindo-se na íntegra à CGA.

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

Quadro I.7 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações		Orçamento final		
	Em valor	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr Perc
01 – Despesas com pessoal	3 662 527 932	223 655 991	5,5	3 886 183 923	9,5	6,1
02 – Aquisição de bens e serviços	7 384 899 203	1 046 437 034	25,9	8 431 336 237	20,7	14,2
03 – Juros e outros encargos	19 802 766	3 501 332	0,1	23 304 098	0,1	17,7
04 – Transferências correntes	13 901 803 946	934 106 399	23,1	14 835 910 345	36,3	6,7
Administração central	5 479 160 368	196 122 205	4,9	5 675 282 573	13,9	3,6
Estado	724 520 361	49 908 308	1,2	774 428 669	1,9	6,9
Serviços e fundos autónomos	4 754 640 007	146 213 897	3,6	4 900 853 904	12,0	3,1
Administração local	8 350 381	12 110 733	0,3	20 461 114	0,1	145,0
Segurança social	149 483 482	-5 580 507	-0,1	143 902 975	0,4	-3,7
Regiões autónomas	1 514 535	-188 075,00	-0,0	1 326 460	0,0	-12,4
Outras	8 263 295 180	731 642 043	18,1	8 994 937 223	22,0	8,9
05 – Subsídios	1 293 954 907	-17 583 694	-0,4	1 276 371 213	3,1	-1,4
06 – Outras despesas correntes	211 168 603	84 864 028	2,1	296 032 631	0,7	40,2
Despesas correntes	**26 474 157 357**	**2 274 981 090**	**56,3**	**28 749 138 447**	**70,4**	**8,6**
07 – Aquisição de bens de capital	685 701 638	328 242 380	8,1	1 013 944 018	2,5	47,9
08 – Transferências de capital	1 642 353 093	662 461 337	16,4	2 304 814 430	5,6	40,3
Administração central	295 507 704	118 137 460	2,9	413 645 164	1,0	40,0
Estado	59 027 116	33 272 713	0,8	92 299 829	0,2	56,4
Serviços e fundos autónomos	236 480 588	84 864 747	2,1	321 345 335	0,8	35,9
Administração local	125 330 177	76 527 779	1,9	201 857 956	0,5	61,1
Regiões autónomas	24 646 356	7 422 035	0,2	32 068 391	0,1	30,1
Outras	1 196 868 856	460 374 063	11,4	1 657 242 919	4,1	38,5
09 – Activos financeiros	6 873 523 092	302 858 036	7,5	7 176 381 128	17,6	4,4
10 – Passivos financeiros	1 090 077 403	469 525 878	11,6	1 559 603 281	3,8	43,1
11 – Outras despesas de capital	13 642 956	2 814 705	0,1	16 457 661	0,0	20,6
Despesas de capital	**10 305 298 182**	**1 765 902 336**	**43,7**	**12 071 200 518**	**29,6**	**17,1**
Total das despesas	**36 779 455 539**	**4 040 883 426**	**100,0**	**40 820 338 965**	**100,0**	**11,0**
Total das Despesas excluindo transferências para SFA	**31 788 334 944**	**3 809 804 782**		**35 598 139 726**		**12,0**
Despesas efectivas excluindo transferências para SFA	**30 698 257 541**	**3 340 278 904**		**34 038 536 445**		**10,9**

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

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo as dotações relativas a *transferências para SFA*, o total das despesas inicialmente orçamentadas em € 31.788,3 milhões foi reforçado em € 3.809,8 milhões (12,0%).

Em termos de despesas efectivas excluindo também aquelas *transferências*, as inicialmente previstas em € 30.698,3 milhões, tiveram um reforço de € 3.340,3 milhões (10,9%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao reforço da despesa de *passivos financeiros* (amortização de dívida) ascendido a € 469,5 milhões (+43,1%).

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

- *Aquisição de bens e serviços*, em € 1.046,4 milhões (14,2%), contribuindo os SFA do Ministério da Saúde com € 569,9 milhões, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com € 221,6 milhões e do Ministério da Justiça com € 87,0 milhões;
- *Transferências correntes (outras)*, em € 731,6 milhões (8,9%), destacando-se os organismos do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 251,1 milhões, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com € 205,4 milhões, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 153,8 milhões e do Ministério da Saúde, com € 62,2 milhões;
- *Passivos financeiros*, em € 469,5 milhões (43,1%), salientando-se o reforço registado na dotação do FRDP em € 468,8 milhões;
- *Transferências de capital* (outras), em € 460,4 milhões (38,5%), com destaque para o IAPMEI, com € 410,1 milhões;
- *Aquisição de bens de capital*, em € 328,2 milhões (47,9%), com destaque para os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 149,6 milhões, da Saúde, com € 56,3 milhões, da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 31,7 milhões e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com € 31,2 milhões;
- *Activos financeiros*, em € 302,9 milhões (4,4%), com destaque para o IAPMEI, com € 188,9 milhões, o Fundo de Estabilização Tributário, com € 56,5 milhões, Instituto do Emprego e Formação Profissional, com € 28,7 milhões e o IFAP, com € 11,2 milhões;
- *Despesas com pessoal*, em € 223,7 milhões (6,1%), referentes essencialmente ao acréscimo das dotações dos organismos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 168,9 milhões, do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 13,0 milhões, e do Ministério da Economia e Inovação, com € 12,5 milhões.

De salientar também a anulação de € 17,6 milhões em *subsídios*, em resultado, sobretudo, da diminuição nas correspondentes dotações do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em € 14,2 milhões.

1.5 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, relativa ao ano económico de 2008 dentro do prazo previsto na lei de enquadramento orçamental[1].

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista na LEO. Assim, integram a Conta, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados no artigo 75.º da citada lei.
Em relação ao conteúdo dos mapas da Conta, tal como em anteriores Pareceres, continua a salientar-se que o Mapa XVII – "Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por ministério" evidencia, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2008, ou seja, não reflecte as responsabilidades contratuais plurianuais assumidas.

De assinalar também, tal como referido nos Pareceres anteriores, o facto de o conteúdo dos vários mapas não evidenciar, ao contrário do previsto no n.º 7 do artigo 75.º da LEO, *"as principais regras*

[1] A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal em 30/06/2009.

contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem à excepção à regra da não compensação e da não consignação".

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

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

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

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

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

A apreciação do Tribunal sobre a implementação do POCP consta do Capítulo III, sendo o conteúdo de diversos mapas que integram a Conta objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Volume.

Por último, é de referir que constam da Conta, de acordo com o disposto nos artigos 78.º e 79.º da LEO, os mapas relativos à conta da Assembleia da República e à conta do Tribunal de Contas. Contudo, conforme tem sido salientado pelo Tribunal, uma vez mais os dados da execução orçamental da Assembleia da República[1] não foram introduzidos no sistema informático (SIGO/SFA) do qual são extraídos os mapas obrigatórios da CGE[2].

[1] Abrangendo as verbas afectas aos organismos com autonomia apenas administrativa: Comissão Nacional de Eleições, Comissão Nacional de Protecção de Dados e Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

[2] Designadamente, Mapas V e VI, "Receita dos SFA" (por classificação orgânica e económica), Mapas VII a IX, "Despesas dos SFA" (por classificação orgânica, funcional e económica), e Mapa XXI – "Conta Consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos".

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 encontra-se suportado pela análise:

- da evolução da receita incluindo a comparação entre receita prevista e cobrada (ponto 2.2 do presente capítulo);
- do respectivo modelo de contabilização, para avaliar da sua conformidade face ao disposto no regime de contabilização das receitas do Estado (ponto 2.3);
- dos resultados globais constantes da Conta (ponto 2.4);
- da informação sobre a evolução verificada no período de 1 de Março de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009, quanto à situação dos créditos do Estado que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003, para avaliar a fiabilidade dessa informação, a execução dos créditos cedidos e o impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 (ponto 2.5);
- sobre a Contribuição de Serviço Rodoviário criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA (ponto 2.6).

De salientar que, pela primeira vez, esta execução orçamental foi previamente objecto de análise detalhada em Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Receita do Estado[1].

2.2 – Execução das receitas

2.2.1 – Comparação da receita prevista com a receita cobrada

Conhecer os critérios técnicos e a metodologia utilizados para a elaboração das estimativas de receita constantes do Orçamento do Estado (OE) é relevante para efectuar a análise comparativa entre as receitas orçamentadas e as efectivamente realizadas. Por sua vez, uma apreciação dos fundamentos técnicos das previsões pode contribuir de forma positiva, a médio prazo, para a melhoria dos métodos de previsão e do processo orçamental.

Neste sentido, foi solicitada ao Ministério das Finanças e da Administração Pública informação sobre o método de cálculo e os critérios subjacentes às previsões das receitas fiscais e não fiscais, relativas aos anos de 2008 e de 2009, não tendo sido fornecidas quaisquer informações adicionais às que constam do Relatório que acompanhou a proposta de Lei do OE e dos Relatórios de Orientação da Política Orçamental.

[1] Disponíveis em www.tcontas.pt:
Relatório n.º 1/2008 – AEORE de Janeiro a Junho de 2008.
Relatório n.º 1/2009 – AEORE de Janeiro a Setembro de 2008.
Relatório n.º 2/2009 – AEORE de Janeiro a Dezembro de 2008.

No Relatório que acompanhou a proposta de Lei do OE para 2008, refere-se que a previsão teve por base a evolução macroeconómica esperada para esse ano, as medidas propostas em matéria fiscal, o efeito esperado das medidas de combate à evasão e fraude fiscais e a melhoria da eficiência da Administração Fiscal.

A informação constante dos referidos relatórios permite a comparação da receita prevista com a receita cobrada mas é insuficiente para efectuar uma análise comparativa, uma vez que limitar essa análise à simples realização de operações matemáticas ou à apreciação exclusiva de apenas um dos seus termos, nomeadamente, as receitas executadas, é um exercício com interesse relativo que fica aquém dos objectivos pretendidos com a apresentação da CGE e a sua apreciação pela Assembleia da República.

Para efeito da comparação entre a previsão e a execução da Receita do Estado de 2008 foram utilizados os valores do orçamento inicial e da execução registados no Sistema de Gestão de Receitas (SGR). Já os valores dos créditos especiais são os constantes do Mapa I – "Receitas dos serviços integrados, por classificação económica" da CGE, uma vez que a falta de uniformidade nos registos das alterações orçamentais no SGR inviabilizou a utilização da informação registada neste sistema.

Em sede de contraditório, a DGO afirma não compreender "*o alcance da expressão «falta de uniformidade nos registos das alterações orçamentais no SGR», uma vez que todos os créditos especiais ao longo do ano foram registados pela DGO da mesma maneira, ou seja, por valores agregados trimestrais.*" O Tribunal esclarece que, nos ficheiros do SGR que lhe foram remetidos, os valores registados pela DGO no campo "Orçamentado" correspondiam ao orçamento corrigido e os registados pela DGAIEC ao orçamento inicial, enquanto o IGCP e a DGCI nem sequer registaram valores.

No presente ponto não é apreciada a matéria referente aos Passivos Financeiros, a qual é objecto de análise específica no Capítulo VI do presente Parecer. As alterações orçamentais também não são objecto de análise neste ponto, sendo apreciadas em capítulo próprio (Capítulo I) numa perspectiva mais global, ou seja, em sede da apreciação do conjunto das alterações com e sem implicações em aumentos da receita e da despesa dos serviços integrados.

Refira-se, porém, que as alterações orçamentais com reflexo na receita resultaram integralmente da abertura de créditos especiais, os quais se traduziram ao nível do total da receita efectiva num aumento do valor inicialmente previsto em € 1.371,6 milhões e tiveram contrapartida, sobretudo, nos capítulos Outras Receitas de Capital, Saldos da Gerência Anterior, Reposições Não Abatidas nos Pagamentos e Transferências Correntes que representaram, respectivamente, 38,3%, 21,9%, 13,3% e 12,1% do total.

Quadro II.1 – Comparação da receita prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Créditos especiais	OE corrigido	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
					Inicial		Corrigido	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%
Receitas Correntes	39.177,2	309,7	39.486,8	38.480,9	-696,3	-1,8	-1.006,0	-2,5
Receitas de Capital (1)	1.256,3	572,4	1.828,6	1.640,1	383,8	30,6	-188,5	-10,3
Outras Receitas (2)	213,3	489,5	702,8	735,4	522,1	244,8	32,6	4,6
Receita Efectiva	40.646,7	1.371,6	42.018,3	40.856,4	209,7	0,5	-1.161,9	-2,8
Passivos Financeiros	81.297,6	15.000,0	96.297,6	91.986,8	10.689,2	13,1	-4.310,8	-4,5
Total da receita	**121.944,4**	**16.371,6**	**138.315,9**	**132.843,2**	**10.898,9**	**8,9**	**-5.472,7**	**-4,0**

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

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

Assim, o orçamento corrigido não se configura como um ajustamento das previsões iniciais das receitas à execução que vai sendo apurada, registando apenas, no lado da receita, a compensação pelo aumento das dotações de despesa resultantes de alterações orçamentais efectuadas pelo Governo no uso das suas competências. Este procedimento leva, com frequência, ao empolamento das previsões de receitas cuja execução não difere do valor previsto no orçamento inicial ou nem sequer o atinge. É o caso, em 2008, do IVA, do ISP, das Transferências Correntes, da Venda de Bens de Investimento, das Transferências de Capital, das Taxas, Multas e Outras Penalidades e da Venda de Bens e Serviços Correntes.

Quadro II.2 – Comparação da receita prevista com a cobrada (por capítulos)

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Créditos especiais	OE corrigido	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
					Inicial		Corrigido	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%
Impostos Directos	14.773,0	0,2	14.773,2	15.305,3	532,3	3,6	532,0	3,6
Impostos Indirectos	21.660,0	47,2	21.707,2	20.291,0	-1.369,0	-6,3	-1.416,3	-6,5
Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE	183,2	24,5	207,7	204,8	21,6	11,8	-2,9	-1,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	586,3	20,5	606,8	528,9	-57,5	-9,8	-77,9	-12,8
Rendimentos da Propriedade	415,6	0,1	415,6	575,9	160,3	38,6	160,2	38,5
Transferências Correntes	1.059,0	166,3	1.225,3	1.039,4	-19,6	-1,9	-185,9	-15,2
Venda de Bens e Serviços Correntes	464,1	23,6	487,7	453,1	-11,0	-2,4	-34,5	-7,1
Outras Receitas Correntes	36,0	27,3	63,3	82,6	46,6	129,4	19,3	30,5
Total das Receitas Correntes	39.177,2	309,7	39.486,8	38.480,9	-696,3	-1,8	-1.006,0	-2,5
Vendas de Bens de Investimento	200,0	1,2	201,2	96,9	-103,1	-51,6	-104,4	-51,9
Transferências de Capital	143,9	46,1	190,0	106,0	-38,0	-26,4	-84,0	-44,2
Activos Financeiros	911,9	0,0	911,9	37,4	-874,5	-95,9	-874,5	-95,9
Outras Receitas de Capital	0,5	525,1	525,6	1.399,9	1.399,4	297.534,1	874,3	166,3
Total das Receitas de Capital	1.256,3	572,4	1.828,6	1.640,1	383,8	30,6	-188,5	-10,3
Recursos Próprios Comunitários	171,5	7,1	178,7	176,8	5,3	3,1	-1,9	-1,0
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	27,7	182,6	210,3	254,5	226,8	819,4	44,2	21,0
Saldo da Gerência Anterior	14,1	299,8	313,9	304,2	290,1	2.057,7	-9,7	-3,1
Total de Outras Receitas	213,3	489,5	702,8	735,4	522,1	244,8	32,6	4,6
Receita efectiva	**40.646,7**	**1.371,6**	**42.018,3**	**40.856,4**	**209,7**	**0,5**	**-1.161,9**	**-2,8**
Passivos Financeiros	81.297,6	15.000,0	96.297,6	91.986,8	10.689,2	13,1	-4.310,8	-4,5
Total da Receita	**121.944,4**	**16.371,6**	**138.315,9**	**132.843,2**	**10.898,9**	**8,9**	**-5.472,7**	**-4,0**

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

Os dados revelam que a execução da receita efectiva (€ 40.856,4 milhões) excedeu o orçamento inicial em € 209,7 milhões mas é inferior ao orçamento corrigido em € 1.161,9 milhões.

Face ao orçamento inicial, os desvios de -1,8% na execução das Receitas Correntes e de 30,6% na execução das Receitas de Capital foram decisiva e respectivamente influenciados pelos resultados dos Impostos Indirectos e das Outras Receitas de Capital.

Nas Receitas Correntes importa ainda salientar que a execução dos Impostos Directos excedeu em € 532,3 milhões a respectiva previsão o que, no entanto, não foi suficiente para compensar a falta de € 1.369 milhões nos Impostos Indirectos.

Nas Receitas de Capital importa sublinhar que o excesso de € 1.399,4 milhões na execução de Outras Receitas de Capital mais que compensou a falta de € 874,5 milhões verificada nos Activos Financeiros. Note-se ainda que a quase totalidade de Outras Receitas de Capital não se encontrava prevista no orçamento inicial e foi obtida pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico atribuídos a operadoras eléctricas por € 1.382,5 milhões.

No conjunto das Outras Receitas são de destacar as Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos e o Saldo da Gerência Anterior cujas execuções excederam as respectivas previsões iniciais em € 226,8 milhões e € 290,1 milhões.

Dada a importância que a receita fiscal assume no cômputo da receita efectiva, evidenciam-se no quadro seguinte, em relação aos principais impostos, os desvios entre a execução e as previsões.

Quadro II.3 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Créditos especiais	OE corrigido	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
					Inicial		Corrigido	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	9.252,0	0,0	9.252,0	9.334,4	82,4	0,9	82,4	0,9
Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)	5.511,0	0,0	5.511,0	5.952,0	441,0	8,0	441,0	8,0
Outros impostos directos	10,0	0,2	10,2	18,9	8,9	88,7	8,6	84,4
Total dos Impostos Directos	14.773,0	0,2	14.773,2	15.305,3	532,3	3,6	532,0	3,6
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	2.760,0	7,2	2.767,2	2.532,2	-227,8	-8,3	-235,0	-8,5
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	14.145,0	39,0	14.184,0	13.427,5	-717,5	-5,1	-756,5	-5,3
Imposto sobre veículos (ISV)	1.120,0	0,0	1.120,0	917,6	-202,4	-18,1	-202,4	-18,1
Imposto de consumo sobre o tabaco	1.430,0	0,0	1.430,0	1.295,9	-134,1	-9,4	-134,1	-9,4
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	213,0	0,0	213,0	190,2	-22,8	-10,7	-22,8	-10,7
Imposto do selo	1.830,0	0,0	1.830,0	1.770,0	-60,0	-3,3	-60,0	-3,3
Outros impostos indirectos	162,0	1,0	163,0	157,5	-4,5	-2,8	-5,6	-3,4
Total dos Impostos Indirectos	21.660,0	47,2	21.707,2	20.291,0	-1.369,0	-6,3	-1.416,3	-6,5
Total da Receita Fiscal	**36.433,0**	**47,5**	**36.480,5**	**35.596,3**	**-836,7**	**-2,3**	**-884,2**	**-2,4**

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

Face ao orçamento inicial, a execução da receita fiscal registou no seu conjunto um desvio negativo de € 836,7 milhões (-2,3%), tendo o total dos Impostos Directos superado o valor orçamentado em € 532,3 milhões (3,6%) e o total dos Impostos Indirectos ficado aquém em € 1.369 milhões (-6,3%).

Pode ainda observar-se que o maior contributo para a taxa de execução nos Impostos Directos foi dado pela cobrança do IRC, que excedeu o orçamentado em € 441 milhões (8%), sendo, porém, de referir que na cobrança do IRS e dos Outros Impostos Directos foram também superados os valores previstos, merecendo realce, na cobrança do primeiro, o valor absoluto do desvio (€ 82,4 milhões) e, na dos segundos, o valor relativo (88,7%).

O desvio negativo dos Impostos Indirectos resultou de não terem sido atingidos os valores previstos para todas as receitas, destacando-se a quebra de € 717,5 milhões no IVA, cuja redução da taxa normal de 21% para 20%[1], desde 1 de Julho de 2008, não tinha sido prevista no Orçamento do Estado.

2.2.2 – Evolução da receita cobrada

No conjunto dos últimos cinco anos regista-se uma taxa média de crescimento nominal da receita efectiva de 5,7% que resulta, essencialmente, do comportamento das Receitas Correntes (5,8%) e, mais concretamente, da evolução da Receita Fiscal (5,8%).

Quadro II.4 – Evolução da receita cobrada

(em milhões de euros)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
Receitas Correntes	30.695,1	32.198,4	35.106,9	38.444,3	38.480,9	4,9	9,0	9,5	0,1	5,8
Receitas de Capital	1.533,2	637,5	1.856,9	1.869,4	1.640,1	-58,4	191,3	0,7	-12,3	1,7
Outras Receitas	456,2	525,9	502,7	625,3	735,4	15,3	-4,4	24,4	17,6	12,7
Receita Efectiva	32.684,5	33.361,8	37.466,5	40.939,0	40.856,4	2,1	12,3	9,3	-0,2	5,7
Passivos Financeiros	38.026,4	54.735,1	57.245,8	91.134,6	91.986,8	43,9	4,6	59,2	0,9	24,7
Total da Receita	**70.710,9**	**88.096,9**	**94.712,3**	**132.073,6**	**132.843,2**	**24,6**	**7,5**	**39,4**	**0,6**	**17,1**

Fonte: SGR.

Comparando os dados da execução de 2008 com os de 2007, importa referir que a execução da receita efectiva de 2008 é inferior à do ano anterior em € 82,6 milhões.

Como se observa nos quadros seguintes, é de salientar que, relativamente às Receitas Correntes, o acréscimo de € 542,2 milhões nos Impostos Directos (repartido entre IRS e IRC) não foi suficiente para compensar a redução de € 584,2 milhões nos Impostos Indirectos que, por sua vez, resultou do decréscimo de € 636,7 milhões na receita do ISP e de € 269 milhões na receita do ISV.

Note-se que 82% (€ 525,1 milhões) da redução na receita do ISP se ficou a dever à substituição de uma parte da sua receita pela Contribuição de Serviço Rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da referida Contribuição.

Refira-se, a propósito, que a sucessiva saída de receitas e despesas da esfera do Orçamento do Estado e, por consequência, da sua execução, vai reduzindo, nesta sede, o âmbito do controlo das receitas e despesas públicas.

Já a evolução negativa do ISV reflecte, segundo o Relatório da CGE, o desagravamento fiscal dos veículos menos poluentes resultante das alterações introduzidas pela Lei do OE para 2008. Note-se, porém, que a redução da receita deste imposto (-22,7%) excedeu claramente a quebra que foi prevista no Relatório do OE (-5,4%).

[1] Artigo 1.º da Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho, que alterou a alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do IVA.

Quanto às Receitas de Capital que, na sua totalidade, registaram uma redução de € 229,3 milhões, é de salientar o decréscimo, de € 1.483,6 milhões, verificado nos Activos Financeiros que é superior, em valor absoluto, ao acréscimo, de € 1.179,8 milhões, registado em Outras Receitas de Capital. Esta quebra deveu-se, essencialmente, ao facto de apenas terem sido obtidos € 0,2 milhões de receitas provenientes de reprivatizações (alienações de partes sociais de empresas) quando em 2007 a cobrança destas receitas tinha atingido os € 1.400,3 milhões.

Importa realçar que o aumento verificado na execução de Outras Receitas de Capital ficou a dever-se aos € 1.382,5 milhões recebidos pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico que não foram previstos no orçamento inicial, o que permitiu compensar a maior parte da quebra verificada nos Activos Financeiros.

Quadro II.5 – Evolução da receita cobrada (por capítulos)

(em milhões de euros)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
Impostos Directos	11.307,9	11.519,2	12.610,5	14.763,1	15.305,3	1,9	9,5	17,1	3,7	7,9
Impostos Indirectos	17.074,5	18.916,5	20.016,2	20.875,2	20.291,0	10,8	5,8	4,3	-2,8	4,4
Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE	94,4	99,4	102,7	195,4	204,8	5,3	3,3	90,3	4,8	21,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	476,7	410,3	651,1	537,8	528,9	-13,9	58,7	-17,4	-1,7	2,6
Rendimentos da Propriedade	555,5	193,6	605,0	586,3	575,9	-65,1	212,5	-3,1	-1,8	0,9
Transferências Correntes	680,9	627,1	669,2	990,3	1.039,4	-7,9	6,7	48,0	5,0	11,2
Venda de Bens e Serviços Correntes	381,0	378,6	424,9	436,1	453,1	-0,6	12,2	2,6	3,9	4,4
Outras Receitas Correntes	124,2	53,7	27,3	60,1	82,6	-56,8	-49,2	120,1	37,5	-9,7
Total de Receitas Correntes	30.695,1	32.198,4	35.106,9	38.444,3	38.480,9	4,9	9,0	9,5	0,1	5,8
Vendas de Bens de Investimento	10,6	125,3	178,4	-38,0	96,9	1.082,1	42,4	-121,3	-354,9	73,9
Transferências de Capital	169,1	80,3	120,9	166,3	106,0	-52,5	50,6	37,6	-36,3	-11,0
Activos Financeiros	1.285,1	430,1	1.541,2	1.521,0	37,4	-66,5	258,3	-1,3	-97,5	-58,7
Outras Receitas de Capital	68,4	1,8	16,4	220,1	1.399,9	-97,4	811,1	1.242,1	536,0	112,7
Total de Receitas de Capital	1.533,2	637,5	1.856,9	1.869,4	1.640,1	-58,4	191,3	0,7	-12,3	1,7
Recursos Próprios Comunitários	159,1	144,8	158,9	185,0	176,8	-9,0	9,7	16,4	-4,4	2,7
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	171,1	210,6	164,2	174,2	254,5	23,1	-22,0	6,1	46,1	10,4
Saldo da Gerência Anterior	126,0	170,5	179,6	266,1	304,2	35,3	5,3	48,2	14,3	24,6
Total de outras receitas	456,2	525,9	502,7	625,3	735,4	15,3	-4,4	24,4	17,6	12,7
Receita Efectiva	**32.684,5**	**33.361,8**	**37.466,5**	**40.939,0**	**40.856,4**	**2,1**	**12,3**	**9,3**	**-0,2**	**5,7**
Passivos Financeiros	38.026,4	54.735,1	57.245,8	91.134,6	91.986,8	43,9	4,6	59,2	0,9	24,7
Total da Receita	**70.710,9**	**88.096,9**	**94.712,3**	**132.073,6**	**132.843,2**	**24,6**	**7,5**	**39,4**	**0,6**	**17,1**

Fonte: SGR.

Como se pode verificar pela análise do Quadro II.6, em 2008, o conjunto da receita fiscal registou um crescimento negativo (-0,1%) e foi inferior em 9,3 pontos percentuais ao verificado no ano anterior. Esta situação resulta, fundamentalmente, de uma quebra significativa nos valores da cobrança de ISP (menos € 636,7 milhões) e de ISV (menos € 269,0 milhões) que é consequência das alterações legislativas antes referidas. O aumento ocorrido nos valores da cobrança de IRS (€ 283,9 milhões), de IRC (€ 262,6 milhões) e de IVA (€ 231,1 milhões) não foi suficiente para a variação da cobrança da receita fiscal ser positiva.

No conjunto dos anos considerados verifica-se que o crescimento médio do total da receita fiscal foi de 5,8%, tendo os impostos directos crescido mais do que os indirectos na média do período (7,9% e 4,4%, respectivamente) e em todos os anos com excepção de 2005.

Quadro II.6 – Evolução da receita fiscal

(em milhões de euros)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	7.398,1	7.753,3	8.233,3	9.050,5	9.334,4	4,8	6,2	9,9	3,1	6,0
Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)	3.891,8	3.721,3	4.333,0	5.689,4	5.952,0	-4,4	16,4	31,3	4,6	11,2
Outros impostos directos	18,0	44,6	44,2	23,2	18,9	147,8	-0,9	-47,5	-18,7	1,2
Total dos Impostos Directos	11.307,9	11.519,2	12.610,5	14.763,1	15.305,3	1,9	9,5	17,1	3,7	7,9
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	2.963,5	2.992,8	3.045,1	3.168,9	2.532,2	1,0	1,7	4,1	-20,1	-3,9
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	10.340,7	11.671,6	12.401,1	13.196,4	13.427,5	12,9	6,3	6,4	1,8	6,7
Imposto Automóvel (IA) / Imposto sobre veículos (ISV)	1.121,2	1.173,2	1.166,0	1.186,6	917,6	4,6	-0,6	1,8	-22,7	-4,9
Imposto de consumo sobre o tabaco	1.027,0	1.322,9	1.426,4	1.224,7	1.295,9	28,8	7,8	-14,1	5,8	6,0
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	197,3	179,9	184,1	202,1	190,2	-8,8	2,3	9,8	-5,9	-0,9
Imposto do selo	1.368,9	1.457,6	1.632,9	1.733,2	1.770,0	6,5	12,0	6,1	2,1	6,6
Outros impostos indirectos	55,9	118,5	160,6	163,3	157,5	112,0	35,5	1,7	-3,6	29,5
Total dos Impostos Indirectos	17.074,5	18.916,5	20.016,2	20.875,2	20.291,0	10,8	5,8	4,3	-2,8	4,4
Total da Receita Fiscal	**28.382,4**	**30.435,7**	**32.626,7**	**35.638,3**	**35.596,3**	**7,2**	**7,2**	**9,2**	**-0,1**	**5,8**

Fonte: SGR.

Tomando como deflatores as taxas de variação dos preços implícitas no Produto Interno Bruto (PIB) no período 2004-2008, obtiveram-se as taxas de crescimento real expressas no quadro seguinte:

Quadro II.7 – Taxas de crescimento real

(em percentagem)

Designação	2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
Total da receita efectiva	-0,5	9,2	6,0	-1,9	3,1
Receita fiscal	4,6	4,3	6,0	-1,9	3,2
Receita efectiva não fiscal	-33,7	60,9	6,3	-2,5	2,5
PIB	0,9	1,4	1,9	0,0	1,0

Fonte: CGE de 2004 a 2007, SGR, INE e Banco de Portugal.

No que concerne às variações de 2007 para 2008 observa-se que a taxa apurada para o total da receita fiscal é igual à calculada para o total da receita efectiva (-1,9%) sendo a taxa apurada para a receita efectiva não fiscal de -2,5%.

No conjunto do período de 2004 a 2008, a taxa média de crescimento real da receita efectiva fiscal foi de 3,2% e da receita não fiscal foi de 2,5%. No mesmo período, a taxa média de crescimento da receita efectiva foi de 3,1%. Note-se que estas taxas foram superiores, em 2,2, 1,5 e 2,1 pontos percentuais, respectivamente, à taxa média de crescimento do PIB no mesmo período (1%).

As diferenciadas taxas de crescimento ao nível dos totais dos capítulos da receita efectiva, e dos seus agrupamentos, implicaram alterações nos respectivos pesos relativos, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro II.8 – Estrutura da receita efectiva

(em percentagem)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Receitas correntes	93,9	96,5	93,7	93,9	94,2	94,4
Impostos directos	34,6	34,5	33,7	36,1	37,5	35,3
Impostos indirectos	52,2	56,7	53,4	51,0	49,7	52,4
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4
Taxas, multas e outras penalidades	1,5	1,2	1,7	1,3	1,3	1,4
Rendimentos da propriedade	1,7	0,6	1,6	1,4	1,4	1,4
Transferências correntes	2,1	1,9	1,8	2,4	2,5	2,2
Venda de bens e serviços correntes	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Outras receitas correntes	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Receitas efectivas de capital	4,7	1,9	5,0	4,6	4,0	4,1
Venda de bens de investimento	0,0	0,4	0,5	-0,1	0,2	0,2
Transferências de capital	0,5	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
Activos financeiros	3,9	1,3	4,1	3,7	0,1	2,6
Outras receitas de capital	0,2	0,0	0,0	0,5	3,4	0,9
Outras receitas	1,4	1,6	1,3	1,5	1,8	1,5
Recursos próprios comunitários	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
Reposições não abatidas nos pagamentos	0,5	0,6	0,4	0,4	0,6	0,5
Saldo da gerência anterior	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6
Total da Receita Efectiva	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: CGE de 2004 a 2007 e SGR.

Verifica-se que, em 2008, o conjunto das Receitas Correntes representou 94,2% do total da receita efectiva, tendo aumentado em 0,3 pontos percentuais o seu peso relativo face ao verificado no ano anterior, situando-se 0,2 pontos percentuais abaixo do valor médio.

Refira-se que o peso das Receitas Correntes é essencialmente determinado pela receita dos impostos, que representou 87,8% do total da receita efectiva na média do período. O peso da receita fiscal (87,1%) situou-se, em 2008, 0,7 pontos percentuais abaixo daquele valor médio e os valores máximo e mínimo foram atingidos em 2005 (91,2%) e 2004 (86,8%), isto é, 3,4 pontos percentuais acima do valor médio e 1,0 pontos percentuais abaixo daquele valor, respectivamente.

As "Receitas efectivas de capital" representaram em média 4,1% do total da receita efectiva tendo, em 2008, ficado 0,1 pontos percentuais abaixo do valor médio e reduzido em 0,6 pontos percentuais a sua importância relativa face ao valor observado em 2007. Refira-se que o capítulo destas receitas com maior relevo foi o dos Activos Financeiros (2,6% da receita efectiva, na média do período).

Por sua vez, as receitas não classificadas de correntes ou de capital, ou seja, as dos Recursos Próprios Comunitários, Reposições Não Abatidas nos Pagamentos e Saldo da Gerência Anterior, que integram as Outras Receitas, representaram na média do período apenas 1,5% do total repartindo-se de forma similar pelos três referidos capítulos – cerca de 0,5% para cada um, com ligeiras oscilações.

Tendo em conta a importância da receita fiscal, apresenta-se no quadro seguinte a estrutura da mesma, segundo os principais impostos.

Quadro II.9 – Estrutura da receita fiscal

(em percentagem)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Impostos directos	39,8	37,8	38,7	41,4	43,0	40,3
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	26,1	25,5	25,2	25,4	26,2	25,7
Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)	13,7	12,2	13,3	16,0	16,7	14,5
Outros impostos directos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Impostos indirectos	60,2	62,2	61,3	58,6	57,0	59,7
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	10,4	9,8	9,3	8,9	7,1	9,0
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	36,4	38,3	38,0	37,0	37,7	37,5
Imposto automóvel (IA) / Imposto sobre Veículos (ISV)	4,0	3,9	3,6	3,3	2,6	3,4
Imposto sobre o tabaco (IT)	3,6	4,3	4,4	3,4	3,6	3,9
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Imposto do selo (IS)	4,8	4,8	5,0	4,9	5,0	4,9
Outros impostos indirectos	0,2	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Total da Receita Fiscal	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: CGE de 2004 a 2007 e SGR.

Conclui-se que os Impostos Indirectos representaram em média 59,7% da receita fiscal, mas que, desde 2005, continuam a ver reduzido o seu peso relativamente aos Impostos Directos.

No Quadro II.10 apresenta-se o peso da receita no PIB, relativamente às mesmas rubricas que constam do Quadro II.7 relativo às taxas de crescimento real.

Quadro II.10 – Peso da receita no PIB

(em percentagem)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
Total da receita efectiva	22,7	22,4	24,1	25,1	24,6	23,8
Receita fiscal	19,7	20,4	21,0	21,8	21,4	20,9
Receita efectiva não fiscal	3,0	2,0	3,1	3,2	3,2	2,9

Fonte: CGE de 2004 a 2007, SGR e INE.

Quanto ao "Total da receita efectiva", verifica-se que o seu peso relativo diminuiu face a 2007, atingindo 24,6% do PIB em 2008. Por sua vez, o conjunto da receita fiscal viu também diminuir a sua importância neste agregado atingindo 21,4% em 2008, ou seja, menos 0,4 pontos percentuais do que no ano anterior mas superior em 0,5 pontos percentuais ao valor médio do período em análise. Refira-se, por último, que o peso da "Receita efectiva não fiscal" no PIB em 2008 (3,2%) é igual ao de 2007 mas superior em 0,3 pontos percentuais à média do período (2,9%).

2.3 – Contabilização das receitas

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2008, continuou a ser regulada pelos seguintes diplomas:

- Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto);
- Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, que estabelece níveis de actuação e responsabilidade dos serviços e organismos integrados da administração central que asseguram ou coordenam a liquidação e contabilização das receitas do Estado;
- Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, que aprova as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas.

A aplicação do regime legal previamente exposto permitiria cumprir a finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que consiste no registo tempestivo de informação destinada à Conta Geral do Estado cuja fiabilidade esteja garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo.

A primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado é a que se refere à não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado, desde que este entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001. O Tribunal considera que não há justificação razoável para que, após oito anos de vigência, continuem por cumprir as condições legalmente definidas e assumidas pelo Governo como indispensáveis para que as entidades administradoras das receitas do Estado transitem para este regime.

Consequentemente, o Tribunal tem insistido para que sejam tomadas as medidas adequadas para ser dado cumprimento ao previsto no regime legal, designadamente no que respeita à transição dos serviços para o referido regime.

Sobre esta matéria, a DGAIEC informou, em sede de contraditório, que se encontra agendado um projecto informático de interligação entre o Sistema de Contabilidade Aduaneira e o SGR, que lhe permitirá cumprir as disposições do regime legal e ao qual foi conferida a prioridade máxima no projecto de Plano de Actividades para 2010.

Note-se que se o regime de contabilização da Receita do Estado estivesse a ser efectivamente aplicado isso implicaria:

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

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

Tal como se verifica desde o ano de 2002, o modelo contabilístico foi suportado pela utilização do SGR, disponibilizado aos serviços intervenientes na contabilização, e do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento. Intervieram no processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008, a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP).

No que respeita ao IGCP, não sendo entidade administradora de receitas porque não perfaz as condições exigidas pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99, a sua intervenção na contabilização das receitas do Estado só pode ser entendida por aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do mesmo diploma, uma vez que esta entidade é um serviço público com funções de caixa.

O Tribunal considera ilegítima e inadequada a intervenção do IGCP na contabilização das receitas do Estado, uma vez que esta entidade não pode ser considerada administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de quaisquer receitas. Além disso, esta intervenção do IGCP acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas.

A consequência mais grave desta situação é não ser possível atribuir a responsabilidade legalmente imputável nos termos do Decreto-Lei n.º 301/99. Com efeito, as únicas entidades responsáveis pela contabilização das receitas, nos termos deste diploma, são as respectivas entidades administradoras pelo que só o exercício legitimado desta função por essas entidades possibilitaria o apuramento dessa responsabilidade.

Nesta situação encontra-se, por exemplo, a contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado. Ora, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a gestão do património imobiliário do Estado, também lhe deveria ter sido conferido o estatuto de entidade administradora das respectivas receitas. Pelo facto deste estatuto não lhe ter sido atribuído não pode ser imputada à DGTF a responsabilidade pela sua contabilização.

Com efeito, a DGTF não procede à contabilização destas receitas, em sede de execução do Orçamento do Estado, nem exerce um controlo efectivo que assegure a fiabilidade da informação registada nesse âmbito. Aliás, não há qualquer entidade à qual esteja atribuída esta responsabilidade. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas considera que, atentas as competências atribuídas à DGTF, deveria ser esta entidade a exercer a função de administradora daquelas receitas, nos termos do Decreto-Lei n.º 301/99, e, por consequência, a assumir a sua contabilização no SGR.

Em sede de contraditório, a DGCI referiu, relativamente à contabilização desta receita, que tem procedido ao registo no SGR dos valores recebidos nos Serviços de Finanças, mas que o confronto com os elementos de venda não está incluído nas suas competências, estando qualquer alteração de procedimento dependente de instruções da DGO.

É exactamente por esta razão que o Tribunal tem insistido na necessidade de se imputar a responsabilidade pela contabilização das receitas do Estado às entidades que as administram, na medida em que, só estas podem assegurar a correcta e integral afectação dos fundos cobrados, reembolsados ou restituídos, à respectiva classificação económica, bem como a certificação dos valores que se encontrem por cobrar, reembolsar ou restituir.

Sobre esta matéria, no âmbito do contraditório, a DGO esclareceu que, atendendo à natureza específica destas receitas bem como ao seu montante, procurará desencadear, em 2010 e em conjunto com a DGTF, o processo de afectação do SGR a esta entidade.

O SGR foi o sistema utilizado pelas entidades intervenientes no processo de contabilização relativo à execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008, para registarem as respectivas operações de execução. A análise desta informação revelou a utilização de 395 centros de receita (balcões) e de 18 operações de execução[1]. As operações foram reportadas a períodos de incidência diários pelo IGCP, como determina a lei, ou, em incumprimento dela, a períodos mensais[2] pela DGCI e pela DGAIEC.

A DGCI foi a entidade responsável pelo registo da informação em 391 balcões, (378 afectos aos serviços locais e 13 aos serviços centrais). No que respeita aos restantes quatro balcões, dois foram utilizados pelo IGCP para o registo de receitas por movimentos escriturais e não escriturais, um pela DGAIEC para registar as receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras e outro pela DGO para registo de passivos financeiros, operações de encerramento da Conta Geral do Estado de 2008 e operações de compensação das de encerramento da Conta anterior.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva é considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para avaliar positivamente o sistema de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, o Tribunal tem vindo a determinar desde o ano de 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas.

Este indicador permite aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização.

[1] Foram registadas as seguintes operações de execução: saldo de liquidação, saldo de restituições emitidas, saldo de reembolsos emitidos, liquidação prévia, autoliquidação, anulação de liquidação, cobrança por pagamento voluntário, cobrança coerciva, cobrança escritural, má cobrança, reembolsos emitidos, reembolsos cancelados, pagamento de reembolsos, pagamento escritural de reembolso, restituições emitidas, restituições canceladas, pagamento de restituições e pagamento escritural de restituição.

[2] Nesta situação, em incumprimento do regime legal, a data-valor dos lançamentos corresponde ao último dia do respectivo mês de incidência.

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

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

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

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

O quadro seguinte contém os resultados obtidos com a aplicação do IFT[2] à Receita de 2008 registada no SGR, por período de incidência mensal e por entidade interveniente no processo de contabilização.

Quadro II.11 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT)

(em percentagem)

IFT	DGAIEC	DGCI	IGCP	DGO	Total
Janeiro	99,3	0,0	89,6	-	3,8
Fevereiro	99,3	5,1	48,1	-	6,4
Março	99,8	9,1	93,4	-	12,8
Abril	99,6	22,9	97,3	-	27,4
Maio	99,7	10,7	96,9	57,2	16,4
Junho	99,5	12,2	97,4	-	21,4
Julho	99,7	42,8	96,6	-	45,5
Agosto	99,9	29,7	99,4	-	33,3
Setembro	99,9	44,9	98,7	-	48,2
Outubro	99,8	40,0	99,6	-	46,0
Novembro	99,6	52,4	98,5	-	56,5
Dezembro	100,0	99,4	99,9	100,0	100,0
Ano de 2008	**99,7**	**21,0**	**95,5**	**99,9**	**49,2**

[1] Por ser este o prazo estabelecido pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado para reporte dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado. Esta norma admite, como excepção, o reporte da informação relativa ao mês de Dezembro até 15 de Fevereiro do ano seguinte, pelo que o período tempestivo considerado para o mês de Dezembro de 2008 só terminou a 15 de Fevereiro de 2009.

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

Os resultados mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a apenas 49,2% do valor da informação total, o que significa que apenas 49,2% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva.

Os resultados apurados para a DGO resultam essencialmente da contabilização dos passivos financeiros no SGR[1].

Os valores apurados comprovam que, à semelhança do apurado para os anos anteriores, a utilização do SGR e do SCR continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade e de fiabilidade do processo de contabilização da Receita do Estado. Estes resultados decorreram essencialmente do atraso na contabilização da receita pela DGCI, principalmente no que se refere ao primeiro semestre, como evidenciam os valores apurados para esta entidade nos meses de Janeiro a Junho.

A DGAIEC, em contraditório, considerou que da análise ao resultado obtido para o IFT, cujo valor foi em todos os meses superior a 90%,*"(…) só pode concluir por um desempenho verdadeiramente extraordinário por parte dos serviços responsáveis (…)"*.

O Tribunal faz notar que o cumprimento do regime legal implica o nível máximo do IFT (100%) e que a interpretação dos resultados deste indicador depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos sejam efectuados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou alterações por efectuar.

Apesar de não terem sido identificadas operações registadas pela DGAIEC nesta situação, o Tribunal salienta que, em 2008, voltou a ser detectado um volume significativo de movimentos com data-valor incorrecta, o que distorce os resultados do IFT que surgem sobrevalorizados. Relativamente à DGAIEC, é ainda de referir que a contabilização das operações com incidência mensal, em vez de diária como determina a lei, dificulta a detecção de operações registadas com data-valor incorrecta.

Na análise do processo de contabilização, saliente-se ainda o facto de a DGCI, com referência a Janeiro de 2008, não ter procedido a qualquer registo no período tempestivo. Com o decorrer do processo de contabilização atenuaram-se os efeitos do atraso com que a DGCI procedeu ao registo dos primeiros lançamentos, designadamente no que respeita à cobrança coerciva que no primeiro semestre foi objecto de contabilização intempestiva (à excepção da relativa ao mês de Abril) e a partir do terceiro trimestre passou a ser contabilizada tempestivamente.

Por sua vez, o valor apurado para a DGCI, relativamente a Fevereiro, foi negativamente influenciado pelas alterações à informação original nas receitas arrecadadas através das guias de retenção (também designadas por guias de multi-imposto). À semelhança do que sucedeu no processo de contabilização da Receita do Estado de 2006, a submissão electrónica destas guias pelos sujeitos passivos foi considerada pela DGCI como liquidação prévia dos valores declarados.

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

[1] Analisada no Capítulo IX.

Deste modo, a análise dos valores de liquidação e de anulação de liquidação vê-se comprometida, como é o caso da receita do imposto do selo em que a submissão de uma guia incorrecta no valor de € 17.501,3 milhões (que veio a ser anulada depois de submetida) representou 81,5% e 89,5% dos valores globais de liquidação e de anulação de liquidação, respectivamente, deste imposto.

Note-se que no processo de contabilização da receita de 2007 já tinha sucedido uma situação semelhante, tendo o Tribunal recomendado[1] que fossem instituídos procedimentos de controlo e de alerta ao utilizador no acto de submissão das guias de multi-imposto na internet, perante a ocorrência de situações manifestamente incorrectas.

O Tribunal reitera a recomendação então formulada e insiste na necessidade desta situação ser evitada na medida em que desvirtua o processo de contabilização e dificulta os procedimentos de controlo dos valores contabilizados.

Em sede de contraditório e no que se refere aos resultados do IFT, a DGCI afirma que, calculando este indicador em função da explicação da forma de cálculo constante do presente Parecer e para os meses de Julho a Dezembro de 2008, obteve resultados substancialmente diferentes dos apurados pelo Tribunal, nomeadamente, 99,95% para Julho, 98,18% para Agosto, 99,48% para Setembro, 99,75% para Outubro, 99,76% para Novembro e 98,88% para Dezembro.

A gravidade destas afirmações que não só colocam em causa os resultados do indicador como, dada a divergência de valores, fazem crer que foram praticados erros grosseiros no seu apuramento, merece do Tribunal as observações seguintes.

Desde que o IFT começou a ser apurado, no Parecer sobre CGE de 2002, até ao presente Parecer não foi solicitada pela DGCI ao Tribunal qualquer informação sobre a metodologia relativa à aplicação deste indicador nem sequer sobre os cálculos efectuados, o que faz o Tribunal concluir que a DGCI, tal como as restantes entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado, não teve dúvidas relativamente à credibilidade dos resultados apresentados em seis Pareceres consecutivos.

Entendeu agora a DGCI indicar valores por si calculados só que, ao contrário do que afirma, não utilizou a forma de cálculo que, para o efeito, foi previamente descrita na página II.13 ou, se o fez, não foi com os dados relativos às operações que registou no SGR com data-valor de 2008, como se demonstrará de seguida, através da explicitação de aspectos básicos relativos ao apuramento do IFT e aos factos do processo de contabilização.

Como já se referiu, o IFT representa o peso relativo da informação que é registada no período tempestivo (até ao dia 15 do mês seguinte ao de incidência[2]) face à informação total e pondera não só os atrasos no registo da informação como a dimensão das alterações à informação original.

Deste modo, para calcular o IFT é necessário conhecer a informação que, relativamente a cada um dos meses, foi registada no período tempestivo e todas as posteriores alterações dessa informação que, neste caso, são consideradas em valor absoluto porque a fórmula do IFT foi concebida para penalizar qualquer desvio intempestivo ao valor da informação original. As alterações efectuadas são ponderadas pelo número de dias entre a data do seu registo e o fim do período tempestivo pelo que é imprescindível determinar, para cada lançamento, o número de dias de atraso com que foi efectuado.

[1] Recomendação 5 – PCGE/2007.

[2] À excepção do mês de Dezembro, cujo período tempestivo só termina a 15 de Fevereiro do ano seguinte.

O apuramento é feito para a versão definitiva do SGR facultada pela DGO que consiste numa base de dados em que um dos campos contém a data de registo de cada lançamento.

Analisando-se, a título exemplificativo, os factos do processo de contabilização referentes aos meses de Agosto e Dezembro de 2008, verifica-se que:

- nos respectivos períodos tempestivos, a DGCI procedeu ao registo de operações de execução no valor global de € 10.246,5 milhões, com referência a Agosto, e de € 8.533,5 milhões relativamente ao mês de Dezembro;
- após o período tempestivo, a DGCI registou operações de execução, com data-valor de Agosto, que totalizaram, em valor absoluto, € 7.894,1 milhões sendo que 94,6% deste valor corresponde a registos efectuados no SGR em 11 de Fevereiro de 2009, ou seja, 149 dias depois de terminado o prazo para o registo da informação relativa a este mês;
- após o período tempestivo e com data-valor de Dezembro, a DGCI registou operações de execução, que totalizaram, em valor absoluto, € 175,2 milhões;
- 98% da informação sobre Dezembro foi registada no respectivo período tempestivo enquanto isso apenas sucedeu para 56,5% da informação sobre Agosto.

Deste modo, conclui-se que a contabilização da receita pela DGCI com referência ao mês de Agosto foi significativamente diferente da relativa ao mês de Dezembro, quer quanto à fiabilidade dos dados quer no que respeita à tempestividade dos registos.

Não obstante este facto, os valores apurados pela DGCI com referência a Agosto e a Dezembro são muito aproximados, 98,18% e 98,88%, respectivamente (quando os resultados do IFT são 29,7% e 99,4%), o que significa um total desajustamento em relação ao processo de contabilização.

Este facto demonstra, de forma inequívoca, que a DGCI não utilizou a metodologia do IFT nem valorizou nos seus cálculos a fiabilidade e tempestividade através da penalização dos atrasos na prestação da informação e da dimensão do valor das alterações intempestivas.

Refira-se ainda que a DGCI, em sede de contraditório, também referiu que *"(…) até à automatização dos registos, é impossível proceder, mensalmente, aos ajustamentos das tabelas dos meses anteriores em resultado dos movimentos provocados pelas actualizações supervenientes aos sistemas operativos implicando que, após o lançamento do mês de Dezembro, seja necessário refazer o ano inteiro, de modo a contemplar todas as referidas actualizações gerando, assim, o registo de estornos no SGR"*.

Como se comprova por esta transcrição, as correcções à contabilização de todos os meses só são efectuadas após o registo da informação sobre Dezembro. No entanto, o valor calculado pela DGCI para Dezembro é inferior ao de todos os outros meses, o que é incoerente com a apreciação que a própria DGCI faz do processo de contabilização.

Face ao exposto, o Tribunal não só reitera os resultados do IFT e as consequentes observações como tem de criticar a DGCI por:

- declarar indevidamente ter utilizado a metodologia subjacente ao cálculo do IFT para produzir resultados que, como se constatou relativamente a Agosto e a Dezembro, não reflectem as deficiências do processo de contabilização quanto à fiabilidade e tempestividade da informação que são as características cuja avaliação se pretende com a aplicação deste indicador;

- não ter procedido (como é essencial em qualquer processo de contabilização) ao controlo e validação dos valores por si apurados pois, se o tivesse feito, teria concluído que estes eram incoerentes com os problemas e limitações associados à contabilização das receitas por si administradas e que só poderiam resultar de lapso ou de errónea interpretação da metodologia;
- desvalorizar, com esta atitude, deficiências do processo de contabilização que desde 2002 vêm sendo assinaladas pelo Tribunal e já foram reconhecidas pela DGCI, parecendo querer ignorar o impacto que os procedimentos de contabilização por si adoptados têm na contabilização da receita do Estado, dado o peso da receita por si administrada na receita total.

O tratamento da informação registada no SGR revelou que o procedimento de correcção por estorno que faz parte da programação do sistema, associado ao incorrecto, por excessivo, nível de agregação dos valores registados (sempre que se reportam a uma incidência mensal em lugar da incidência diária determinada por lei) e ao facto das entidades procederem a múltiplos registos num único lançamento, faz empolar de forma desproporcionada a quantidade de registos corrigidos e os valores dos estornos, o que transmite uma imagem incorrecta das operações realizadas.

Refira-se, a título de exemplo, que a DGAIEC com o objectivo de efectuar, na cobrança referente ao mês de Maio, uma correcção de apenas 90 cêntimos procedeu a dois lançamentos sucessivos que envolveram 58 registos no valor global, em termos absolutos, de € 1.059,7 milhões.

No ano de 2008, aos 218.026 registos apenas correspondem 15.700 lançamentos, dado que 82,7% dos lançamentos compreendem mais do que um registo (o IGCP efectuou os dois lançamentos com o maior número de registos, 132 cada).

Entende o Tribunal que, para além do cumprimento das normas que determinam a contabilização diária da informação, cada lançamento deve ser associado a um único registo, para que só tenham de ser corrigidos os registos que, efectivamente, contenham dados incorrectos.

A indicação do número do lançamento objecto de correcção para cada registo corrigido daria, por sua vez, maior eficácia ao processo de contabilização no SGR.

Em sede de contraditório, a DGO afirmou que este procedimento pode implicar um aumento significativo do trabalho, situação que deverá ser ponderada devido à crescente falta de recursos com que os serviços intervenientes na contabilização se deparam.

O Tribunal faz notar que, face ao que a lei impõe, este procedimento não implica maior volume de dados a registar e que a interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas ao SGR, tal como a lei também determina e já foi anunciado para a DGCI e para a DGAIEC, resolve a questão suscitada pela DGO.

A posição de reserva que o Tribunal tem mantido quanto aos valores contabilizados no SGR sustenta-se ainda em diversas situações que afectam a fiabilidade tempestiva do processo de contabilização e controlo da Receita do Estado, designadamente as de:

- incorrecção da data-valor inscrita no SGR por não corresponder à data que é determinada pelo regime legal, como é o caso da receita arrecadada em execução fiscal pela DGCI ou, como sucedeu em 2008, por operações de carácter excepcional;

- incorrecção da operação de execução utilizada, o que tem sucedido no registo da receita arrecadada em execução fiscal e nas situações em que se registam valores como cobrança por pagamento voluntário ou pagamento de reembolsos quando estão em causa apenas movimentos escriturais entre contas do Tesouro;
- falta de contabilização no SGR, seja por omissão (como sucede com as prescrições) ou por atraso na validação e registo que ultrapasse o ano de incidência.

No que se refere às operações excepcionais, o Tribunal de Contas tem recomendado, com insistência, que deve evitar-se a realização deste tipo de operações mas que, sendo inevitáveis, deve ser a DGO a assumir a responsabilidade pela respectiva execução e contabilização.

O Tribunal considera como operações excepcionais aquelas cuja contabilização se configura como excepção às regras determinadas pelo respectivo regime legal, designadamente, sobre as datas das operações de execução definidas no artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000. As entidades administradoras encontram-se obrigadas, pelo disposto na referida norma, a registar, como data de cobrança de receitas, a data do respectivo recebimento ou, no caso de não ser possível recolher essa informação, a data de depósito no Tesouro dos valores cobrados. Sempre que sejam registadas operações de cobrança com data diferente da determinada por esta regra, essas operações são consideradas excepcionais, sem prejuízo da necessária fundamentação legal.

Um exemplo de operações excepcionais que não foram relevadas como tal, é o das operações que, no seu conjunto, transferiram € 56,2 milhões da Receita de 2008 para a de 2007. Este valor refere-se às receitas cobradas e reembolsos pagos em 1 e 2 de Janeiro de 2008, cujos prazos terminavam em 31 de Dezembro de 2007 mas que foram prorrogados por dois dias através de despacho do Ministro de Estado e das Finanças[1].

Estes registos foram efectuados no SGR pelo IGCP quando deveriam ter sido assumidos pela DGO na medida em que, configuram excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado, devido à alteração da data-valor que passou de 1 e 2 de Janeiro de 2008 para 31 de Dezembro de 2007. De notar ainda que, neste caso, o IGCP utilizou as operações de cobrança por pagamento voluntário e de pagamento de reembolsos quando, na realidade, apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas de Receita do Estado e a conta de terceiros criada para o efeito na CTE[2].

Em sede de contraditório, o IGCP referiu que a DGO tem vindo a assegurar gradualmente o registo deste tipo de operações, substituindo o IGCP nesse procedimento.

Outro exemplo de operações excepcionais que não foram relevadas como tal é o das verbas pagas ao Estado pela EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, no valor total de € 812,1 milhões, por contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico que ficou sujeita[3] ao pagamento de um valor de equilíbrio económico-financeiro (€ 759,0 milhões que deram entrada na Tesouraria do Estado em 7 de Abril de 2008) e da adjudicação provisória da exploração da barragem de Foz Tua, por um prazo de 75 anos, a partir da sua entrada em funcionamento (€ 53,1 milhões que deram entrada na Tesouraria do Estado em 28 de Abril de 2008).

[1] A prorrogação do prazo foi justificada com a tolerância de ponto concedida à função pública no dia 31 de Dezembro de 2007.

[2] A conta de terceiros criada para o efeito na CTE tem o código 0258020 e a designação "OE – Receitas e Reembolsos diferidos".

[3] Nos termos do n.º 6 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio.

O valor global de € 812,1 milhões foi transferido para Receita do Estado e contabilizado pelo IGCP da seguinte forma: € 466,2 milhões, com data-valor de 16 de Junho, € 55,0 milhões, com data-valor de 30 de Outubro e os restantes € 290,8 milhões, com data-valor de 30 de Dezembro.

É inquestionável o carácter excepcional destas operações na medida em que lhe correspondem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio e longo prazo (pelo que não são repetíveis a curto prazo) e que foram registadas com data-valor posterior à do recebimento efectivo dos fundos.

Em sede de contraditório a DGO, considera que *"(…) em relação às operações relacionadas com as verbas pagas pela EDP – Gestão de Produção de Energia, SA e outras entidades, por contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico, salientamos que não comungamos da ideia do Tribunal de Contas destas terem inquestionavelmente um carácter excepcional "…pelo facto de às mesmas corresponderem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio longo prazo…"*.

Sobre esta matéria, a DGO acrescentou ainda que não deverá assumir *"(…) a contabilização de operações que são excepcionais devido aos montantes envolvidos ou ao facto de serem pontuais, mas que não têm excepcionalidade em termos de operação contabilística"* pelo que considera que *"(…) poderá assumir a contabilização das operações contabilísticas excepcionais (como são as operações de encerramento e outras relacionadas), mas não a contabilização de operações excepcionais, pois dessa forma caber-nos-ia a contabilização de boa parte das receitas de capital, dado terem natureza de receitas cobradas ocasionalmente"*.

Para o Tribunal, operações excepcionais são aquelas cuja contabilização se configura como excepção às regras determinadas pelo respectivo regime legal, designadamente, sobre as datas das operações de execução definidas no artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000. As entidades administradoras encontram-se obrigadas, pelo disposto na referida norma, a registar, como data de cobrança de receitas, a data do respectivo recebimento ou, no caso de não ser possível recolher essa informação, a data de depósito no Tesouro dos valores cobrados.

Deste modo, sempre que, com a devida fundamentação legal, se verifiquem operações que constituam excepções às normas de contabilização, caberá à DGO efectuar o seu registo. Note-se que, não sendo a DGO entidade administradora, esta intervenção apenas deve ser exercida (através de movimentos escriturais) após a contabilização efectuada pelas entidades administradoras.

Para além de salvaguardar o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas, a recomendação do Tribunal para que seja a DGO a registar estas operações visa ainda suprir uma lacuna importante na informação sobre as mesmas através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

Face à posição da DGO, o Tribunal salienta ainda que as operações relativas à transmissão dos direitos de utilização do domínio hídrico também se configuram como operações excepcionais em termos contabilísticos, porque foram registadas com data-valor posterior à do recebimento dos fundos.

Outras situações em que a intervenção da DGO na relevação contabilística da alteração de datas em causa se justifica são:

- aquelas em que se verifica a utilização do período complementar, ao abrigo do qual a contabilização da cobrança de receitas pode ser antecipada para o final do ano anterior ao do respectivo recebimento;

- as operações de encerramento da Conta Geral do Estado e as operações de compensação das de encerramento da Conta anterior.

Já como exemplo de operações excepcionais que foram, no ano de 2008, relevadas como tal, a DGO registou cobrança escritural no valor de € 4,4 milhões e cobrança por pagamento voluntário que totaliza um valor negativo de € 0,7 milhões[1]. Estes registos foram efectuados para compensação de operações de encerramento da CGE de 2007, na sequência das recomendações do Tribunal.

Porém, também nesta situação foi indevidamente utilizada a operação de cobrança por pagamento voluntário, quando apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas do Tesouro.

Note-se ainda que a cobrança escritural foi registada pela DGO com data-valor de 14 de Maio de 2008 quando essa data deveria ter sido 1 de Janeiro deste ano, por esta operação ter sido utilizada para efectuar a transição de receitas cobradas em excesso no ano anterior e, por isso, a restituir.

A DGO, no âmbito de contraditório, concorda com as observações do Tribunal, quer no que respeita à data-valor quer no que respeita à operação de execução a utilizar, acrescentando que no processo de contabilização da Receita de 2009 já está a ser utilizada a figura da cobrança escritural.

Pelo facto de a receita arrecadada em execução fiscal só ser contabilizada no SGR após ter sido objecto de classificação pelo Sistema de Distribuição de Receita, a falta de validação tempestiva da cobrança coerciva é outra situação lesiva da fiabilidade do processo de contabilização:

- porque os valores são registados no SGR com a data de validação como data-valor quando esta deveria corresponder à data de cobrança, uma vez que o n.º 14 do artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 determina que a data-valor da cobrança coerciva ou da cobrança escritural seja a dos movimentos que lhes derem origem;
- pela contínua subvalorização da Receita do Estado, devido à manutenção de cobrança coerciva numa conta extra-orçamental[2] cujo saldo é consequência da falta de validação tempestiva dessa cobrança.

Refira-se que o valor da cobrança coerciva que transitou para 2009, sem ter sido objecto de classificação pelo Sistema de Distribuição da Receita, ascendeu a € 20,2 milhões.

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

Note-se ainda que, na auditoria realizada pelo Tribunal com o objectivo de intensificar o controlo das operações no âmbito do Património Imobiliário do Estado[3], foram detectadas operações cuja data-valor no SGR não só é incorrecta como ultrapassa o ano de incidência e operações que não foram contabilizados no SGR, designadamente:

[1] Este valor negativo anula o valor das reposições cobradas em 2008 que foram registadas como reposições abatidas nos pagamentos em 2007, através de operações de encerramento da respectiva CGE.

[2] O valor da cobrança coerciva que se encontra por classificar no SDR e que, portanto, não foi ainda objecto de validação económica corresponde ao saldo credor da conta "021101 – Execuções Fiscais – DGCI – DUC".

[3] Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção, aprovado pelo Tribunal, em 05 de Novembro de 2009.

- € 1,5 milhões resultantes da alienação de um imóvel do Estado em 2006 que apenas foram contabilizados como Receita do Estado de 2008;
- € 4,3 milhões resultantes da alienação de imóveis do Estado em 2008 que apenas foram contabilizados como Receita do Estado de 2009;
- € 26 milhões resultantes de alienações de imóveis do Estado em 2008 (cujo produto foi afecto à execução da Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares) que não foram objecto de contabilização como Receita do Estado de 2008.

Saliente-se que o desfasamento entre o recebimento do produto da alienação de imóveis do Estado e a sua contabilização em Receita do Estado contraria o artigo 7.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, que estabelece que a *"data-valor da cobrança por pagamento voluntário corresponde à data constante do recibo, entregue ao devedor no acto da cobrança, depois de devidamente validado, ou, no caso de não ser possível a recolha dessa informação, à data do depósito na conta do Tesouro dos valores cobrados"* e que a *"data-valor da cobrança escritural (...) corresponde à data-valor do movimento que lhe dá origem"*.

Por sua vez, a não contabilização do produto da alienação de imóveis do Estado como Receita de Estado contraria o princípio da universalidade estabelecido no artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental segundo o qual *"O orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social"*.

2.4 – Resultados globais

Não se tendo apurado divergências entre a informação constante do SGR e a registada no Mapa I da CGE[1], os quadros seguintes registam os valores relativos aos ciclos da liquidação, de reembolsos e restituições[2] (RR) e da receita líquida (RL), por serviço interveniente no processo de contabilização.

Quadro II.12 – Ciclo da liquidação por serviço

(em milhões de euros)

Serviço	Saldo 01/01/2008	Liquidação	Anulação Liquidação	Cobrança	Saldo 31/12/2008
DGO	0,0	91.986,9	0,0	91.986,9	0,0
IGCP	0,0	5.916,6	0,0	5.916,6	0,0
DGAIEC	197,6	6.736,9	67,1	6.640,7	226,8
DGCI	5.537,0	68.128,9	29.963,2	36.832,0	6.870,8
Total Geral	**5.734,6**	**172.769,3**	**30.030,2**	**141.376,1**	**7.097,6**

Fonte: SGR.

[1] Mapa I – Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.

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

Quadro II.13 – Ciclo de reembolsos e restituições por serviço

(em milhões de euros)

Serviço	Saldo em 01/01/2008	Emitidos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31/12/2008
DGO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IGCP	0,0	287,0	0,0	287,0	0,0
DGAIEC	0,6	62,2	0,0	62,8	0,0
DGCI	43,3	7.200,6	115,5	6.959,0	169,4
Total Geral	**43,9**	**7.549,8**	**115,5**	**7.308,7**	**169,4**

Fonte: SGR.

Quadro II.14 – Ciclo da receita líquida por serviço

(em milhões de euros)

Serviço	Cobrança	RR Emitidos - Cancelados	RR Pagos	RL Económica	RL Financeira
DGO	91.986,9	0,0	0,0	91.986,9	91.986,9
IGCP	5.916,6	287,0	287,0	5.629,6	5.629,6
DGAIEC	6.640,7	62,2	62,8	6.578,5	6.577,9
DGCI	36.832,0	7.085,1	6.959,0	29.746,9	29.873,0
Total Geral	**141.376,1**	**7.434,3**	**7.308,7**	**133.941,8**	**134.067,4**

Fonte: SGR.

Refira-se que o valor apurado no quadro anterior para a Receita Líquida Financeira[1] (€ 134.067,4 milhões) é diferente do que foi objecto de análise no início deste capítulo, a propósito da evolução da receita cobrada (€ 132.843,2 milhões).

Como se evidencia no quadro seguinte, o valor da Receita Líquida Financeira inclui a Receita Orçamental (cujo valor foi o considerado no ponto 2.2) e ainda as operações extra-orçamentais que têm de consideradas nesta análise por integrarem o classificador das receitas públicas e serem registadas no SGR.

Quadro II.15 – Desagregação da receita líquida financeira

(em milhões de euros)

Designação	Valor
Receita Efectiva	40.856,4
Passivos Financeiros	91.986,8
Receita Orçamental	**132.843,2**
Operações Extra-Orçamentais	1.224,1
Receita Líquida Financeira	**134.067,4**

Fonte: SGR e CGE.

O Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprovou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, que são aplicáveis aos serviços integrados do Estado desde o ano de 2003, prevê um capítulo de operações extra-orçamentais (capítulo 17), ou seja, as operações com expressão na tesouraria do Estado que não são consideradas receita orçamental e nas quais se incluem as reposições abatidas nos pagamentos e os excessos da receita de multi-imposto.

[1] Os valores da RL Financeira e da RL Económica são o resultado da dedução, ao valor da Cobrança, do valor dos RR Pagos e do valor do diferencial entre RR Emitidos e Cancelados, respectivamente.

O Quadro II.16 apresenta o ciclo de liquidação da DGCI discriminado por balcão.

Quadro II.16 – Ciclo da liquidação por balcão da DGCI

(em milhões de euros)

Serviço/Balcão	Saldo 01/01/2008	Liquidação	Anulação Liquidação	Cobrança	Saldo 31/12/2008
DGCI - IRS	431,1	19.922,7	8.863,5	11.005,4	484,9
DGCI - IRC	327,1	7.727,1	1.123,5	6.620,2	310,4
DGCI - IS	70,1	21.481,4	19.562,1	1.759,9	229,4
DGCI - IVA - LP	1.307,0	-74,3	20,2	52,7	1.159,8
DGCI - IVA - AL	3,7	15.818,8	0,0	15.818,8	3,7
DGCI - MI	-	1,6	0,0	1,6	-
DGCI - IUC	-	103,6	0,0	103,6	-
DGCI - DP	-	2,9	0,0	2,9	-
DGCI - ICi/Ca	-	0,1	0,0	0,1	-
DGCI - CO	-	47,8	0,0	47,8	-
DGCI - EF	3.398,2	2.594,3	393,8	916,2	4.682,5
DGCI - RPSF	-	0,9	0,0	0,9	-
DGCI - SF	-	501,9	0,0	501,9	-
Total Geral	**5.537,0**	**68.128,9**	**29.963,2**	**36.832,0**	**6.870,8**

Fonte: SGR.

Analisando-se os balcões que a DGCI utiliza para contabilizar no SGR as receitas por si administradas há que distinguir aqueles em que se registam liquidações prévias (com impacto no saldo) daqueles em que se registam apenas autoliquidações (sem qualquer impacto no saldo uma vez que o valor liquidado deve corresponder ao cobrado).

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

No segundo grupo, relativo às liquidações sem impacto no saldo, incluem-se os balcões afectos à contabilização das autoliquidações de imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA-AL), aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de "multi-imposto" (DGCI-MI), às receitas do imposto único de circulação (DGCI-IUC), aos rendimentos abrangidos pela Directiva n.º 2003/48/CE designada como Directiva da Poupança (DGCI-DP), às receitas dos impostos de circulação e de camionagem (DGCI-ICi/ICa), à receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação (DGCI-CO) e às restituições e pagamentos de receitas dos serviços de finanças (DGCI-RPSF). Neste grupo incluem-se ainda, de forma agregada, os 378 balcões afectos aos serviços locais da DGCI que contabilizam as receitas tituladas através de documentos não integrados no circuito DUC arrecadadas por estes serviços (DGCI-SF).

Em contraditório, a DGCI declarou que, desde 1 de Junho de 2009 e com a integração dos documentos de cobrança no circuito de DUC, os serviços locais deixaram de intervir na contabilização passando esta a ser efectuada centralmente, à semelhança do que já sucedia para as restantes receitas.

À medida que as liquidações prévias contabilizadas nos balcões dos respectivos impostos transitam para execução fiscal, por não terem sido pagas, o seu valor é abatido à liquidação nesses mesmos balcões e registado em liquidação no balcão especificamente destinado à contabilização da receita arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF).

Deste modo, o saldo de liquidação no final de cada ano nos balcões afectos à DGCI que contabilizam liquidações prévias de IRS, IRC, IS e IVA-LP deve corresponder apenas ao valor das liquidações emitidas que transitam para o ano seguinte ainda em fase de pagamento voluntário.

Os valores apresentados no quadro anterior permitem concluir que os saldos dos referidos balcões não se encontram correctos. À excepção do IRC e das liquidações prévias de IVA (IVA-LP), o saldo das liquidações contabilizadas em 2008 e não anuladas ou pagas até ao final do ano acresce ao saldo que tinha transitado do ano anterior quando, a autonomização da receita de execução fiscal num balcão próprio deveria implicar que as liquidações que compunham o saldo que transitou de 2007 tivesse, por falta de pagamento, evoluído para execução fiscal e, desse modo, sido transferido para o balcão DGCI-EF, o que não se verificou.

Para além disso, há ainda a salientar o facto do balcão referente às receitas das autoliquidações de IVA (IVA-AL) apresentar saldo quando tal não se justifica na medida em que tratando-se de autoliquidações, em cada ano, o valor liquidado deve corresponder ao cobrado. De acordo com a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC), o valor do saldo existente neste balcão resulta de erros nos processos de contabilização das receitas de 2005 e de 2006 na medida em que, na sequência da emissão das tabelas finais extraídas do Sistema Central do IVA, não foram efectuadas correcções aos valores registados mensalmente.

De acordo com o Ministério das Finanças, será implementado até ao final de 2010 um sistema de contabilização da receita fiscal sob a responsabilidade da DGCI, conjuntamente com um interface automático que fará a sua integração com o SGR. Um dos aspectos que terá que ser tido em conta neste novo sistema é o da determinação rigorosa dos saldos das receitas por cobrar pois as incoerências detectadas colocam em causa, por si só, a fiabilidade do processo de contabilização.

Da análise à documentação de suporte dos lançamentos efectuados pela DGCI no SGR, foi possível verificar que a identificação das liquidações que evoluem para execução fiscal é efectuada através do Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros, quando relativas a IRS, IRC e IS, e do Sistema Central do IVA, quando respeitem a liquidações deste imposto.

Não obstante este circuito se encontrar actualmente informatizado, os valores apresentados mostram incoerências muito significativas que podem dever-se a:

- duplicação dos valores contabilizados ao nível da Liquidação no balcão do respectivo imposto;
- incorrecção no apuramento das liquidações que, por falta de pagamento, transitaram para execução fiscal e cujos valores são deduzidos à liquidação no balcão do respectivo imposto e registados em Liquidação no balcão especificamente destinado à contabilização da receita arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF).

No caso específico do imposto do selo, verifica-se um aumento muito significativo do saldo de liquidação que passa de € 70,1 milhões no início de 2008 para € 229,4 milhões no final do ano. Analisados os documentos de suporte aos registos efectuados no SGR, designadamente no que respeita à informação mensal produzida pelo Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros, apurou-se que não foram emitidas as certidões de dívida de todas as liquidações cujo prazo de pagamento voluntário tinha já decorrido.

Face às dúvidas suscitadas pelo Tribunal relativamente a esta matéria, a DSCC apurou que a situação acima descrita se ficou a dever ao facto da Direcção de Serviços do Imposto Municipal sobre as

Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais (DSIMT) ter solicitado à DGITA que não fossem emitidas as correspondentes certidões de dívida.

A DSIMT justificou essa decisão com a necessidade de aguardar pela implementação do Sistema de Gestão dos Procedimentos de Revisão Administrativa que permitirá a reclamação das liquidações em causa uma vez que se detectaram erros dos serviços de finanças com impacto muito significativo no valor liquidado. De acordo com a DSIMT, a emissão das respectivas certidões de dívida nas actuais circunstâncias poderia dar lugar a muitas situações incómodas para os contribuintes resultantes de erros imputáveis aos serviços, tendo presente que o procedimento de cobrança coerciva está integralmente informatizado.

A DSIMT, no âmbito do contraditório, informou ainda que, para evitar *"(...) a emissão de notas de cobrança sem qualquer aproximação à realidade (...)"*, foi solicitado que a sua emissão, caso o valor de imposto excedesse os € 100.000, apenas fosse realizada após análise e concordância daquela direcção de serviços, procedimento que, segundo a DSIMT, permitiu evitar a incorrecta emissão de notas de cobrança no valor de € 3,6 mil milhões.

Relativamente a este procedimento, ainda que devidamente justificado, o Tribunal não pode deixar de salientar, por um lado, a falta de coordenação e comunicação entre os diferentes serviços da DGCI e, por outro, a falta de mecanismos de controlo que permitam a identificação das situações que embora geradas noutras áreas da DGCI têm reflexo na contabilização das operações.

Analisando os valores desagregados por balcão das receitas contabilizadas pela DGCI uma outra questão que suscita dúvidas decorre do facto de, no que se refere às liquidações prévias de IVA, o total da Liquidação ser negativo. Esta situação fica a dever-se a duas razões:

- no ano de 2008, o valor das liquidações prévias de IVA que, por falta de pagamento, evoluíram para execução fiscal excedeu o valor das liquidações prévias de IVA emitidas;
- a transferência mensal das liquidações para o balcão DGCI-EF, em cada mês, ser efectuada por dedução do respectivo valor ao montante contabilizado em Liquidação.

Este procedimento utilizado pela DGCI relativamente às receitas de IRS, IRC, IS e IVA desvirtua os valores realizados na medida em que, como é evidente neste caso, o valor inscrito como Liquidação não permite identificar o montante efectivamente liquidado no ano de 2008.

Na verdade, os procedimentos de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal não correspondem ao modelo definido pela DGO nas instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado. Estas instruções foram remetidas ao Tribunal de Contas, em Junho de 2003, com a indicação de que seriam aprovadas por despacho do Ministro das Finanças e difundidas através de circular da DGO[1], o que não se verificou, pelo que o Tribunal tem vindo a recomendar que seja elaborado, aprovado e divulgado um documento definitivo sobre esta matéria.

Refira-se a este propósito que a DGO considerou, no âmbito do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2007, que a publicação da Circular Série A n.º 1344, de 29 de Outubro de 2008, visa responder a estas recomendações.

[1] Artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 301/99.

O Tribunal reafirma que a publicação desta circular apenas parcialmente dá acolhimento às suas recomendações, uma vez que as instruções a que se refere respeitam a um documento com uma natureza muito mais abrangente no qual se explicitam, designadamente, as várias vertentes e módulos do SGR, as regras de contabilização no sistema bem como a definição e regras de utilização das operações de execução. É a aprovação e divulgação destas instruções que o Tribunal recomenda para aumentar o rigor e clareza do processo de contabilização da Receita do Estado.

Estas instruções prevêem um modelo integrado de contabilização da receita de execução fiscal que determina, entre outros aspectos, que:

- com a emissão da certidão de dívida, o serviço onde tivesse origem a referida liquidação efectuasse um movimento contabilístico, de valor igual ao liquidado, utilizando a operação de execução "envio para cobrança coerciva";
- a competência da dívida era transferida para uma entidade com autoridade para a tramitação dos processos de execução fiscal responsável pela cobrança do valor da dívida que deu origem ao processo executivo acrescido da liquidação dos juros de mora, custas e demais encargos;
- em termos contabilísticos, a liquidação manter-se-ia no serviço de origem, sendo-lhe possível determinar, a qualquer momento o saldo de liquidação, o saldo de envio para cobrança coerciva e o saldo de liquidação à responsabilidade do serviço.

O modelo de contabilização previsto nestas instruções foi concebido atendendo às especificidades da receita de execução fiscal e à necessidade de, em cada momento, ser possível a identificação dos saldos da receita por cobrar quer se encontre ainda a decorrer o prazo de cobrança voluntária ou em fase de execução fiscal.

O funcionamento deste modelo pressupõe também a utilização das operações de execução específicas para a contabilização da Receita do Estado arrecadada em execução fiscal, e que se encontram previstas na Portaria n.º 1122/2000, designadamente, as operações "cobrança coerciva", "cobrança em execução fiscal"[1], "envio para cobrança coerciva" e "anulação de liquidação em execução fiscal"[2].

Ora, só a primeira destas operações foi utilizada tendo, os valores que transitaram para execução fiscal, por falta de pagamento voluntário, como já referido, sido registados como "liquidação" e todas as anulações sido contabilizadas como "anulação de liquidação", não fazendo, por isso, qualquer sentido os valores que constam do SGR e do SCR como dizendo respeito ao "saldo de envio para cobrança coerciva" e ao "saldo de liquidação à responsabilidade do serviço".

O Tribunal considera que a entrada em funcionamento do SGR e do SCR em 2002 representou um avanço inequívoco para o processo de contabilização e controlo da Receita do Estado.

Porém, é necessário assegurar a implementação total do modelo pois só assim se dará integral cumprimento ao disposto no regime legal não se compreendendo que, oito anos depois, não seja ainda possível a utilização de todas as operações de execução previstas na Portaria n.º 1122/2000.

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

[2] A operação "envio para cobrança coerciva" ocorre pelo não pagamento voluntário da dívida dentro do prazo estipulado e a "anulação de liquidação em execução fiscal" destinar-se-ia a registar a anulação de liquidação que surge na sequência de processo judicial.

Uma outra questão que se coloca na análise da contabilização da receita arrecadada em execução fiscal e das operações de execução utilizadas é a das prescrições. Também neste caso, a Portaria n.º 1122/2000 prevê a existência da operação de execução "extinção por prescrição" que, embora já se encontre disponibilizada pela DGO desde 2005, não foi ainda utilizada pela DGCI.

Neste caso, a situação é ainda mais grave porque dívidas prescritas não têm sido contabilizadas no SGR nem sequer por recurso a outra operação de execução.

Com efeito, no ano de 2008, as dívidas não cedidas que foram declaradas prescritas ascenderam a € 301,7 milhões[1], valor que não teve qualquer reflexo na contabilização da Receita do Estado, facto que é também demonstrativo da falta de fiabilidade do processo de contabilização.

A não contabilização das prescrições resulta numa sobrevalorização do saldo de liquidação no balcão afecto à contabilização da receita arrecadada em execução fiscal, o que, em parte, justifica o crescimento muito significativo deste saldo no ano de 2008. Uma outra razão que contribui para o aumento deste saldo decorre do facto de, no ano em análise, já não terem ocorrido substituições de créditos[2] que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003. Em anos anteriores, o valor dos novos créditos incluídos na Carteira (Créditos Substitutos) eram deduzidos ao saldo de liquidação por recurso à operação "anulação de liquidação" e, dado o seu valor elevado[3], atenuaram de forma significativa o crescimento deste saldo.

Finalmente, refira-se que do confronto dos valores da cobrança e do pagamento de reembolsos e restituições apurados nas versões finais do SGR e da CTE disponibilizadas ao Tribunal, discriminados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais, não se apuraram divergências significativas. Na verdade, quando consideradas as receitas afectas a cada um dos balcões, apurou-se uma divergência de € 111,9 milhares, ao contrário do que sucedeu em anos anteriores, relativamente aos quais se apuraram sempre divergências de valor significativo.

Esta divergência, apurada nos balcões da DGCI afectos aos serviços de finanças e às receitas de impostos de circulação e de camionagem, resulta de situações que são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face ao reflectido na CTE e que decorrem de pagamentos em duplicado ou de acertos relativamente a receita de anos anteriores, uma vez que:

- os sistemas da DGCI aceitam os pagamentos em duplicado para uma mesma nota de cobrança permitindo depois o reconhecimento do valor pago em excesso e a sua restituição ao sujeito passivo, enquanto na CTE não é possível de forma automática o reconhecimento de um segundo pagamento para uma mesma nota de cobrança;
- a CTE permite proceder a acertos referentes a receita de anos anteriores enquanto a contabilização efectuada pela DGCI no SGR não permite que se releve esse valor de forma distinta das cobranças ocorridas no ano.

[1] Do Relatório da Conta Geral do Estado consta que, no ano de 2008, foram declaradas prescrições no valor de € 1.400,4 milhões. O Tribunal apurou junto do Ministério das Finanças que este valor contempla € 1.098,7 milhões referentes a dívidas objecto de cessão, pelo que se conclui que foram declaradas prescritas dívidas não cedidas no valor de € 301,7 milhões.

[2] Nos termos contratuais, só era possível efectuar substituições de créditos até ao dia 20 de Junho de 2007.

[3] O valor referente a créditos substitutos, registado em "anulação de liquidação" no balcão DGCI-EF foi de € 1.050,6 milhões em 2005, € 570,4 milhões em 2006 e € 969,0 milhões em 2007.

Não obstante a evolução positiva que representou a implementação do SGR e do SCR desde 2002, o Tribunal não pode deixar de salientar a subsistência:

- do incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria;
- de um modelo de contabilização suportado pela utilização do SGR cujas funcionalidades não se encontram ainda integralmente implementadas;
- da falta de fiabilidade tempestiva da informação;
- de erros e incoerências com impacto significativo na contabilização;
- de situações que devendo ter reflexo na Receita do Estado não foram objecto de contabilização;
- da falta de fiabilidade dos saldos de liquidação das receitas administradas pela DGCI.

Face ao exposto, a análise do processo de contabilização e controlo da execução da Receita do Estado de 2008, leva o Tribunal a manter uma posição de reserva face aos resultados obtidos.

2.5 – Créditos do Estado objecto de cessão

2.5.1 – Enquadramento

Neste ponto é analisada a informação prestada pela DGCI sobre a evolução verificada no período de 1 de Março de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009, quanto à situação dos créditos do Estado que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003.

Esta análise tem por base os resultados obtidos com a acção de controlo efectuada pelos serviços do Tribunal para avaliar a fiabilidade dessa informação, a execução dos créditos cedidos e o impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008.

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

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

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

O Tribunal de Contas solicitou à DGCI o envio periódico dos relatórios remetidos ao cessionário e de ficheiros informáticos contendo a discriminação, por crédito, dos dados agregados nesses relatórios, tendo avaliado a fiabilidade da informação prestada através do confronto desses dados (ponto 2.5.2).

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

[2] Como prevê o n.º 2 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003.

Por sua vez, a execução dos créditos cedidos foi avaliada em função dos valores registados nos referidos relatórios (ponto 2.5.3) e o impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 foi avaliado através da identificação e análise das operações registadas, no Sistema de Gestão de Receitas e na Contabilidade da Tesouraria do Estado, como relativas a esses créditos (ponto 2.5.4).

2.5.2 – Fiabilidade da informação prestada

O confronto da informação sobre a composição e o valor em dívida da Carteira de Créditos do Estado, no final do nono e do décimo períodos de cobrança, revelou a existência das divergências indicadas no quadro seguinte.

Quadro II.17 – Divergências sobre a carteira de créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009

(em euros)

Origem dos Valores / Descrição	Ficheiro	Relatório	Divergência
Nono período (1 de Março a 31 de Agosto de 2008)			
Carteira de Créditos (*)	9.778.028.315,60	9.446.137.102,78	331.891.212,82
Créditos Violados	198.462.197,71	0,00	198.462.197,71
Créditos Substitutos	0,00	0,00	0,00
Anulações	88.069.957,82	19.700.449,79	68.369.508,03
Cobrança Bruta	90.509.561,52	90.509.561,52	0,00
Má Cobrança	130.223,31	130.223,31	0,00
Décimo período (1 de Setembro de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009)			
Carteira de Créditos (*)	9.692.486.518,97	9.446.137.102,78	246.349.416,19
Créditos Violados	85.541.796,63	0,00	85.541.796,63
Créditos Substitutos	0,00	0,00	0,00
Anulações	3.434.112.089,14	2.038.793.264,22	1.395.318.824,92
Cobrança Bruta	104.887.508,67	104.887.508,67	0,00
Má Cobrança	154.402,76	154.402,76	0,00

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

(*) Valor nominal

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, continuam a verificar-se divergências de dimensão assinalável no valor nominal da Carteira de Créditos que colocam em causa a fiabilidade da informação prestada sobre a composição da mesma, uma vez que esta composição só pode ser alterada por substituição de créditos, não devendo esta substituição alterar o valor nominal da Carteira.

Sobre os valores deste quadro, a DGITA entendeu referir, em sede do contraditório, o seguinte:

> *"O valor nominal da carteira de créditos titularizados obtém-se, semestralmente, fazendo reflectir a entrada de novos créditos e a violação daqueles que não cumprem as regras contratualizadas para a sua inclusão no portfolio. Como desde Junho de 2007, tal como referido, deixou de ser possível a integração de novos créditos por substituição, a carteira de créditos passou, desde essa altura, a reflectir apenas os violados, tal como se pode verificar pelos valores apresentados:*

Determinação do valor nominal da carteira
A – Carteira de créditos em 2008-08-31: 9.778.028.315,60
B – Créditos violados entre 2008-09-01 em 2009-02-28: 85.541.796,63
Carteira de créditos em 2009-02-28 (A-B): 9.692.486.518,97
Ficheiro: 9.692.486.518,97
Diferença: 0,00

O valor de € 9.446.137.173,30, apresentado no Quadro 11.17, corresponde ao valor do portfolio na Cut-off-Date (2003-09-30), representando uma imagem estática e instantânea da informação que não reflecte o seu carácter evolutivo.

De acordo com o exposto, e tendo ainda em linha de conta o esforço considerável que tem vindo a ser efectuado, por parte da DGITA e da DGCI, para adequação dos processos de gestão destes créditos às sugestões do Tribunal de Contas, a DGITA não encontra fundamento para a afirmação da existência de «divergências de dimensão assinalável» nem de «falta de fiabilidade da informação prestada».”

Por sua vez, a DGCI refere que “*o Tribunal de Contas não apresenta para nenhum dos dois períodos em análise uma redução de valor para a carteira inicial relativamente ao valor nominal dos créditos.*”

Perante os comentários efectuados, o Tribunal de Contas volta a salientar que foi expressamente solicitada, para além da informação contida nos relatórios mensais e semi-anuais, a discriminação, por crédito, da informação de suporte à elaboração desses relatórios, para o período em análise. Estes comentários vêm confirmar a observação já expressa por este Tribunal sobre a falta de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

Como a informação cuja fiabilidade se pretende avaliar é, obviamente, a reportada nos relatórios, aquilo que o Tribunal, mais uma vez, está a criticar é que a informação fornecida nos ficheiros informáticos, por crédito, apresente divergências desta dimensão face à informação reportada nos relatórios, quando esta deveria resultar daquela.

Com efeito, os valores apresentados no quadro foram obtidos a partir de duas fontes: os relatórios semi-anuais elaborados pela DGCI e remetidos ao cessionário – neste caso, os 9.º e 10.º relatórios semi-anuais – e os ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas que deveriam conter a discriminação, por crédito, dos dados agregados nesses mesmos relatórios.

Ora, se como refere a DGITA, “*o valor nominal da carteira de créditos titularizados obtém-se, semestralmente, fazendo reflectir a entrada de novos créditos e a violação daqueles que não cumprem as regras contratualizadas para a sua inclusão no portfolio*”, o facto é que nenhum dos dois relatórios semi-anuais indica a existência de Créditos Violados quando, pelo contrário, os correspondentes ficheiros totalizam € 198,5 milhões (9.º período) e € 85,5 milhões (10.º período) de créditos nesta situação.

Outro facto indesmentível é que o valor nominal da Carteira de Créditos apurado com base nos ficheiros (e confirmado pela DGITA na transcrição acima) excede o reportado nos relatórios em € 331,9 milhões para 31 de Agosto de 2008 e em € 246,3 milhões para 28 de Fevereiro de 2009. Este facto contraria objectivamente a argumentação da DGITA e da DGCI, segundo a qual, nos ficheiros, o valor da Carteira resulta apenas da dedução do valor dos Créditos Violados porque, nesse caso, esse valor teria de ser necessariamente inferior ao da Carteira resultante do reporte efectuado nos relatórios.

Nos termos contratuais, deixou de ser possível efectuar substituições de créditos após o dia 20 de Junho de 2007 devendo, a partir dessa data, ser readquiridos pelo Estado os créditos da Carteira

referentes a dívidas inexistentes ou inexigíveis por factos anteriores à data de separação. Em sede de contraditório, a DGCI observou que a reaquisição de créditos "*ocorrerá apenas quando o valor nominal da carteira de créditos for alvo de redução superior ao montante previsto contratualmente.*"

Assinala-se, nestas circunstâncias, que a inexistência de Créditos Violados nos períodos de cobrança posteriores a Junho de 2007, segundo os respectivos relatórios semi-anuais, é colocada em causa pela existência de € 27,7 milhões (oitavo período) € 198,5 milhões (nono período) e de € 85,5 milhões de Créditos Violados (décimo período) nos ficheiros de dados que os deveriam suportar. Segundo estes ficheiros informáticos, existem assim € 311,7 milhões de Créditos Violados que não foram registados nos relatórios semi-anuais nem foram objecto de substituição ou reaquisição. Já em sede de contraditório, a DGITA veio confirmar que "*o ficheiro de créditos violados (...) corresponde à informação residente na Base de Dados da titularização e que foi, no momento das operações de quebra, validada pela DGCI.*" [1]

Recorde-se que, relativamente a esta questão e em sede de contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2007, o Ministro de Estado e das Finanças informou que aguardava pela conclusão dos trabalhos de desenvolvimento do Sistema de Gestão de Créditos Titularizados (SIGET), até ao final de 2008, para dispor da informação histórica sobre cada crédito desde 30 de Setembro de 2003 e para efectuar as eventuais recompras. Já em sede de contraditório ao presente Parecer, a DGCI comunica que:

> *"Em referência ao Sistema de Gestão de Créditos Titularizados (SIGET), informa-se que por o mesmo apresentar incorrecções em matéria de identificação de prescrições, houve a necessidade da DGCI promover a identificação da origem destas, tendo os trabalhos decorrido dentro dos prazos previstos que levaram à conclusão do mesmo até ao final do ano de 2008."*
>
> *"O SIGET encontra-se há largos meses averbado da informação histórica de cada crédito desde 30 de Setembro de 2003, não tendo desde o inicio do ano sido detectada qualquer anomalia significativa, encontrando-se obviamente ao dispor desse Tribunal de Contas para o que for entendido por conveniente."*

Com este comentário, o Tribunal constata que a DGCI já se considera habilitada a fornecer a informação que o Tribunal solicita desde o início das acções de controlo sobre esta matéria. Porém, as divergências apuradas permitem concluir que se mantém a pertinência e oportunidade das observações que o Tribunal tem vindo a efectuar desde 2004, ou seja, que a DGCI continua a não dispor de procedimentos nem de mecanismos de salvaguarda e de controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios. O resultado desse confronto coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e constitui uma limitação à análise dos valores em causa e à extensão dos comentários produzidos.

O Tribunal considera grave que, cinco anos e meio após ter sido iniciado o reporte desta cessão de créditos, permaneça a incapacidade da Direcção-Geral dos Impostos em identificar as parcelas correspondentes aos valores agregados registados nos relatórios destinados ao cessionário. Para além de merecer reiterada crítica do Tribunal, esta incapacidade coloca dúvidas sobre o modo como tem sido, de facto, apurada a informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos.

[1] A DGITA já havia confirmado, no contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2007 e quanto à situação relativa ao oitavo período de cobrança (1 de Setembro de 2007 a 29 de Fevereiro de 2008), que o ficheiro de Créditos Violados remetido ao Tribunal de Contas correspondia à informação residente na base de dados da titularização e validada pela DGCI.

2.5.3 – Execução dos créditos cedidos

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

Quadro II.18 – Valor em dívida da carteira de créditos do Estado em 29-02-2008 e em 28-02-2009

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Valor em dívida em 29-02-2008	Anulações	Cobranças[(a)]	Valor em dívida em 28-02-2009
IRS	789,7	233,7	27,6	528,5
IRC	2.045,4	262,4	46,3	1.736,7
IVA	4.033,7	1.514,4	65,7	2.453,6
Outros	319,7	48,1	6,3	265,3
Total	**7.188,6**	**2.058,5**	**145,9**	**4.984,1**

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

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

O grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão é apurado pelo quociente entre a cobrança efectiva registada nos relatórios destinados ao cessionário e a cobrança prevista nos documentos contratuais[1]. O quadro seguinte expressa a evolução deste grau de execução até ao final do décimo período de cobrança.

Quadro II.19 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão

(em milhões de euros)

Relatório Semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		No período	Acumulada	No período	Acumulada	No período	Acumulada
1	31-08-2004	606,8	606,8	305,3	305,3	50,3	50,3
2	28-02-2005	282,4	889,2	132,1	437,4	46,8	49,2
3	31-08-2005	234,1	1.123,2	186,8	624,2	79,8	55,6
4	28-02-2006	215,5	1.338,7	170,5	794,7	79,1	59,4
5	31-08-2006	179,2	1.517,9	162,3	957,0	90,6	63,0
6	28-02-2007	163,9	1.681,7	143,9	1.100,9	87,8	65,5
7	31-08-2007	134,6	1.816,3	131,9	1.232,8	98,0	67,9
8	29-02-2008	123,0	1.939,3	183,6	1.416,4	149,2	73,0
9	31-08-2008	99,1	2.038,4	90,4	1.506,7	91,2	73,9
10	28-02-2009	90,8	2.129,2	104,7	1.611,5	115,3	75,7

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

Em 28 de Fevereiro de 2009, 65 meses após a data da separação (30 de Setembro de 2003), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo os juros de mora acrescidos à cobrança dos créditos cedidos) era de 75,7% da previsão apresentada nos documentos contratuais.

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

Este resultado acentua a gradual aproximação da cobrança efectiva à prevista que, desde o terceiro relatório, tem sido expressa pelo crescimento do grau de execução, em termos acumulados.

Em sede de contraditório, a DGCI confirmou os valores de cobrança efectiva constantes do Quadro II.19. Alegando desconhecer a previsão de cobrança para os créditos do Estado, informou ainda que "*nos períodos que terminaram em Agosto de 2008, Fevereiro e Agosto de 2009, a DGCI recebeu no pagamento do serviço o prémio referente ao incentive fee previsto contratualmente (conforme relatórios do cessionário que são públicos), em que a sua aplicação ocorre quando a performance de cobrança excede os 80%*". E acrescentou que "*se encontram praticamente garantidos, pela cobrança efectiva, todos os pagamentos às classes de notas com excepção da Classe T, classe que representa menos de 5% do total da operação, isto é, a cobrança efectiva já assegurou mais de 95% dos fundos necessários para a conclusão da operação.*"

No que concerne à origem do cálculo da cobrança prevista, o Tribunal volta a esclarecer que, tal como já referiu em anteriores Pareceres sobre a CGE, o valor que a DGCI alega desconhecer não é mais do que o resultado da aplicação da quota de créditos do Estado (82,56%) no valor nominal dos créditos cedidos (€ 11.441,4 milhões), ao valor previsto nos documentos contratuais para a totalidade da cobrança de créditos cedidos até 28 de Fevereiro de 2009 (€ 2.579 milhões).

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

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

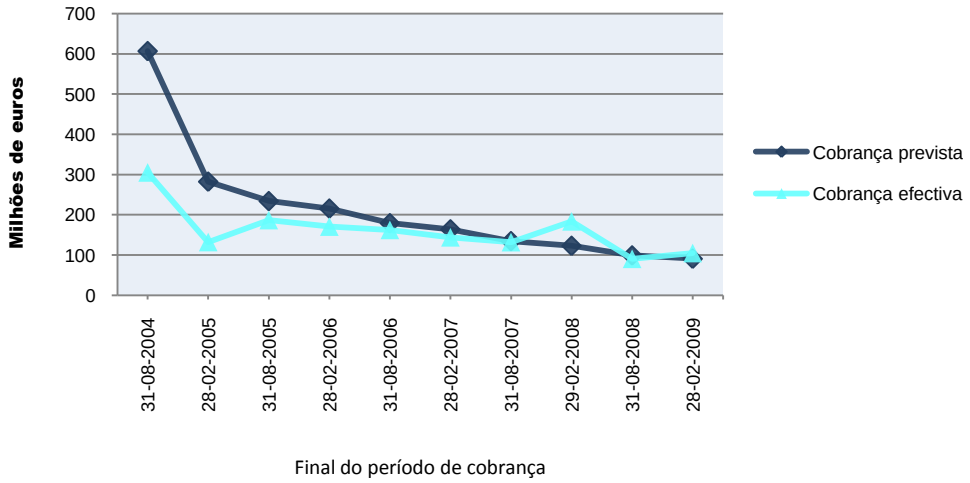
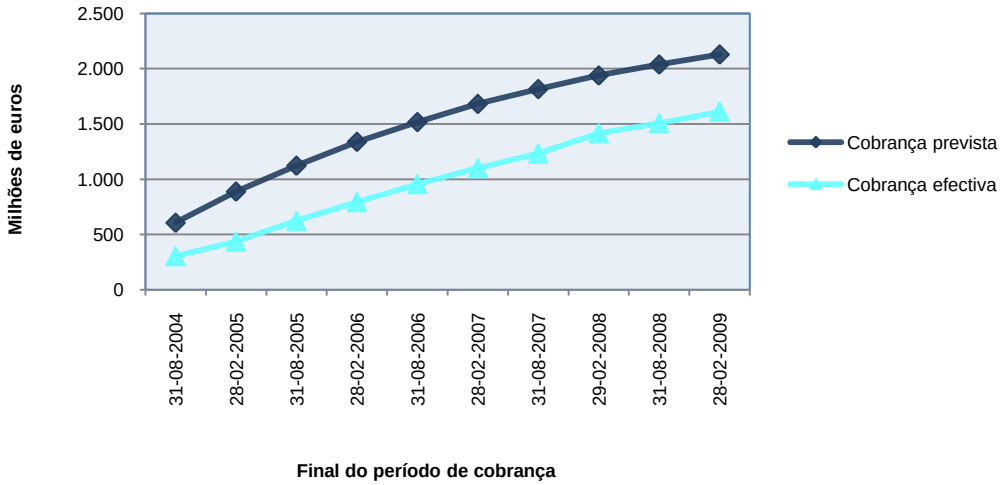


Gráfico II.2 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada)



No final do décimo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (excluindo os juros de mora acrescidos que não foram incluídos na Carteira de Créditos) correspondia a 13,2% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões), salientando-se que as anulações, substituições e declarações em falhas efectuadas até essa data correspondiam, respectivamente, a 34,1%, 33,7% e 20,5% do mesmo valor.

Quadro II.20 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009

(em milhões de euros)

Designação	Do Primeiro ao Oitavo Relatórios semi-anuais	Nono Relatório semi-anual	Décimo Relatório semi-anual	Total	Em % da Carteira de Créditos em 30-09-2003
Créditos Violados	3.187,2	0,0	0,0	3.187,2	33,7
Créditos Substitutos	3.187,2	0,0	0,0	3.187,2	33,7
Declarações em falhas	1.481,5	68,0	388,3	1.937,7	20,5
Anulações	1.160,8	19,7	2.038,8	3.219,3	34,1
Cobranças	1.097,3	68,9	77,1	1.243,3	13,2

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

A análise do quadro permite verificar a existência de um valor significativo de Anulações no décimo relatório semi-anual (mais de € 2 mil milhões) face ao valor total de Anulações apurado até ao nono relatório semi-anual (€ 1,2 mil milhões).

Segundo informação prestada em 22 de Abril de 2009, pela Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT), esta situação é consequência de se ter detectado que a informação reportada pela DGITA, até ao nono relatório semi-anual, apresentava valores de prescrições inferiores aos reais, pelo que houve necessidade de, no décimo relatório semi-anual, incluir a totalidade das prescrições apuradas abatidas das anteriormente reportadas.

Já em sede de contraditório, a DGCI veio acrescentar que "*em matéria de prescrições, não foi possível à DGITA a separação nominativa dos créditos anteriormente declarados prescritos entre reportados e não reportados, motivo pelo qual na produção do ficheiro associado ao relatório semestral do décimo período ter*

procedido à inclusão de todos os créditos prescritos registados no SIGET e com tramitação no Sistema de Execuções Fiscais (SEF). Facto este originador das divergências constantes entre os ficheiros e os relatórios enviados ao Tribunal de Contas até à presente data."

Os valores apurados e a situação descrita revelam a fraca qualidade dos créditos incluídos na Carteira inicial e causam apreensão relativamente à qualidade das dívidas que constituem as receitas por cobrar reportadas na CGE.

Sobre esta observação, a DGCI entendeu referir em sede de contraditório o seguinte:

> *"Como o Tribunal de Contas pode constatar pelos relatórios semestrais de que tem conhecimento, nem todos os créditos violados pertenciam à carteira inicial (a título de exemplo refira-se os quase 252 milhões de euros de créditos violados com ano de instauração 2004 e 2005 em que nenhum pertencia à carteira inicial).*
>
> *Sobre a qualidade da carteira de créditos cedidos, observando que o pagamento desta foi efectuado por sensivelmente 15,4% do seu valor nominal, já em 2003 esta qualidade era previsível não parecendo ser agora um facto novo.*
>
> *Com o devido respeito, nem sequer nos parece legítimo a comparação entre as prescrições e a cobrança efectiva, pois esta em nosso entender encontra-se enviesada negativamente pelo facto dos créditos cedidos em 2003 dizerem respeito a dívidas instauradas em processos de execução fiscal de anos antigos, uma parte alvo de cobrança coerciva em anos anteriores e com regimes excepcionais de regularização (DL 124/96 e DL 248-A/2002) que por sua vez já haviam delapidado o valor da carteira instaurada em cada ano por valores significativos.*
>
> *Sobre a qualidade das dívidas que constituem as receitas por cobrar reportadas na CGE, apenas a sua análise poderá permitir tirar conclusões, não parecendo à priori que a extrapolação possa ser efectuada com rigor."*

A argumentação apresentada pela DGCI ao referir a existência de quase 252 milhões de euros de créditos violados que não pertenciam à carteira inicial – ou seja, Créditos Substitutos que deveriam obedecer às condições de elegibilidade previstas na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro e nos documentos contratuais – vem reforçar as dúvidas quanto à qualidade das dívidas que constituem as receitas por cobrar reportadas na CGE. Saliente-se ainda que a apreensão do Tribunal não resulta apenas da apreciação efectuada nesta sede em seis Pareceres consecutivos (sobre as Contas de 2003 a 2008), mas também das sucessivas apreciações que tem efectuado à execução e contabilização das receitas do Estado e, designadamente, aos saldos de encerramento das receitas por cobrar[1].

2.5.4 – Impacto na execução orçamental

O impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 consistiu na dedução, à receita desse ano, da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (€ 213,5 milhões).

Através da análise efectuada verificou-se a conformidade dos valores registados como relativos a créditos cedidos, no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e na Contabilidade da Tesouraria do Estado, face aos inscritos nos relatórios enviados ao cessionário, como seria de esperar face à proveniência comum dos dados (a DSGCT da DGCI).
No âmbito da DGCI, a informação sobre a cobrança de créditos cedidos foi apurada, por natureza da receita, pela DSGCT e transmitida à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC) para esta entidade a deduzir à cobrança global das respectivas receitas, em sede de contabilização da

[1] A análise específica destes saldos é efectuada no Capítulo IX.

Receita do Estado. No quadro seguinte encontra-se sintetizada a informação em causa que também foi transmitida ao gestor da Tesouraria do Estado para o habilitar a entregar os fundos devidos ao cessionário e a contabilizar as operações realizadas para o efeito.

Quadro II.21 – Cobrança de 2008 afecta a créditos do Estado objecto de cessão

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Cobrança Bruta	Má Cobrança	Cobrança
IRS	41,2	0,0	41,2
IRC	69,0	0,1	68,9
IVA	95,9	0,2	95,7
Outros	7,7	0,0	7,7
Total	**213,8**	**0,4**	**213,5**

Fonte: Informação fornecida pela DSGCT à DSCC.

A cobrança de créditos de impostos sobre o rendimento (€ 110 milhões) representou 0,7% da receita líquida de IRS e de IRC registada na CGE de 2008 (€ 15.286,4 milhões), enquanto a cobrança de créditos de imposto sobre o valor acrescentado (€ 95,7 milhões) equivaleu a 0,7% da receita líquida de IVA registada naquela Conta (€ 13.427,5 milhões). A restante cobrança (€ 7,7 milhões) foi atribuída a créditos de outras receitas do Estado incluindo juros (compensatórios e de mora).

A quase totalidade (€ 2,5 milhões) da verba paga pelo cessionário em 2008 (€ 3,2 milhões), a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos[1] foi afecta à DGCI e transferida para o Fundo de Estabilização Tributário (FET).

Como o Tribunal não dispõe de informação sobre o custo dos recursos globais afectos pela DGCI à cobrança coerciva, não lhe é possível formar um juízo acerca da adequação da remuneração pelo serviço prestado ao cessionário.

Em sede de contraditório, a DGCI alega que "*o serviço de cobrança coerciva é suportado pelos devedores no pagamento das custas do processo de execução fiscal de acordo com a Lei, sendo este montante exactamente igual quer a dívida tenha sido cedida ou não*" acrescentando entender o pagamento do serviço efectuado pelo cessionário "*como um pagamento adicional sendo que A+B é maior do que A, para A e B positivos.*"

Para o Tribunal, o custo dos recursos globais afectos pela DGCI à cobrança coerciva não pode nem deve ser confundido com o valor das custas recebidas pelo serviço de cobrança coerciva. As custas compreendem a taxa de justiça (uma percentagem do valor em dívida) e um conjunto de encargos de natureza administrativa enquanto o custo dos recursos globais deve corresponder à totalidade dos encargos incorridos para efectuar a cobrança coerciva dessas dívidas. Por exemplo, quando no relatório de actividades da área da justiça tributária de 2008 se salienta que *"a organização de equipas de reforço em Serviços de Finanças considerados essenciais para o volume da cobrança coerciva a nível nacional, desde Junho, com enfoque exclusivo na cobrança"*, não é possível face ao que a Lei determina repercutir integralmente o custo total de afectar recursos adicionais exclusivamente à cobrança coerciva, nas custas recebidas pelas dívidas adicionalmente cobradas.

Finalmente, quanto à questão matemática, o Tribunal faz notar que, nos ficheiros remetidos pela DGCI, o valor da Carteira (A) sem o valor dos Créditos Violados (B), ambos valores positivos, consegue ser superior àquele que, nos correspondentes relatórios, se reporta como (A+B).

[1] Nos termos dos artigos 4.º do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e 6.º da Portaria n. º 1375-A/2003.

A informação sobre a cobrança coerciva que foi registada no SGR como receita do Estado de 2008 arrecadada em execução fiscal foi proveniente de duas fontes distintas. A respectiva documentação de suporte comprovou a realização dos seguintes lançamentos por receita e por mês de incidência:

- primeiro foi registado o valor total da cobrança em execução fiscal, segundo a informação disponível no Sistema de Distribuição de Receita (SDR);
- posteriormente foi registada a dedução da cobrança de créditos cedidos, segundo a informação proveniente da DSGCT; devido ao facto de o apuramento mensal da cobrança de créditos cedidos não coincidir com o mês de calendário, a dedução de cada cobrança mensal foi registada no mês com maior número de dias abrangido pelo respectivo apuramento (com data-valor correspondente ao último dia desse mês).

Como a informação extraída do SDR distingue a cobrança de créditos cedidos da restante cobrança coerciva, procedeu-se ao confronto dessa informação com a apurada pela DSGCT. Os resultados deste confronto encontram-se expressos no quadro seguinte.

Quadro II.22 – Divergência sobre a cobrança de créditos cedidos relativa a 2008

(em milhões de euros)

Apuramento pelo SDR			Apuramento pela DSGCT		Divergência
Mês de 2008	**Não cedidos**	**Cedidos**	**Período**	**Cedidos**	**Cedidos**
Janeiro	89,0	0,0	03-01 a 23-01-2008	15,2	-15,1
Fevereiro	49,8	0,1	24-01 a 21-02-2008	15,5	-15,3
Março	75,6	0,1	22-02 a 20-03-2008	13,9	-13,8
Abril	95,1	0,1	21-03 a 21-04-2008	16,9	-16,8
Maio	76,7	0,1	22-04 a 21-05-2008	15,4	-15,4
Junho	81,7	0,2	22-05 a 20-06-2008	15,0	-14,8
Julho	84,4	0,3	21-06 a 23-07-2008	14,6	-14,2
Agosto	75,6	0,1	24-07 a 21-08-2008	14,6	-14,5
Setembro	72,2	0,2	22-08 a 22-09-2008	12,3	-12,0
Outubro	100,8	0,3	23-09 a 23-10-2008	18,2	-17,9
Novembro	93,5	3,2	24-10 a 20-11-2008	10,7	-7,6
Dezembro	1.078,3	51,4	21-11 a 31-12-2008	51,2	0,1
Total	**1.972,8**	**56,1**	**Total**	**213,5**	**-157,4**

Fonte: Sistema de Distribuição de Receita (SDR) e Direcção de Serviços de Gestão de Créditos Tributários (DSGCT).

Refira-se que o facto de os respectivos períodos de incidência mensais não serem coincidentes é, por si só, gerador de valores diferentes e não é essa a razão da divergência que importa assinalar neste caso, mas sim a dimensão acumulada dos desvios verificados em 2008, o sentido unívoco dos desvios de Janeiro a Novembro e o crescimento exponencial dos valores apurados para Dezembro face aos dos outros meses. A dimensão acumulada e o sentido unívoco dos desvios caracterizam uma situação que:

- se verifica desde Julho de 2007;
- já foi objecto de crítica no Parecer sobre a CGE de 2007 tendo, em sede de contraditório, sido referido pela DGITA que o SDR não era actualizado com a informação relativa à cobrança dos créditos cedidos;
- é grave, na medida em que, não havendo actualização do SDR com a informação relativa à cobrança de créditos cedidos, a mesma poderá ser registada, num primeiro momento, como

receita do Estado, em detrimento da transparência e rigor necessários a qualquer execução orçamental.

2.6 – Contribuição de Serviço Rodoviário

A Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) foi criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA.

No ponto 2.2.2 já se assinalou que 82% da redução na receita do ISP se ficou a dever à substituição de uma parte da sua receita pela CSR. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da referida Contribuição.

Face ao conteúdo normativo das disposições legais aplicáveis aos vários aspectos de que se reveste a problemática da CSR e tendo em conta os artigos 103.º, 105.º e 106.º da Constituição, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e a legislação fiscal aplicável, considera-se que a CSR tem as características de um verdadeiro imposto ou, pelo menos, que dada a sua natureza não pode deixar de ser tratada como imposto pelo que, sendo considerada como receita do Estado, não pode deixar de estar inscrita no Orçamento do Estado, única forma de o Governo obter autorização anual para a sua cobrança.

Com efeito, a CSR é devida ao Estado, na medida em que é este o sujeito activo da respectiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da universalidade e da plenitude impõem a inscrição da previsão da cobrança da sua receita na Lei do Orçamento do Estado de cada ano.

Assim, incumbindo ao Estado, por obrigação legal e contratual, afectar o produto da receita proveniente da cobrança da CSR à EP, SA, deve a Lei do Orçamento do Estado de cada ano prever a transferência de tal produto, a título de despesa, para esta entidade como compensação da receita cobrada. Admitindo, ainda assim, que a CSR possa ter a natureza de contribuição especial a respectiva receita não está sujeita às regras da não consignação – e respectivas excepções – previstas no artigo 7.º da LEO, já que a referida receita não pode ser legalmente desviada para fim diverso.

Face ao exposto, não se antevê suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para a contribuição de serviço rodoviário ser paga directamente a uma sociedade anónima, sem passar pelo Orçamento do Estado.

Em sede de contraditório, a DGAIEC referiu que *"(...) apesar de lhe estar cometida a liquidação, cobrança e contabilização dos montantes referentes à Contribuição de Serviço Rodoviário, entende não ser competente para as comentar"*. Refira-se que o Ministro de Estado e das Finanças, a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral do Orçamento, no âmbito do contraditório, não teceram qualquer comentário a esta questão o que, dada a sua relevância, o Tribunal não pode deixar de assinalar.

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

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

Essa "despesa paga" corresponde aos pagamentos autorizados pelos serviços processadores através do sistema de informação contabilística (SIC) e efectuados pelo Tesouro[2], deduzidos do valor das reposições abatidas nos pagamentos. Esse processamento, através do SIC, passou a abranger, a partir de 2004, todas as despesas do Orçamento dos serviços integrados, incluindo as transferências das verbas nele inscritas para serviços e fundos autónomos, bem como transferências de verbas, por classificação económica, para serviços integrados, sem que, neste caso, correspondam a pagamentos efectivos[3] (cfr. pontos 3.1 alínea b) e 3.2).

Em 2008, conforme se desenvolve no ponto 3.3, o total da despesa líquida dos serviços integrados ascendeu a € 132.843,2 milhões, correspondente ao montante dos fundos saídos do Tesouro para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de € 134.067,4 milhões, deduzido de € 1.224,1 milhões de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano[4].

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

Salienta-se que, tanto em relação aos valores da receita como da despesa, a Conta evidencia, de forma sintetizada, os valores da "conta de gerência" registados pelo respectivo SFA no sistema informático criado para o efeito (em 2004), pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública.

---

[1] As despesas são ainda discriminadas por actividades, classificação não apresentada no Mapa 17.

[2] O processamento do pagamento das despesas orçamentais através do SIC caracteriza-se, essencialmente, por depender da prévia autorização, pela respectiva Delegação da DGO, do Pedido de Libertação de Créditos (PLC) por conta das respectivas dotações e por ser efectuado por transferência electrónica interbancária através dos meios de pagamento do Tesouro.

[3] Conforme estabelece, à semelhança de anos anteriores, o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto de execução orçamental): *"Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2008, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados"*.

[4] Em 2008, contrariamente aos anos anteriores, não se verificou retroacção de reposições.

Em relação a 2008, o total evidenciado na Conta das despesas dos serviços e fundos autónomos ascendeu a € 30.183,7 milhões[1].

Nesse ano, conforme refere o relatório da Conta, não foram registados naquele sistema, os valores da conta da Assembleia da República (€ 101,7 milhões de despesa, abrangendo as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos[2], bem como[3] as transferidas para a Provedoria de Justiça e para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social[4]), pelo que a sua execução orçamental não figura nos referidos mapas da CGE[5].

Igualmente, não foram inscritos naquele sistema os valores referentes à Escola de Gestão da Universidade do Porto[6].

O mesmo relatório menciona que, relativamente a dois SFA, foi utilizada a execução orçamental do 4.º trimestre de 2008 (Administração Regional de Saúde do Centro e Instituto de Gestão Financeira e Infra-estruturas da Justiça), uma vez que esses organismos não introduziram, atempadamente, os valores finais das suas contas de gerência no mencionado sistema informático[7].

Recomenda-se que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários para garantir que todos os serviços evidenciem as suas receitas e despesas na Conta Geral do Estado. O Tribunal mais uma vez alerta para a necessidade de os valores da conta da Assembleia da República integrarem os mapas obrigatórios da CGE e não apenas em anexo, de forma isolada, de modo a ser dado cabal cumprimento à Lei de enquadramento orçamental. A não ser assim, a Conta Geral do Estado está subavaliada na parte da despesa da Assembleia da República, o que não acontece em relação aos outros órgãos de soberania.

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

> *"A autonomia da Assembleia da República face aos demais órgãos de soberania decorre de um imperativo constitucional, caracterizando-se em matéria orçamental e financeira por possuir um regime financeiro privativo, com uma específica autonomia financeira, sendo exclusivamente competente para aprovar o seu orçamento e dispondo de normas privativas em matéria orçamental (...)"* não lhe sendo aplicável o *"regime de*

[1] Incluindo a parte da despesa da ARS do Centro, a seguir referida, não incluída na CGE, aquele valor passaria a € 30.385,5 milhões.

[2] Organismos com autonomia apenas administrativa que funcionam junto da Assembleia da República e que não têm as suas despesas especificadas através da execução orçamental dos serviços integrados.

[3] Conforme salienta o Conselho de Administração da Assembleia da República na sua resposta.

[4] Estes dois organismos integram o subsector dos SFA e a sua execução orçamental consta da CGE.

[5] Refira-se que, embora não agregada nestes mapas, a Conta da Assembleia da República consta, de forma autónoma, do Volume I da CGE.

[6] Desconhece-se a despesa deste SFA (extinto em 2009) uma vez que a respectiva conta de gerência ainda não deu entrada no Tribunal.

[7] Esta solução visa colmatar a referida falta de informação definitiva e permite uma melhor aproximação da informação constante da CGE aos valores da despesa efectuada. Contudo, nos casos em que a execução orçamental do 4.º trimestre difere significativamente dos valores da conta de gerência, poderá ter um impacto significativo na fiabilidade da Conta. Exemplo desta falta de fiabilidade é o caso da Administração Regional de Saúde do Centro, que apresenta € 783,8 milhões de despesa na CGE/2008 enquanto o valor registado na respectiva conta de gerência, remetida ao Tribunal, ascende a € 985,6 milhões, ou seja, não estão evidenciados na Conta € 201,7 milhões. No tocante ao segundo organismo, Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, a diferença é muito menor (€ 23.132).
Na sua resposta, a DGO refere que, segundo a ARS do Centro, o registo no SIGO *"(...) seria feito após a consolidação do balancete definitivo(...)"*, o que devido a problemas de ordem técnica e informática não veio a acontecer.

administração financeira do Estado, fixado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, ou seja, do regime relativo aos serviços e fundos autónomos.

Nestes termos, não pode a Assembleia da República subsumir-se no conceito de "serviços e fundos autónomos", não integrando o subsector (...), tão pouco sendo, em consequência, um serviço tutelado pelo Governo, antes competindo-lhe constitucionalmente a sua fiscalização.

Assim, os valores da receita como da despesa são evidenciados de forma clara e apropriada na sua Conta de Gerência de 2008, não tendo este Órgão de Soberania qualquer obrigação de os introduzir ou registar num sistema informático criado, gerido e coordenado pelo Ministério das Finanças e Administração Pública (...) a Assembleia da República não está, nem nunca esteve abrangida pelos normativos que estabelecem o envio à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) de informação relativa à execução orçamental.

Efectivamente, é da exclusiva competência da Assembleia da República a elaboração, a aprovação, o acompanhamento e o controlo da execução do seu orçamento, a elaboração do seu relatório e conta (...) sem prejuízo de (...) remeter anualmente àquela Direcção-Geral (DGO) a sua Conta de Gerência (...) sendo que não lhe compete a instrução de qualquer mapa da Conta Geral do Estado."

A Constituição da República Portuguesa estabelece que o Orçamento é unitário, incluindo todas as receitas e despesas do Estado, dos SFA e o orçamento da segurança social. De acordo com este princípio, anualmente, a Assembleia da República aprova o Orçamento do Estado, onde a previsão das suas receitas e despesas é incluída no subsector dos SFA[1]. No entanto, os mapas V a IX da Conta Geral do Estado que, de acordo com a Lei de enquadramento orçamental, devem ter estrutura idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, não incluem, sistematicamente, a execução deste órgão de soberania, o que contraria esta lei, de valor reforçado.

Salienta-se, no tocante à objecção do Conselho de Administração quanto à prestação da informação orçamental no suporte informático criado pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, a partir do qual são elaborados os mapas da Conta, que o reporte dessa informação não colide com a aplicação das regras orçamentais próprias estabelecidas na Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República, designadamente em matéria de autorização de despesa. Assim, a recomendação do Tribunal visa apenas dar cumprimento ao princípio da unidade do Orçamento, não estando em causa submeter qualquer órgão de soberania à tutela do Governo, procedimento que seria contrário ao princípio constitucional da separação de poderes.

Nos últimos anos tem-se verificado a constituição de uma variedade de fundos, sem uma definição precisa do seu regime financeiro e da forma como devem ser evidenciados nas contas públicas. Constata-se que a execução financeira de vários fundos está directamente evidenciada e autonomizada no subsector dos SFA, o que não se verifica noutros casos, designadamente:

- Fundo de Desenvolvimento Empresarial e Fundo de Modernização do Comércio – foram incluídos na conta do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação por, segundo o Instituto, não se tratar de entidades autónomas;

[1] A caracterização jurídico-financeira da Assembleia da República foi já apreciada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE/2006 (cfr. ponto 8.3.7.5).

- Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos e Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação – foram incluídos no relatório de contas da empresa PME Investimentos, SA, estando, assim, contabilizados fora do sector público administrativo;
- Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual, Fundo de Apoio aos Pagamentos do Sistema Nacional de Saúde, Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, Fundo de Compensação e Fundo de Intervenção Ambiental – não estão evidenciados nas contas públicas.

Relativamente a estes últimos, considera-se necessário que o Governo clarifique o respectivo enquadramento orçamental face à Constituição e à legislação financeira em vigor, de modo a assegurar o efectivo controlo desses recursos públicos pelos órgãos competentes.

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

a) Encargos assumidos e não pagos

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

Esta informação continua a não estar disponível, embora o Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE/2008 apresente informação, de fonte extra-orçamental recolhida especificamente para o efeito, sobre os encargos assumidos e não pagos[1], transitados para 2009, que ascendiam a € 1.053,5 milhões (uma diminuição de € 136,9 milhões, em relação ao valor apurado no final de 2007), abrangendo quer os encargos vencidos, quer os vincendos. Note-se que, com recurso ao sistema de informação contabilística em que se baseia a Conta, não é possível apurar o montante destes encargos.

Quanto aos encargos pagos em cada ano, transitados do ano anterior, conforme referido em anteriores Pareceres, na execução orçamental da despesa foram criadas classificações para identificar o pagamento de despesas de anos anteriores[2], ou seja, correspondentes a facturas com prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior[3].

Em 2008, o pagamento de *"dívidas transitadas de 2007"* pelos serviços integrados e pelos SFA[4], tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 147,3 milhões e a € 881,9 milhões, totalizando € 1.029,2 milhões.

---

[1] "Quadro 24 – Encargos assumidos e não pagos no final de 2008, por classificação económica", "Quadro 112 – Saldos em 31/12/2008 de encargos assumidos e não pagos" e "Quadro 113 – Dívidas em 30/12/2008 do SNS", constantes do Volume I da CGE/2008.

[2] Em 2002, através da actividade 1.98 –"Despesas de anos anteriores"; em 2003, através da alínea zz; e estabeleceu a Circular da DGO n.º 1306, de 5 de Janeiro de 2004 que fosse, em 2004, através de subalínea cujo segundo dígito seja 9. Para 2007, a Circular da DGO n.º 1333-A (instruções complementares ao decreto de execução orçamental), no ponto 1.3, clarificou que deveria manter-se *"(...) o adequado registo de pagamentos que respeitem a compromissos de anos anteriores, com a devida especificação, em termos de classificação económica, oportunamente divulgada pela Circular Série A n.º 1306 (...)"*.

[3] Clarificação estabelecida pela Circular da DGO n.º 1299, de 18/02/2003.

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

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

O diferimento dos pagamentos para o ano seguinte, contraria o princípio da anualidade estabelecido na Lei de enquadramento orçamental e, entre outros aspectos adiante referidos, acarreta, por vezes, o pagamento de juros, pondo em causa a aplicação do princípio da boa gestão financeira[1].

Na sua resposta, a DGO refere que *"(...) o módulo de recolha de informação dos encargos assumidos e não pagos (...) permite conhecer os valores em dívida do Estado a terceiros, aumentando o grau de transparência das contas públicas (...). Não nos parece que o reconhecimento desses encargos ponha em causa o princípio da anualidade (...)"*. Efectivamente não é o reconhecimento dos encargos que viola este princípio. Essa violação é resultado de pagamentos não efectuados nas datas legal ou contratualmente estabelecidas, o que implica a subavaliação da despesa (pagamentos registados na CGE) no ano em que o encargo deveria ser pago e a sua sobreavaliação no ano em que esse pagamento efectivamente ocorre.

O Tribunal, no Parecer sobre a Conta, tem vindo a acompanhar algumas situações em que, habitualmente, se verifica a transição de encargos por pagar. Assim, relativamente aos encargos decorrentes dos apoios à actividade de produção de energia eléctrica por pessoas singulares ou por pessoas colectivas de direito público ou privado[2], a Direcção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) informou que se encontravam em dívida, no final de 2008, € 5.826.869 (a que acrescerão juros) relativos a pagamentos efectuados pela EDP em 2002. Questionada quanto ao "arrastar" do processo, a DGEG informou que não efectuou qualquer pagamento *"(...) uma vez que não possui dotação no seu orçamento para liquidar a dívida (...). No passado, o pagamento da dívida à EDP foi sendo efectuado de forma faseada, tendo os pagamentos sido efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro* [3]*, limitando-se a DGEG a confirmar o montante da dívida em causa*".

No que refere aos valores em dívida relativos ao "subsídio à electricidade verde", de acordo com a estimativa do IFAP, ascendiam a € 7,5 milhões no final de 2008, contra € 10,0 milhões, no final de 2007.

Foi ainda apurado, no que respeita aos compromissos assumidos no âmbito dos contratos relativos à convergência tarifária da energia eléctrica celebrados em 2003 com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, cujos valores definitivos, apurados pela ERSE (Entidade Reguladora para os Serviços Energéticos), ascendem a cerca de € 103,4 milhões, que estavam vencidos e não pagos, em 31 de Dezembro de 2008, encargos no valor global de € 49,9 milhões[4], a que acrescem juros de mora, expressamente previstos naqueles contratos[5].

A DGO, na sua resposta, informa que *"(...) este processo deverá ser regularizado ainda no decorrer de 2009."*.

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

[2] Previsto no Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio e suas alterações.

[3] Nesses anos, os pagamentos foram efectuados à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, prática que cessou em 2008, após sucessivas recomendações do Tribunal.

[4] Electricidade dos Açores, SA (€ 17,4 milhões), ex-Fundo Regional de Apoio às Actividades Económicas (€ 11,4 milhões) e Empresa de Electricidade da Madeira, SA (€ 21,2 milhões).

[5] Àquela data, o total em dívida (excluindo juros de mora) ascendia a € 101,5 milhões, embora € 51,6 milhões não estivessem ainda vencidos.

Por seu turno, a CLCM – Companhia Logística de Combustíveis da Madeira, S.A informou ser credora de € 7,7 milhões, em execução de um protocolo de cooperação entre o Ministério da Economia e o Governo Regional da Madeira, relativo à transferência dos depósitos de combustível situados na Praia Formosa. O Gabinete do Ministro da Economia e da Inovação, questionado sobre esta matéria veio referir que *"(...) em articulação com o Ministério das Finanças, se encontra de momento a operacionalizar o modo de proceder à respectiva regularização (...)"*, acrescentando que o não pagamento da dívida é consequência das *"(...) restrições orçamentais determinadas pelos Orçamentos de Estado dos anos transactos."*.

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

O Governo deverá assim assegurar a inscrição das dotações orçamentais necessárias ao pagamento das despesas legal ou contratualmente assumidas[1].

b) Prazo médio de pagamentos

Em 2008, com o objectivo de reduzir significativamente os prazos de pagamento (PMP) a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, foi criado o Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) [2]. Este Programa enquadra-se nos princípios básicos do modelo de gestão por objectivos, prevendo o estabelecimento de objectivos para os prazos de pagamento, a monitorização e publicitação da evolução de indicadores desses prazos e a criação de incentivos associados ao grau de cumprimento dos objectivos.

A avaliação do grau de cumprimento dos objectivos de prazos de pagamento a fornecedores é feita anualmente, com base na variação homóloga do PMP registado no final do 4.º trimestre do ano, sendo a sua divulgação da competência da DGO, relativamente aos serviços da administração directa e indirecta do Estado. Em Abril de 2009, esta Direcção-Geral apresentou essa informação, relativa a 2008, excepto no que refere ao PMP de serviços ligados a órgãos de soberania ou à defesa e segurança nacionais[3], o que não se compreende uma vez que não estão previstas excepções na Resolução do Conselho de Ministros que criou o PPTH.

Quanto à informação divulgada[4], constatou-se que os objectivos fixados para o prazo médio de pagamento foram superados por 352 serviços, cumpridos por 39 serviços e incumpridos por 103 serviços. Deste último grupo, 5 serviços conseguiram uma redução do PMP, mas insuficiente para o cumprimento dos objectivos; os outros 98 serviços registaram um aumento do PMP. Em termos

[1] Em cumprimento do artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental.

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

[3] Designadamente, a Presidência da República, a Assembleia da República, o Serviço do Provedor de Justiça, a Procuradoria-Geral da República, os tribunais, os gabinetes dos membros do Governo, os governos civis, o Estado Maior General das Forças Armadas, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, o Serviço de Informações de Segurança, o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência e o Conselho Económico e Social.

[4] Não prestaram informação quatro serviços: Centro de Formação Profissional para a Qualidade, Hospital Visconde de Salreu, Centro Hospitalar de Cascais (passou a ser gerido por uma entidade privada a partir de Janeiro de 2009) e Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar (constituído em 2008).

globais, no final de 2008, o PMP (média ponderada), da administração directa e indirecta do Estado, era de 51 dias.

Note-se que fiabilidade do cálculo do PMP depende da qualidade da informação introduzida na aplicação EANP (encargos assumidos e não pagos), pelo que, os controladores financeiros dos ministérios foram incumbidos de emitir pareceres escritos sobre a qualidade dos processos de apuramento e de reporte da informação financeira. Desses pareceres[1] salientam-se as considerações genéricas seguintes, que indiciam algumas limitações ao apuramento dos dados:

- O SIC, sendo a base principal da informação remetida, não obstante incluir um subsistema referente à contabilidade de compromissos, encontra-se vocacionado para o controlo administrativo da despesa na óptica de caixa. Quanto ao registo dos compromissos assumidos verifica-se que a cultura vigente nos serviços perspectiva a sua contabilização aquando da verificação das condições formais e materiais para se poder efectuar o respectivo pagamento.
- O conceito de EANP (encargos assumidos e não pagos) respeita a dívidas presentes, cujos documentos comprovativos já foram aceites pelo devedor, ou casos em que já se verificaram as transacções físicas geradoras da dívida, não tendo ainda sido recebidos os respectivos comprovativos, situação que implica o recurso a registos extra-contabilísticos complementares para identificação e apuramento dos encargos.

Quanto a questões específicas, abordadas pelos controladores financeiros, salientam-se atrasos na validação de despesas e/ou na emissão de facturas pelos fornecedores; desconhecimento de eventuais encargos em dívida assumidos pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros; despesas com aquisição de bens e serviços registadas no agrupamento *outras despesas correntes*, que não são abrangidas no cálculo do prazo médio de pagamento; coexistência, no mesmo ministério, de serviços com excedentes e outros com estrangulamentos de tesouraria; e o facto da redução da dívida a fornecedores, na Saúde ter sido acompanhada pelo agravamento da situação financeira global dos organismos do SNS e do Ministério, devendo ser introduzido um novo objectivo estratégico: "Garantir a auto-sustentabilidade financeira e contribuir para a sustentabilidade orçamental, financeira e económica do SNS e do sector da saúde".

De acordo com o previsto no PPTH, serviços que apresentassem PMP superior a 180 dias deveriam ser objecto de auditoria de avaliação da qualidade da despesa e da qualidade da gestão de tesouraria pela Inspecção-Geral de Finanças. Assim, foram submetidos a auditoria da Inspecção-Geral de Finanças 27 serviços[2], destacando-se as seguintes conclusões:

- Casos de interpretação incorrecta do conceito de compromisso assumido ou de omissão de dados.
- Insuficiente fundamentação para a contratação externa; incumprimento de algumas regras inerentes à realização da despesa; existência de pontos fracos no sistema de controlo interno na área de aquisições de bens e serviços; dificuldades ou limitações na recuperação dos créditos a receber de terceiros; não aproveitamento integral das condições oferecidas pelo IGCP quanto à

[1] Dos 16 ministérios, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento remeteu pareceres apenas em relação a 6, constatando-se que, no início de 2009, não estavam nomeados controladores financeiros para outros 6 ministérios.

[2] De acordo com a fórmula de cálculo do prazo médio de pagamento em vigor em Fevereiro (que veio a ser revista em Abril), abrangeria 28 serviços. Foram incluídos mais dois, por não terem prestado informação atempadamente e tendo a Inspecção-Geral de Finanças solicitado dispensa em relação a três serviços, por terem sido recentemente objecto de auditoria.

remuneração de aplicações; não utilização do mecanismo de dispensa do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, nos termos previstos na Lei de enquadramento orçamental, a fim de liquidar facturas em dívida, através da utilização dos saldos de gerência.

- Relativamente às instituições de saúde, a situação económico-financeira debilitada dos hospitais do sector público administrativo, subsistindo as dificuldades no seu financiamento; a existência de múltiplas relações financeiras inter-instituições públicas, com volume elevado de valores a receber, de recuperação demorada ou mesmo não garantida; as insuficiências no domínio da gestão de stocks; o crescimento acentuado da contratação de serviços médicos, nem sempre associado ao aumento da actividade assistencial; a não contabilização de taxas moderadoras em dívida; a incapacidade das entidades que actuam no sector da saúde de usufruírem da política de descontos financeiros praticados pelas empresas do sector farmacêutico, associados a prazos de pagamento mais reduzidos.

Em suma, a execução do Programa Pagar a Tempo e Horas, no que se refere aos prazos médios de pagamento, conduziu, designadamente, aos seguintes resultados, susceptíveis de melhorar a relação entre o Estado e os seus fornecedores:

- A criação do objectivo PMP incentiva os dirigentes dos serviços a um maior cuidado na gestão dos pagamentos aos fornecedores;
- A avaliação efectuada pelos controladores financeiros permite detectar alguns estrangulamentos e dificuldades ao nível do ministério, potenciando a sua resolução;
- As auditorias à qualidade da despesa identificaram algumas situações de deficiente planeamento e controlo de despesas e, no caso dos hospitais, dificuldades resultantes de insuficiente financiamento. Estas auditorias incluem recomendações que, se forem seguidas, poderão melhorar a qualidade da despesa dos organismos auditados.

Dada a sua relevância, questionou-se o Ministro das Finanças sobre as medidas tomadas na sequência dos pareceres dos controladores financeiros e das auditorias realizadas pela IGF que, em sede de contraditório, não se pronunciou.

c) Sobrevalorização da "despesa paga" do Orçamento dos serviços integrados na parte não utilizada das verbas transferidas para as contas dos organismos

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE evidencia como "pagamentos efectuados", além do pagamento efectivo de despesas (a terceiros), as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneio dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro[1], e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira.

Em 2008, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa[2], como sejam, os dos três ramos das Forças Armadas e o

[1] Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Capítulo 60 – "Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças, geridas pela DGTF.

[2] Tal como em anos anteriores, o artigo 12.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: "Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2008, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais

Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Nestes casos, são organismos distintos o serviço que realiza economicamente as despesas e o serviço que processa as verbas orçamentais, através do SIC e SIC/PIDDAC; assim, o processamento da despesa orçamental, ainda que efectuado através destes sistemas e registado na Conta como "pagamentos efectuados", não corresponde a pagamentos a terceiros, mas sim a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

Conforme adiante se explicita, também se verificam outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir a sua utilização no ano seguinte, quer através da abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência em posse do serviço.

Relativamente às verbas orçamentais transferidas, tem-se verificado que o seu montante é superior ao utilizado pelos serviços, em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam, destacando-se o caso específico das verbas a transitar para o ano seguinte que, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da Conta como "pagamentos efectuados".

Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo dos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos)[1].

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre o pedido de libertação de créditos que consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, os serviços e fundos autónomos, *"(…) só podem utilizar as dotações inscritas no Orçamento do Estado após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos."*[2].

No que respeita aos saldos que são repostos no ano seguinte como receita do Estado que, em 2008, ascenderam a € 254,5 milhões, embora no Relatório sobre a CGE sejam analisadas as *reposições não abatidas nos pagamentos*[3], essa análise não distingue, na sua totalidade, as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das que resultam de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos).

Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, que compromete o rigor das contas públicas, destaca-se um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas em excesso para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do ano) e destinadas a reforçar, no ano seguinte, as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas. Em 2008, estas

e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados".

[1] Relativamente aos SFA, em 2008, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no artigo 6.º do decreto de execução orçamental, continuou a não se aplicar às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: "Investimentos do Plano" respeitantes a projectos com financiamento comunitário; despesas de funcionamento dos serviços sociais e organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde; outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.

[2] Cfr. artigo 7.º do decreto de execução orçamental.

[3] Página 120 do Volume I.

verbas ascenderam a € 182,6 milhões, para as quais o Ministério da Defesa Nacional contribuiu com € 160,1 milhões (87,7% desse valor, sendo uma parte significativa referente a verbas da Lei de Programação Militar).

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 2004 a 2008 (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor global dessas reposições que serviu de contrapartida à abertura de créditos especiais.

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

(em milhares de euros)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas (2)	$\frac{(2)}{(1)} \times 100$
2004	171 060	120 140	70,2
2005	210 647	131 457	62,4
2006	164 199	88 088	53,6
2007	174 144	116 052	66,6
2008	254 492	[a] 182 598	71,8

(a) As relações orçamentais remetidas ao Tribunal apresentam menos € 210 milhares (cfr. ponto 1.3.1).

Fonte: (1) – Valores da CGE (ano), Capítulo 15 da Receita – "Reposições não abatidas nos pagamentos".
(2) – Valores da CGE (ano), alterações orçamentais registadas no Capítulo 15 da Receita – "Reposições não abatidas nos pagamentos".

Conforme se evidencia no quadro, a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 41,8% e 71,8%, ou seja, uma parte significativa das verbas transferidas em excesso para os organismos (e registadas na CGE como "pagamentos efectuados") teve já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo da abertura de créditos especiais.

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

Na sua resposta, a DGO refere que:

> *"(...) está atenta ao fenómeno que os Pareceres anuais têm acompanhado e analisado mas, no presente quadro legislativo, não se encontrou outra solução no plano da contabilidade orçamental. Por outro lado, no acompanhamento da execução orçamental pelos serviços, a DGO tem procurado prevenir o que o Parecer descreve como as requisições de verbas orçamentais em excesso; porém, em regra, tais requisições apresentam-se suficientemente fundamentadas no plano regulamentar e os pagamentos acabam por não se verificar dentro do período orçamental por razões alheias aos dirigentes dos serviços."*

Conforme se salientou anteriormente, grande parte das verbas requisitadas em excesso destina-se à abertura de créditos especiais no ano seguinte, autorizados pelo Governo (€ 182,6 milhões, em 2008). Tal facto traduz uma deficiente orçamentação anual. Com efeito, em 2007, deveriam ter sido processadas, por conta do respectivo Orçamento do Estado, apenas as verbas indispensáveis e, em 2008, o reforço das correspondentes dotações, se necessário, seria autorizado pela Assembleia da República, órgão que detém o poder orçamental.

d) Sobrevalorização (ou subavaliação) da "despesa paga" resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – "Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças e da Administração Pública para contas de operações específicas do Tesouro

A Lei do Orçamento do Estado para 2008 continuou a permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a *transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes* inscritas no Capítulo 60 – "Despesas excepcionais", fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 15 de Fevereiro de 2009, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2009[1].

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre a despesa, a receita e o défice de 2008, verificou-se:

- O aumento (sobrevalorização) da despesa do OE/2008 em € 34.861.409 (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2008" e o que o OE/2008 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Capítulo 60 do OE/2007");
- O aumento da receita do OE/2008 em € 14.413.961 (reposição como receita do OE/2008 da verba não utilizada de "Saldos do Capítulo 60 do OE/2007");
- O aumento do défice do OE/2008 em € 20.447.448 igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2008, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2008 (€ 92.609.228) e do OE/2007 (€ 72.161.780) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

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

e) Comparabilidade da despesa da CGE ao longo do tempo

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

- Alteração do universo de serviços abrangidos pela Conta, em resultado do processo de conversão dos hospitais e outros serviços em empresas, extinção ou criação de serviços[3] e, ainda, por, pontualmente, alguns serviços não prestarem informação sobre a sua execução

[1] Cfr. artigo 106.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

[2] Princípio consagrado no artigo 4.º da Lei de enquadramento orçamental.

[3] Não se incluem as situações de fusão de organismos uma vez que, em princípio, continuarão a assegurar as funções previstas, embora organizadas de outra forma.

orçamental. Considere-se, a título de exemplo, pelo volume financeiro que envolve, o caso dos hospitais que, antes da empresarialização, originavam o registo das seguintes operações:

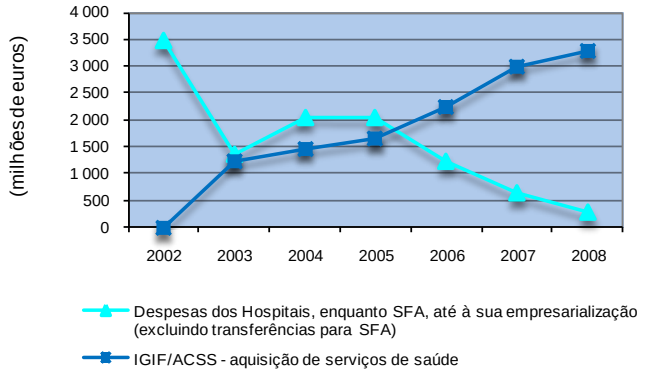
- na despesa do subsector dos serviços integrados, *transferências* (correntes ou de capital) para a Administração Central dos Serviços de Saúde (ACSS)[1];
- no subsector dos SFA, a conta da ACSS registava, na receita as *transferências* recebidas do Orçamento do Estado e, na despesa, a transferência dessas verbas para os hospitais (SFA). Estes, nas respectivas contas, registavam, na receita, estas *transferências* e, na despesa, a sua aplicação nas várias classificações económicas (designadamente *despesas com pessoal*, *aquisição de bens e serviços* e *aquisição de bens de capital*).

Note-se que consolidando a despesa do Estado (eliminando as transferências recebidas com as pagas), a execução se resumia à despesa efectuada pelos hospitais, que era desagregada, nomeadamente, por classificação económica. Actualmente, continua a verificar-se a transferência de verbas do Orçamento do Estado para a ACSS, que a processa, em termos de despesa, como:

- *transferências*, para os hospitais que continuam a integrar o subsector dos SFA, para os quais se mantém a situação acima identificada;
- *aquisição de serviços de saúde*, aos hospitais empresarializados.

Assim, a discriminação da natureza económica das despesas, com o SNS, à medida que aumenta o número de hospitais empresarializados, deixa de ser evidenciada na CGE, que passa a apresentar, apenas, o valor agregado da *aquisição de serviços de saúde*, conforme se demonstra no gráfico seguinte.

Gráfico III.1 – Evolução da despesa orçamental do SNS[2]



Da análise do gráfico, constata-se que existe um efeito de compensação entre a despesa que era registada na CGE, pelos hospitais que foram empresarializados até ao final de 2008, e a que

[1] Anteriormente denominada de Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde.

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

passa a ser processada pela ACSS em aquisição de serviços de saúde. Deste modo, em termos globais, a empresarialização dos hospitais não retirou da CGE a despesa do Estado com o SNS, diminuindo apenas o grau de desagregação dessa despesa (apresentada numa única rubrica de classificação económica).

Estas alterações obrigam a uma especial atenção na análise temporal da despesa, sobretudo quando se comparam valores globais não consolidados ou classificações económicas específicas (como as *despesas com pessoal* ou a *aquisição de bens e serviços*), cuja variação resulta, em grande parte, deste processo, e não de contenção ou agravamento de despesa.

- Alteração de critérios contabilísticos, apresentando maior impacto, em 2008, os que resultaram do novo modelo de financiamento da EP – Estradas de Portugal: foi criada a "contribuição de serviço rodoviário"[1], cobrada conjuntamente com o imposto sobre os produtos petrolíferos (sendo este reduzido em igual montante, de forma a não agravar o preço dos combustíveis), que passou a constituir receita própria da EP. Assim, a receita da CGE relativa ao ISP foi reduzida no montante desta "contribuição de serviço rodoviário" e, na despesa, deixaram de constar transferências para a EP. Essas transferências, em 2007, ascendiam a € 533,0 milhões. Relativamente à existência da "contribuição de serviço rodoviário", paga directamente a uma sociedade anónima, sem passar pelo OE, face à Constituição e à Lei, não se antevê suporte legal bastante.
- Utilização de valores provisórios: esta prática, quando as divergências para os valores definitivos são relevantes, afecta significativamente a comparabilidade dos dados, como é o caso da despesa divulgada na CGE/2008, relativa à Administração Regional de Saúde do Centro, que é inferior, em € 201,7 milhões, à registada na sua conta de gerência.

Em 2008, um outro factor (em princípio não repetível) veio afectar a comparabilidade em relação aos anos anteriores: em conformidade com anteriores recomendações do Tribunal, neste ano, não foram efectuadas despesas por operações específicas do Tesouro, à margem do Orçamento. Assim, no Capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, no ano em apreço, foi executada despesa no montante de € 102,6 milhões que, em anos anteriores, não era paga por via orçamental[2].

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

Para além desses factores, anualmente, verificam-se situações que afectam, com significado, o rigor da Conta, destacando-se, em 2008, encontrar-se a despesa, bem como a receita, dos serviços integrados subavaliada em € 26,0 milhões, referente a verbas destinadas ao Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, situação objecto de análise no ponto 7.5.2.

[1] Pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

[2] Neste valor não foram incluídos pagamentos relativos a bonificação de juros por, em anos anteriores, terem sido pagos quer por via orçamental quer por operações específicas do Tesouro.

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

Dados os efeitos que o regime financeiro dos organismos tem nos valores da despesa evidenciados na Conta, analisa-se em seguida o estado de concretização da reforma prevista na Lei de bases da contabilidade pública[1] e no regime de administração financeira do Estado[2].

a) Serviços integrados do Estado que transitaram para o novo regime de administração financeira do Estado

Os serviços integrados do Estado que, desde 1993, têm vindo a transitar para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE), passaram a realizar as suas despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística) e do SIC/PIDDAC[3], passando a processar pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem, geralmente, ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores[4].

Embora o diploma que estabeleceu o RAFE previsse que: *"A transição para o novo regime financeiro (...) far-se-á durante o ano económico de 1993, ficando salvaguardada a possibilidade de uma aplicação anterior aos serviços e organismos da Administração Pública que reunirem as condições indispensáveis"*[5], em 2008, continuavam a não estar integrados nesse regime os estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, os serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea) [6] e o Estado-Maior General das Forças Armadas.

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

b) Transição para o novo regime de administração financeira dos organismos com autonomia administrativa e financeira (SFA)

No que se refere à transição dos SFA para o RAFE, o decreto de execução orçamental para 2008, como em anos anteriores, veio reafirmar que *"São abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado (...) os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos (...), designadamente a aplicação e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio da unidade de tesouraria (...)"*, clarificando que cabe *"(...) à Direcção-Geral do Orçamento em articulação com o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., a avaliação do cumprimento destes requisitos"*[7]. Na alínea d), analisa-se a implementação do POCP (ou dos planos sectoriais), sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinada no Capítulo VIII.

---

[1] Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

[2] Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

[3] Na designação das aplicações informáticas de suporte à reforma da administração financeira do Estado, o SIC respeita ao orçamento de funcionamento e o SIC/PIDDAC, criado em 1999, ao orçamento dos "Investimentos do Plano".

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

[5] Cfr. artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

[6] Ressalvando a especificidade dos Serviços Externos do MNE (Consulados, Embaixadas e Missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do SIC.

[7] Cfr n.º 1 do artigo 2.ª do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março.

c) Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira

Para a atribuição do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira aos serviços e organismos da administração central, a Lei de bases da contabilidade pública exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as despesas co-financiadas pela União Europeia[1].

Conforme foi referido no Parecer sobre a CGE/2007, quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional, da integração do organismo nas áreas do Serviço Nacional de Saúde, de regulação ou de supervisão, ou de *"outras razões ponderosas"*[2], esse regime deve cessar para os SFA que, durante dois anos consecutivos, não verificarem a regra dos dois terços[3].

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

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2008 ascende a 309, tendo-se excluído da análise 269 (87,1%), pelos seguintes motivos: deterem autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional; estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia; serem entidades de regulação ou supervisão; apresentarem apenas despesas co-financiadas por recursos comunitários em pelo menos um dos anos analisados; indicação, na lei orgânica do serviço, de razões ponderosas para o especial regime de autonomia[4]; qualificação como laboratório do Estado[5].

Assim, a análise incidiu sobre 40 organismos, em relação aos quais se calculou a percentagem das receitas próprias sobre as suas despesas não co-financiadas. Tendo em conta a resposta da DGO[6], constata-se que todos os SFA analisados cumpriam o critério dos 2/3.

d) Implementação do POCP

O *Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)*[7], aprovado sete anos após a Lei de bases da contabilidade pública e que visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, *"(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)"*, podendo existir *"formas simplificadas dessa aplicação"* e "*planos sectoriais que se mostrem indispensáveis"*. Também a Lei de enquadramento orçamental veio reafirmar que *"Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública"*.

---

[1] Cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

[2] Designadamente, a gestão de fundos comunitários.

[3] Cfr. artigo 7.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

[4] Consideraram-se neste grupo a Escola Portuguesa de Moçambique e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial, já referidos em anteriores Pareceres.

[5] Cfr. Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto.

[6] As receitas próprias incluem os saldos da gerência anterior com fonte de financiamento 510 – Auto-financiamento – Receitas próprias.

[7] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

De acordo com informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP)[1], no ano de 2008, fecharam contas em *POCP* 70 SFA (66,0%[2] dos serviços a que é aplicável) e em *POC – Educação* 151 SFA (96,2%). Aqueles planos foram utilizados a título experimental por 1 e 2 serviços, respectivamente. Quanto à aplicação do *POCMS* e do *POCISSSS*[3], encerraram contas de acordo com estes planos todos os SFA que os deviam utilizar.

Constituindo uma inflexão relativamente à situação anterior, em que cada organismo que pretendia implementar o POCP adquiria no mercado díspares aplicações informáticas, em 2003 foi aberto um concurso público internacional[4] para a aquisição de uma aplicação informática, a disponibilizar a todos todos os serviços integrados, bem como aos SFA que o pretendessem. Contudo, de 2006 a 2008, apenas o Tribunal de Contas (sede e secções regionais) utilizou de forma efectiva essa aplicação.

Actualmente, o modelo de implementação do POCP na administração pública central, divulgado pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP), tem por base a "solução GeRFiP" (gestão dos recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado[5]) que, para além do funcionamento do programa de contabilidade (RIGORE), inclui a concepção e implementação do sistema de recursos partilhados, respectivas infra-estruturas e serviços de suporte.

Assim, a previsão para a implementação do POCP passa a estar associada à utilização da "solução GeRFiP" que, de acordo com a informação facultada pela GeRAP, em 2008 foi aplicada, a título experimental, em quatro organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública[6], encontrando-se em processo de migração, em 2009, os restantes serviços do Ministério e o Conselho Superior de Magistratura. Esta utilização experimental envolveu todas as funcionalidades, excepto a emissão de pagamentos, uma vez que o módulo de ligação à tesouraria só veio a ser aceite pela DGO em 21-10-2009[7]. A GeRAP prevê que todos os serviços deste Ministério iniciem a utilização da "solução GeRFiP" a 04-01-2010. Quanto aos serviços de outros ministérios, interessados em adoptar esta solução nesse ano, estão a decorrer reuniões para efectuar o planeamento das respectivas migrações.

A GeRAP fixou o objectivo de conseguir generalizar a utilização do POCP a todos os organismos da administração central em 2012, salientando, no entanto, que tal dependerá da forma como os ministérios vão aderir aos serviços disponibilizados.

[1] Complementada com informação recolhida pelos Serviços de Apoio do Tribunal em relação a 5 organismos, que também fecharam contas em *POCP*, e a 2 que fecharam contas em *POC Educação* (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), em 2008.

[2] Percentagem calculada considerando um universo de 106 SFA aos quais será aplicável. Este número foi obtido adicionando aos 309 SFA incluídos no Mapa VII da CGE a Assembleia da República (cuja conta não integra aquele mapa) e deduzindo os 157 SFA abrangidos pelo POC Educação, e os 47 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde).

[3] Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social.

[4] O correspondente contrato de adjudicação foi "visado" pelo Tribunal de Contas em Dezembro de 2004.

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

[6] Secretaria-Geral, Inspecção-Geral de Finanças, Direcção-Geral do Orçamento e Instituto de Informática.

[7] Data corrigida, tendo em conta a resposta da DGO.

Refira-se que, após vários anos em que as previsões anualmente avançadas quanto à implementação do *POCP* foram sendo sucessivamente adiadas[1], em 2008, foi cumprida a adesão prevista e a que está em curso em 2009 ultrapassa a previsão referida no Parecer sobre a CGE/2007[2].

Assim, sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do diploma que aprovou o *POCP*[3], além do facto de a Lei de enquadramento orçamental fazer depender da sua adopção (e dos planos sectoriais) por todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos "mapas dos compromissos assumidos" [4], mais uma vez se reafirma a necessidade da sua rápida implementação, para que possa ser dado cumprimento aos objectivos enunciados nesses diplomas.

3.3 – Evolução da despesa da administração central

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

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

a) Serviços integrados

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento dos serviços integrados com a "despesa paga" por conta dessas dotações:

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE/2001 e seguintes. Refira-se que, nesse Parecer, com base na informação então prestada pelas competentes entidades, foi referido 2006 como a data prevista para a conclusão da implementação do *POCP* (cfr. ponto 3.2 c)).

[2] Então previa-se a adesão de quatro organismos em 2008 e o alargamento a mais três serviços durante 2009.

[3] Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

[4] Cfr. artigo 76.º, n.º 3, alínea j) e n.º 4, alínea g).

Quadro III.2 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (serviços integrados)

(em euros)

Ministério	Orçamento final (1)	Cativos (2)	Despesa orçamental		
			Em valor (3)	Tx execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado	3 365 927 285	1 036 729	3 362 417 658	99,9	
Presidência do Conselho de Ministros	221 850 466	7 618 596	186 443 253	87,0	X
Negócios Estrangeiros	372 601 596	1 293 687	360 089 898	97,0	
Finanças e da Administração Pública	105 180 495 266	11 629 097	100 538 219 513	95,6	X
Defesa Nacional	2 346 830 168	110 979 809	2 105 966 900	94,2	X
Administração Interna	1 758 001 620	14 198 295	1 688 961 552	96,9	
Justiça	1 299 357 305	19 869 784	1 214 565 310	94,9	X
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	271 910 890	3 705 673	237 791 847	88,7	X
Economia e da Inovação	140 632 169	6 459 624	125 029 883	93,2	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	518 767 928	24 912 336	438 578 545	88,8	X
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	221 043 134	14 465 688	186 070 298	90,1	X
Trabalho e Solidariedade Social	6 458 189 979	4 411 440	6 432 675 466	99,7	
Saúde	8 063 658 157	9 287 869	8 039 834 475	99,8	
Educação	6 254 420 846	9 059 002	6 162 133 076	98,7	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 651 331 964	36 413 143	1 584 641 498	98,1	
Cultura	190 901 671	1 120 468	179 814 038	94,7	X
Total	**138 315 920 444**	**276 461 240**	**132 843 233 210**	**96,2**	

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Conforme se analisou no Capítulo I (ponto 1.3.1), o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de € 121.944,4 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em € 16.371,6 milhões (13,4%), em resultado da abertura de créditos especiais aprovados pelo Governo, ascendendo o orçamento final a € 138.315,9 milhões. Note-se que o valor do Orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis) uma vez que, de acordo com informação constante da base de dados de execução orçamental (SIGO), inclui montantes que permaneceram cativos no final do ano, no valor global de € 276,5 milhões.

A despesa orçamental totalizou € 132.843,2 milhões, o que representa 96,2% do orçamento final deduzido dos cativos (e 108,9% do orçamento inicial). Nos ministérios que registaram uma execução inferior àquela taxa média destacam-se a Presidência do Conselho de Ministros (87,0%), o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (88,7%) e o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (88,8%), todos com taxa de execução inferior a 90%.

As dotações à disposição dos serviços para a realização de despesa são as "dotações corrigidas deduzidas de cativos" (dotação inicial, corrigida de alterações orçamentais menos cativações ou congelamentos[1]), informação que não figura nos mapas da Conta Geral do Estado, perdendo a informação relativa às dotações orçamentais algum significado.

[1] Diferentemente da anterior lei que não previa cativações, a actual Lei de enquadramento orçamental prevê, no seu artigo 31.º, que a Lei do Orçamento do Estado contenha *"A eventual indicação das verbas inscritas no orçamento que (...) ficam cativas, até o Governo autorizar a sua utilização, total ou parcial (...)"* e, no artigo 40.º, que o decreto de execução orçamental contenha *"A indicação das dotações orçamentais que ficam cativas e das condições a que fica condicionada a sua utilização, total ou parcial"*.

Em conformidade com anteriores recomendações do Tribunal, o Relatório da Conta, desde 2006, apresenta dados relativos às verbas "cativas", no final do ano, desagregadas por ministério e classificação económica[1].

b) Serviços e fundos autónomos

O quadro seguinte apresenta, por departamento ministerial, a comparação entre o total previsto nos orçamentos privativos dos respectivos SFA e a correspondente execução da despesa.

De notar que, no total dos Encargos Gerais do Estado e no total geral, para permitir a comparação entre os valores orçamentados e a execução, na coluna dos "orçamentos privativos finais" foram excluídos os valores relativos à Assembleia da República e à Escola de Gestão da Universidade do Porto, uma vez que, como foi já referido, a informação sobre a execução orçamental destas entidades não foi inserida no sistema de informação e gestão orçamental (SIGO), pelo que também não consta dos mapas gerais da Conta Geral do Estado[2].

Quadro III.3 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (SFA)

(em euros)

Ministério	Orçamentos privativos finais (1)	Cativos (2)	Despesa orçamental		
			Em valor (3)	Tx execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado	(a) 46 025 898	777 883	39 147 723	86,5	
Presidência do Conselho de Ministros	186 940 780	3 409 273	123 294 805	67,2	X
Negócios Estrangeiros	17 900 772	615 719	14 370 762	83,1	
Finanças e da Administração Pública	16 178 631 375	7 113 106	9 183 125 070	56,8	X
Defesa Nacional	183 452 847	4 465 910	150 656 391	84,2	
Administração Interna	163 042 313	1 181 180	125 315 278	77,4	
Justiça	949 091 230	4 339 958	757 719 091	80,2	
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	567 114 250	8 768 195	343 366 724	61,5	X
Economia e da Inovação	1 391 361 185	14 351 152	970 080 642	70,4	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2 290 818 310	26 499 096	1 729 637 938	76,4	
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	411 878 169	12 588 919	309 322 543	77,5	
Trabalho e Solidariedade Social	1 039 047 501	54 775 635	782 669 092	79,5	
Saúde	13 760 141 874	9 256 674	12 860 501 945	93,5	
Educação	227 533 753	4 206 712	168 368 824	75,4	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	(b) 3 189 674 987	36 775 517	2 525 137 435	80,1	
Cultura	121 233 854	1 120 579	101 014 285	84,1	
Total	**(c) 40 723 889 098**	**190 245 508**	**30 183 728 545**	**74,5**	

(a) Exclui o orçamento da Assembleia da República, uma vez que a sua execução não foi inserida no SIGO.

(b) Exclui o orçamento da Escola de Gestão da Universidade do Porto, pelo mesmo motivo.

(c) Exclui os orçamentos dos serviços indicados nas notas anteriores.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

[1] Quadro 10 do Volume I da CGE/2008.

[2] O orçamento inicial da Assembleia da República, aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 2008 ascendeu a € 95.493.314, não tendo sido registadas alterações ao nível do SIGO. De acordo com a conta da Assembleia da República, apresentada separadamente na CGE, as suas despesas totalizaram € 101.713.490. A Escola de Gestão da Universidade do Porto apresentava um orçamento inicial de € 583.000, que, de acordo com a informação registada no SIGO, foi elevado para € 956.553. A Conta de Gerência desta entidade, até à data de elaboração deste texto, ainda não fora entregue ao Tribunal.

Constata-se que, de acordo com a informação introduzida no SIGO, a execução orçamental dos SFA ascendeu a € 30.183,7 milhões, o que representa 74,5% do orçamento final deduzido dos cativos (e 82,3% do orçamento inicial). Registaram taxas de execução inferiores àquela taxa média os SFA dos ministérios das Finanças e da Administração Pública (56,8%), do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (61,5%), da Presidência do Conselho de Ministros (67,2%) e da Economia e da Inovação (70,4%).

Na análise das dotações e respectiva execução orçamental por SFA, contrariamente ao verificado em anos anteriores, a execução orçamental global de todos os SFA é inferior à dotação corrigida, deduzida de cativos. Contudo, se essa análise for aprofundada ao nível da rubrica de classificação económica, constata-se que em 64 organismos (maioritariamente dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Saúde) a execução excede a dotação disponível (e também a dotação corrigida) numa ou várias rubricas. A assunção e pagamento de despesa, sem o correspondente cabimento orçamental, constituem violação da Lei de enquadramento orçamental[1].

A DGO, na sua resposta, refere que o SIGO dos SFA *"(...) dispõe de uma funcionalidade que emite um alerta automático quando a execução orçamental excede a dotação corrigida (...) o SIGO está concebido como um sistema de suporte à gestão, não se substituindo às decisões dos respectivos responsáveis e, portanto, não impedindo o registo de despesa na referida circunstância."*.

De referir que, em conformidade com anteriores recomendações do Tribunal, o Relatório da Conta desde 2007, apresenta dados relativos às verbas "cativas", no final do ano, desagregadas por ministério e classificação económica[2].

3.3.2 – Evolução da despesa da administração central, por classificação económica

a) Serviços integrados

Examina-se, em seguida, a despesa orçamental de 2008 dos serviços integrados e a sua evolução em relação ao ano anterior. Ao nível da classificação orgânica dos serviços, verificaram-se algumas alterações entre 2007 e 2008, que obrigaram à adaptação da orgânica de 2007, para efeitos de comparação, designadamente[3]:

- A autonomização da Presidência do Conselho de Ministros relativamente aos Encargos Gerais do Estado;
- A extinção dos serviços sociais de vários ministérios (serviços integrados ou SFA), cujas atribuições passaram a ser desenvolvidas pelos Serviços Sociais da Administração Pública integrado no subsector dos SFA do Ministério das Finanças, pelo que se optou por,

[1] Designadamente da alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º.

[2] Quadro 110 do Volume I da CGE/2008.

[3] Por ser relevante, na comparação da despesa recorda-se que ao longo de 2007 passaram para o subsector dos SFA o INA – Instituto Nacional de Administração e a Autoridade Nacional de Protecção Civil (que sucedeu ao Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil). Inversamente, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, a Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural e a Direcção-Geral da Saúde (serviços integrados) sucederam ou integraram atribuições de SFA extintos durante 2007 (Direcção-Geral de Viação, Direcção-Geral de Protecção das Culturas e Instituto da Qualidade em Saúde, respectivamente).

relativamente a 2007, afectar as despesas desses serviços extintos (ou, no caso dos SFA, as transferências para eles efectuadas) a este ministério;

- A reafectação do Conselho Superior de Magistratura do Ministério da Justiça para os Encargos Gerais do Estado e da Escola Náutica Infante D. Henrique do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (refira-se que em 2008 estes serviços pertencem ao subsector dos SFA, constando da despesa do subsector dos serviços integrados apenas as transferências do Estado, enquanto que em 2007 a sua despesa foi incluída neste subsector).

A despesa orçamental de 2008 representou, em relação à despesa do ano anterior (€ 132.073,6 milhões), um acréscimo de € 769,6 milhões (0,6%), em resultado, do aumento das despesas efectivas em € 473,2 milhões (1,0%) e dos *passivos financeiros* em € 296,4 milhões (0,3%). O quadro seguinte, indica o montante da despesa dos serviços integrados em 2007 e 2008, a sua variação e estrutura, por classificação económica:

Quadro III.4 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2007 – 2008), por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2007	2008	Valor	%	2007	2008
01 – Despesas com pessoal	13 639 190 300	13 915 128 499	275 938 200	2,0	29,6	29,9
02 – Aquisição de bens e serviços	1 331 247 390	1 385 873 617	54 626 227	4,1	2,9	3,0
03 – Juros e outros encargos	4 719 873 954	4 886 514 932	166 640 979	3,5	10,2	10,5
04 – Transferências correntes	20 681 848 083	21 467 623 966	785 775 883	3,8	44,9	46,1
Administração central	*10 284 952 714*	*10 624 157 234*	*339 204 521*	*3,3*	*22,3*	*22,8*
Estado	2 440 241	8 549 789	6 109 548	250,4	0,0	0,0
Serviços e fundos autónomos	10 282 512 473	10 615 607 446	333 094 973	3,2	22,3	22,8
Administração regional	*12 380*	*0*	*-12 380*	*-100,0*	*0,0*	*0,0*
Administração local	*1 966 483 668*	*2 081 928 236*	*115 444 568*	*5,9*	*4,3*	*4,5*
Segurança social	*5 899 540 924*	*6 372 558 332*	*473 017 409*	*8,0*	*12,8*	*13,7*
Outras	*2 530 858 397*	*2 388 980 163*	*-141 878 234*	*-5,6*	*5,5*	*5,1*
05 – Subsídios	655 982 355	1 145 656 034	489 673 679	74,6	1,4	2,5
06 – Outras despesas correntes	268 242 989	371 644 863	103 401 874	38,5	0,6	0,8
Despesas correntes	**41 296 385 070**	**43 172 441 911**	**1 876 056 841**	**4,5**	**89,6**	**92,7**
07 – Aquisição de bens de capital	678 520 490	700 906 984	22 386 494	3,3	1,5	1,5
08 – Transferências de capital	3 858 790 579	2 088 663 855	-1 770 126 723	-45,9	8,4	4,5
Administração central	*1 945 244 251*	*607 184 217*	*-1 338 060 035*	*-68,8*	*4,2*	*1,3*
Estado	–	–	–	…	0,0	0,0
Serviços e fundos autónomos	1 945 244 251	607 184 217	-1 338 060 035	-68,8	4,2	1,3
Administração regional	*563 400 000*	*556 030 631*	*-7 369 369*	*-1,3*	*1,2*	*1,2*
Administração local	*764 087 135*	*760 571 775*	*-3 515 360*	*-0,5*	*1,7*	*1,6*
Segurança social	*13 695 134*	*9 519 141*	*-4 175 993*	*-30,5*	*0,0*	*0,0*
Outras	*572 364 058*	*155 358 091*	*-417 005 967*	*-72,9*	*1,2*	*0,3*
09 – Activos financeiros	244 624 647	572 686 768	328 062 121	134,1	0,5	1,2
11 – Outras despesas de capital	20 085 880	36 920 869	16 834 989	83,8	0,0	0,1
Despesas de capital efectivas	**4 802 021 595**	**3 399 178 475**	**-1 402 843 120**	**-29,2**	**10,4**	**7,3**
Despesa efectiva	**46 098 406 665**	**46 571 620 386**	**473 213 721**	**1,0**	**100,0**	**100,0**
10 – Passivos financeiros	85 975 212 445	86 271 612 824	296 400 379	0,3		
Total das despesas	**132 073 619 110**	**132 843 233 210**	**769 614 100**	**0,6**		
Despesa efectiva excluindo transferências para o Estado	**46 095 966 424**	**46 563 070 597**	**467 104 174**	**1,0**		

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Conforme já referido, o aumento das despesas efectivas contribuiu significativamente para a variação da despesa, salientando-se o comportamento diferenciado das despesas correntes (com um aumento de € 1.876,1 milhões, 4,5 %), e das despesas de capital efectivas (com uma redução de € 1.402,8 milhões, -29,2%).

Note-se que, à semelhança do sucedido desde 2004, a CGE apresenta a totalidade dos passivos financeiros na rubrica *10.03.03 – Passivos financeiros/títulos a médio e longo prazos/sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*, contrariando o princípio da especificação[1], pela incorrecta aplicação do classificador das despesas públicas[2].

Na sua resposta, a DGO informa que em 2009 foram *"(...) inscritas dotações orçamentais específicas, por sector institucional e maturidade dos títulos, no Orçamento do Estado. Quanto à CGE 2008, apesar dessa especificação não ter sido efectuada, a mesma consta (...) do quadro 90 do relatório da CGE."*.

O rigor dos valores evidenciados na Conta depende da correcta classificação económica das despesas, o que nem sempre se verifica. Assim, em 2008, contrariando o princípio da especificação, consagrado na Lei de enquadramento orçamental, verificaram-se diversas situações em que não foram empregues as classificações adequadas[3].

Considerando a despesa efectiva, salientam-se as seguintes variações:

a.1) Despesas que, em 2008, aumentaram em relação ao ano anterior

- Acréscimo das *transferências correntes*, em € 785,8 milhões (3,8%), essencialmente em resultado dos aumentos das *transferências para*:
  - a *Segurança Social* (isto é, para os organismos abrangidos pelo orçamento da Segurança Social), em € 473,0 milhões (8,0%), salientando-se o incremento das verbas transferidas pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, relativas à Lei de bases (€ 450,4 milhões) e ao adicional ao IVA (€ 23,9 milhões);
  - os SFA, em € 333,1 milhões (3,2%), destacando-se o aumento das *transferências* efectuadas para a Administração Central do Sistema de Saúde (€ 225,2 milhões), a Caixa Geral de Aposentações (€ 67,9 milhões) e o Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas (€ 24,4 milhões);
  - a *Administração Local*, em € 115,4 milhões (5,9%), com destaque para o aumento das transferências relativas ao Fundo Social Municipal (€ 102,6 milhões) e ao Fundo de Financiamento das Freguesias (€ 10,8 milhões);
  - e da diminuição das *transferências* para outras entidades, excluindo administrações públicas, em € 141,9 milhões (-5,6%), destacando-se:
    - a redução das transferências para *sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas*, em € 73,4 milhões (dos quais € 55,3 milhões em consequência do novo modelo de financiamento da EP – Estradas de Portugal, E.P.E[4]);

[1] Estabelecido no n.º 2 do artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental.

[2] Esta situação é desenvolvida no ponto 6.7.1.

[3] Cfr. os pontos 6.7 (classificação das amortizações e encargos com a dívida); 3.3.2 b), 7.3.4.1 e 10.4.1 (Turismo de Portugal); 7.2 e 7.3 (classificação de activos financeiros e outras operações, em diversos organismos).

[4] Em 2007, foram transferidos para esta empresa € 55,3 milhões. Como já referido no ponto 3.1.e), em 2008, foi criada a contribuição de serviço rodoviário, cobrada em simultâneo com o imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, constituindo receita própria da EP. Assim, as verbas afectas a esta entidade deixaram de ter expressão na receita e despesa do Estado nesta rubrica, bem como em transferências de capital (€ 477,7 milhões, em 2007).

- a quebra nas *transferências para famílias*, em € 35,0 milhões, em resultado da redução de € 39,9 milhões das transferências efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, relativas ao arrendamento urbano à habitação;
- a diminuição das *transferências para o resto do mundo*, em € 34,0 milhões, com destaque para a redução registada na Divisão "Despesas de Cooperação" do Ministério das Finanças e da Administração Pública (€ 53,1 milhões) e para o aumento da Contribuição Financeira para a União Europeia (€ 19,6 milhões).

- Acréscimo dos *subsídios*, em € 489,7 milhões, em resultado, essencialmente, do pagamento, em 2008, de € 466,2 milhões à REN – Rede Eléctrica Nacional, para a "redução do défice tarifário", quando em 2007, não fora pago qualquer valor a esse título. Destaca-se também o aumento de € 38,4 milhões[1], relativos ao pagamento de bonificações de juros à habitação própria permanente, registado na Conta.

- Os activos financeiros aumentaram € 328,1 milhões (134,1%), sendo responsáveis por este resultado, essencialmente:
  - A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, com um crescimento de € 308,5 milhões, onde se destacam € 202,6 milhões em *empréstimos a médio e longo prazos*[2] (dos quais € 102,7 milhões para a *administração pública – administração regional*, € 37,9 milhões para *sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas* e € 27,1 milhões para a *administração pública local – continente*), € 93,6 milhões em *acções e outras participações* (dos quais € 64,5 milhões para *sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras* e o restante para *sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas*);
  - O Fundo Português do Carbono, com uma execução de € 36,5 milhões, em 2008, quando no ano anterior não integrava a Conta. Deste montante, € 32,5 milhões foram registados em *unidades de participação/ sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*. Contudo, como se analisa no ponto 7.2.2.3, € 6,2 milhões deveriam ter sido classificados em *outros activos financeiros*;
  - A Divisão "Despesas de Cooperação" do Ministério das Finanças e da Administração Pública que em 2008 não apresentou despesa neste agrupamento, enquanto, no ano anterior, esta ascendia a € 16,6 milhões (dos quais € 15,8 milhões em *empréstimos a médio e longo prazos/resto do mundo – países terceiros e organizações internacionais*).

- Aumento das *despesas com pessoal*, em € 275,9 milhões (2,0%), salientando-se os subagrupamentos *segurança social* (€ 238,8 milhões, com destaque para o crescimento das rubricas *contribuições para a segurança social*, em € 128,1 milhões, *encargos com a saúde*, em € 87,5 milhões e *pensões de reserva*, em € 14,6 milhões) e abonos *variáveis ou eventuais* (€ 34,0 milhões, dos quais € 20,8 milhões relativos a *indemnizações por cessação de funções* e € 8,6 milhões na rubrica *outros suplementos e prémios*).

[1] Este valor está sobrevalorizado em € 12,7 milhões em resultado do mecanismo de transição de saldos de dotações orçamentais do Capítulo 60 – "Despesas Excepcionais" para contas de operações específicas do Tesouro, a que se aludiu no ponto 3.1.c).

[2] Nesta classificação incluem-se os empréstimos concedidos, no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas, à Região Autónoma da Madeira e a vários Municípios, com o objectivo de reduzir os prazos médios de pagamento a fornecedores.

Quanto à variação das *despesas com pessoal* por ministério, salienta-se:

- ◊ O aumento registado no Ministério das Finanças e da Administração Pública, em € 122,7 milhões, essencialmente pelo crescimento da despesa com "Pensões e Reformas" (em € 104,7 milhões) e das despesas da ADSE (em € 16,9 milhões, com destaque para a rubrica *encargos com a saúde*, que teve um acréscimo de € 17,0 milhões).

  O aumento referente a "Pensões e Reformas" é respeitante à rubrica de classificação económica *contribuições para a segurança social*, sendo habitualmente designada como "subsídio à CGA" ou "contribuição financeira", destinada a equilibrar anualmente as receitas e despesas da CGA. Essa verba tem variado significativamente em cada ano, dependendo também da variação, em sentido inverso, de outras contribuições que a CGA receba;

- ◊ O crescimento da despesa do Ministério da Administração Interna, em € 64,6 milhões, dos quais € 33,7 milhões na execução orçamental da Guarda Nacional Republicana e € 29,1 milhões na da Polícia de Segurança Pública (respectivamente, € 31,1 milhões e € 16,2 milhões no subagrupamento *segurança social* daqueles serviços);

- ◊ O aumento da despesa do Ministério da Educação, em € 44,1 milhões, essencialmente em resultado do acréscimo nos "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário" (€ 53,0 milhões) e da diminuição registada pela Secretaria-Geral (€ 8,5 milhões);

- ◊ O crescimento da despesa do Ministério da Justiça, em € 37,9 milhões, destacando-se € 30,7 milhões na Secretaria-Geral (€ 29,0 milhões relativos ao Subsistema de Saúde da Justiça) e € 9,4 milhões nas orgânicas das magistraturas (Judicial, Ministério Público e Tribunais Administrativos e Fiscais);

- ◊ O aumento da despesa do Ministério da Defesa Nacional, em € 28,9 milhões, para o qual contribuíram essencialmente o incremento das despesas da Secretaria-Geral (€ 49,1 milhões) e a sua redução pelo Comando de Logística e Finanças (€ 22,9 milhões).

- ♦ O acréscimo das despesas com *juros e outros encargos*, em € 166,6 milhões (3,5%), essencialmente em resultado do aumento dos *juros da dívida pública* (€ 161,0 milhões) e dos *outros encargos correntes da dívida pública* (€ 5,5 milhões)[1].

- ♦ O crescimento das *outras despesas correntes*, em € 103,4 milhões (38,5%), salientando-se o Ministério das Finanças e da Administração Pública, com € 69,4 milhões (dos quais € 69,1 milhões pagos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças[2]) e o Ministério da Educação, com € 39,0 milhões (essencialmente, relativos aos "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário").

[1] Cfr. ponto 6.7.2.2.

[2] Refira-se que os pagamentos efectuados em anos anteriores à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro passaram a ser, em 2008, efectuados por via orçamental, ascendendo, nesta classificação económica, a € 70,0 milhões (dos quais € 45,7 milhões relativos à Gestnave e € 22,8 milhões à Casa da Música/Porto 2001).

a.2) Despesas que, em 2008, diminuíram em relação ao ano anterior

Nas despesas dos serviços integrados que diminuíram em relação ao ano anterior destacam-se as *transferências de capital* que registaram uma quebra de € 1.770,1 milhões (-45,9%), especialmente influenciadas por:

- Diminuição das *transferências para SFA*, em € 1.338,1 milhões (-68,8%), destacando-se a redução das verbas transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ 1.400,1 milhões) e o aumento das destinadas à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 54,1 milhões).
- Redução das *transferências* para outras entidades, excluindo administrações públicas, em € 417,0 milhões (-72,9%), em resultado da diminuição das transferências para empresas públicas (com destaque para a quebra de € 471,2 milhões nas verbas pagas por organismos do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, essencialmente devido ao novo modelo de financiamento da EP – Estradas de Portugal[1]) e do aumento das transferências para o resto do mundo em € 57,4 milhões (salientando-se € 57,5 milhões pagos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, por conta da actividade "Cooperação internacional").

No que respeita à estrutura da despesa efectiva verifica-se uma variação positiva do peso das despesas correntes em 3,1 p.p., por contrapartida de igual redução no peso das despesas de capital. Saliente-se que as despesas correntes representam 92,7% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das *transferências correntes* (46,1%, do qual 41,0% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (29,9%).

Quanto às variações de estrutura ao nível da classificação económica destacam-se a redução das *transferências de capital* (-3,9 p.p.) e o aumento das *transferências correntes* (1,2 p.p.) e dos subsídios (1,1 p.p.)

b) Serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte, evidencia-se a despesa orçamental de 2008 e a evolução em relação ao ano anterior, relativamente aos SFA que introduziram os dados das suas contas de gerência no sistema informático SIGO/SFA[2], do qual foram extraídos os mapas que constam da Conta.

Note-se que a correcção dos valores indicados depende da fiabilidade da informação registada no SIGO. Constatou-se, relativamente ao Turismo de Portugal, que os dados do SIGO diferiam dos constantes da respectiva conta de gerência remetida ao Tribunal. Em termos globais, a conta de gerência regista mais € 3.642 do que o SIGO[3], tornando-se as diferenças mais significativas quanto maior for a desagregação da despesa por classificação económica. Por exemplo, a rubrica 01.01.03 – *despesas com o pessoal/remunerações certas e permanentes/pessoal dos quadros – regime de função pública*

[1] Conforme já referido, em 2007, foram efectuadas transferências de capital no montante de € 477,7 milhões, para esta empresa.

[2] Aquele sistema informático, como foi já referido, não integra os valores da execução orçamental da Assembleia da República, nos dois anos e, relativamente a 2008, da Escola de Gestão da Universidade do Porto. Por outro lado, foi considerada a execução orçamental do quarto trimestre (provisória), relativamente a cinco SFA, em 2007, e a dois, em 2008.

[3] Os últimos registos efectuados pelo Turismo de Portugal no SIGO ocorreram em data posterior à elaboração da conta de gerência.

regista mais € 1.041.726 na conta de gerência do que no SIGO. Esta situação, também relatada nos pontos 7.3 e 10.4 do presente Parecer, revela deficiências do sistema de controlo de execução orçamental e do sistema de informação que lhe está associado, para além de omissão de informação ao Ministério das Finanças, por parte do Turismo de Portugal.

Na sua resposta, o Turismo de Portugal refere que estas divergências resultam do registo de uma alteração orçamental não ter sido *"(...) admitido pela DGO, pelo que a execução registada no SIGO (...), teve de ser ajustada às dotações disponíveis por rubrica, não contemplando a referida alteração orçamental."*. Esta resposta não é compreensível, uma vez que, por um lado, o SIGO permite o registo da execução efectiva, limitando-se a emitir um alerta automático quando a execução orçamental excede a dotação corrigida[1] e, por outro, o Turismo de Portugal efectuou registos no SIGO após a entrega da sua conta de gerência.

Quanto às alterações na composição do universo dos SFA, ao longo de 2008 registou-se a saída de 5 hospitais (dando origem a 3 entidades públicas empresariais) e do INATEL (convertido em fundação). Comparativamente ao ano anterior, foram extintos os centros regionais de alcoologia, o Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho[2] e o Fundo Remanescente da Reconstrução do Chiado. Por outro lado, passaram a integrar o subsector a Escola Náutica Infante D. Henrique, o Conselho Superior de Magistratura e o Gabinete do Secretário-Geral do SIRP e Estruturas Comuns ao SIED e ao SIS[3].

Por ser relevante para a análise comparativa, salienta-se que, ao longo de 2007, se verificou a saída de 14 hospitais (que passaram a constituir 9 entidades públicas empresariais) e do ICEP Portugal, IP (que deu origem à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE). A estes acresce a alteração de universo anteriormente referida entre serviços integrados e SFA.

No quadro seguinte, a despesa de 2007 não foi expurgada da execução orçamental dos organismos que saíram do subsector ou foram extintos, salientando-se, contudo, o impacto da alteração de universo na variação da despesa, sempre que relevante[4].

[1] Cfr. resposta da DGO ao ponto 3.3.1.b).

[2] As atribuições destes serviços passaram a ser prosseguidas por serviços integrados (Instituto da Droga e da Toxicodependência e Autoridade para as Condições de Trabalho).

[3] Não são aqui referidas as situações em que as atribuições de serviços extintos passaram a ser prosseguidas por outros SFA, uma vez que, nesse caso, existe continuidade da despesa no subsector.

[4] Ao nível da afectação de despesa, por ministério, foram efectuados os seguintes ajustamentos ao ano 2007, com o objectivo de melhorar a comparabilidade dos dados:

- Os Serviços Sociais do Ministério da Justiça e a Obra Social do Ministério das Obras Públicas foram afectos ao Ministério das Finanças, uma vez que as suas atribuições passaram para os Serviços Sociais da Administração Pública (note-se que as atribuições relativas ao Sistema de Saúde da Justiça passaram para a Secretaria-Geral do Ministério, que pertence aos serviços integrados);
- O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (do Ministério da Economia e Inovação) foi afecto ao Ministério da Justiça;
- A Direcção-Geral de Viação (do Ministério da Administração Interna) foi afecta ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (ao qual pertencem dois dos três serviços que herdaram as suas competências).

Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2007 – 2008), por classificação económica

(em euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2007	2008	Valor	%	2007	2008
01 - Despesas com pessoal	3 823 252 088	3 555 994 111	-267 257 977	-7,0	13,3	12,2
02 - Aquisição de bens e serviços	7 554 189 125	7 585 874 192	31 685 067	0,4	26,3	25,9
03 - Juros e outros encargos	19 235 202	18 607 461	-627 741	-3,3	0,1	0,1
04 - Transferências correntes	13 588 561 383	14 172 097 071	583 535 687	4,3	47,4	48,4
Administração central	5 496 563 123	5 340 281 835	-156 281 288	-2,8	19,2	18,3
Estado	725 727 224	751 083 259	25 356 036	3,5	2,5	2,6
Serviços e fundos autónomos	4 770 835 899	4 589 198 576	-181 637 324	-3,8	16,6	15,7
Administração regional	819 148	446 260	-372 888	-45,5	0,0	0,0
Administração local	9 802 965	14 266 124	4 463 159	45,5	0,0	0,0
Segurança social	122 128 969	142 918 598	20 789 629	17,0	0,4	0,5
Outras	7 959 247 179	8 674 184 254	714 937 075	9,0	27,7	29,6
05 - Subsídios	1 409 086 285	1 176 986 452	-232 099 834	-16,5	4,9	4,0
06 - Outras despesas correntes	76 785 057	63 500 880	-13 284 177	-17,3	0,3	0,2
Despesas correntes	**26 471 109 141**	**26 573 060 167**	**101 951 026**	**0,4**	**92,3**	**90,8**
07 - Aquisição de bens de capital	528 070 156	502 290 169	-25 779 988	-4,9	1,8	1,7
08 - Transferências de capital	1 144 860 145	1 400 285 800	255 425 655	22,3	4,0	4,8
Administração central	266 895 856	270 072 801	3 176 945	1,2	0,9	0,9
Estado	102 195 671	69 030 057	-33 165 614	-32,5	0,4	0,2
Serviços e fundos autónomos	164 700 185	201 042 744	36 342 559	22,1	0,6	0,7
Administração regional	33 483 866	16 582 032	-16 901 833	-50,5	0,1	0,1
Administração local	111 964 840	140 416 327	28 451 486	25,4	0,4	0,5
Segurança social	–	–	–	…	0,0	0,0
Outras	732 515 584	973 214 641	240 699 057	32,9	2,6	3,3
09 - Activos financeiros, excepto títulos	544 768 890	778 970 877	234 201 987	43,0	1,9	2,7
11 - Outras despesas de capital	3 860 598	2 666 251	-1 194 348	-30,9	0,0	0,0
Despesas de capital efectivas excluindo títulos	**2 221 559 791**	**2 684 213 097**	**462 653 306**	**20,8**	**7,7**	**9,2**
Despesa sem passivos financeiros e excluindo títulos	**28 692 668 932**	**29 257 273 264**	**564 604 332**	**2,0**	**100,0**	**100,0**
09 - Activos financeiros em títulos	6 519 985 731	347 124 412	-6 172 861 319	-94,7		
10 - Passivos financeiros	771 528 914	579 330 869	-192 198 045	-24,9		
Total das despesas	**35 984 183 577**	**30 183 728 545**	**-5 800 455 031**	**-16,1**		
Despesa efectivas excluindo títulos e transferências para SFA	**23 757 132 848**	**24 467 031 945**	**709 899 097**	**3,0**		
Total da despesa excluindo transferências para SFA	**31 048 647 493**	**25 393 487 226**	**-5 655 160 267**	**-18,2**		

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

O quadro anterior evidencia que, excluindo as *transferências* intra-sectoriais, a despesa total dos SFA diminuiu € 5.655,2 milhões (18,2%), em virtude da redução substancial da despesa em *activos financeiros* em títulos (€ 6.172,9 milhões, uma quebra de 94,7%), pelo crescimento da despesa em passivos financeiros e excluindo *títulos* e *transferências para SFA* (€ 709,9 milhões, um acréscimo de 3,0%) e pela redução dos *passivos financeiros* em € 192,2 milhões (-24,9%).

Na variação da despesa, em relação ao ano anterior, destacam-se:

b.1) Despesas que, em 2008, aumentaram em relação ao ano anterior

- As *transferências correntes* efectuadas por SFA (excluindo as *transferências* para outros SFA), ascenderam a € 9.582,9 milhões, um aumento de € 765,2 milhões[1], merecendo destaque as *transferências* efectuadas para fora das administrações públicas, que cresceram € 714,9 milhões, especialmente as *transferências correntes para famílias* (€ 600,2 milhões, destacando-se a Caixa Geral de Aposentações, com € 389,4 milhões e o IFAP, com € 199,7 milhões) e *para instituições sem fins lucrativos* (€ 92,7 milhões, dos quais € 31,3 milhões pela Administração Central do Sistema de Saúde, € 26,0 milhões pela Autoridade Nacional de Protecção Civil[2] e € 17,6 milhões pela Autoridade Nacional de Comunicações).

- As *transferências de capital*, efectuadas por SFA (excluindo as *transferências* para outros SFA), totalizaram € 1.199,2 milhões, uma variação de € 219,1 milhões[3], salientando-se as *transferências* efectuadas para fora das administrações públicas, que cresceram € 240,7 milhões, com destaque para as destinadas a *sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas* (€ 151,1 milhões, dos quais, € 101,2 milhões pagos pelo IAPMEI) e a *sociedades e quase sociedades não financeiras – privadas* (€ 93,8 milhões, dos quais € 90,2 pagos pelo IAPMEI).

- A aquisição de bens e serviços ascendeu a € 7.585,9 milhões, aumentando também € 31,7 milhões, embora estes valores estejam subavaliados em € 127,0 milhões, relativos a despesa registada na conta de gerência da ARS do Centro, que não consta da CGE/2008. Assim, aquela variação ascende, efectivamente, a € 158,6 milhões, com destaque para o aumento verificado no Ministério da Saúde (em € 187,6 milhões, contribuindo para esse aumento as ARS com € 53,2 milhões e a Administração Central do Sistema de Saúde com € 281,1 milhões e, em sentido inverso, os hospitais convertidos em entidades públicas empresariais, com uma redução de € 122,9 milhões[4]) e para a redução registada no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (€ 24,8 milhões, dos quais € 21,3 milhões relativos ao INATEL que, em 2008, foi convertido em fundação, conforme já referido).

[1] No tocante às *transferências* para SFA, conforme se evidenciou no Quadro III.6, verificou-se uma diminuição em € 181,6 milhões, com destaque para a quebra registada nas transferências efectuadas pela Administração Central do Sistema de Saúde (€ 138,2 milhões, essencialmente relativos ao Serviço Nacional de Saúde) e pelo Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça (€ 53,6 milhões, devido, essencialmente, a € 55,4 milhões de transferências registadas em 2007 para os Serviços Sociais do Ministério da Justiça, que foram extintos nesse ano; a gestão do Sistema de Saúde da Justiça passou a ser efectuada pela Secretaria-Geral, serviço integrado, para o qual, em 2008, foram canalizados € 20,7 milhões, com essa finalidade).

[2] Note-se que este serviço foi criado em 2007, sucedendo ao serviço integrado Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, com execução registada até ao final de Junho desse ano. Assim, se tomarmos em consideração o montante pago registado no subsector dos serviços integrados (€ 18,9 milhões), aquela variação reduz-se para € 7,1 milhões.

[3] As transferências entre SFA, como indica o quadro, aumentaram € 36,3 milhões, com destaque para as efectuadas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, com um acréscimo de € 39,5 milhões.

[4] Deste montante € 109,5 milhões referem-se a hospitais convertidos em empresa durante o ano 2008 e o restante a hospitais convertidos no ano anterior.

b.2) Despesas que, em 2008, diminuíram em relação ao ano anterior

- Os *activos financeiros* ascenderam a € 1.126,1 milhões, registando uma quebra de € 5.938,7 milhões (-84,1%) em relação ao ano anterior, distinguindo-se:
  - Os *activos financeiros* em títulos (por se tratar, não propriamente de uma despesa, mas antes de formas de aplicação de disponibilidades), que diminuíram € 6.172,9 milhões, com destaque para a diminuição relativa ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ 6.125,8 milhões, essencialmente em *títulos a curto prazo/administração pública central – Estado*) e ao Instituto de Seguros de Portugal (€ 49,0 milhões em *títulos a médio e longo prazos*, de vários sectores institucionais);
  - Os restantes activos financeiros, com um aumento de € 234,2 milhões, com destaque para os acréscimos registados pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, ascendendo a € 181,8 milhões (em *acções e outras participações/sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas/aumentos de capital*) e pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, em € 60,9 milhões (salientando-se € 43,3 milhões em *unidades de participação/sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras* e € 19,4 milhões em *empréstimos a médio e longo prazos* a vários subsectores institucionais).
- As *despesas com pessoal*, em 2008, totalizaram € 3.556,0 milhões, uma diminuição de € 267,3 milhões (-7,0%)[1], em relação ao ano anterior, destacando-se:
  - A redução verificada no Ministério da Saúde, em € 203,7 milhões, em resultado, principalmente, da já referida empresarialização de catorze hospitais, ao longo de 2007 (cuja execução, enquanto SFA, ascendera a € 80,5 milhões) e de cinco hospitais, durante 2008 (contribuindo com € 91,7 milhões para a diminuição da despesa), e da quebra registada na despesa das administrações regionais de saúde (€ 34,5 milhões[2]);
  - O decréscimo de € 70,7 milhões registado no Ministério da Justiça, com destaque para o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, com uma quebra de € 72,0 milhões (devido essencialmente ao facto de em 2007 a rubrica *contribuições para a segurança social* incluir a alínea *Caixa Geral de Aposentações*, com € 72,3 milhões, não existindo alínea correspondente em 2008);
  - A diminuição de € 50,9 milhões no Ministério das Finanças e da Administração Pública, com destaque para a redução registada nos Serviços Sociais da Administração Pública[3] (€ 57,8 milhões);

[1] Note-se que, considerando a despesa da conta de gerência da ARS do Centro (e não os valores provisórios que integram a CGE), a variação das despesas com pessoal reduzir-se-ia para € 211,1 milhões.

[2] Esta quebra não é efectiva, uma vez que, como já referido, os valores registados pela ARS do Centro na CGE/2008 são provisórios, encontrando-se em falta € 56,2 milhões nas despesas com pessoal. Considerando este valor, constata-se que a despesa das ARS com este agrupamento aumentou € 21,6 milhões. Refira-se ainda que, durante 2007, os centros de saúde dos distritos de Viana do Castelo, de Beja (excepto o de Odemira) e da Guarda (excepto os de Vila Nova de Foz Côa e de Aguiar da Beira) foram integrados em unidades locais de saúde com a natureza de entidades públicas empresariais, deixando de integrar a despesa das respectivas ARS.

[3] Recorde-se que, a este serviço, foram afectas as despesas de 2007 dos serviços sociais de vários ministérios. Entre estes destacam-se os Serviços Sociais do Ministério da Justiça, que incluíam, nesse ano, € 56,5 milhões na rubrica encargos com a saúde, correspondendo, na sua maioria a despesa com o Subsistema de Saúde da Justiça que, conforme foi já referido, transitou para a Secretaria-Geral do Ministério. A despesa deste serviço, nesta rubrica, em 2008 ascendeu a € 28,6 milhões.

- ◊ O acréscimo de € 75,7 milhões ocorrido no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, dos quais € 52,4 milhões nas universidades e € 17,1 milhões nos institutos politécnicos.

- Os *subsídios* ascenderam a € 1.177,0 milhões, uma diminuição de € 232,1 milhões (-16,5%), salientando-se a redução de € 118,0 milhões pagos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (dos quais € 71,0 milhões para *instituições sem fins lucrativos* e € 20,3 milhões para empresas privadas) e € 111,2 milhões pelo Instituto de Apoio à Agricultura e Pescas (dos quais € 99,9 milhões para *famílias*).

- Os *passivos financeiros* atingiram € 579,3 milhões, uma redução de € 192,2 milhões (-24,9%), salientando-se a quebra registada no Ministério das Finanças e da Administração Pública de € 187,2 milhões, em resultado da diminuição registada pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ 284,2 milhões, dos quais € 284,0 milhões em *títulos de curto prazo/ administração pública central – Estado*) e pela execução da Caixa Geral de Aposentações, em 2008, quando, no ano anterior não apresentara despesa nesta classificação (€ 97,0 milhões em *empréstimos a curto prazo/ sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*).

3.3.3 – Conferência dos "mapas de despesa"

O apuramento global da despesa do Orçamento dos serviços integrados é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos efectuados nos sistemas informáticos da DGO e do IGCP.

Tais registos são o suporte dos valores mencionados na Conta Geral do Estado, os quais, como habitualmente, foram objecto de conferência pelos serviços do Tribunal, tendo por base os "mapas de despesa" dos serviços processadores (1.997 serviços) e os mapas extraídos pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em paralelo com o Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas Subsector Estado" (Volume II, Tomos IV a VI, da CGE). A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.195), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 299 serviços (25%), respeitantes ao Cap. 03 – "Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário" e às Divisões:

- 02 – "Estabelecimentos de Educação e Ensino e Agrupamentos de Escolas com 2º Ciclo do Ensino Básico";
- 03 – "Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos de Escolas com 3º Ciclo do Ensino Básico;
- 04 – "Escolas Secundárias e Agrupamentos de Escolas com Ensino Secundário";
- 05 – "Escolas Profissionais Públicas".

Continuaram a ser conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes e consulados, com expressão orçamental através de dotações de verbas comuns, inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cap. 02 – "Serviços Gerais de Apoio, Estudos, Coordenação e Representação", Divisão 04 – "Embaixadas, Consulados e Missões".

Em termos globais, dos 1.997 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.097 (54,9%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido, sendo de destacar os serviços pertencentes aos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Regional e das Pescas (90,9% dos seus serviços), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (87,5%) e da Presidência do Conselho de Ministros (86,2%).

A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação aos serviços processadores de um significativo número de esclarecimentos complementares, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações.

Assim, dos 1.101 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 244 (22,2%) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (49,0% dos respectivos serviços), da Justiça (27,6%) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (19,8%). Das divergências apuradas, tal como em anos anteriores, merecem destaque as seguintes situações:

- a não contabilização pelos serviços de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nos Serviços de Finanças;
- a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento;
- a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa.

Em relação ao ano anterior, a percentagem de serviços que apresentou valores divergentes aumentou de 21,1% para 22,2%, acréscimo devido essencialmente às reposições, pelo que continua a recomendar-se à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções e Serviços de Finanças, a implementação de procedimentos com vista ao seu controlo de forma mais eficaz.

3.4 – "Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social"

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a administração pública, de acordo com os procedimentos da DGO, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir, as *transferências correntes e de capital* entre as respectivas unidades[1], entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

[1] A consolidação efectua-se de forma faseada, eliminando-se primeiro as *transferências* entre os serviços de cada subsector, por exemplo a "conta consolidada dos serviços e fundos autónomos" exclui as *transferências* entre os mesmos.
Da consolidação de contas entre o subsector dos serviços integrados e o subsector dos serviços e fundos autónomos resulta a "Conta Consolidada da Administração Central".

Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas[1], permitiria também a consolidação dos fluxos de *juros*, *activos financeiros* e *passivos financeiros*, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, SFA, segurança social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa[2].

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar; por exemplo, em 2008, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a € 8.656.871, enquanto a despesa registou € 8.549.789 (98,8%), uma diferença de € 107.083.

Às diferenças nos critérios de classificação e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a *transferências correntes e a transferências de capital*, retirando significado a comparações baseadas nos agregados *despesas correntes e despesas de capital*), acresce o facto de, em cada ano, não serem registados na base de dados da execução orçamental dos SFA os valores das contas de gerência de todos os organismos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A CGE/2008, em cumprimento do disposto na Lei de enquadramento orçamental[3], integra o Mapa XXIII – "Conta consolidada da administração central e segurança social", reproduzido, com anotações, no Quadro 1 do Relatório sobre a Conta. O quadro seguinte visa evidenciar os valores dos ajustamentos efectuados pela DGO em relação aos valores de base da Conta, dos quais resultaram os valores consolidados que constam do referido Mapa XXIII da Conta.

[1] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

[2] Situação particular verifica-se relativamente a *subsídio*s (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas *transferências correntes* e *de capital*, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a *aquisição de bens de capital* (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita). Em tais casos, para a sua consolidação terá de se recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

[3] Cfr. n.º 2 do artigo 75.º.

Quadro III.6 – Ajustamentos que conduziram à "Conta Consolidada da administração central e segurança social"

(em euros)

Classificação Económica		Serviços integrados			SFA			Admin. Central	Segurança Social			TOTAL Consolidado
		CGE	Ajustamentos	Consolidado	CGE	Ajustamentos	Consolidado		CGE	Ajustamentos	Consolidado	
1 – RECEITAS CORRENTES		**38 912 164 455**	**-22 868 852**	**38 889 295 603**	**26 890 000 447**	**-4 365 007 384**	**22 524 993 063**	**50 045 576 275**	**21 618 916 476**	**-**	**21 618 916 476**	**64 256 504 503**
1.1 – Impostos directos		15 305 275 325	-	15 305 275 325	22 208 590	-	22 208 590	15 327 483 915	-	-	-	15 327 483 915
1.2 – Impostos indirectos		20 290 976 448	-	20 290 976 448	312 296 286	-	312 296 286	20 603 272 734	-	691 900 000	691 900 000	21 295 172 734
1.3 – Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE		204 807 188	-	204 807 188	6 160 749 295	-	6 160 749 295	6 365 556 484	13 082 140 811	-	13 082 140 811	19 447 697 294
1.4 – Taxas multas e outras penalidades		528 861 188	-	528 861 188	1 563 644 533	-	1 563 644 533	2 092 505 721	104 044 982	-	104 044 982	2 196 550 703
1.5 – Rendimentos da propriedade		575 859 327	-	575 859 327	282 162 237	1 799 143	283 961 381	859 820 708	410 728 855	-	410 728 855	1 270 549 563
1.6 – Transferências correntes	1.6.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	7 168 309	-7 168 309	-	10 514 057 619	101 549 826	10 615 607 446	-	7 060 617 116	-688 058 784	6 372 558 332	-
	1.6.1.2 – Administração Central (SFA)	775 756 324	-22 651 379	753 104 945	4 496 606 367	-4 496 606 367	-	-	145 133 611	4 804 088	149 937 699	-
	1.6.2 – Segurança Social	61 820 425	5 564 733	67 385 158	791 061 482	27 045 576	818 107 059	885 492 217	-	-	-	-
	1.6.3 – Administração Local e Regional	30 366 973	-12 633 513	17 733 460	15 119 663	-11 553 967	3 565 697	21 299 157	-	103 751	103 751	21 402 908
	1.6.4 – Outras transferências, das quais:	164 256 219	14 019 617	178 275 836	1 691 502 296	11 427 085	1 702 929 381	1 881 205 217	614 506 751	-8 749 056	605 757 695	2 486 962 913
	Resto do Mundo - UE	145 866 839	-	145 866 839	1 316 593 348	-	1 316 593 348	1 462 460 187	453 356 516	-	453 356 516	1 915 816 704
1.7 – Outras receitas correntes		967 016 727	-	967 016 727	1 040 592 078	1 331 318	1 041 923 396	2 008 940 123	201 744 351	-	201 744 351	2 210 684 473
2 – DESPESAS CORRENTES		**43 172 441 911**	**-8 549 789**	**43 163 892 122**	**26 573 060 167**	**-4 332 343 380**	**22 240 716 786**	**54 035 896 518**	**19 964 906 568**	**-**	**19 964 906 568**	**66 592 814 838**
2.1 – Despesas com pessoal		13 915 128 499	-	13 915 128 499	3 555 994 111	45 739 425	3 601 733 537	17 516 862 036	364 021 561	-	364 021 561	17 880 883 596
2.2 – Aquisição de bens e serviços correntes		1 385 873 617	-	1 385 873 617	7 585 874 192	16 112 502	7 601 986 693	8 987 860 310	107 229 495	-	107 229 495	9 095 089 805
2.3 – Juros e outros encargos		4 886 514 932	-	4 886 514 932	18 607 461	8 743	18 616 204	4 905 131 136	2 492 963	-	2 492 963	4 907 624 099
2.4 – Transferências correntes	2.4.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	8 549 789	-8 549 789	-	751 083 259	2 021 686	753 104 945	-	40 710 579	26 674 579	67 385 158	-
	2.4.1.2 – Administração Central (SFA)	10 615 607 446	-	10 615 607 446	4 589 198 576	-4 589 198 576	-	-	653 226 741	164 880 318	818 107 059	-
	2.4.2 – Segurança Social	6 372 558 332	-	6 372 558 332	142 918 598	7 019 101	149 937 699	6 522 496 031	-	-	-	-
	2.4.3 – Administração Local e Regional	2 081 928 236	-	2 081 928 236	14 712 384	14 761 684	29 474 068	2 111 402 304	29 077 135	-7 456 017	21 621 118	2 133 023 422
	2.4.4 – Outras transferências, das quais:	2 388 980 163	-	2 388 980 163	8 674 184 254	10 653 585	8 684 837 839	11 073 818 002	18 139 512 854	-	18 139 512 854	29 213 330 856
	Resto do Mundo – UE	1 618 359 626	-	1 618 359 626	14 757 526	-	14 757 526	1 633 117 152	9 232 056	-	9 232 056	1 642 349 208
2.5 – Subsídios		1 145 656 034	-	1 145 656 034	1 176 986 452	-5 607 572	1 171 378 880	2 317 034 914	599 728 409	-184 098 879	415 629 529	2 732 664 443
2.6 – Outras despesas correntes		371 644 863	-	371 644 863	63 500 880	166 146 042	229 646 922	601 291 784	28 906 833	-	28 906 833	630 198 617
3 – SALDO CORRENTE (3=1-2)		**-4 260 277 456**	**-14 319 063**	**-4 274 596 519**	**316 940 280**	**-32 664 003**	**284 276 277**	**-3 990 320 243**	**1 654 009 908**	**-**	**1 654 009 908**	**-2 336 310 335**

(em euros)

Classificação Económica		Serviços integrados			SFA			Admin. Central	Segurança Social			TOTAL Consolidado
		CGE	Ajustamentos	Consolidado	CGE	Ajustamentos	Consolidado		CGE	Ajustamentos	Consolidado	
4 – RECEITAS DE CAPITAL		**1 906 846 807**	**14 319 063**	**1 921 165 870**	**1 970 048 302**	**-154 966 346**	**1 815 081 956**	**3 060 190 831**	**30 995 684**	**-**	**30 995 684**	**3 074 793 318**
4.1 – Transferências de capital	4.1.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	1 488 562	-1 488 562	-	624 026 140	-16 999 203	607 026 937	-	9 519 141	-	9 519 141	-
	4.1.1.2 – Administração Central (SFA)	49 264 274	19 765 783	69 030 057	124 052 511	-124 052 511	-	-	-	-	-	-
	4.1.2 – Segurança Social	5 755 687	-5 483 135	272 552	32 209 964	-25 608 459	6 601 505	6 874 057	-	-	-	-
	4.1.3 – Administração Local e Regional	1 304 228	-479 228	825 000	9 020 108	-2 734 649	6 285 459	7 110 459	-	-	-	7 110 459
	4.1.4 – Outras transferências, das quais:	48 144 436	2 004 205	50 148 641	973 914 153	14 428 475	988 342 628	1 038 491 269	7 503 187	-	7 503 187	1 045 994 456
	Resto do Mundo – UE	44 026 404	-	44 026 404	937 507 508	-	937 507 508	981 533 912	7 503 187	-	7 503 187	989 037 099
4.2 – Outras receitas de capital		1 800 889 620	-	1 800 889 620	206 825 427	-	206 825 427	2 007 715 047	13 973 356	-	13 973 356	2 021 688 403
5 – DESPESAS DE CAPITAL		**2 826 491 708**	**-157 279**	**2 826 334 428**	**1 905 242 220**	**-186 602 007**	**1 718 640 213**	**3 868 917 647**	**73 640 170**	**-**	**73 640 170**	**3 926 164 619**
5.1 – Aquisição de bens de capital		700 906 984	-	700 906 984	502 290 169	9 262 935	511 553 104	1 212 460 087	32 605 452	-	32 605 452	1 245 065 539
5.2 – Transferências de capital	5.2.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	-	-	-	69 030 057	-	69 030 057	-	272 552	-	272 552	-
	5.2.1.2 – Administração Central (SFA)	607 184 217	-157 279	607 026 937	201 042 744	-201 042 744	-	-	6 601 505	-	6 601 505	-
	5.2.2 – Segurança Social	9 519 141	-	9 519 141	-	-	-	9 519 141	-	-	-	-
	5.2.3 – Administração Local e Regional	1 316 602 406	-	1 316 602 406	156 998 359	-	156 998 359	1 473 600 765	43 952	-	43 952	1 473 644 718
	5.2.4 – Outras transferências; das quais:	155 358 091	0	155 358 091	973 214 641	1 206 569	974 421 210	1 129 779 301	34 116 710	-	34 116 710	1 163 896 011
	Resto do Mundo – UE	140 465	-	140 465	1 056 263	-	1 056 263	1 196 728	123 658	-	123 658	1 320 386
5.3 – Outras despesas de capital		36 920 869	-	36 920 869	2 666 251	3 971 233	6 637 484	43 558 352	-	-	-	43 558 352
6 – SALDO GLOBAL (6=3+4-5)		**-5 179 922 357**	**157 279**	**-5 179 765 077**	**381 746 362**	**-1 028 342**	**380 718 019**	**-4 799 047 058**	**1 611 365 422**	**-**	**1 611 365 422**	**-3 187 681 636**
7 – SALDO PRIMÁRIO (7=6+2.3)		**-293 407 424**	**157 279**	**-293 250 145**	**400 353 823**	**-1 019 600**	**399 334 223**	**106 084 078**	**1 613 858 385**	**-**	**1 613 858 385**	**1 719 942 463**
8 – ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS		**535 281 330**	**157 279**	**535 438 610**	**143 093 818**	**-7 059**	**143 086 759**	**678 525 368**	**1 591 068 282**	**-**	**1 591 068 282**	**2 269 593 651**
9 – SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS		**-5 715 203 687**	**-**	**-5 715 203 687**	**238 652 544**	**-1 021 283**	**237 631 260**	**-5 477 572 427**	**20 297 139**	**-**	**20 297 139**	**-5 457 275 287**

Nota: As outras receitas correntes incluem as reposições não abatidas nos pagamentos, os recursos próprios comunitários, as outras receitas de capital e, também, no caso do subsector dos serviços integrados, o saldo da gerência anterior.

Conforme se evidencia no quadro, foram diversos os ajustamentos efectuados pela DGO, para a elaboração da "Conta consolidada da administração central e segurança social", sendo de destacar o seguinte, pelo seu impacto financeiro e eventuais inconsistências de procedimentos:

- As receitas de serviços integrados e de SFA provenientes de *transferências de capital* da segurança social, relativas às rubricas *participação portuguesa em projectos co-financiados*, *financiamento comunitário em projectos co-financiados* e, apenas no caso dos SFA, a rubrica *sistema de solidariedade e segurança social*[1] foram reclassificadas em *transferências correntes*. Assim, foram reclassificados € 5.446.937 e € 26.919.044, respectivamente. Segundo a DGO este ajustamento visa corrigir erros de classificação, dado tratar-se de transferências que, regra geral, visam financiar acções de formação profissional (despesa corrente), devendo, por isso ser registadas em *transferências correntes*.

- A conta dos SFA, como já referido, é objecto de uma consolidação prévia, na qual as *transferências correntes e de capital* recebidas de outros SFA no montante que excedem as respectivas *transferências correntes e de capital* registadas na despesa são reclassificadas, respectivamente, em *outras receitas correntes* e em *outras receitas de capital*. Se, pelo contrário, os valores recebidos forem inferiores aos valores pagos, o ajustamento da diferença será feito, respectivamente, em *outras despesas correntes* e em *outras despesas de capital*. Esta consolidação prévia é evidenciada no Mapa XXI – "Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos" da Conta.

De acordo com aquela metodologia, as diferenças foram reclassificadas em *outras despesas correntes* (€ 92.592.209) e em *outras despesas de capital* (€ 76.990.233). Já no âmbito da consolidação das contas da administração central (serviços integrados e SFA), a DGO, considerando que existiam erros de classificação entre transferências correntes e de capital, reclassificou € 73.019.000 de *outras despesas de capital* para *outras despesas correntes*[2].

- Reclassificação da despesa com *subsídios* para outros subsectores da administração pública, em *transferências correntes*, para o respectivo subsector, uma vez que, como já foi referido, o classificador económico, embora prevendo o pagamento de *subsídios* a administrações públicas, não prevê a sua existência do lado da receita, pressupondo-se que esta será classificada em *transferências correntes* provenientes do subsector que efectuou o pagamento. Este procedimento não foi seguido relativamente aos *subsídios* pagos pelos serviços integrados (de valor diminuto, sem impacto no resultado) e por SFA a SFA, que não foram reclassificados, como se evidencia no quadro seguinte.

[1] Procedimento inconsistente, uma vez que, no caso dos serviços integrados, esta rubrica foi mantida como *transferências de capital*.

[2] Note-se que, neste processo, as *outras despesas correntes* foram artificialmente aumentadas em € 165.611.209, cifrando-se esse aumento em € 3.971.233 nas *outras despesas de capital*.

Quadro III.7 – Reclassificação dos subsídios como transferências correntes

(em euros)

Subsídios reclassificados	Serviços Integrados	SFA	Administração Local e Regional	Segurança Social	Total
Serviços integrados		Não reclassificado (a)	Não reclassificado (a)		
SFA	2 021 686	Não reclassificado (b)	14 761 684	7 019 101	23 802 471
Segurança social	183 674 579	222 880 318	20 043 983		426 598 879

(a) Não foram objecto de reclassificação € 7.500 para SFA e € 8.771 para a administração local e regional.

(b) Não foram objecto de reclassificação € 1.685.470.

- Ao nível dos serviços integrados, no pressuposto da incorrecta classificação da receita, parte das *transferências de capital* (€ 19.766.000) provenientes dos SFA foram reclassificadas em *transferências correntes*, com a mesma origem, aproximando substancialmente os valores registados na receita dos serviços integrados dos indicados na despesa dos SFA.

- Foram anuladas, na Conta dos serviços integrados, as receitas das privatizações[1] (€ 157.279) e correspondentes *transferências de capital* para o FRDP. Na conta dos SFA foi eliminada a transferência recebida e igual montante na despesa do FRDP[2], bem como as receitas com a classificação *alienação de partes sociais de empresas* (€ 805). Assim, a conta consolidada não evidencia as receitas de privatizações e a sua aplicação.

- À conta consolidada dos SFA foi adicionada a execução orçamental da Assembleia da República[3]. Esta entidade continua a utilizar um classificador económico distinto do previsto para as administrações públicas[4], e a não introduzir, conforme já referido, a informação da sua execução orçamental no sistema informático SIGO/SFA.

  Observa-se que, tal como em 2007, o grau de desagregação da classificação económica utilizado na conta da Assembleia da República (em anexo à CGE/2008), não permite identificar, ao nível das transferências pagas, as que se destinam a entidades na sua dependência. Duas dessas entidades apresentam contas de gerência autónomas, enquanto SFA (Provedoria de Justiça e Entidade Reguladora para a Comunicação Social), não sendo as transferências do orçamento da Assembleia da República para estas entidades objecto de consolidação[5]. Quanto aos restantes serviços, dotados apenas de autonomia administrativa (Comissão Nacional de Eleições, Comissão Nacional de Protecção de Dados e Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos), a sua execução orçamental não é discriminada nessa conta da Assembleia da República[6].

[1] Valor positivo na linha 8 – Activos financeiros líquidos de reembolsos, dado que é calculada pela diferença entre os *activos financeiros da despesa* (aquisição) e os da receita (venda).

[2] Na despesa foram eliminados € 149.415 nos *passivos financeiros* e € 7.864 nos *activos financeiros*.

[3] Conforme já se referiu, essa conta consta, de forma autónoma, no final do Volume I da CGE/2008.

[4] Serviços integrados, SFA, segurança social e administração regional e local, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprova os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

[5] O SIGO identifica, para estas entidades, receitas provenientes da Assembleia da República no montante de € 4.926.781 e € 2.382.024, respectivamente.

[6] Estas *transferências*, na conta consolidada, são consideradas como sendo efectuadas para fora das administrações públicas.

- Nos SFA, parte das *transferências de capital* recebidas dos serviços integrados (€ 14.152.000) foram reclassificadas como *transferências correntes* provenientes do mesmo subsector (pressupondo erros na classificação da receita).

- Ao nível da segurança social, na receita, foram reclassificados € 691.900.000, relativos ao adicional ao IVA, de *transferências correntes* provenientes dos serviços integrados (onde estaria registado) para *impostos indirectos*. Na despesa, para aproximar as *transferências correntes* pagas aos outros subsectores das registadas nas receitas destes como provenientes da segurança social, foram reclassificados € 242,5 milhões[1] como subsídios a entidades fora das administrações públicas.

Após estes ajustamentos a DGO procedeu à consolidação intersectorial. Para este processo considerou-se a receita de transferências correntes e de capital de cada subsector igual à despesa "ajustada" indicada no correspondente subsector pagador. Os aumentos ou diminuições de receita causados com este procedimento foram anulados por ajustamentos simétricos em *outras transferências correntes* e *outras transferências de capital* (isto é, transferências recebidas de fora das administrações públicas)[2]. Observe-se que os acertos efectuados nas transferências provenientes das administrações regionais e locais têm por base a informação recebida pela DGO quanto à execução destas administrações, também essa objecto de ajustamentos prévios.

Assim, a "Conta consolidada da administração central e segurança social", continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- Os ajustamentos evidenciados no quadro III.7, pela sua dimensão financeira, demonstram a existência de erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços, desde a fase de elaboração dos orçamentos que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores da Conta, na fase da consolidação.

- Continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito, do qual são extraídos os mapas obrigatórios previstos na Lei de enquadramento orçamental[3]. Com referência a 2008, como foi já referido, encontram-se nessa situação as contas da Assembleia da República[4] e da Escola de Gestão da Universidade do Porto. Refira-se que, no caso da Assembleia da República, essa conta figura em anexo à CGE, e utiliza um classificador económico distinto do aprovado para as administrações públicas[5]. Necessariamente, a classificação das receitas e das despesas, na Conta Geral do

[1] De transferências correntes para serviços integrados € 157,0 milhões, para SFA € 58,0 milhões e para as administrações locais e regionais € 27,5 milhões.

[2] A título de exemplo, observe-se que, na conta dos serviços integrados, as *transferências correntes* provenientes de SFA foram reduzidas em € 2.885.379 (para se tornarem iguais ao valor ajustado da despesa dos SFA pago a serviços integrados), tendo por contrapartida o aumento em *outras transferências correntes.*

[3] Designadamente, Mapas V e VI, "Receita dos SFA" (por classificação orgânica e económica), Mapas VII a IX, "Despesas dos SFA" (por classificação orgânica, funcional e económica), e Mapa XXI – "Conta Consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos".

[4] Abrangendo, em 2007, as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

[5] Serviços integrados, SFA, segurança social e administração regional e local, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Estado, deve ser comum e estar devidamente articulada[1] entre todas as entidades abrangidas, para permitir a correcta consolidação das contas.

Dado que a "Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social", ainda que numa óptica de "caixa" (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores da "Conta consolidada da administração central e segurança social" (líquida de transferências intra e entre os seus subsectores e excluindo *activos financeiros e passivos financeiros*) em termos relativos, ou seja, em percentagem das receitas e das despesas totais da administração central.

Quadro III.8 – "Conta consolidada da administração central e segurança social" líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros – em % das receitas e das despesas

(em % das receitas e das despesas)

Classificação Económica			Serv. Integrados	SFA	Admin. Central	Seg. Social	TOTAL
Receitas correntes	1.1 Impostos directos		22,7	0,0	22,8	-	22,8
	1.2 Impostos indirectos		30,1	0,5	30,6	1,0	31,6
	1.3 Contrib. p/ a Seg. Social, CGA e ADSE		0,3	9,1	9,5	19,4	28,9
	1.4 Taxas multas e outras penalidades		0,8	2,3	3,1	0,2	3,3
	1.5 Rendimentos da propriedade		0,9	0,4	1,3	0,6	1,9
	1.6 Transferências correntes		0,3	2,5	2,8	0,9	3,7
	1.6.3 Transf. de outras Admin. Públicas		*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	1.6.4 Outras transferências, das quais:		*0,3*	*2,5*	*2,8*	*0,9*	*3,7*
	Resto do Mundo - UE		*0,2*	*2,0*	*2,2*	*0,7*	*2,8*
	1.7 Outras receitas correntes		1,4	1,5	3,0	0,3	3,3
Receitas de capital	2.1 Transferências de capital		0,1	1,5	1,6	0,0	1,6
	2.1.3 Transf. de outras Admin. Públicas		*0,0*	*0,0*	*0,0*	-	*0,0*
	2.1.4 Outras transferências, das quais:		*0,1*	*1,5*	*1,5*	*0,0*	*1,6*
	Resto do Mundo – UE		*0,1*	*1,4*	*1,5*	*0,0*	*1,5*
	2.2 Outras receitas de capital		2,7	0,3	3,0	0,0	3,0
Total da Receita		**(em percentagem)**	**59,3**	**18,3**	**77,5**	**22,5**	**100,0**
		(em valor)	**39 920 668 761**	**12 292 732 072**	**52 213 400 833**	**15 117 896 988**	**67 331 297 821**
Despesas correntes	3.1 Despesas com pessoal		19,7	5,1	24,8	0,5	25,4
	3.2 Aquisição de bens e serviços correntes		2,0	10,8	12,7	0,2	12,9
	3.3 Juros e outros encargos		6,9	0,0	7,0	0,0	7,0
	3.4 Transferências correntes		6,3	12,4	18,7	25,8	44,5
	3.4.3 Transf. para outras Admin.Públicas		*3,0*	*0,0*	*3,0*	*0,0*	*3,0*
	3.4.4 Outras transferências		*3,4*	*12,3*	*15,7*	*25,7*	*41,4*
	Resto do Mundo - UE		*2,3*	*0,0*	*2,3*	*0,0*	*2,3*
	3.5 Subsídios		1,6	1,7	3,3	0,6	3,9
	3.6 Outras despesas correntes		0,5	0,3	0,9	0,0	0,9
Despesas de capital	4.1 Aquisição de bens de capital		1,0	0,7	1,7	0,0	1,8
	4.2 Transferências de capital		2,1	1,6	3,7	0,0	3,7
	4.2.3Transf. para outras Admin. Públicas		*1,9*	*0,2*	*2,1*	*0,0*	*2,1*
	4.2.4 Outras transferências		*0,2*	*1,4*	*1,6*	*0,0*	*1,7*
	Resto do Mundo - UE		*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	4.3 Outras despesas de capital		0,1	0,0	0,1	-	0,1
Total da Despesa		**(em percentagem)**	**40,3**	**32,6**	**72,8**	**27,2**	**100,0**
		(em valor)	**28 385 514 694**	**22 987 284 299**	**51 372 798 992**	**19 146 180 465**	**70 518 979 458**

Fonte: Dados constantes da CGE/2008.

[1] Por exemplo, se na despesa do orçamento dos serviços integrados for utilizada a classificação económica *transferências para SFA*, necessariamente, na receita do respectivo organismo deve ser empregue a classificação *transferências do Estado* e deve ser especificada na sua despesa a correspondente aplicação das verbas.

Observe-se que, em 2008, o peso dos serviços integrados na receita líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€ 67.331,3 milhões), atingiu os 59,3% (€ 39.920,7 milhões), enquanto representa apenas 40,3% (€ 28.385,5 milhões) da despesa líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€ 70.519,0 milhões). Já os SFA contribuem com apenas 18,3% (€ 12.292,7 milhões) para a receita e, apresentam na despesa um peso substancialmente superior, 32,6% (€ 22.987,3 milhões). O subsector da segurança social contribui com 22,5% das receitas (€ 15.117,9 milhões) e com 27,2% das despesas (€ 19.146,2 milhões).

No total das receitas destacam-se os *impostos directos e indirectos*, que representaram 54,4% das receitas (sem *activos financeiros e passivos financeiros*), cobrados essencialmente pelo Estado. Destaca-se também a receita de *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, que representou 28,9%, ou seja, superior ao peso dos *impostos directos*.

Relativamente às despesas, destaca-se o peso das *transferências correntes* (44,5%), especialmente as *(outras) transferências* (41,4%) onde se incluem as *transferências* de verbas para os sectores exteriores à administração pública, essencialmente para *famílias* (€ 25.239,9 milhões, verba da qual € 16.879,0 milhões pagos pela segurança social e € 7.617,3 milhões pela CGA) e para *instituições sem fins lucrativos* (€ 1.710,0 milhões, dos quais € 1.251,3 milhões pagos pela segurança social).

Merecem também referência as *despesas com pessoal*, que representaram 25,4% das despesas consideradas no quadro anterior, onde se inclui a verba paga pelo Estado à CGA (€ 3.396,1 milhões a título de *contribuições para a CGA*) e a *aquisição de bens e serviços correntes* que representou 12,9%, integrando a verba paga pela ACSS na rubrica *serviços de saúde* (€ 3.287,7 milhões), aos hospitais empresarializados.

Relativamente à "Conta consolidada" é de referir, como evidencia o quadro seguinte, que o saldo global, em 2008, ascendeu a € -3.187,7 milhões (um défice equivalente a 1,9% do PIB), quando no ano anterior tinha totalizado € -3.548,2 milhões (2,2% do PIB), ou seja, em valor absoluto, melhorou em € 360,6 milhões. Esta melhoria deve ser encarada com prudência, face à persistência em 2008 de dívidas não pagas de anos anteriores (cfr. ponto 3.1a) e à alteração no universo, uma vez que continuou a observar-se a transferência de organismos do sector público administrativo para o sector empresarial do Estado (cfr. pontos 3.1.e) e 3.3.2 b)).

Quadro III.9 – Evolução do saldo global evidenciado na "Conta consolidada da administração central e segurança social"

(milhões de euros)

Subsector	2 007	2 008	Variação
Serviços integrados	-5 035,5	-5 179,8	-144,3
Serviços e fundos autónomos	315,5	380,7	65,2
Administração central	**-4 720,0**	**-4 799,0**	**-79,0**
Segurança social	1 171,8	1 611,4	439,6
Saldo global	**-3 548,2**	**-3 187,7**	**360,6**

A segurança social foi determinante para a melhoria do saldo global, registando um aumento de € 439,6 milhões, embora este saldo deva ser olhado com cautela, uma vez que se destinará a financiar compromissos já assumidos. O contributo da administração central é negativo (em € 79,0 milhões), em resultado da redução do saldo do subsector dos serviços integrados (em € 144,3 milhões), parcialmente compensado pela evolução favorável dos SFA (€ 65,2 milhões). Note-se que esta evolução dever-se-á,

em parte, à alteração da composição deste subsector, não sendo, por isso, evidente qual a dimensão da contenção orçamental das despesas[1].

Ouvido sobre este Capítulo, o Ministro das Finanças refere nada ter *"(...) a acrescentar aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal pelos serviços deste Ministério."*.

[1] Designadamente, desconhece-se o montante da despesa realizada pelos organismos empresarializados que tenha sido financiada por dívida por eles contraída, admitindo-se que eventuais défices de exploração venham a ser financiados pelo Estado no futuro.

CAPÍTULO IV

Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Enquadramento

No âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal de Contas aprecia a execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)[1].

A análise do PIDDAC foi efectuada tendo em conta as Grandes Opções do Plano (GOP)[2], o Orçamento do Estado (OE)[3], os dados constantes da Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 e os obtidos no Sistema de Informação para o PIDDAC (SIPIDDAC).

Em cumprimento do princípio do contraditório foram ouvidos o Ministro do Estado e das Finanças e a Direcção-Geral do Orçamento[4]. Neste âmbito o Ministro de Estado e das Finanças transmitiu que nada tinha a acrescentar ao conteúdo da resposta enviada ao Tribunal pela Direcção-Geral do Orçamento. Relativamente às alegações desta Direcção-Geral é transcrito extracto no ponto próprio do presente capítulo.

A síntese elaborada, para efeitos do Volume I do presente Parecer, teve em consideração o teor daquelas alegações.

4.1.1 – Normas nacionais

Nos termos do disposto na CRP[5], o planeamento democrático do desenvolvimento económico e social constitui um dos princípios da organização económico-social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito[6].

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados na CRP[7] – é encimada pela Lei das Grandes Opções do Plano[8], que deve *"fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social"*[9], seguindo-se-lhe os planos nacionais[10], que podem integrar

[1] Artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[2] Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto (cfr. também a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, Grandes Opções do Plano para 2005-2009).

[3] O Orçamento do Estado para 2008 foi aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, contendo o Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, as disposições relativas à sua execução.

[4] Nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[5] Alíneas e) do artigo 80.º e j) do artigo 81.º, na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1997 e de 2004, esta última através da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.

[6] Na sequência das alterações introduzidas às alíneas deste preceito constitucional pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho. A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de *"estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia"*.

[7] Artigo 90.º.

[8] A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da alínea g) do artigo 161.º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

[9] Cfr. artigo 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

[10] No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas Leis das Grandes Opções do Plano, como estatui a alínea a) do artigo 199.º da CRP.

programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial. No que respeita aos planos nacionais, pode ainda distinguir-se os planos de médio prazo[1] e os planos anuais[2].

O Orçamento do Estado deve articular-se com as Grandes Opções do Plano, dispondo a CRP[3] que o Orçamento é elaborado de harmonia com aquelas em matéria de planeamento[4].

4.1.2 – Normas comunitárias

O planeamento no sector público dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) deve respeitar as normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

Com efeito, tanto o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)[5] como os diplomas de direito comunitário derivado[6], ao definirem os objectivos da União, dos Fundos Estruturais e de outros instrumentos financeiros e, também, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem condicionantes ao planeamento a realizar pelos Estados-Membros. Por outro lado, nomeadamente por via dos princípios da complementaridade e da parceria[7], os EM são compelidos a realizar acções e a afectar recursos de acordo com objectivos definidos pela UE, a fim de poderem beneficiar de co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia são assim enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional e ao PIDDAC.

Os EM estão ainda sujeitos às obrigações impostas em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes do Tratado e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento[8], tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

---

[1] Estes *"reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como a nível sectorial e regional, no período de cada legislatura"*, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

[2] Os planos anuais *"enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado"*, conforme estatui o n.º 4 do artigo 2.º da referida Lei Quadro do Planeamento.

[3] No n.º 2 do seu artigo 105.º.

[4] A Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental), aditou o artigo 14.º à LEO, relativo à harmonização do OE com os planos.

[5] As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE), pelo Tratado de Amesterdão (TA) e pelo Tratado de Nice (TN). A título exemplificativo vejam-se os artigos 158.º e 160.º do Tratado de Roma.

[6] Veja-se o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho de 2006 (estabelece as disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e revogou o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho).

[7] Actuais artigos 9.º e 11.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

[8] Artigos 104.º e 121.º. O Pacto está consubstanciado na Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, no Regulamento (CE) n.º 1466/1997, do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas, e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos (alterado pelo Regulamento (CE) nº 1056/2005 de 27 de Junho), pelo Regulamento (CE) n.º 3605/1993, de 22 de Novembro (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000, de 28 de Fevereiro, pelo Regulamento (CE) n.º 351/2002, de 25 de Fevereiro e pelo Regulamento (CE) n.º 2103/2005, de 12 de Dezembro) sobre a aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

4.1.3 – Princípios gerais do PIDDAC

A elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento deverão subordinar-se à LEO[1]. De acordo com esta Lei[2], o *"Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social"*.

A LEO regula, no Título III, Secção I[3], a orçamentação por programas, dispondo que a sua estruturação deve aplicar-se, designadamente, às *"despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social (...)"* e às *"despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários"*[4].

Os programas orçamentais devem evidenciar, para além do respectivo montante financeiro, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia[5].

Em conformidade com o disposto na LEO, a Lei do OE "*(...) contém o articulado e os mapas orçamentais"*, designadamente, o Mapa XV, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, e deverá evidenciar os encargos plurianuais, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas[6].

No contexto, nomeadamente, de prossecução do equilíbrio das contas públicas, a LEO adoptou a orçamentação sistematizada por objectivos e por actividades, quer dos orçamentos quer das contas dos Serviços sem Autonomia Administrativa e Financeira, dos serviços e fundos autónomos e da Segurança Social[7].

4.1.4 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

O XVII Governo Constitucional assumiu, no seu Programa, o compromisso de levar a cabo uma política de estabilização orçamental ao longo da legislatura, adoptando uma estratégia assente numa participação activa no processo de revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento, no aumento da transparência das contas públicas, na alteração do processo orçamental[8], na qualificação do investimento público e na racionalização do quadro fiscal, através do reforço da eficácia no combate à fraude e evasão fiscal, da transparência e equidade da carga fiscal e da avaliação dos sistemas de incentivos.

As Grandes Opções do Plano para 2008 inserem-se na estratégia de desenvolvimento económico e social do País definida naquele Programa, nas Grandes Opções do Plano para 2005-2009, no Plano

---

[1] Por força do disposto no artigo 106.º da CRP.

[2] Cfr. o artigo 5.º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

[3] Artigos 18.º a 21.º.

[4] Alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º.

[5] Nos termos do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, artigo 3.º, n.º 3.

[6] Nos termos dos artigos 30.º, 31.º, n.º 1, alínea a), e 32.º da LEO.

[7] Cfr. artigos 15.º e 64.º da Lei n.º 91/2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004.

[8] *"Tendo em vista o controlo efectivo da despesa corrente, bem como a melhoria da sua qualidade numa perspectiva plurianual, por via de um programa plurianual de redução da despesa corrente que assentará na modernização e racionalização da administração pública como garante da sustentabilidade da consolidação orçamental"* (cfr. Programa do XVII Governo Constitucional).

Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE), no Plano de Estabilidade e Crescimento e no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)[1].

4.2 – Programação e execução do PIDDAC global

O montante do PIDDAC de 2008 inicialmente previsto no OE totalizava € 3.591,1 milhões. Foi, ao longo do ano, objecto de alterações orçamentais que se traduziram num reforço de € 1.139,6 milhões, fixando-se a dotação ajustada em € 4.730,7 milhões.

A dotação ajustada foi, ainda, objecto de cativação[2] no montante de € 101,5 milhões, pelo que a dotação disponível se situou em € 4.629,2 milhões.

Esta situação sintetiza-se no quadro seguinte:

Quadro IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível

(em milhões de euros)

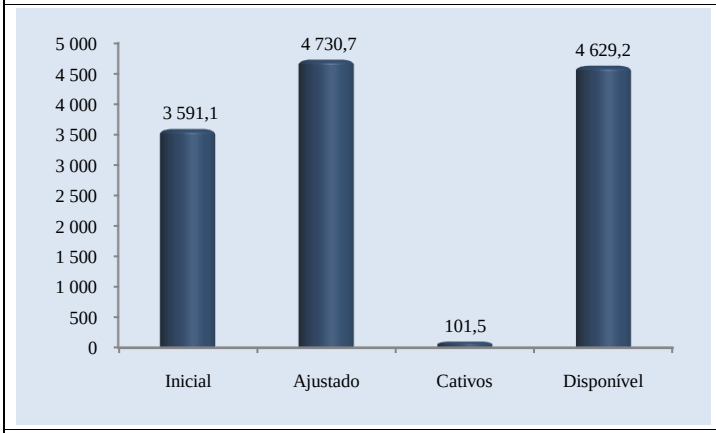
a) PIDDAC Inicial	3 591,1
b) Alterações (reforço)	1 139,6
c) Cativos	101,5
d) PIDDAC disponível (d=a+b-c)	4 629,2

Fonte: OE e CGE de 2008.

Assim representado graficamente:

Gráfico IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível

(em milhões de euros)



Fonte: OE e CGE de 2008.

[1] Cfr. o artigo 2.º da Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto.

[2] Nos termos da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, artigo 2.º, n.º 2.

As alterações orçamentais com impacto nos valores do orçamento representaram cerca de 32% do orçamento inicial e estão contempladas no quadro seguinte.

Quadro IV.2 – Alterações orçamentais por tipologia

(em euros)

Tipo de Alteração Orçamental	Alterações Orçamentais	Estrutura (%)
21 - Reforço da dotação anual com aplicação dos saldos	451 983 479	33,7
23 - Reforço da dotação anual - Contrapartida em dotação provisional	37 709 957	2,8
24 - Reforço da dotação anual - Contrapartida em receitas comunitários	595 104 274	44,3
25 - Reforço da dotação anual - Contrapartida em receitas próprias	157 714 278	11,7
27 - Reforço da dotação por abertura de crédito especial	100 512 743	7,5
SUB-TOTAL	**1 343 024 731**	**100,0**
32 - Redução à dotação ajustada	- 181 696 601	89,3
33 - Corte à dotação anual por não aprovação de saldos	- 21 676 421	10,7
SUB-TOTAL	**- 203 373 022**	**100,0**
TOTAL	**1 139 651 709**	

Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC.

As alterações orçamentais relativas ao *tipo 24 - reforço da dotação anual – contrapartida em receitas comunitárias* foram as que mais aumentaram a dotação inicial (16,6%), seguidas do *tipo 21 - reforço da dotação anual com aplicação dos saldos* (12,6%) e do *tipo 25 - reforço da dotação anual – contrapartida em receitas próprias* (4,4%). A redução do orçamento foi feita com alterações de *tipo 25 - redução à dotação ajustada* que diminuíram o orçamento inicial (5,1%).

O PIDDAC em 2008 (dotação disponível) tinha previsto um financiamento nacional de € 2.100,5 milhões (45,4%) e comunitário de € 2.528,7 milhões (54,6%).

No quadro seguinte mostra-se a evolução do PIDDAC (dotação disponível) nos últimos quatro anos, repartida por financiamento nacional e comunitário.

Quadro IV.3 – PIDDAC disponível de 2005 a 2008

(em milhões de euros)

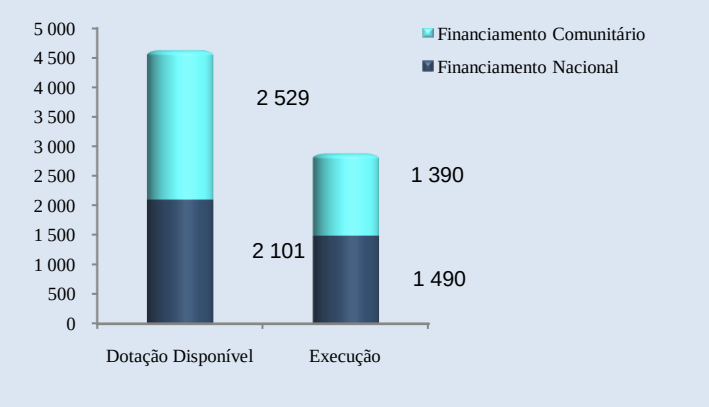
Fontes de Financiamento		2005		2006		2007		2008	
		Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 174,3	32,7	1 968,6	36,9	1 838,9	31,5	1 424,3	30,8
	Outras Fontes	1 725,9	25,9	1 041,2	19,5	1 679,8	28,8	676,3	14,6
Financiamento Comunitário	Cap. 50	251,3	3,8	229,5	4,3	186,0	3,2	229,4	5,0
	Outras Fontes	2 503,2	37,6	2 091,9	39,2	2 134,7	36,6	2 299,3	49,7
Total		**6 654,6**	**100,0**	**5 331,2**	**100,0**	**5 839,4**	**100,0**	**4 629,2**	**100,0**

Fonte: CGE de 2005, 2006, 2007, 2008 e SIPIDDAC.

A execução, no total de € 2.880,8 milhões correspondendo a 62,2% da dotação disponível, englobou € 1.490,4 (51,7%) de financiamento nacional e € 1.390,4 (48,3%) de recursos comunitários.

Gráfico IV.2 – PIDDAC – Execução/financiamento nacional e comunitário

(em milhões de euros)



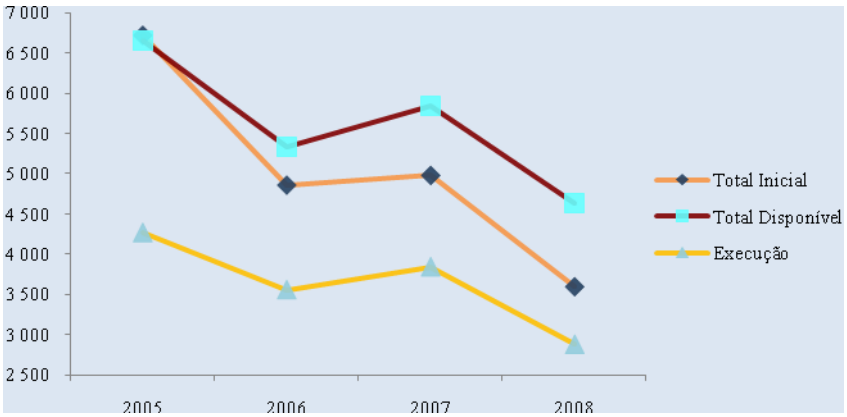
Fonte: OE e CGE de 2008.

De 2005 a 2008 a componente nacional do financiamento representou sempre mais de 51%, tanto do PIDDAC disponível como do executado[1], com excepção, em 2008, da dotação disponível que foi de cerca de 45,4%.

O orçamento previsto e o executado, ao longo dos últimos quatro anos, apresenta uma tendência decrescente, com excepção de 2007 em que se verificou um aumento face ao ano anterior (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico IV.3 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2008

(em milhões de euros)



Fonte: OE e CGE de 2005 a 2008

A execução global do Programa de Investimentos em 2008 decresceu 25% comparativamente com 2007, tendo para tal contribuído *"a mudança de Universo do PIDDAC, devido à alteração relativa às*

[1] PIDDAC disponível – FN: 2005 (58,6%), 2006 (56,5%) e 2007 (60,3%). PIDDAC executado – FN: 2005 (63,3%), 2006 (61,8%), 2007 (66,5%) e 2008 (51,7%).

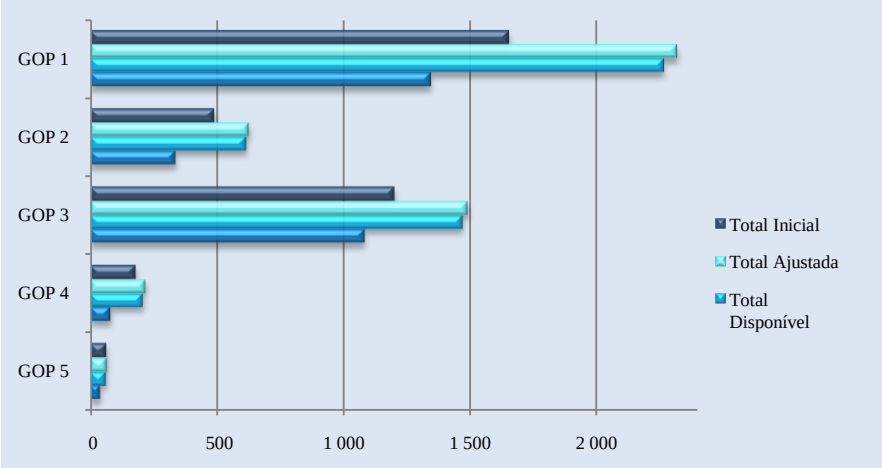
Estradas de Portugal, E.P.E., a qual deixou de integrar as transferências do capítulo 50 do Orçamento de Estado do GPERI do MOPTC"[1].

4.2.1 – Despesa por prioridades das Grandes Opções do Plano

A distribuição do financiamento inicial do PIDDAC pelas cinco GOP[2] foi a seguinte: 1.ª – 46,1%; 2.ª – 13,7%; 3.ª – 33,5%; 4.ª – 5%; 5.ª – 1,8%. Esta estrutura manteve-se idêntica nas dotações ajustada, disponível e na execução.

Gráfico IV.4 – PIDDAC previsto e executado por GOP

(em milhões de euros)



Fonte: OE e CGE de 2008 e SIPIDDAC.

As taxas de execução apresentadas pelas cinco GOP foram as seguintes: 1ª GOP – 59,3%, 2ª GOP – 54,7%, 3ª GOP – 73,5%, 4ª GOP – 38,7% e 5ª GOP – 62,7%.

Nos últimos quatro anos a estrutura da execução do investimento manteve-se idêntica: cerca de 85% para a 1ª GOP - *Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualidade dos recursos humanos* e para a 3ª GOP - *Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento*. O financiamento atinente à 4ª GOP - *Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania* e à 5ª GOP - *Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país* representou valores inferiores a 7%.

[1] Cfr.CGE de 2008, Volume I, pág. 56.

[2] Cfr. Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto (Grandes Opções do Plano para 2008): 1ª Opção – Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos; 2ª Opção – Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades; 3ª Opção – Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento; 4ª Opção – Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania; 5ª Opção – valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país.

4.2.2 – Despesa por programa orçamental

Em 2008 o PIDDAC contemplou 41 programas orçamentais, mais sete programas do que em 2007, sendo oito novos, sete dos quais relacionados com o QREN[1] e o P045 - *Lei da Programação e Equipamentos das Forças de Segurança*, tendo o P016 – *Acção Social dos Trabalhadores do Estado, dos Militares e das Forças de Segurança e dos Trabalhadores em Geral,* deixado de integrar o Programa de Investimentos.

Quadro IV.4 – PIDDAC previsto e executado por programa orçamental[2]

(em milhares de euros)

Programa	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Cativos (C)	Dotação disponível		Execução			
	Valor (A)	Estrutura (%)			Valor (D)	Estrutura (%)	Valor (E)	Estrutura (%)	Taxa (E/A)	Taxa (E/D)
P001	219 091,9	6,1	16 936,5	3 349,2	232 679,1	5,0	188 204,6	6,5	85,9	80,9
P002	351 837,9	9,8	31 606,8	21 865,9	361 578,9	7,8	290 586,7	10,1	82,6	80,4
P003	77 775,6	2,2	25 367,3	390,1	102 752,8	2,2	51 710,0	1,8	66,5	50,3
P004	4 453,5	0,1	- 204,1	510,5	3 738,9	0,1	3 072,7	0,1	69,0	82,2
P005	3 608,3	0,1	1,9	168,2	3 442,0	0,1	2 929,7	0,1	81,2	85,1
P006	27 957,5	0,8	3 314,7	1 760,6	29 511,6	0,6	14 031,9	0,5	50,2	47,5
P007	32 725,0	0,9	- 185,9	1 782,6	30 756,5	0,7	5 667,4	0,2	17,3	18,4
P008	92 216,9	2,6	32 378,3	2 062,8	122 532,3	2,6	35 936,9	1,2	39,0	29,3
P009	6 409,8	0,2	- 256,0	1 390,3	4 763,6	0,1	4 320,8	0,1	67,4	90,7
P011	36 741,7	1,0	9 532,5	290,5	45 983,8	1,0	42 856,4	1,5	116,6	93,2
P012	34 599,2	1,0	48 779,5	1 411,5	81 967,3	1,8	51 270,5	1,8	148,2	62,6
P013	51 015,7	1,4	10 127,1	1 816,0	59 326,8	1,3	49 253,5	1,7	96,5	83,0
P015	9 319,1	0,3	14 571,4	135,4	23 755,0	0,5	11 144,9	0,4	119,6	46,9
P017	22 007,7	0,6	14 091,8	854,0	35 245,4	0,8	18 932,6	0,7	86,0	53,7
P018	83 077,8	2,3	55 273,5	17,3	138 334,0	3,0	81 022,1	2,8	97,5	58,6
P019	48 110,2	1,3	3 286,9	190,5	51 206,5	1,1	36 706,3	1,3	76,3	71,7
P020	66 420,9	1,8	17 490,8	560,5	83 351,2	1,8	75 544,4	2,6	113,7	90,6
P021	11 375,0	0,3	4 185,9	479,2	15 081,7	0,3	12 073,0	0,4	106,1	80,1
P022	379 612,0	10,6	21 816,4	9 452,4	391 976,1	8,5	275 368,4	9,6	72,5	70,3
P023	80 781,3	2,2	22 768,4	623,8	102 925,9	2,2	57 632,2	2,0	71,3	56,0
P024	432 650,5	12,0	6 789,6	7 457,2	431 982,9	9,3	346 607,8	12,0	80,1	80,2
P025	167 428,4	4,7	517 328,2	2 554,3	682 202,3	14,7	475 684,5	16,5	284,1	69,7
P026	16 519,1	0,5	3 412,2	275,8	19 655,5	0,4	10 865,4	0,4	65,8	55,3
P028	13 009,6	0,4	49,7	374,0	12 685,3	0,3	4 584,3	0,2	35,2	36,1
P029	0,0	0,0	7,7	0,0	7,7	0,0	0,0	0,0		0,0

[1] P032 – PO Temático Potencial Humano, P038 – Cooperação Transfronteiriça, P039 – Cooperação Transnacional, P040 – Cooperação Inter-Regional, P042 - PO Assistência Técnica FSE, P043 - PO Pescas e P044 - PDR Continente.

[2] P001 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico, P002 - Investigação Científica e Tecnológica e Inovação, P003 - Formação Profissional e Emprego, P004 - Acção Externa do Estado, P005 - Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento, P006 - Construção, Remodelação e Apetrechamento das Instalações, P007 - Defesa, P008 - Justiça, P009 - Segurança e Protecção Civil, P011 - Ensino Básico e Secundário, P012 - Ensino Superior, P013 - Saúde, P015 - Acção Social Escolar, P017 - Serviços e Equipamentos Sociais, P018 - Desenvolvimento Local, Urbano e Regional, P019 - Ambiente e Ordenamento do Território, P020 - Cultura, P021 - Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil, P022 - Agricultura e Desenvolvimento Rural, P023 - Pescas, P024 - Transportes, P025 - Modernização e Internacionalização da Economia, P026 - Gestão e Controlo de Fundos Comunitários, P028 - Modernização e Qualificação da Administração Pública, P029 - Presidência Portuguesa para o Conselho da União Europeia, P030 - PO Temático Factores de Competitividade, P031 - PO Temático Valorização do Território, P032 – PO Temático Potencial Humano, P033 - PO Regional do Norte, P034 - PO Regional Centro, P035 - PO Regional de Lisboa, P036 - PO Regional do Alentejo, P037 - PO Regional do Algarve, P038 – Cooperação Transfronteiriça, P039 – Cooperação Transnacional, P040 – Cooperação Inter-Regional, P041 - PO Assistência Técnica FEDER, P042 - PO Assistência Técnica FSE, P043 - PO Pescas, P044 - PDR Continente e P045 - Lei da Programação e Equipamentos das Forças de Segurança.

(em milhares de euros)

Programa	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Cativos (C)	Dotação disponível		Execução			
	Valor (A)	Estrutura (%)			Valor (D)	Estrutura (%)	Valor (E)	Estrutura (%)	Taxa (E/A)	Taxa (E/D)
P030	500 368,2	13,9	2 421,5	16 251,6	486 538,1	10,5	185 044,0	6,4	37,0	38,0
P031	168 973,5	4,7	19 006,8	5 971,9	182 008,5	3,9	33 992,1	1,2	20,1	18,7
P032	114 658,2	3,2	49 903,7	2 721,0	161 840,8	3,5	93 493,1	3,2	81,5	57,8
P033	111 964,2	3,1	- 7 793,3	1 292,7	102 878,2	2,2	44 975,1	1,6	40,2	43,7
P034	59 730,1	1,7	6 777,8	444,0	66 063,9	1,4	8 657,2	0,3	14,5	13,1
P035	14 471,5	0,4	8 378,5	1 004,2	21 845,9	0,5	1 336,2	0,0	9,2	6,1
P036	15 556,0	0,4	2 747,7	245,2	18 058,6	0,4	713,8	0,0	4,6	4,0
P037	6 808,3	0,2	823,8	555,5	7 076,5	0,2	948,5	0,0	13,9	13,4
P038	162,3	0,0	- 48,1	11,2	103,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
P039	5 311,3	0,1	- 5,9	34,9	5 270,6	0,1	1 424,6	0,0	26,8	27,0
P040	186,0	0,0	0,0	10,0	176,0	0,0	130,0	0,0	69,9	73,9
P041	2 438,3	0,1	5 821,4	27,8	8 231,9	0,2	941,3	0,0	38,6	11,4
P042	208,3	0,0	0,0	2,3	206,0	0,0	70,6	0,0	33,9	34,3
P043	24 848,7	0,7	13 134,2	840,0	37 142,9	0,8	3 691,9	0,1	14,9	9,9
P044	234 161,0	6,5	183 525,2	6 860,0	410 826,2	8,9	321 495,1	11,2	137,3	78,3
P045	62 500,0	1,7	- 3 512,6	5 489,7	53 497,7	1,2	37 877,7	1,3	60,6	70,8
Total	**3 591 090,5**	**100,0**	**1 139 651,7**	**101 534,3**	**4 629 207,9**	**100,0**	**2 880 798,1**	**100,0**	**80,2**	**62,2**

Fonte: OE e CGE de 2008 e SIPIDDAC.

Com uma taxa de execução média de 62,2%, os programas orçamentais apresentaram taxas que variaram entre os 93,2% (P011) e os 0% (P029 e P038).

Dez programas orçamentais (P01, P02, P04, P05, P09, P010, P013, P020, P021, P024) apresentaram taxas de execução superiores a 80%.

O PIDDAC total executado foi absorvido em cerca de 59,3% pelos P025 – *Modernização e Internacionalização da Economia* (€ 475,7 milhões - 16,5%), P024 – *Transportes* (€ 346,6 milhões - 12%), P044 – *PDR Continente* (€ 321,5 milhões - 11,2%), P02 – *Investigação Científica e Tecnológica e Inovação* (€ 290,6 milhões - 10,1%) e P022 – *Agricultura e Desenvolvimento Rural* (€ 275,3 milhões - 9,6%), situação idêntica à verificada nos últimos quatro anos.

O P025 – *Modernização e Internacionalização da Economia*, com uma dotação inicial de € 167,4 milhões, com alterações orçamentais num total de € 517,3 milhões, e uma dotação disponível de € 682,2 milhões (mais 307,5% do que o inicialmente previsto), apresentou uma taxa de execução de 69,7% face à dotação disponível.

Os programas orçamentais com financiamento comunitário no período 2007-2013, com excepção do P032, P040 e P044, apresentaram taxas de execução inferiores a 50% (P030 – 38%, P031 – 18,7%, P033 – 43,7%, P034 – 13,1%, P035 – 6,1%, P036 – 4%, P037 – 13,4%, P038 – 0%, P039 – 27%, P041 – 11,4%, P042 – 34,3%, P043 – 9,9%).

Refira-se ainda que os programas orçamentais P07 – *Defesa*, P09 – *Segurança e Protecção Civil* e P028 – *Modernização e Qualificação da Administração Pública*, nos últimos quatro anos, reduziram as dotações previsionais iniciais e os valores executados. Em 2008 estes programas orçamentais contemplaram dotações iniciais com valores inferiores 1% do PIDDAC total, e a execução apresentou taxas de 18,4%, 90,7% e 36,1%, respectivamente.

Os projectos não co-financiados representam 21,9% (€ 630,5 milhões) do executado, e atingiram uma taxa de execução de 71,8%.

Os P01, P012, P013, P018, P019 e P020 absorveram 43,5% dos 1 889 projectos orçamentais com financiamento PIDDAC. O P029 foi o único criado no decurso da execução orçamental, contemplando apenas um projecto, o qual não apresentou execução.

4.2.3 – Despesa por ministério

O quadro que se segue evidencia a repartição do PIDDAC por ministérios.

Quadro IV.5 – PIDDAC previsto e executado por ministério

(em milhões de euros)

Ministério	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (B)	Cativos (D)	Dotação Disponível		Executado			
	Valor (A)	Estrutura (%)			Valor (C)	Estrutura (%)	Valor (D)	Estrutura (%)	Taxa (D/A)	Taxa (D/C)
EGE	2,6	0,1	0,0	0,0	2,6	0,1	2,3	0,1	86,4	87,7
PCM	79,6	2,2	9,2	2,1	86,8	1,9	32,4	1,1	40,7	37,3
MNE	12,2	0,3	0,4	1,0	11,6	0,3	7,5	0,3	61,6	64,9
MFAP	81,7	2,3	6,8	2,9	85,7	1,9	19,0	0,7	23,3	22,2
MDN	40,2	1,1	-0,6	2,6	37,0	0,8	11,7	0,4	29,1	31,7
MAI	107,8	3,0	9,2	6,9	110,2	2,4	71,2	2,5	66,0	64,6
MJ	119,1	3,3	33,1	2,9	149,2	3,2	44,1	1,5	37,0	29,5
MAOTDR	194,4	5,4	79,2	1,8	271,9	5,9	147,1	5,1	75,6	54,1
MEI	376,2	10,5	526,5	4,3	898,4	19,4	575,4	20,0	152,9	64,0
MADRP	714,6	19,9	237,7	17,7	934,6	20,2	656,0	22,8	91,8	70,2
MOPTC	612,2	17,0	-4,0	13,7	594,5	12,8	415,7	14,4	67,9	69,9
MS	106,8	3,0	10,1	3,5	113,4	2,4	58,0	2,0	54,3	51,1
ME	121,6	3,4	48,2	4,4	165,5	3,6	60,7	2,1	49,9	36,7
MTSS	113,8	3,2	40,6	1,4	153,0	3,3	81,6	2,8	71,8	53,4
MCTES	816,4	22,7	136,0	35,9	916,6	19,8	620,9	21,6	76,0	67,7
MC	91,8	2,6	7,0	0,5	98,3	2,1	77,2	2,7	84,1	78,5
Total	**3 591,1**	**100,0**	**1 139,7**	**101,5**	**4 629,2**	**100,0**	**2 880,8**	**100,0**	**80,2**	**62,2**

Fonte: OE e CGE de 2008 e SIPIDDAC.

O valor mais elevado das alterações orçamentais ocorreu nos seguintes três ministérios, MEI (€ 526,5 milhões), MADRP (€ 237,7 milhões) e MCTES (€ 136 milhões), representando estas alterações 79% da totalidade das mesmas.

Por sua vez, os ministérios cujas alterações orçamentais induziram a um aumento mais significativo do orçamento inicial foram o MEI (140%) o MARDP (40,7%), o ME (39,6%), o MTSS (35,7%) e o MADRP (33,3%).

Situações que melhor se evidenciam no quadro que segue:

Quadro IV.6 – Alterações orçamentais por ministério

(em euros)

Ministérios	Tipo de alterações orçamentais[1]							Total	
	21	23	24	25	27	32	33	Valor	Estrutura
EGE	8 394						- 2	8 392	0,0
PCM	4 202 461		3 116 261	3 581 960		-1 368 000	- 306 490	9 226 192	0,8
MNE				627 950		- 203 000		424 950	0,0
MFAP	1 061 648	7 082 124	317 336			-1 235 336	- 392 366	6 833 406	0,6
MDN						- 632 000		- 632 000	-0,1
MAI			431 600		13 273 216	-4 486 227		9 218 589	0,8
MJ	33 227 118		171 379	556 188		- 865 000	- 8 067	33 081 618	2,9
MAOTDR	17 158 865		13 784 942	92 214	55 370 106	-4 568 239	-2 617 334	79 220 554	7,0
MEI	129 058 538		390 311 060	8 000 000	2 907 000	-3 732 000		526 544 598	46,2
MADRP	154 159 496		83 564 645	126 495		- 100 000	- 83 317	237 667 319	20,9
MOPTC	33 925 945		16 031 318	100 728 113	4 222 373	-147 407 858	-11 458 582	-3 958 691	-0,3
MTSS	10 785 920		6 570 674	23 561 402	73 236	- 354 000		40 637 232	3,6
MS	12 984 607		4 386 544			-2 071 400	-5 152 884	10 146 867	0,9
ME	717 896	30 608 333	3 050 345		14 636 000	- 800 000		48 212 574	4,2
MCTES	49 096 773	19 500	71 964 869	20 439 956	9 735 772	-13 579 949	-1 657 375	136 019 546	11,9
MCUL	5 595 818		1 403 301		295 040	- 293 592	- 4	7 000 563	0,6
TOTAL	**451 983 479**	**37 709 957**	**595 104 274**	**157 714 278**	**100 512 743**	**- 181 696 601**	**- 21 676 421**	**1 139 651 709**	**100,0**

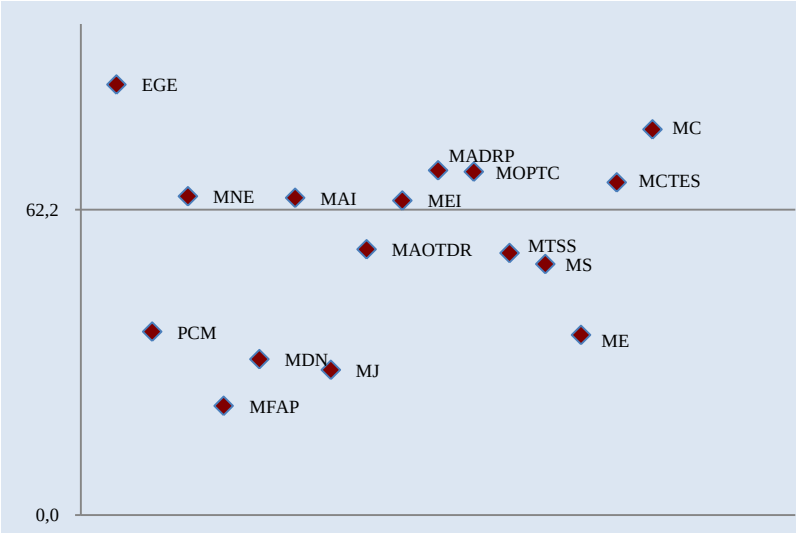
Fonte: CGE 2008 e SIPIDDAC

O PIDDAC em 2008 concentrou-se essencialmente em cinco ministérios, MADRP, MCTES, MEI, MOPTC e MAOTDR, representando estes 75,6% da dotação inicial (€ 2.713,8 milhões) e 83,8% do executado (€ 2.415,1 milhões).

O gráfico seguinte mostra o desvio das taxas de execução de cada ministério face à taxa de execução global do PIDDAC.

[1] Tipologia de alterações orçamentais: 21 - Reforço da Dotação anual com aplicação dos saldos; 23 - Reforço da Dotação anual - Contrapartida em Dotação Provisional; 24 - Reforço da Dotação anual - Contrapartida em Receitas Comunitárias; 25 - Reforço da Dotação anual - Contrapartida em Receitas Próprias; 27 - Reforço da Dotação por abertura de crédito especial; 32 - Redução à dotação ajustada e 33 - Corte à Dotação anual por não aprovação de saldos.

Gráfico IV.5 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério/Desvio da taxa média



Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC.

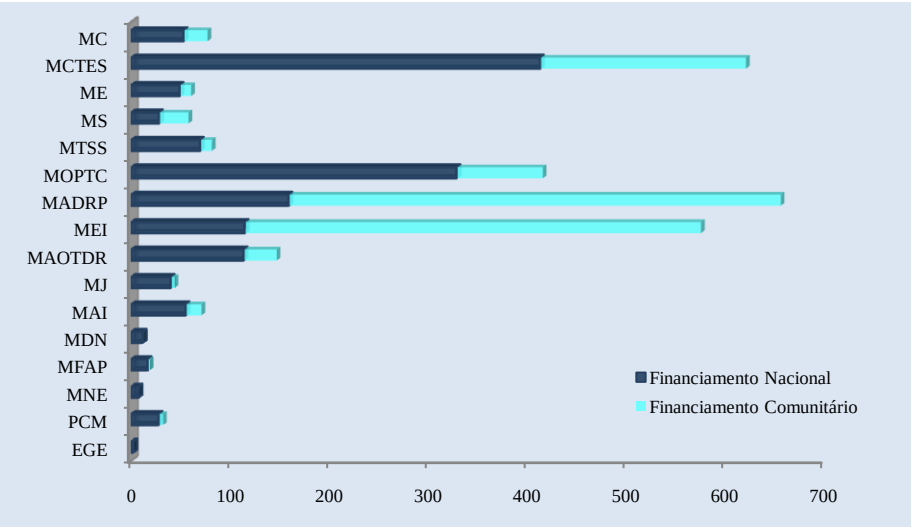
A taxa de execução dos vários Ministérios relativamente à dotação disponível variou entre 22,2% (MFAP) e 87,7% (EGE), situando-se a execução global em 62,2%.

O financiamento comunitário (€ 1.390,4 milhões) foi orientado em 83,8% para o MADRP (€ 496,9 milhões – 35,7%), para o MEI (€ 460,6 milhões – 33,1%) e para o MCTES (€ 208 milhões – 15%).

A componente nacional do financiamento (€ 1.490,4 milhões) foi afecta em 75,8% aos seguintes ministérios: MCTES (€ 412,9 milhões – 27,7%), MOPTC (€ 328,6 milhões – 22,1%), MADRP (€ 159,1 milhões – 10,7%), MEI (€ 144,8 milhões – 7,7%) e MAOTDR (€ 113,6 milhões – 7,6%).

Gráfico IV.6 – Financiamento por ministério

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC.

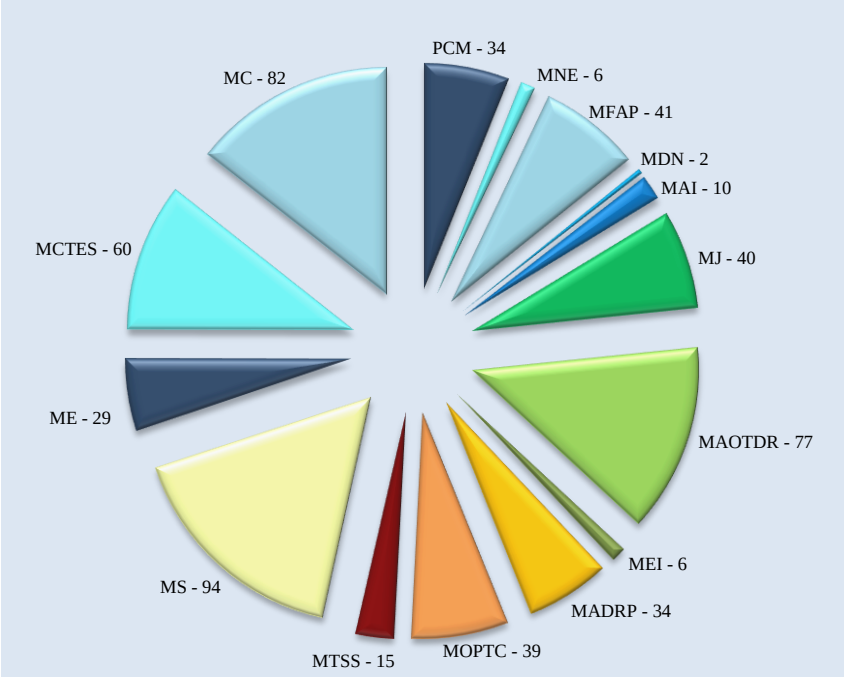
O número total de projectos foi de 1.889, sendo 1.620 os inicialmente previstos e 269 os criados por alterações orçamentais, destacando-se o MCTES, com 210 projectos iniciais e 88 criados no decurso da execução (13 no âmbito do QCA III). No MS e na PCM foram criados 58 e 43 novos projectos, respectivamente.

Registam-se ainda 847 projectos com co-financiamento comunitário e 1.042 financiados apenas com verbas nacionais.

O EGE, o MDN e o MNE não procederam a alterações orçamentais para inscrição de novos projectos.

Houve 569 projectos (30,1%) que não apresentaram qualquer execução e que se distribuíram pelos vários ministérios, tendo-se verificado o maior número no MS com 94, o MC com 82, o MAOTDR com 77, e o MCTES com 60, conforme se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico IV.7 – Projectos sem execução por ministério



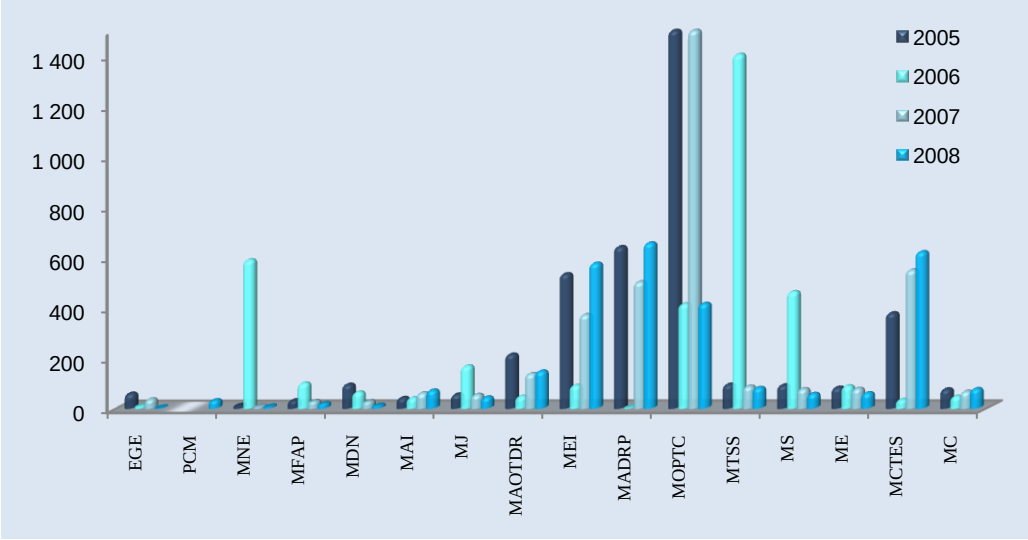
Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC.

O gráfico seguinte mostra a evolução da execução do PIDDAC, por ministérios, nos últimos quatro anos.

Do gráfico resulta também que têm sido os MADRP, MCTES, MEI, MOPTC e MAOTDR, no seu conjunto, a absorver a maior fatia do PIDDAC.

Gráfico IV.8 – PIDDAC executado por ministério de 2005 a 2008

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2005, 2006, 2007 e 2008 e SIPIDDAC.

4.2.4 – Despesa por tipologia de serviço

A despesa por tipologia de serviço e fonte de financiamento é evidenciada no quadro seguinte.

Quadro IV.7 – PIDDAC por tipologia de serviço e fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Tipologia	Fontes de Financiamento	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxa de Execução (C/B)
		Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)	
Serviços Integrados	Financiamento Nacional	432,1	12,0	435,4	9,4	328,0	11,4	75,3
	Receitas Gerais	412,0	11,5	412,2	8,9	325,1	11,3	78,9
	Auto-Financiamento	20,1	0,6	23,2	0,5	2,9	0,1	12,4
	Financiamento comunitário	194,5	5,4	229,4	5,0	63,8	2,2	27,8
TOTAL DOS SERVIÇOS INTEGRADOS		**626,6**	**17,4**	**664,7**	**14,4**	**391,8**	**13,6**	**58,9**
Serviços e Fundos Autónomos	Financiamento Nacional	1 345,6	37,5	1 615,2	34,9	1 147,8	39,8	71,1
	Receitas Gerais	880,5	24,5	988,9	21,4	794,7	27,6	80,4
	Auto-Financiamento	465,1	13,0	626,3	13,5	353,1	12,3	56,4
	Divida	0,0	0,0	50,0	1,1	14,6	0,5	29,1
	Financiamento Comunitário	1 618,9	45,1	2 299,3	49,7	1 326,6	46,0	57,9
TOTAL DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS		**2 964,5**	**82,6**	**3 964,5**	**85,6**	**2 489,0**	**86,4**	**62,8**
Total		**3 591,1**	**100,0**	**4 629,2**	**100,0**	**2 880,8**	**100,0**	**62,2**

Fonte: OE, CGE de 2008 e SIPIDDAC.

A dotação disponível repartiu-se pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, na proporção de 14,4% (€ 664,7 milhões) e de 85,6% (€ 3.964,5 milhões), respectivamente.

A execução do PIDDAC pelos serviços integrados representou 13,6% do total executado e apresentou uma taxa inferior em 3,3% à taxa média global. Nos serviços e fundos autónomos a taxa de execução foi de 62,8%.

O financiamento inicial comunitário – outras fontes, atingiu cerca de 45,1% do total[1], invertendo assim a tendência dos últimos quatro anos em que o financiamento nacional – Cap. 50, era preponderante.

4.2.5 – Despesa por classificação funcional

A estrutura das dotações por classificação funcional manteve-se semelhante na dotação inicial, na disponível e na execução.

Quadro IV.8 – PIDDAC por funções

(em milhões de euros)

Classificação Funcional	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Funções Gerais de Soberania	821,7	22,9	862,5	18,6	589,0	20,4
Funções Sociais	497,1	13,8	701,0	15,1	404,5	14,0
Funções Económicas	2 272,2	63,3	3 065,6	66,2	1 887,3	65,5
TOTAL	**3 591,1**	**100,0**	**4 629,2**	**100,0**	**2 880,8**	**100,0**

Fonte: OE, CGE de 2008 e SIPIDDAC.

São as "*funções económicas*"[2] as que assumem a maior relevância com 65,5%, quedando-se as "*funções sociais*"[3] com apenas 14,0%, do PIDDAC executado. Situação que se mantém, aliás, desde 2005.

Já ao nível da execução as "*funções económicas*" apresentam uma taxa de 61,6% (abaixo da média, que foi de 62,2%), as "*funções gerais de soberania*"[4] 68,3% (acima da média) e as "*funções sociais*" 57,7% (4,5 pontos abaixo da média).

[1] 35,7% em 2005, 38,9% em 2006 e 33,5% em 2007.

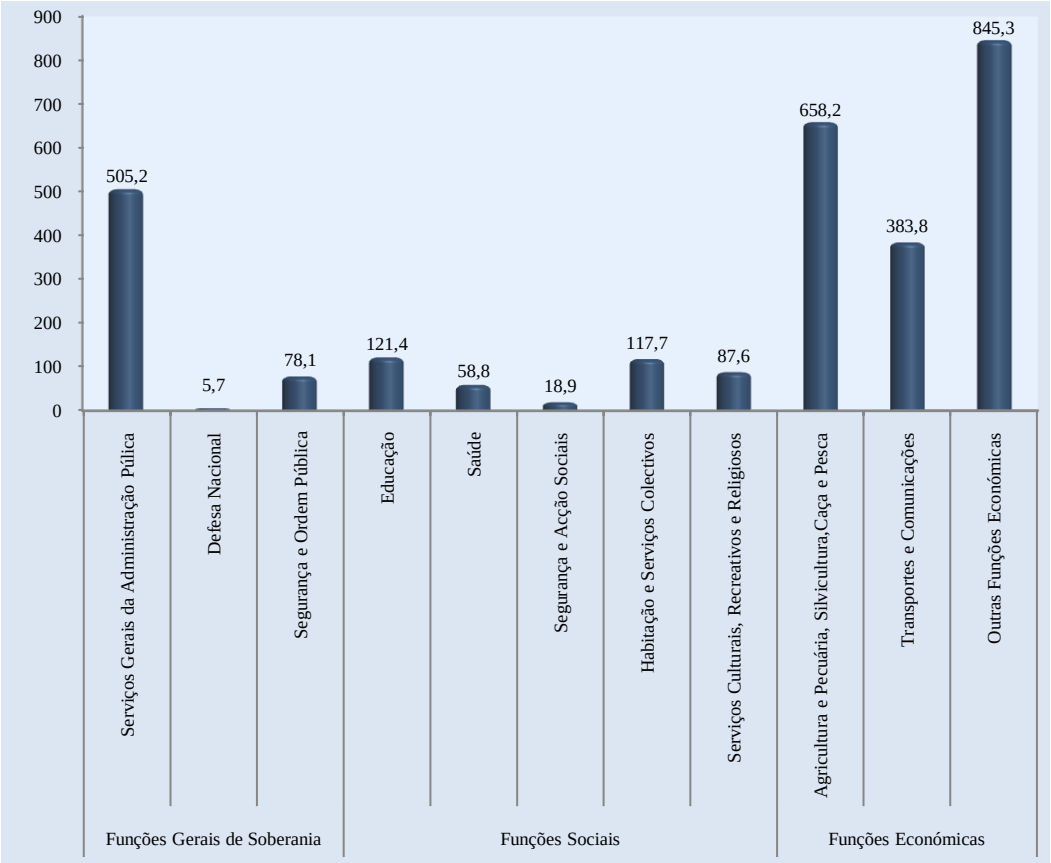
[2] As "funções económicas" englobam "agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca", "transportes e comunicações" e "outras funções económicas".

[3] As "funções sociais" englobam "educação", "saúde", "segurança e acções sociais", "habitação e serviços colectivos" e "serviços culturais, recreativos e religiosos".

[4] As "funções gerais de soberania" incluem "serviços gerais da administração pública", "defesa nacional" e "segurança e ordem pública".

Gráfico IV.9 – PIDDAC executado por funções desagregadas

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC

Na execução do PIDDAC por funções desagregadas nas suas diversas componentes, destacam-se de entre todas as áreas funcionais as "*outras funções económicas"* e "a a*gricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca"* que, em conjunto, representam 52,2% do PIDDAC total executado.

4.2.6 – Despesa por classificação económica

O investimento inicialmente previsto no OE era de € 2.804,9 milhões para as despesas de capital e € 786,2 milhões para as despesas correntes – cerca de 78,1% e 21,9% do total, respectivamente. Esta relação alterou-se ainda que de forma não muito significativa, no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido um montante de € 2.144,8 milhões (74,5%) e as despesas de natureza corrente € 736 milhões (25,5%).

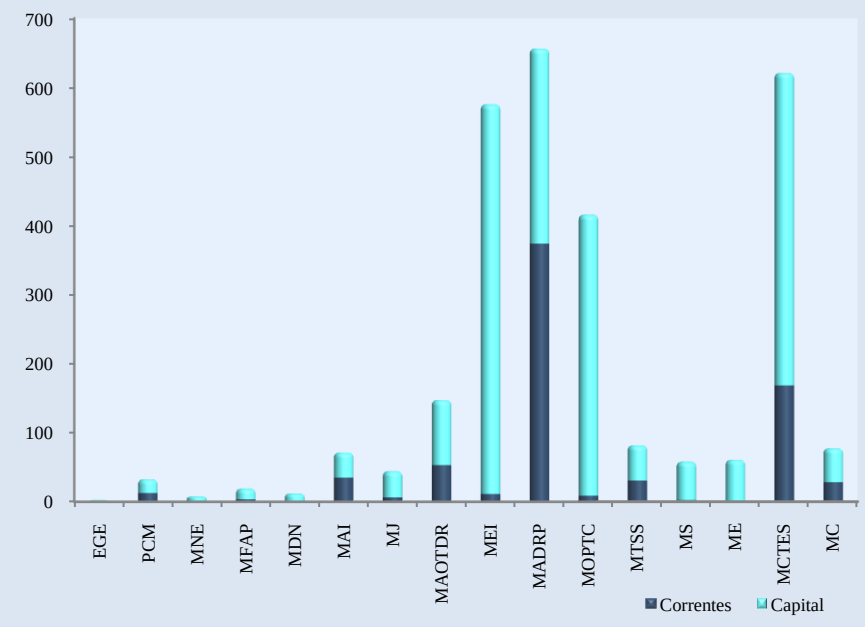
Já mais significativa é a redução do peso das despesas de capital na estrutura do PIDDAC executado em 2008 face à verificada nos anos de 2005, 2006 e 2007 onde aquela sempre representou cerca de 85%.

A taxa de execução das despesas de capital foi de 60,8%, inferior à taxa de execução das despesas correntes que foi de 66,9%.

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

Gráfico IV.10 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC.

O que o gráfico de imediato evidencia é o elevado peso das despesas correntes na estrutura do PIDDAC executado em alguns ministérios, pouco condizente com a natureza de investimento intrínseca do PIDDAC[1]. Destacam-se, pela negativa, o MADRP (57%) e o MAI (49%). Com um peso ainda muito significativo surgem o MCTES (27,1%), o MTSS (37,7%), o MAOTDR (35,9%) e a PCM (38,4%).

Em sentido contrário, isto é, assumindo as despesas de capital maior preponderância, destacam-se positivamente o MEI (98,1%), o MOPTC (97,9%) e o ME (97,7%).

4.2.7 – Despesa por região

Na perspectiva regional, cerca de 40% da despesa não teve afectação geográfica específica: *Várias NUT*[2] *do Continente* (20,8%), *Várias NUT do País* (17,9%) e *Estrangeiro* (1,3%).

A despesa executada por NUT concentrou-se na *Região Norte* (22,5%), *Lisboa e Vale do Tejo* (15,9%), *Região Centro* (11,9%), *Região de Alentejo* (6,7%), *Algarve* (2,4%) e *Regiões Autónomas* (0,6% – os *Açores*

[1] A circular Série A n.º 1338, da DGO, de 1 de Abril de 2008, refere no ponto 4. - Procedimentos a ter em conta na inscrição/reinscrição de medidas e projectos - que as entidades coordenadoras dos programas orçamentais devem observar rigorosamente a "*exclusão das rubricas de classificação económica, nomeadamente relativas a despesas correntes, que não estejam relacionadas com os projectos*".

[2] As NUTS (Nomenclaturas de Unidades Territoriais – para fins estatísticos) designam as subregiões estatísticas em que se divide o território português. De acordo com o Regulamento Europeu (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatística (NUTS), estas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III.

com cerca de 0,4%, e a *Madeira*, com cerca de 0,2%).

As taxas de execução mais elevadas verificaram-se em: *Estrangeiro* (96,1%) e *Madeira* (75,9%). As mais baixas nos *Açores* (44,9%), *Alentejo* (54,4%) e *Região Centro* (59%).

Quadro IV.9 – PIDDAC regionalizado

(em milhões de euros)

Regiões	Dotação Inicial		Dotação Disponível (*)		Dotação Executada		Taxa de Execução (C/A)	Taxa de Execução (C/B)
	Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)		
NORTE	610,3	17,0	989,9	21,3	648,6	22,5	106,3	65,5
CENTRO	466,3	13,0	582,6	12,5	343,5	11,9	73,7	59,0
LISBOA E VALE DO TEJO	644,8	18,0	748,8	16,1	457,9	15,9	71,0	61,1
ALENTEJO	271,4	7,6	354,7	7,6	193,1	6,7	71,1	54,4
ALGARVE	95,2	2,7	111,0	2,4	68,5	2,4	71,9	61,7
VÁRIAS NUTS II DO CONTINENTE	699,9	19,5	938,6	20,2	599,6	20,8	85,7	63,9
AÇORES	23,3	0,6	24,7	0,5	11,1	0,4	47,7	44,9
MADEIRA	5,8	0,2	8,1	0,2	6,1	0,2	106,6	75,9
ESTRANGEIRO	42,5	1,2	39,4	0,8	37,9	1,3	89,0	96,1
VÁRIAS NUTS I (PAÍS)	731,5	20,4	844,6	18,2	514,5	17,9	70,3	60,9

(*) Os apuramentos a nível de subprojectos não estão correctos devido a utilizadores integrados no MAI, MJ, MADRP e MTSS não terem desagregado correctamente por subprojectos os valores por rubrica no projecto

Fonte: SIPIDDAC.

4.2.8 – Despesa por sector

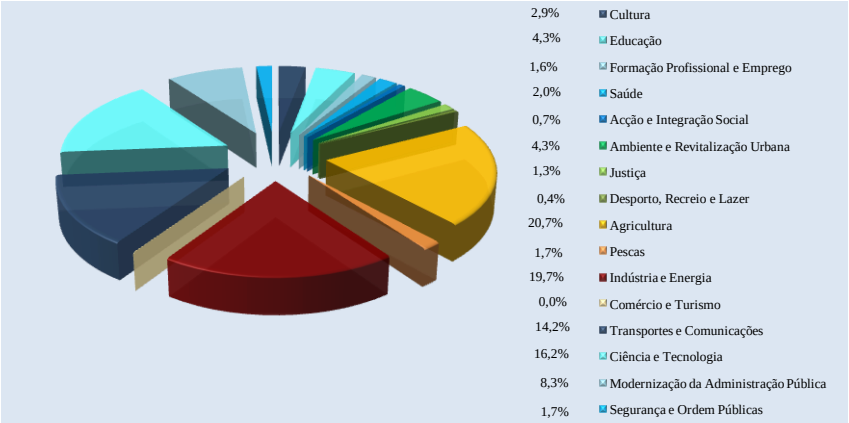
No sector da *agricultura* foram aplicados € 597,6 milhões (20,7% do total executado), o que representou um acréscimo de 30,3% face ao ano anterior. Cinco dos dezasseis sectores ("*agricultura", "indústria e energia", "transportes e comunicações", "ciência e tecnologia"* e "*modernização da administração pública"*) representaram 79,1% (€ 2,279,3 milhões) do total investido.

A execução no sector produtivo, abrangendo a "*agricultura"*, as "*pescas"*, a "*indústria e energia"* e o "*comércio e turismo"*, foi de € 1.213 milhões (42,1% do total), verificando-se um aumento em relação ao ano anterior de € 360,8 milhões (42,3%).

Com as mais elevadas taxas de execução, representando valores superiores a 90%, realçam-se os sectores do "*comércio e turismo"* (96,7%) e do "*desporto, recreio e lazer"* (91,9%).

Gráfico IV.11 – PIDDAC por sector

(em milhões de euros)

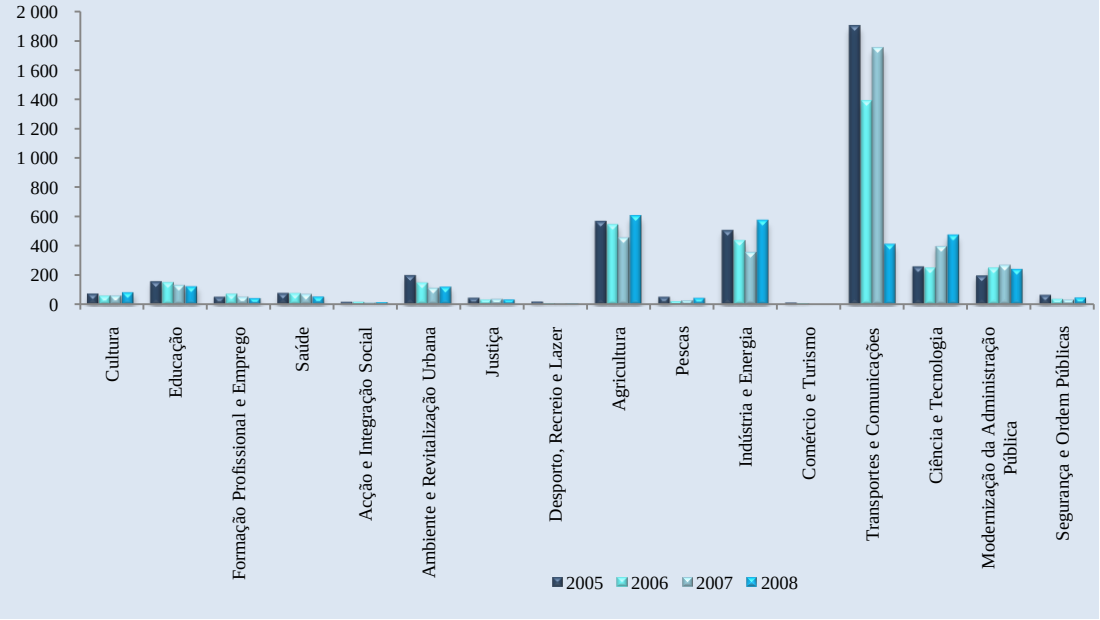


Fonte: SIPIDDAC.

A execução do PIDDAC por sectores ao longo dos últimos quatro anos está espelhada no gráfico seguinte.

Gráfico IV.12 – PIDDAC executado por sector de 2005 a 2008

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2005 a 2008 e SIPIDDAC.

A alteração mais relevante observada no sector dos transportes e comunicações ocorreu, como já referido, devido à modificação relativa às Estradas de Portugal, EPE, a qual deixou de integrar as transferências do Cap. 50 através do orçamento do GPERI do MOPTC.

4.2.9 – Despesa co-financiada por fundos comunitários

Os projectos co-financiados por fundos comunitários representaram 78,9% da execução do PIDDAC, ou seja, € 2.272 milhões, com uma taxa de execução média de 60%.

Os projectos co-financiados relativos ao período 2000-2006 são ainda maioritários e totalizaram € 1542,5 milhões no PIDDAC inicial, € 2.227,5 milhões do disponível e € 1.532,9 milhões do executado, representando 43%, 48,1% e 53,2% do PIDDAC global.

O financiamento dos projectos co-financiados com financiamento comunitário no período 2007-2013 envolveu € 1.232,1 milhões do PIDDAC previsto inicialmente, € 1.492,4 milhões do disponível e € 696,8 milhões de execução, assumindo 34,3%, 32,2% e 24,2%, respectivamente, do PIDDAC global. O executado repartiu-se da seguinte forma: 53,3% (€ 371,7 milhões) para o QREN, 46,1% (€ 321,5 milhões) ao FEADER e 0,5% (€ 3,7 milhões) para o FEP.

Regista-se ainda a existência de outros financiamentos comunitários decorrentes de relações directas entre Estados-Membros relacionados com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), apoios sociais e outros, o que representa 1,5% (€ 42,3 milhões) do PIDDAC global executado.

Os projectos não co-financiados representam apenas 20,9% (€ 751,8 milhões) do PIDDAC inicial, 18,2% (€ 844,4 milhões) do disponível, e 21,1% (€ 608,8) do executado, atingindo uma taxa de execução de 72,1%.

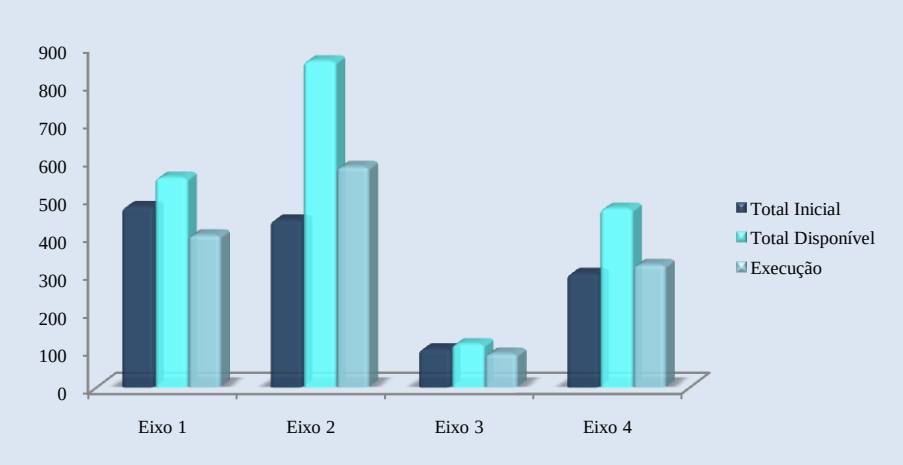
Relativamente ao QCA III[1], o Eixo 2 – *Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro*, foi o de maior montante disponível, € 861,1 milhões (42,9% do total dos Eixos), seguido do Eixo 1 – *Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social*, com € 553,8 milhões (27,6%), e do Eixo 4 – *Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social*, € 471,9 milhões (23,5%), assumindo os restantes menor expressão.

Quanto à execução, destacam-se também os Eixos 1 e 2, com € 401,6 milhões e € 582,2 milhões e taxas de 72,5% e 67,6%, respectivamente. A maior taxa de execução verificou-se no Eixo 3, com 78%, embora a execução tivesse atingido em valor absoluto apenas € 89,2 milhões.

[1] Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro; Eixo 3 – Afirmar o valor do território e a posição geo-económica do País; Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social; Eixo 5 - Assistência Técnica.

Gráfico IV.13 – PIDDAC por Eixos do QCA III[1]

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC

No que respeita ao financiamento do período 2007-2013, os *Programas Operacionais Temáticos*[2], no conjunto, apresentam o maior montante disponível, € 804 milhões (17,4% do PIDDAC), seguidos do *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente* € 410,8 milhões (8,9%), dos *Programas Operacionais Regionais do Continente*[3] € 195,5 milhões (4,2%), e do PO Pescas € 37,1 milhões (0,8%), assumindo os restantes outros programas e os PO de Cooperação[4] menor expressão, conforme se encontra representado no gráfico seguinte.

[1] Não foi incluída a Assistência Técnica por representar valores muito reduzidos (€ 2,7 milhões – 0,09% do total executado).

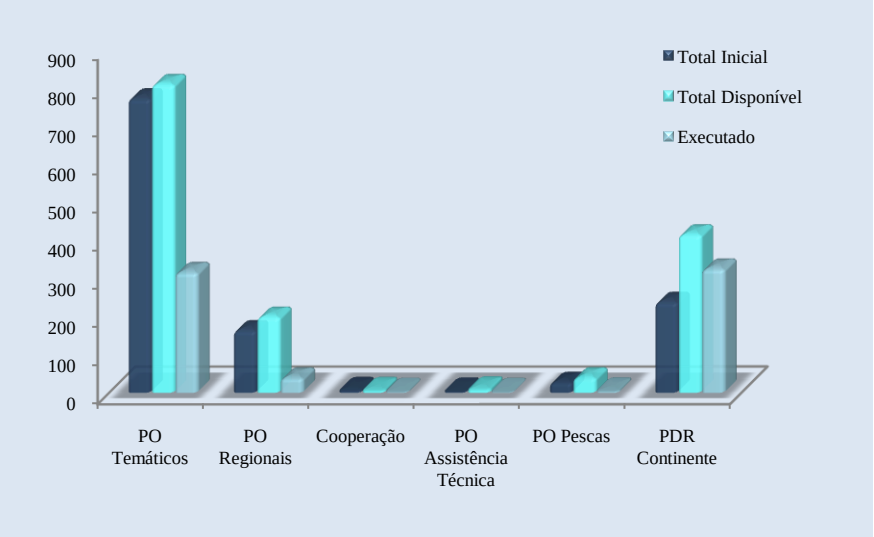
[2] Factores de Competitividade (FEDER), Potencial Humano (FSE) e Valorização do Território (FEDER e Fundo de Coesão).

[3] Programas estruturados territorialmente de acordo com as NUTS II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e co-financiados pelo FEDER.

[4] Cooperação Transfronteiriça, Cooperação Transnacional e Cooperação Inter-Regional.

Gráfico IV.14 – Financiamento relativo ao período 2007-2013 no âmbito do PIDDAC

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC.

Quanto à execução, destaca-se o *PDR Continente*, com € 321,5 milhões e uma taxa de execução de 78,3%, e os *Programas Operacionais Temáticos* que, no conjunto, tiveram uma execução de € 312,3 milhões (38,8%), assumindo os restantes uma execução pouco relevante.

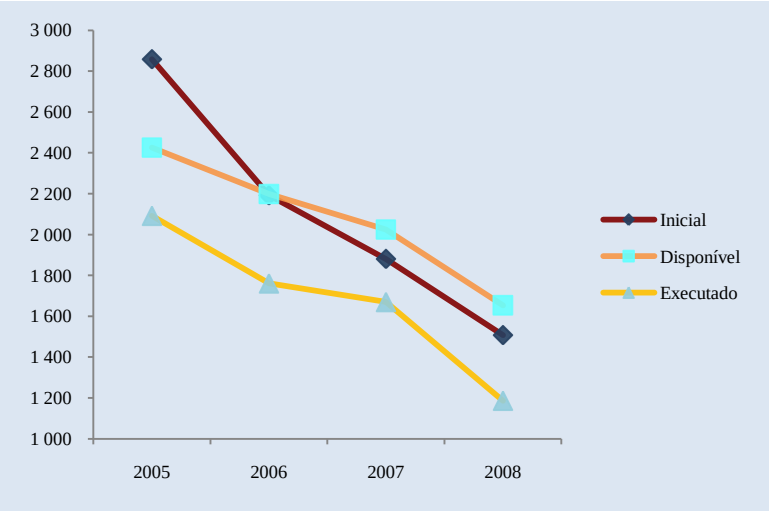
4.3 – Despesa – Cap. 50

As dotações orçamentais inscritas inicialmente no Cap. 50[1] para a execução anual do PIDDAC foram de € 1.507,1 milhões, representando cerca de 42% do PIDDAC total, evidenciando-se uma redução no montante de investimento previsto nos anos de 2005 a 2008, conforme se demonstra no gráfico seguinte.

[1] O Cap. 50 engloba o financiamento total dos Serviços Integrados (financiamento nacional e financiamento comunitário) e as transferências do OE para os Serviços e Fundos Autónomos.

Gráfico IV.15 – Evolução do financiamento previsto no Cap. 50 de 2005 a 2008

(em milhões de euros)



Fonte: OE e CGE de 2005 a 2008.

Os valores do PIDDAC inicial, disponível e executado são espelhados no quadro seguinte.

Quadro IV.10 – PIDDAC Cap. 50

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Executado		Taxa de Execução (C/B)
	Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)	
Financiamento Nacional	1 312,6	87,1	1 424,3	86,1	1 122,7	94,6	78,8
Financiamento Comunitário	194,5	12,9	229,4	13,9	63,8	5,4	27,8
Total	**1 507,1**	**100,0**	**1 653,6**	**100,0**	**1 186,6**	**100,0**	**71,8**

Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC.

O Cap. 50, com € 1.186,6 milhões executados, representou 41,2% do PIDDAC total, e obteve uma taxa média de execução de 71,8%.

O financiamento nacional representou 39% do PIDDAC total executado, em que € 328 milhões foram executados pelos serviços integrados e € 794,7 milhões pelos serviços e fundos autónomos.

O financiamento comunitário destinado aos serviços integrados envolveu uma execução de € 63,8 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 27,8%.

Comparando a informação constante da CGE, Mapa XV[1] e Quadro 29[2] com a dos Mapa II[1] e mapas de desenvolvimento da despesa 17[2] e 19[3], verificam-se divergências nos valores executados em todos os

[1] Mapa XV - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as Grandes Opções do Plano e com o Quadro Comunitário de Apoio, evidenciando os encargos plurianuais e as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas (Volumes I e II – Tomo I).

[2] Quadro29 – Despesa efectiva do PIDDAC por Ministério (Volume I, pág. 60).

ministérios, sendo o total da diferença de cerca de € 47,5 milhões (€ 47.510.018 de financiamento nacional e € 27.896 de financiamento comunitário), conforme resulta do quadro seguinte.

Quadro IV.11 – PIDDAC executado - Cap. 50

(em euros)

Ministérios	CGE 2008 – Mapa XV e Quadro 29		CGE 2008 - Mapas II, 17 e 19		Diferenças	
	Financiamento Nacional (A)	Financiamento Comunitário (B)	Financiamento Nacional (C)	Financiamento Comunitário (D)	Financiamento Nacional (A-C)	Financiamento Comunitário (B-D)
EGE	2 271 834	0	2 368 009		- 96 175	0
PCM	27 865 776	2 131 157	31 417 330	2 131 154	-3 551 554	3
MNE	7 537 104	0	7 537 105		- 1	0
MFAP	16 816 193	1 764 758	27 448 427	1 764 760	-10 632 234	-2
MDN	11 722 467	0	16 315 172		-4 592 705	0
MAI	55 061 673	15 395 632	56 423 141	15 395 632	-1 361 468	0
MJ	24 551 986	3 983 214	27 658 474	3 983 213	-3 106 488	1
MAOTDR	94 307 205	6 951 751	98 771 682	6 951 754	-4 464 477	-3
MEI	80 726 462	0	45 727 787		34 998 675	0
MADRP	140 966 029	6 201 148	152 082 962	6 201 146	-11 116 933	2
MOPTC	135 052 734	13 634 143	137 938 855	13 634 142	-2 886 121	1
MS	28 223 664	306 914	30 416 743	306 915	-2 193 079	-1
ME	49 048 495	11 609 011	80 142 209	11 609 011	-31 093 714	0
MTSS	6 236 613	181 652	11 593 783	230 870	-5 357 170	- 49 218
MCTES	389 523 979	718 976	390 596 659	718 976	-1 072 680	0
MC	52 821 021	950 349	53 804 915	929 029	- 983 894	21 320
Total	**1 122 733 235**	**63 828 705**	**1 170 243 253**	**63 856 601**	**-47 510 018**	**- 27 896**

Fonte: CGE de 2008 e SIPIDDAC.

Sobre as diferenças identificadas, as quais têm ocorrido em anos anteriores, a DGO referiu, no âmbito do PCGE/2007, designadamente, que o Mapa II, os mapas 17 e 19 e o Mapa XV espelham realidades diferentes, traduzindo os primeiros a despesa do Estado numa óptica de fluxos de caixa e o último a despesa efectiva abatida dos saldos que transitaram na posse do serviço.

Apesar do referido, salienta-se que a designação dada ao mapa 19 na CGE – *"Investimentos do Plano - Pagamentos efectivos"* – não é condizente com os dados dele constantes na medida em que por pagamentos efectivos se entendem os efectuados aos prestadores de obras públicas, de bens e serviços e o que realmente o mapa evidência são os "pagamentos" realizados às entidades executoras. Daí que os mapas II, 17 e 19 ao incorporarem, designadamente, os saldos que transitaram na posse dos serviços, sem pelo menos identificarem os valores desta componente, não permitem a comparabilidade da informação e sobrevalorizam os montantes da execução do investimento.

Sobre este assunto a Direcção-Geral do Orçamento, no âmbito do contraditório, informou:

> *"Face ao reparo efectuado quanto à designação do mapa 19 da CGE "Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos", atendendo a que os valores aí retratados também dizem respeito a transferências para os serviços e fundos autónomos, procederemos à sua modificação na CGE/2009".*

[1] Mapa II - Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos (Volume I, págs. 240 e segts.).

[2] Mapa 17 - Desenvolvimento das despesas (Volume II – Tomos IV e V).

[3] Mapa n.º 19 – Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos (Volume II – Tomo I).

Observa-se ainda no Relatório integrado no Volume I da CGE, no ponto atinente ao "*Programa de Investimentos das Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)", Análise Global do PIDDAC*, que tem como fonte de informação o SIPIDDAC[1], refere-se uma execução do Cap. 50 de € 1.186,6 milhões (€ 1.122,8 milhões da componente nacional e € 63,8 milhões de financiamento comunitário).

Por sua vez, no mesmo documento, na "*Análise do Capitulo 50"*[2] menciona-se que a execução *"(...) ascendeu a 1.234,1 milhões de euros (...)"*. Embora os dados tratados neste âmbito tenham como fonte de informação o SIGO/SCC, a divergência de valores para mais entre estes dados e os que têm como fonte de informação o SIPIDDAC, reflectidos no Mapa XV, tem como consequência o empolamento da execução do Cap. 50 nesta decomposição, uma vez que o montante em questão não corresponde a pagamentos efectivos.

[1] Cfr. Quadros 27, 28 e 29, págs. 59, 60 e 63.

[2] Págs. 64 a 71 e Quadro 34 da página 65.

CAPÍTULO V

Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio

V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

5.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

5.1.1 – Considerações gerais

De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas *05 – Subsídios*, *04 – Transferências correntes* e *08 – Transferências de capital*, desagregadas por *sociedades e quase-sociedades não financeiras* (públicas e privadas)[1], *sociedades financeiras* (*bancos e outras instituições financeiras* e *companhias de seguros e fundos de pensões*), *instituições sem fins lucrativos* e *famílias*[2].

Note-se que o rigor dos valores constantes dos quadros seguintes depende:

- Da correcta classificação económica das despesas, o que nem sempre se tem verificado, conforme foi referido no ponto 3.3.2 e, adiante, no capítulo X;
- Do cumprimento dos princípios da unidade e universalidade[3], o que não se tem verificado, uma vez que:
  - Nem todos os organismos integram as suas despesas no sistema de informação contabilístico da Direcção-Geral do Orçamento, do qual são extraídos os mapas da CGE, situação que, conforme foi referido no ponto 3.1, em 2008, abrange a execução orçamental da Assembleia da República[4] e da Escola de Gestão da Universidade do Porto;
  - Não integra a execução orçamental definitiva de dois organismos autónomos[5].

[1] Doravante designadas por empresas públicas e empresas privadas. Refira-se que o actual classificador prevê a existência de *transferências correntes* para estas sociedades contrariamente ao anterior onde apenas se previam *subsídios*.

[2] As notas explicativas do classificador económico (anexo III do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro) indicam que no agrupamento:
- *transferências correntes*, *"(...) são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique, por parte das unidades recebedoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador."*;
- *subsídios*, são registados os movimentos que *"(...) correspondem aos fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas (...) destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção."* e a *"(...) compensações provenientes das políticas activas de emprego e formação profissional."*;
- *transferências de capital*, a contabilizar segundo critério idêntico às *transferências correntes*.

[3] Estes princípios estão consagrados no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 5.º da Lei de enquadramento orçamental.

[4] Inclui também as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

[5] Instituto de Gestão Financeira e Infra-estruturas da Justiça e Administração Regional de Saúde do Centro, em relação aos quais a Conta integra informação provisória.

a) Serviços integrados

Relativamente aos serviços integrados, os apoios financeiros não reembolsáveis pagos por despesa orçamental, em 2008, ascenderam a € 1.904,7 milhões (menos € 92,6 milhões do que no ano anterior), evidenciando-se no quadro seguinte a sua distribuição por sector institucional:

Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	858 364 640	3 197 082	59 247 054	920 808 776	48,3
Empresas privadas	27 131 047	353 365 729	24 811 789	405 308 565	21,3
Bancos e outras instituições financeiras	252 284 967	857 765	-	253 142 732	13,3
Instituições sem fins lucrativos	162 026	126 565 001	10 341 344	137 068 371	7,2
Famílias(*)	7 697 083	180 506 458	212 672	188 416 214	9,9
Total	**1 145 639 763**	**664 492 035**	**94 612 860**	**1 904 744 657**	100,0
(%)	60,1	34,9	5,0	100,0	

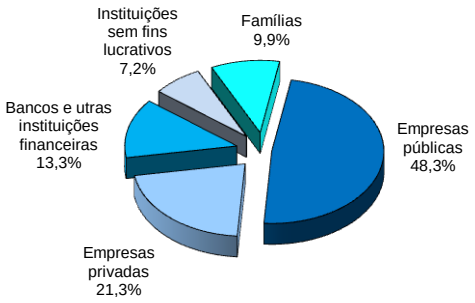
(*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Como se evidencia no quadro anterior, os *subsídios* ascenderam a € 1.145,6 milhões (representando 60,1% dos apoios concedidos pelos serviços integrados), dos quais € 858,4 milhões para empresas públicas e € 252,3 milhões para *bancos e outras instituições financeiras* (que o actual classificador não distingue entre públicas e privadas[1]). As *transferências correntes* totalizaram a € 664,5 milhões (34,9% dos apoios concedidos), destacando-se € 353,4 milhões concedidos a empresas privadas, € 180,5 milhões a *famílias* e € 126,6 milhões a *instituições sem fins lucrativos*. As *transferências de capital* ascenderam a € 94,6 milhões (5,0% dos apoios concedidos), dos quais € 59,2 milhões foram canalizados para empresas públicas e € 24,8 milhões para empresas privadas.

O gráfico seguinte ilustra a distribuição destes apoios pelos sectores institucionais, destacando-se as empresas públicas que, em 2008, absorveram 48,3% do total dos apoios concedidos pelos serviços integrados.

Gráfico V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional



[1] Ao contrário do anterior, o que constitui uma lacuna por não permitir distinguir os sectores institucionais, público ou privado, beneficiários das transferências.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição daqueles apoios, por ministério:

Quadro V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por ministério

(em euros)

Ministérios	05 – Subsídios		04 – Transferências correntes		08 – Transferências de capital		Total	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	8 000	0,0	347 566	0,1	-	-	355 566	0,0
Presidência do Conselho de Ministros	7 463 626	0,7	16 558 578	2,5	7 268 396	7,7	31 290 600	1,6
Negócios Estrangeiros	167 097	0,0	12 827 649	1,9	-	-	12 994 746	0,7
Finanças e Administração Pública	1 130 003 144	98,6	45 812 882	6,9	-	-	1 175 816 025	61,7
Defesa Nacional	-	-	7 941 212	1,2	-	-	7 941 212	0,4
Administração Interna	-	-	12 252 604	1,8	572 752	0,6	12 825 356	0,7
Justiça	-	-	2 212 748	0,3	-	-	2 212 748	0,1
Ambiente, Orden. do Território e do Desenv. Regional	-	-	3 068 698	0,5	6 892 370	7,3	9 961 068	0,5
Economia e da Inovação	-	-	2 240 795	0,3	-	-	2 240 795	0,1
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	7 697 083	0,7	19 409 680	2,9	113 344	0,1	27 220 107	1,4
Obras Publicas, Transportes e Comunicações	-	-	680	0,0	77 554 202	82,0	77 554 882	4,1
Trabalho e Solidariedade Social	37 971	0,0	5 302 447	0,8	18 711	0,0	5 359 129	0,3
Saúde	-	-	6 621 849	1,0	-	-	6 621 849	0,3
Educação	-	-	433 126 305	65,2	14 084	0,0	433 140 389	22,7
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	-	-	58 433 264	8,8	-	-	58 433 264	3,1
Cultura	262 842	0,0	38 335 079	5,8	2 179 000	2,3	40 776 921	2,1
Total	**1 145 639 763**	**100,0**	**664 492 035**	**100,0**	**94 612 860**	**100,0**	**1 904 744 657**	**100,0**

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Como se observa no quadro anterior, relativamente aos *subsídios* salienta-se o Ministério das Finanças e da Administração Pública, com € 1.130,0 milhões (98,6% dos *subsídios*), pagos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) por conta do Capítulo 60 – "Despesas Excepcionais", com destaque para:

- Subsídios e indemnizações compensatórias, com € 878,9 milhões (dos quais € 854,5 milhões para empresas públicas e o restante para privadas), salientando-se € 466,2 milhões para a REN – Rede Eléctrica Nacional (para a redução do défice tarifário) e as indemnizações compensatórias para a comunicação social (€ 159,0 milhões), para os transportes ferroviários (€ 123,5 milhões), para os transportes rodoviários (€ 81,4 milhões), para os transportes aéreos (€ 21,6 milhões) e para os transportes marítimos e fluviais (€ 11,0 milhões);
- Bonificação de juros, com € 251,1 milhões, dos quais € 218,1 milhões relativos a habitação própria. Deste montante, € 19,6 milhões não deram origem a pagamentos efectivos, sendo repostos como receita em 2009[1].

[1] No final de 2008, o saldo da dotação afecta a esta finalidade (€ 39,6 milhões) foi depositado na conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Capítulo 60 do OE/2008" – conta especial, criada ao abrigo do n.º 1 do artigo 106.º da Lei do Orçamento, para a utilização em despesa constituída em 2008 com pagamento realizável até 15-02-2009. No entanto, até esta data, apenas foram pagos € 20,0 milhões de juros bonificados, sendo o remanescente (€ 19,6 milhões) reposto como receita de 2009.

Relativamente às *transferências correntes* destacam-se:

- O Ministério da Educação, totalizando € 433,1 milhões (65,2% deste tipo de *transferências*) dos quais € 430,6 milhões efectuadas pelas direcções regionais de educação, essencialmente no âmbito de: "Redes de ensino privado, cooperativo e solidário" relativas ao ensino básico e secundário (€ 321,0 milhões), "Apoio socioeducativo" (€ 69,5 milhões), "Educação especial" (€ 27,3 milhões) e "Educação pré-escolar" (€ 9,0 milhões).
- O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com € 58,4 milhões (8,8%), essencialmente relativos a *transferências* pagas pelo Fundo de Acção Social a *famílias* (€ 55,3 milhões) e a Outras dotações para o ensino superior, pagas a *instituições sem fins lucrativos* (€ 3,1 milhões).
- O Ministério das Finanças e da Administração Pública ascendendo a € 45,8 milhões (6,9%), dos quais € 23,1 milhões respeitam ao Arrendamento Urbano Habitacional, € 9,6 milhões a indemnizações pagas pela Secretaria-Geral a *famílias* e € 9,0 milhões transferidos para a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva.
- O Ministério da Cultura, com € 38,3 milhões (5,8%), onde se destacam as *transferências* da Direcção-Geral das Artes, ascendendo a € 18,7 milhões, essencialmente relativos a divulgação e promoção das artes (dos quais € 11,1 milhões para *instituições sem fins lucrativos* e € 7,4 milhões para empresas privadas) e as da Secretaria-Geral no montante de € 17,9 milhões, para *instituições sem fins lucrativos* (dos quais € 10,1 milhões para a Casa da Música, e € 7,5 milhões para o Centro Cultural de Belém).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, merece destaque o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com € 77,6 milhões (82,0% destas *transferências*), correspondendo € 53,5 milhões a *transferências* para empresas públicas e € 24,0 milhões para empresas privadas. Estes apoios foram processados através do Capítulo 50 – "Investimentos do Plano" e pagos através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais, com destaque para o programa "Transportes", que absorveu € 73,2 milhões, dos quais € 49,1 milhões pagos a empresas públicas[1] e o restante a empresas privadas.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos dos serviços integrados a empresas, incluindo os *empresários em nome individual* e *sociedades financeiras*, respeitantes aos agrupamentos económicos *05 – Subsídios*, *04 – Transferências correntes* e *08 – Transferências de capital*, que ascenderam a € 1.579,3 milhões[2].

[1] Refira-se que estas transferências foram drasticamente reduzidas, relativamente a anos anteriores, devido ao novo modelo de financiamento da EP – Estradas de Portugal, E.P.E. (cfr. ponto 3.1.e)).

[2] As transferências para entidades pertencentes ao sector público empresarial são analisadas de forma mais detalhada no Capítulo X.

Quadro V.3 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito

(em euros)

EMPRESAS PÚBICAS		920 808 776
05 – Subsídios		858 364 640
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
DGTF – Energia eléctrica gás e energias renováveis	466 240 177	
DGTF – Comunicação social	159 030 962	
DGTF – Transportes ferroviários	111 851 436	
DGTF – Transportes rodoviários	71 505 733	
DGTF – Transportes aéreos	20 853 086	
DGTF – Transportes marítimos e fluviais	10 957 026	
DGTF – INCM (Diário da República Electrónico)	5 885 000	
DGTF – Espectáculos culturais	8 175 000	854 498 420
Presidência do Conselho de Ministros		
GMCS – Porte pago	3 866 220	3 866 220
04 – Transferências correntes		3 197 082
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional		
GM – Participação na exposição internac. de Saragoça	3 000 000	3 000 000
Vários ministérios		197 082
08 – Transferências de capital		59 247 054
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações		
GPERI – Segurança qualid. eficiência do sistema transp.	13 027 662	
GPERI – Desenvolvimento de acessibilidades urbanas	12 400 000	
GPERI – Integr. corredores estrut. rede transeur. transp.	11 562 500	
GPERI – Desenv. acessibilidades regionais e interregion.	8 202 912	
GPERI – Infra-estruturas para a conectividade territorial	3 092 779	
GPERI – Coordenação intermodal	2 100 000	
GPERI – Apoio desenvolvimento frota marinha mercante	1 850 000	
GPERI – Prevenção gest. monit. riscos naturais e tecnol.	653 312	
GPERI – Portos e desenv. sustentável de zonas de pesca	632 177	53 521 342
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional		
DGOTDU – Requalificação e desenv. urbano - POLIS	4 473 071	
APDA – Resíduos e substâncias perigosas	530 123	
APDA – Recuperação ambiental de áreas mineiras	129 499	5 132 693
Presidência do Conselho de Ministros		
GMCS – Modernização rádio/TV nos PALOP	593 018	593 018
SOCIEDADES FINANCEIRAS		**253 142 732**
Bancos e outras instituições financeiras		**253 142 732**
05 – Subsídios		252 284 967
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
Bonificação de juros	251 091 654	
Habitação	*247 234 905*	
Euro 2004	*1 518 873*	
Outras bonificações	*2 337 876*	
Compensação de juros	1 193 313	252 284 967
04 – Transferências correntes		857 765
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
DGTF – Protecção social de base	857 765	857 765

EMPRESAS PRIVADAS		405 308 565
05 – Subsídios		27 131 047
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
DGTF – Transportes ferroviários	11 619 566	
DGTF – Transportes rodoviários	9 884 024	
DGTF – Comunicações	1 000 000	
DGTF – Transportes aéreos	716 167	23 219 757
Presidência do Conselho de Ministros		
GMCS – Porte pago	2 926 321	
GMCS – Apoios à Comunicação Social	641 122	
Diversos	29 964	3 597 407
Vários ministérios		313 883
04 – Transferências correntes		353 365 729
Ministério da Educação		
DRE – Redes de ensino privado cooperativo e solidário	321 002 119	
DRE – Educação pré-escolar	8 978 960	
DRE – Educação especial	8 386 388	
DRE – 1.º ciclo do ensino básico	3 667 043	
DGIDC – Exames e provas	286 497	
DGIDC – Actividades desportivas	349 288	342 670 295
Ministério da Cultura		
IA – Divulgação e promoção das artes	7 408 304	
Diversos	800	7 409 104
Ministério da Economia e da Inovação		
DGGE – Energia electrica, gás e energ renováveis	588 893	
SG – Gestão administrativa	400 000	988 893
Ministério da Justiça		
GRAL – Desenv. estruturas resolução alternativa litígios	534 389	
DGSP – Sistema prisional/gestão administrativa	182 191	716 580
Ministério da Administração Interna		
DGIEE – Gestão Administrativa	969 200	
PSP – Diversos	201 858	1 171 058
Vários ministérios		409 798
08 – Transferências de capital		24 811 789
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações		
GPERI – Desenvolvimento de acessibilidades urbanas	24 032 859	24 032 859
Presidência do Conselho de Ministros		
GMCS – Acesso aos canais generalistas reg. Autónomas	478 532	478 532
Vários ministérios		300 398
EMPRESÁRIOS EM NOME INDIVIDUAL		**74 300**
04 – Transferências correntes		11 627
Vários ministérios		11 627
08 – Transferências de capital		62 672
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
DGPA – Sistema de incentivos à pesca	62 672	62 672
TOTAL (empresas privadas, empresários em nome individual)		**405 382 865**

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Os apoios directos dos serviços integrados concedidos a *instituições sem fins lucrativos* e *famílias*, excepto *empresários em nome individual*, totalizaram € 325,4 milhões. No quadro seguinte, apresenta-se a sua distribuição por classificação económica, discriminando os ministérios e serviços processadores com pagamentos mais significativos registados na Conta.

Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a instituições sem fins lucrativos e a famílias

(em euros)

05 – Subsídios	**7 859 110**
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas Direcção-Geral dos Recursos Florestais/Autoridade Florestal Nacional: € 7,7 milhões, relativos à actividade "Silvicultura, exploração florestal e actividade cinegética".	7 697 083
Outros ministérios	162 026
04 – Transferências correntes	**307 059 831**
Ministério da Educação Direcções regionais de educação: € 88,6 milhões, relativos às medidas "Apoio socioeducativo no ensino não superior" (€ 69,5 milhões) e "Ensino básico e secundário" (€ 19,1 milhões).	90 456 010
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior Fundo de Acção Social: € 55,3 milhões, relativos à medida "Acção social no ensino superior"; Outras dotações para o Ensino Superior: € 3,1 milhões, na medida "Ensino superior – Universidades".	58 433 264
Ministério das Finanças e da Administração Pública Direcção-Geral do Tesouro e Finanças: € 35,3 milhões, destinados a "Arrendamento urbano habitacional" (€ 23,1 milhões), à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva (€ 9,0 milhões) e ao "Subsídio social de mobilidade" (€ 3,2 milhões); Secretaria-Geral: € 9,6 milhões, para indemnizações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de Março.	44 940 735
Ministério da Cultura Secretaria-Geral: € 17,9 milhões, dos quais € 10,1 milhões para a Casa da Música e € 7,5 milhões para o Centro Cultural de Belém; Direcção-Geral das Artes: € 11,3 milhões, essencialmente na medida "Divulgação e promoção das artes".	30 925 975
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural: € 11,3 milhões, dos quais € 10,6 milhões na medida "Desenvolvimento agrícola, rural e ambiental", com destaque para o projecto "Leader +" (€ 10,4 milhões); Fundo de Compensação Salarial para os Profissionais da Pesca: € 5,0 milhões, no âmbito da "Protecção social complementar".	19 129 083
Presidência do Conselho de Ministros Instituto Português da Juventude: € 12,0 milhões, relativos à medida "Juventude"; Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural: € 4,2 milhões, no âmbito da actividade "Prevenção, integração e acção social" (€ 3,2 milhões) e na medida "Cidadania, inclusão e desenvolvimento social" (€ 1,0 milhões).	16 556 578
Ministério dos Negócios Estrangeiros Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento: € 11,6 milhões, dos quais € 11,0 no âmbito da medida "Apoio ao desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza".	12 693 555
Ministério da Administração Interna Governos civis: € 8,4 milhões, dos quais € 7,0 milhões com a actividade "Gestão governativa".	11 081 546
Outros ministérios	22 843 086
08 – Transferências de capital	**10 491 344**
Presidência do Conselho de Ministros Direcção-Geral das Autarquias Locais: € 4,2 milhões, com a medida "Desenvolvimento comunitário e equipamentos colectivos; Instituto Português da Juventude: € 2,0 milhões, dos quais € 1,6 milhões com a medida "Serviços e equipamentos para a juventude".	6 196 847
Outros ministérios	4 294 497

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

b) Serviços e fundos autónomos

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (SFA), os apoios pagos em 2008 totalizaram € 3.118,0 milhões (mais € 340,5 milhões que no ano anterior), evidenciando-se no quadro e gráfico seguintes, a sua distribuição por sector institucional[1].

Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sector institucional

(em euros)

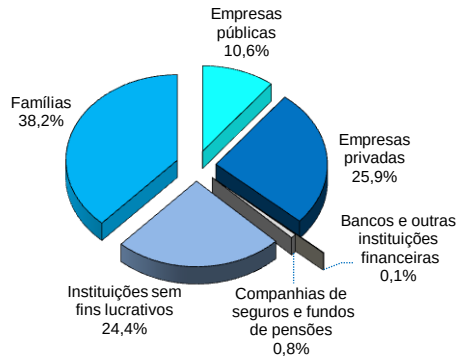
Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (*)	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	558 004	50 507 957	278 689 776	329 755 737	10,6
Empresas privadas	451 761 798	61 131 229	296 212 958	809 105 985	25,9
Bancos e outras instituições financeiras	2 614 542	-	-	2 614 542	0,1
Companhias de seguros e fundos de pensões	3 987	24 904 164	-	24 908 151	0,8
Instituições sem fins lucrativos	121 259 990	332 175 235	308 072 423	761 507 648	24,4
Famílias (**)	575 300 190	563 083 854	51 767 918	1 190 151 962	38,2
Total	**1 151 498 511**	**1 031 802 439**	**934 743 075**	**3 118 044 024**	100,0
(%)	36,9	33,1	30,0	100,0	

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

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Gráfico V.2 – Apoios concedidos pelos SFA, por sector institucional



Os apoios concedidos pelos SFA, conforme se evidencia no quadro seguinte, foram financiados em 54,0% por verbas comunitárias, com destaque para o FEOGA–Garantia/FEAGA (€ 784,3 milhões), em 25,0% por auto-financiamento, salientando-se o financiamento por receitas próprias (€ 422,7 milhões), em 16,7% por receitas gerais do Estado, em 4,1% por verbas sob a designação Serviço Nacional de Saúde e em 0,3% por crédito externo.

[1] Foram excluídas as *transferências* processadas pela Caixa Geral de Aposentações, no montante, de € 7.617.286.588 destinadas a pensões e outros abonos.

Quadro V.6 – Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos, por fontes de financiamento

(em euros)

Fonte de Financiamento	Montante (*)	Percentagem
Estado – Receitas Gerais	520 162 366	16,7
Não afectas a projectos co-financiados	*308 102 503*	*9,9*
Afectas a projectos co-financiados	*212 059 863*	*6,8*
União Europeia	1 684 858 199	54,0
FEDER	*345 051 131*	*11,1*
FSE	*95 858 319*	*3,1*
FEOGA – Orientação/FEADER	*424 575 219*	*13,6*
FEOGA – Garantia/FEAGA	*784 278 071*	*25,2*
Outros	*35 095 459*	*1,1*
Autofinanciamento	778 493 018	25,0
Receitas próprias	422 699 846	13,6
Financiamento no subsector	10 793 502	0,3
Financiamento de outros subsectores(**)	344 999 670	11,1
Crédito externo (***)	7 888 089	0,3
Serviço Nacional de Saúde	126 642 353	4,1
Total	**3 118 044 024**	**100,0**

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

(**) Dos quais € 309,0 milhões relativos a despesas do IEFP, financiadas por verbas provenientes do Orçamento da Segurança Social.

(***) Relativo a despesas processadas pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por ministério e pelos principais serviços processadores, de acordo com as "contas de gerência" dos SFA registadas na base de dados SIGO/SFA da qual foram extraídos os mapas da Conta[1].

[1] Conforme já se referiu, em relação a 2008, as contas da Assembleia da República e da Escola de Gestão da Universidade do Porto não constam desses mapas e a informação que consta relativa a dois SFA é provisória (Administração Regional de Saúde do Centro e Instituto de Gestão Financeira e Infra-estruturas da Justiça), não se baseando nas respectivas contas de gerência.

Quadro V.7 – Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos

(em euros)

Ministério/Serviço e Fundo Autónomo	05 – Subsídios		04 – Transferências correntes		08 – Transferências de capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais do Estado	**-**	**-**	**19 000**	**0,0**	**-**	**-**	**19 000**	**0,0**
Presidência do Conselho de Ministros	**-**	**-**	**46 801 029**	**4,5**	**1 308 294**	**0,1**	**48 109 323**	**1,5**
Instituto do Desporto de Portugal	-	-	46 801 029	4,5	1 308 294	0,1	48 109 323	1,5
Negócios Estrangeiros	**-**	**-**	**1 163 130**	**0,1**	**-**	**-**	**1 163 130**	**0,0**
Finanças e Administração Publica	**-**	**-**	**58 684 752**	**5,7**	**29 930**	**0,0**	**58 714 682**	**1,9**
Instituto de Seguros de Portugal	-	-	28 693 185	2,8	-	-	28 693 185	0,9
Fundo de Acidentes de Trabalho	-	-	28 538 667	2,8	-	-	28 538 667	0,9
Outros	-	-	1 452 901	0,1	29 930	0,0	1 482 831	0,0
Defesa Nacional	**-**	**-**	**2 588 573**	**0,3**	**-**	**-**	**2 588 573**	**0,1**
Administração Interna	**-**	**-**	**64 917 262**	**6,3**	**487 348**	**0,1**	**65 404 610**	**2,1**
Autoridade Nacional de Protecção Civil	-	-	64 242 347	6,2	487 348	0,1	64 729 694	2,1
Outros	-	-	216 307	0,0	-	-	216 307	0,0
Justiça	**22 500**	**0,0**	**750**	**0,0**	**-**	**-**	**23 250**	**0,0**
Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	**2 581 716**	**0,2**	**2 385 249**	**0,2**	**19 818 940**	**2,1**	**24 785 905**	**0,8**
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	459 280	0,0	-	-	18 523 940	2,0	18 983 220	0,6
Comissões de coordenação e desenvolvimento regional	2 122 436	0,2	1 330 382	0,1	-	-	3 452 819	0,1
Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade	-	-	1 054 867	0,1	1 295 000	0,1	2 349 867	0,1
Economia e Inovação	**1 670 748**	**0,1**	**23 978 578**	**2,3**	**492 390 003**	**52,7**	**518 039 329**	**16,6**
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	-	-	2 048 577	0,2	445 802 169	47,7	447 850 746	14,4
Instituto de Turismo de Portugal	1 670 748	0,1	20 777 695	2,0	46 587 834	5,0	69 036 277	2,2
Outros	-	-	1 152 306	0,1	-	-	1 152 306	0,0
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	**814 833 226**	**70,8**	**390 819 454**	**37,9**	**216 771 679**	**23,2**	**1 422 424 358**	**45,6**
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	814 833 226	70,8	387 192 172	37,5	216 771 679	23,2	1 418 797 076	45,5
Outros	-	-	3 627 282	0,4	-	-	3 627 282	0,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	**294 110**	**0,0**	**34 471 409**	**3,3**	**13 233 288**	**1,4**	**47 998 808**	**1,5**
Autoridade Nacional das Comunicações – ICP	-	-	17 633 513	1,7	-	-	17 633 513	0,6
Instituto Nacional de Aviação Civil	-	-	14 132 990	1,4	-	-	14 132 990	0,5
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres	-	-	221 201	0,0	10 342 436	1,1	10 563 638	0,3
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos	223 588	0,0	619 403	0,1	2 890 852	0,3	3 733 844	0,1
Outros	70 522	0,0	1 864 302	0,2	-	-	1 934 824	0,1
Trabalho e Solidariedade Social	**319 965 150**	**27,8**	**2 872 818**	**0,3**	**-**	**-**	**322 837 967**	**10,4**
Instituto do Emprego e Formação Profissional	308 916 400	26,8	724 767	0,1	-	-	309 641 167	9,9
Centros de formação profissional	11 048 750	1,0	622 796	0,1	-	-	11 671 546	0,4
Outros	-	-	1 525 255	0,1	-	-	1 525 255	0,0
Saúde	**-**	**-**	**131 792 188**	**12,8**	**17 094 160**	**1,8**	**148 886 348**	**4,8**
Administração Central do Sistema de Saúde	-	-	101 917 566	9,9	13 128 526	1,4	115 046 092	3,7
Administrações regionais de saúde	-	-	13 111 667	1,3	3 945 785	0,4	17 057 452	0,5
INEM – Instituto Nacional de Emergência Medica	-	-	16 692 658	1,6	19 749	0,0	16 712 407	0,5
Outros	-	-	70 297	0,0	100	0,0	70 397	0,0
Educação	**-**	**-**	**7 004 668**	**0,7**	**14 961 250**	**1,6**	**21 965 918**	**0,7**
Gabinete de Gestão Financeira	-	-	2 547	0,0	14 961 250	1,6	14 963 797	0,5
Agência Nacional Para a Qualificação	-	-	7 002 121	0,7	-	-	7 002 121	0,2
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	**-**	**-**	**249 855 291**	**24,2**	**157 496 255**	**16,8**	**407 351 546**	**13,1**
Fundação para a Ciência e Tecnologia	-	-	127 314 134	12,3	96 277 672	10,3	223 591 805	7,2
UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	-	-	1 441 991	0,1	60 838 621	6,5	62 280 612	2,0
Serviços de acção social das universidades	-	-	61 478 438	6,0	-	-	61 478 438	2,0
Universidades	-	-	41 904 854	4,1	351 209	0,0	42 256 063	1,4
Serviços de acção social dos institutos politécnicos	-	-	9 821 200	1,0	-	-	9 821 200	0,3
Institutos politécnicos e superiores	-	-	6 374 217	0,6	1 500	0,0	6 375 717	0,2
Escolas superiores	-	-	872 241	0,1	-	-	872 241	0,0
Outros	-	-	648 217	0,1	27 253	0,0	675 471	0,0
Cultura	**12 131 061**	**1,1**	**14 448 287**	**1,4**	**1 151 928**	**0,1**	**27 731 276**	**0,9**
Fundo de Fomento Cultural	65 917	0,0	13 587 371	1,3	1 150 000	0,1	14 803 288	0,5
Instituto do Cinema e do Audiovisual	11 862 152	1,0	481 184	0,0	-	-	12 343 336	0,4
Outros	202 992	0,0	379 732	0,0	1 928	0,0	584 652	0,0
Total	**1 151 498 511**	**100,0**	**1 031 802 439**	**100,0**	**934 743 075**	**100,0**	**3 118 044 024**	**100,0**

(*) Não inclui a Caixa Geral de Aposentações.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Como se evidencia no quadro anterior, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€ 1.422,4 milhões, representando 45,6% do total dos apoios), da Economia e da Inovação (€ 518,0 milhões, 16,6%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 407,4 milhões, 13,1%), do Trabalho e Solidariedade Social (€ 322,8 milhões, 10,4%) e da Saúde (€ 148,9 milhões, 4,8%).

O IFAP (€ 1.418,8 milhões), o IAPMEI (€ 447,9 milhões), o IEFP (€ 309,6 milhões), a FCT (€ 223,6 milhões) e a ACSS (€ 115,0 milhões) constituem os serviços e fundos autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 80,7% desses apoios.

c) Administração central

Adicionando os apoios concedidos directamente pelos serviços integrados e os concedidos através dos SFA, o total eleva-se a € 5.022,8 milhões, com a seguinte distribuição:

Quadro V.8 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional

(em euros)

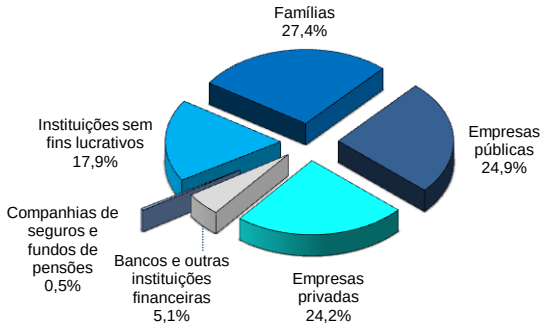
Rubricas de classificação económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (*)	08 - Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	858 922 644	53 705 039	337 936 830	1 250 564 513	24,9
Empresas privadas	478 892 845	414 496 958	321 024 748	1 214 414 550	24,2
Bancos e outras instituições financeiras	254 899 508	857 765	–	255 757 273	5,1
Companhias de seguros e fundos de pensões	3 987	24 904 164	–	24 908 151	0,5
Instituições sem fins lucrativos	121 422 016	458 740 236	318 413 766	898 576 018	17,9
Famílias (**)	582 997 274	743 590 312	51 980 590	1 378 568 176	27,4
Total	**2 297 138 273**	**1 696 294 474**	**1 029 355 934**	**5 022 788 681**	100,0
(%)	45,7	33,8	20,5	100,0	

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

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Gráfico V.3 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional



De notar que a Lei de enquadramento orçamental estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a "particulares", pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

Em cumprimento destas disposições, a CGE de 2008, no Volume II, Tomo 1, integra dois mapas (Mapa n.º 2 – "Montante global dos auxílios financeiros a particulares" e Mapa n.º 3 – "Montante global das indemnizações pagas a particulares").

Note-se que a DGO, tendo em conta a recomendação do Tribunal no sentido de serem difundidas instruções sobre as despesas a incluir naqueles mapas, veio definir[1] que deveriam ser considerados todos os fluxos de verbas destinados a pessoas singulares ou colectivas não integradas nas administrações públicas especificados através das classificações económicas de:

- *Transferências correntes* e de *capital* para empresas privadas; *sociedades financeiras*; *instituições sem fins lucrativos*, *famílias* e *resto do mundo*;
- Subsídios para empresas privadas; *sociedades financeiras*; *instituições sem fins lucrativos* e *famílias*.

No entanto, constata-se que os mapas que constam da CGE/2008 continuam apenas a abranger parte das despesas inscritas em *transferências correntes*, *subsídios* e *transferências de capital* para empresas privadas, *sociedades financeiras*; *instituições sem fins lucrativos*, *famílias* e *resto do mundo*[2], como se sintetiza no quadro seguinte[3]. Observa-se que, contrariamente ao definido pela DGO em instruções para os serviços, os citados mapas incluem também parte das *transferências* e *subsídios* para as empresas públicas.

Quadro V.9 – Serviços da administração central com subsídios e transferências para os sectores institucionais

Sector Institucional	N.º de serviços evidenciado			Percentagem	
	Na CGE	Nos Mapas 2 e 3 (a)	Nos Mapas 2 e 3 com valores diferentes dos da CGE (a)	De serviços indicados nos Mapas 2 e 3	Desses serviços com valores diferentes
	(1)	(2)	(3)	(2)/(1)*100	(3)/(2)*100
Empresas privadas	61	36	4	59,0	11,1
Bancos e outras instituições financeiras	7	-	-	-	…
Companhias de seguros e fundos de pensões	3	1	-	33,3	-
Instituições sem fins lucrativos	252	159	16	63,1	10,1
Famílias	272	220	32	80,9	14,5
Resto do Mundo	155	16	3	10,3	18,8

(a) Divergências superiores a € 1,00.

As divergências, sintetizadas no quadro anterior, abrangem a generalidade dos Ministérios referindo-se, a título de exemplo, que os mapas em apreço, quando comparados com os dados da CGE, incluem a totalidade das verbas pagas a *famílias* pelo IFAP, parte das pagas pelo IAPMEI e não englobam as pagas pelo Turismo de Portugal.

[1] Cfr. ponto 5.3 da Circular Série A n.º 1335, de 30 de Julho de 2007.

[2] Em anos anteriores foram, igualmente, detectadas divergências entre estes mapas e aquelas classificações económicas.

[3] Nos mapas da Conta foram ainda detectados os seguintes lapsos: o Instituto Nacional de Reabilitação está incluído nos SFA, embora pertença ao subsector dos serviços integrados; a Escola Superior de Enfermagem do Porto aparece em duplicado; no Ministério da Defesa Nacional, a orgânica "Gabinetes dos Membros do Governo, Órgãos e Serviços Centrais" apresenta um valor agregado, desconhecendo-se a sua distribuição pelos vários serviços (optou-se por afectar o valor indicado à Secretaria-Geral); existem quatro casos em que as classificações económicas indicadas não correspondem às registadas na Conta (Direcção-Geral de Pescas e Aquicultura, Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, Instituto Nacional de Emergência Médica e Instituto do Cinema e do Audiovisual; em relação aos três últimos, pelo valor global, foi possível afectar as verbas às classificações económicas da Conta).

Conforme ilustram os exemplos anteriores, continua a não existir um critério uniforme na elaboração dos Mapas n.ºs 2 e 3, cabendo à DGO zelar pela observância das orientações que estabeleceu sobre esta matéria.

Na sua resposta, a DGO refere que tem procurado divulgar as *"(...) instruções necessárias à correcta publicação na CGE das verbas executadas (...). No entanto, atendendo a que os mapas 2 e 3 da CGE se baseiam em informação de reporte inserida pelos serviços e organismos (...) até porque através da classificação económica não se consegue destrinçar a parte dos auxílios (mapa 2) da parte das indemnizações (mapa 3), pelo menos enquanto não se proceder à revisão do classificador, poderão ocorrer divergências decorrentes de incorrecções de classificação económica e/ou de universo do serviços considerados, face à execução agregada inserida no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), que temos procurado minorar."*

Perante divergências na informação obtida, cabe à DGO zelar pela qualidade da informação constante da CGE, analisando e confrontando, para esse efeito, a informação que os organismos estão obrigados a prestar-lhe.

Ouvido sobre este ponto, o Ministro de Estado e das Finanças refere nada ter a acrescentar aos esclarecimentos e comentários da DGO.

5.1.2 – Apoios auditados

No âmbito da análise dos apoios concedidos em 2008 pelos serviços integrados e serviços e fundos autónomos, foram objecto de auditoria os seguintes domínios:

- Apoios concedidos pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA);
- Apoios concedidos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças – bonificação e compensação de juros (DGTF);
- Apoios concedidos pelo Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base a sua expressão financeira, o risco inerente à concessão de apoios financeiros e acompanhar a implementação de anteriores recomendações do Tribunal (DGTF e ICA) ou abranger domínios ainda não auditados (INEM).

A verificação levada a efeito, em relação às áreas acima referidas, consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do sistema de controlo instituído e estimativa de despesas plurianuais associadas aos apoios concedidos a título de bonificação de juros.

Os resultados dessas auditorias constam dos respectivos relatórios de auditoria, a remeter à Assembleia da República e divulgar no "sítio" do Tribunal de Contas na Internet, constando do Volume I do presente Parecer as principais observações e recomendações formuladas.

5.2 – Benefícios Fiscais

5.2.1 – Enquadramento

Os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais, as quais devem ser previstas no Orçamento de Estado (OE) e quantificadas na Conta Geral do Estado (CGE). A despesa fiscal inerente aos benefícios fiscais corresponde às receitas tributárias de que o Estado prescinde em resultado de medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.[1]

O Tribunal continuou a acompanhar a quantificação dos benefícios fiscais e a proceder à análise da informação sobre esta matéria, publicada no OE e na CGE, bem como à identificação dos actos administrativos de competência governamental, publicados no Diário da República em 2008, que concederam isenções ou benefícios fiscais.

Os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual, previstos no artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, foram objecto de uma auditoria com o objectivo de analisar os respectivos procedimentos de concessão e de controlo, cujos resultados e principais observações e recomendações se enunciam, em síntese, no volume I do presente Parecer.

5.2.2 – Quantificação da despesa fiscal

Na apreciação da despesa fiscal, para além da consideração dos valores publicados no OE e na CGE, o Tribunal solicitou, também, informação que se pretendia detalhada, à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

Estes elementos, em geral, encontram-se conformes com os publicados na CGE, o que traduz uma evolução positiva face ao observado em anos anteriores. Porém, em relação a alguns impostos, os dados carecem de adequada discriminação da despesa fiscal.

No quadro seguinte apresentam-se, por imposto, os valores das previsões da despesa fiscal constantes do OE de 2008 e das estimativas relevadas no OE de 2009, bem como a despesa fiscal efectivamente apurada e expressa na CGE de 2008.

[1] O conceito de benefício fiscal e de despesa fiscal e respectivo controlo encontram-se definidos no artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de Junho.

Quadro V.10 – Total da despesa fiscal por imposto

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS	346,1	323,8	401,4	36,7	304,6	23,4	-96,8	-24,1
IRC	291,0	448,0	235,2	21,5	463,8	35,6	228,6	97,2
ISP	306,5	274,0	261,0	23,8	226,8	17,4	-34,2	-13,1
IVA	90,2	88,3	99,9	9,1	132,1	10,1	32,2	32,2
IA/ISV	63,8	143,2	95,5	8,7	143,8	11,0	48,3	50,6
IT	0,6	0,6	0,8	0,1	1,0	0,1	0,2	25,0
IABA	0,6	0,6	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
Subtotal	**1.098,8**	**1.278,5**	**1.094,2**	**100,0**	**1.272,5**	**97,7**	**178,3**	**16,3**
IS	0,2	0,2	0,4	0,0	29,3	2,3	28,9	na
Total	**1.099,0**	**1.278,7**	**1.094,6**	**100,0**	**1.301,8**	**100,0**	**207,2**	**18,9**

NOTA: na – não aplicável

Em 2008, a despesa fiscal apurada atingiu € 1.301,8 milhões. Contudo, excluindo a parte relativa ao Imposto do Selo (€ 29,3 milhões), o valor remanescente (€ 1.272,5 milhões) apresenta um crescimento de € 178,3 milhões (16,3%) relativamente a 2007.[1]

Nos impostos directos salienta-se que a despesa fiscal em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) quase duplicou, com um acréscimo de € 228,6 milhões, o que representa uma subida de 97,2% face a 2007. Em sentido contrário, a despesa fiscal em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) diminuiu € -96,8 milhões, o que representa uma descida de -24,1% em relação a 2007.

Nos impostos indirectos destacam-se os aumentos da despesa fiscal em Imposto Automóvel e Imposto sobre Veículos[2] (IA/ISV) (€ 48,3 milhões, 50,6%) e Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) (€ 32,2 milhões, 32,2%). A despesa fiscal do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) diminuiu em € 34,2 milhões, ou seja, 13,1%. A redução da despesa fiscal deste imposto e do IRS atenuou o significativo aumento da despesa fiscal em 2008.

Em resultado das evoluções registadas, em 2008, o IRC passou a ser o imposto com maior despesa fiscal (35,6% do total).

No que concerne aos valores das previsões constantes do OE para 2008 verifica-se que a despesa fiscal total foi subestimada em € 202,8 milhões, menos (18,5%).

Face às referidas previsões, verifica-se que, em termos absolutos, é no IRC (€ +172,8 milhões) que ocorre o maior desvio de sinal positivo seguindo-se o IA/ISV (€ +80,0 milhões), enquanto o ISP apresenta o maior desvio de sinal negativo (€ -79,7 milhões), seguido do IRS (€ -41,5 milhões). Em termos relativos, o maior desvio corresponde ao IA/ISV (+125,4%), seguindo-se o IRC (+59,4%) e o IVA (+46,5%).[3]

[1] O valor apurado para a despesa fiscal de 2008 em Imposto do Selo (IS) não é comparável com o apurado para 2007 porque este respeita apenas ao benefício fiscal concedido às empresas proprietárias ou exploradoras de empreendimentos qualificados de utilidade turística, nos termos do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro.

[2] Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, procedeu à reforma global da tributação automóvel, aprovando o Código do Imposto sobre Veículos e o Código do Imposto Único de Circulação e abolindo, em simultâneo, o imposto automóvel, o imposto municipal sobre veículos, o imposto de circulação e o imposto de camionagem.

[3] Não considerando o Imposto do Selo.

No que respeita às estimativas para 2008, elaboradas aquando da apresentação do OE para 2009, os respectivos valores estão bastante mais próximos da despesa fiscal efectiva indicada na CGE do que os antes referidos em relação às previsões elaboradas em sede do OE para 2008, com excepção do IVA em que ocorreu um ligeiro agravamento do desvio.

Refira-se que, tal como em anos anteriores, a despesa fiscal evidenciada na CGE, ao contrário do que sucede em relação à receita, continuou a reportar-se não apenas ao Continente mas, também, às Regiões Autónomas, com excepção das isenções temporárias em IRC referentes aos rendimentos obtidos no Centro Internacional de Negócios da Madeira. [1]

De acordo com os elementos fornecidos directamente ao Tribunal pela DGCI e pela DGAIEC, a despesa fiscal apresenta-se assim discriminada por área geográfica:

Quadro V.11 – Total da despesa fiscal de 2008, por imposto e área geográfica

(em milhões de euros)

Designação	Total nacional		Continente		Açores		Madeira	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS	304,6	23,4	294,1	24,6	6,1	48,0	4,4	9,5
IRC	463,8	35,6	421,6	35,3	3,1	24,4	39,1	84,1
ISP	226,8	17,4	226,8	19,0	nd	-	0,0	0,0
IVA	132,1	10,1	128,3	10,7	2,6	20,5	1,3	2,8
IA/ISV	143,8	11,0	93,8	7,8	0,9	7,1	1,7	3,7
IT	1,0	0,1	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
IABA	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	**1.272,5**	**97,7**	**1.166,0**	**97,5**	**12,7**	**100,0**	**46,5**	**100,0**
IS	29,3	2,3	29,3	2,5	nd	-	nd	-
Total	**1.301,8**	**100,0**	**1,195,3**	**100,0**	**12,7**	**100,0**	**46,5**	**100,0**

Notas: nd - não disponível.

O IVA aduaneiro, administrado pela DGAIEC, assim como o IS e a parte do ISP referente aos Açores, foram imputados na totalidade ao Continente por não ser conhecida a discriminação.

Sobre esta matéria, a Direcção-Geral do Orçamento referiu no exercício do contraditório que *"(...) no relatório da CGE só devem figurar as despesas fiscais da administração central"* e que *"(...) este entendimento mereceu também a concordância do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (...). Assim, na CGE não deve ser incluída despesa fiscal afecta ao orçamento das Regiões Autónomas. A DGO esclarecerá esta questão com a DGCI"*.

De salientar que, pela primeira vez, a despesa fiscal constante da CGE encontra-se quantificada e caracterizada de acordo com o Classificador dos Benefícios Fiscais, aprovado através da Deliberação n.º 1447/2007,[2] do Conselho Superior de Estatística, o qual já vinha a ser adoptado em sede do relatório do OE, facto que veio acolher uma recomendação do Tribunal. Com a adopção do Classificador pretende-se identificar todos os benefícios fiscais concedidos e facilitar o controlo *a posteriori* das contas do Estado por entidades externas.

No quadro seguinte encontra-se discriminada a despesa fiscal de acordo com as modalidades técnicas previstas no referido Classificador.

[1] Segundo a DGCI, a despesa fiscal em IRC na modalidade *"Isenção temporária"*, não considerada na CGE, atingiu € 2.044,1 milhões em 2008, dos quais € 1.925,8 milhões respeitam à Zona Franca da Madeira.

[2] Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 27 de Julho de 2007.

Quadro V.12 – Total da despesa fiscal por modalidade técnica

(em milhões de euros)

Designação	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Isenção tributária	592,4	54,1	616,9	47,4	24,5	4,1
Dedução à matéria colectável	83,6	7,6	95,2	7,3	11,6	13,9
Dedução à colecta	279,9	25,6	401,8	30,9	121,9	43,6
Taxa preferencial	49,1	4,5	66,2	5,1	17,1	34,8
Outro	93,0	8,5	127,3	9,8	34,3	36,9
Regularizações	-3,4	-0,3	-5,6	-0,4	-2,2	64,7
Total	**1.094,6**	**100,0**	**1.301,8**	**100,0**	**207,2**	**18,9**

Verifica-se que, em 2008, as modalidades técnicas de despesa fiscal com valores mais elevados foram as de *"Isenção tributária"* e *"Dedução à colecta"*, com 47,4% e 30,9% do total, respectivamente.

Em termos da variação de 2008, face a 2007, observam-se aumentos em todas as modalidades, sendo de assinalar que o mais relevante, tanto em termos absolutos (€ +121,9 milhões) como relativos (+43,6%), ocorre na *"Dedução à colecta"*.

Todavia, assinale-se, que os valores reportados na CGE para as modalidades *"Isenção tributária"* (€ 616,9 milhões) e *"Outro"* (€ 127,3 milhões) são colocados em causa pela discriminação dos valores, por imposto, efectuada no próprio Relatório da CGE. Com efeito, considerando a referida discriminação, conclui-se que a modalidade *"Isenção tributária"* está subestimada em € 125,9 milhões, porque é apurado o valor de € 742,8 milhões, enquanto a modalidade *"Outro"* está sobrestimada em igual montante, porque só é apurado o valor de € 1,4 milhões, relativo a Imposto sobre o Tabaco (IT) e a Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA).

Por sua vez, a despesa fiscal por classificação funcional apresenta a seguinte discriminação:

Quadro V.13 – Total da despesa fiscal por função

(em milhões de euros)

Designação	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Serviços Gerais da Administração Pública	0,0	0,0	26,0	2,0	26,0	-
Defesa	27,4	2,5	37,5	2,9	10,1	36,9
Segurança e ordem pública	3,1	0,3	2,5	0,2	-0,6	-19,4
Assuntos económicos (subtotal)	672,4	61,4	896,6	68,9	224,2	33,3
Investimento	15,4	1,4	36,2	2,8	20,8	135,1
Poupança	117,4	10,7	97,1	7,5	-20,3	-17,3
Criação de emprego	55,1	5,0	36,3	2,8	-18,8	-34,1
Investigação e desenvolvimento empresarial	7,0	0,6	27,4	2,1	20,4	291,4
Turismo	0,4	0,0	1,1	0,1	0,7	175,0
Indústria	30,3	2,8	26,2	2,0	-4,1	-13,5
Outros	446,8	40,8	672,3	51,6	225,5	50,5
Protecção do ambiente	56,7	5,2	52,8	4,1	-3,9	-6,9
Serviços associativos, recreativos, culturais e religiosos	34,9	3,2	40,8	3,1	5,9	16,9
Educação	29,6	2,7	23,8	1,8	-5,8	-19,6
Protecção social	249,2	22,8	200,8	15,4	-48,4	-19,4
Relações Internacionais	16,7	1,5	15,9	1,2	-0,8	-4,8
Criação artística	4,6	0,4	5,1	0,4	0,5	10,9
Total	**1.094,6**	**100,0**	**1.301,8**	**100,0**	**207,2**	**18,9**

Da análise dos elementos do quadro verifica-se que, em 2008, a função que assume maior relevo continua a ser a dos *"Assuntos económicos"*, com 68,9% do total, tendo aumentado tanto em termos absolutos como relativos. Saliente-se, ainda, o facto de 51,6% da despesa fiscal estar classificada na rubrica residual *"Outros"*, o que revela insuficiências do Classificador e do processo de identificação, caracterização e quantificação desta despesa.

A sucessiva criação de benefícios fiscais, através de legislação avulsa e de normas dispersas pelos códigos fiscais, requer que a administração tributária adopte as medidas necessárias para melhorar o processo de apuramento e discriminação da despesa fiscal.

Apesar do esforço de codificação dos benefícios fiscais realizado com a aprovação do Estatuto dos Benefícios Fiscais não têm sido suficientemente integrados neste estatuto os benefícios existentes e a respectiva disciplina jurídica.

Por um lado, existem benefícios fiscais cuja previsão e disciplina consta do EBF, dos respectivos códigos fiscais ou de legislação específica e, por outro, benefícios que, embora previstos naqueles normativos, têm por pressuposto de facto institutos cuja disciplina consta de outra legislação avulsa.[1]

Neste contexto, a situação actual caracteriza-se pelo desconhecimento de uma parte importante da despesa fiscal, facto que impede a sua adequada quantificação, discriminação e subsequente avaliação, principalmente no âmbito do IRC como se enuncia no ponto 5.2.2.2.

5.2.2.1 – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

No quadro seguinte apresenta-se a discriminação da despesa fiscal em IRS em 2008 e a sua evolução face ao ano anterior, bem como os valores das previsões e estimativas constantes dos relatórios dos OE para 2008 e para 2009, respectivamente.

[1] A título de exemplo, refira-se os regimes das sociedades gestoras de participações sociais, dos fundos de investimento e das sociedades de investimento, do estatuto do mecenato e da securitização de créditos, apenas para mencionar um número reduzido de matérias cuja legislação contém aspectos que contendem com a matéria dos benefícios fiscais, designadamente ao integrarem regimes jurídicos que constituem pressuposto de facto dos respectivos benefícios e/ou ao disciplinarem os correspondentes institutos jurídicos.

Quadro V.14 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Rendimentos de desportistas	3,0	6,0	9,0	2,2	6,4	2,1	-2,6	-28,9
Energias renováveis	7,1	7,6	6,6	1,6	7,4	2,4	0,8	12,1
Contribuições para a Segurança Social	2,1	0,8	0,7	0,2	0,7	0,2	0,0	0,0
Planos de poupança em acções	-	-	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-100,0
Aquisição de computadores	30,0	24,7	29,6	7,4	23,8	7,8	-5,8	-19,6
Missões internacionais	3,5	3,5	3,3	0,8	3,7	1,2	0,4	12,1
Cooperação	0,5	4,5	4,2	1,0	3,8	1,2	-0,4	-9,5
Deficientes	168,0	141,5	170,1	42,4	133,9	44,0	-36,2	-21,3
Infra-estruturas comuns NATO	0,3	0,4	0,4	0,1	0,4	0,1	0,0	0,0
Organizações internacionais	2,7	4,4	4,1	1,0	4,9	1,6	0,8	19,5
Planos poup.-reforma / Fundos pensões	109,4	108,0	112,6	28,1	97,1	31,9	-15,5	-13,8
Propriedade intelectual	4,0	5,0	4,6	1,1	5,1	1,7	0,5	10,9
Tripulantes de navios ZF Madeira	-	-	2,6	0,6	0,0	0,0	-2,6	-100,0
Dedução à colecta de donativos	2,5	8,1	7,6	1,9	8,1	2,7	0,5	6,6
Donativos – Lei da Liberdade Religiosa	1,6	1,0	1,2	0,3	1,0	0,3	-0,2	-16,7
Donativos a igrejas e instituições religiosas	11,4	8,3	8,0	2,0	8,2	2,7	0,2	2,5
Contas de poupança-habitação	-	-	4,7	1,2	0,0	0,0	-4,7	-100,0
Prémios de seguros de saúde	-	-	31,8	7,9	0,0	0,0	-31,8	-100,0
Outros	-	-	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,2	-100,0
Total	**346,1**	**323,8**	**401,4**	**100,0**	**304,6**	**100,0**	**-96,8**	**-24,1**

Verificou-se um acentuado decréscimo do total da despesa fiscal em IRS (€ -96,8 milhões, -24,1%), devido, essencialmente, à tributação relativa aos titulares de rendimentos auferidos por pessoas com deficiência, cuja despesa associada registou uma diminuição de € 36,2 milhões (21,3%). No entanto, tal como no ano anterior, estes benefícios continuaram a assumir um peso relevante no total da despesa fiscal em IRS (44,0%).

Para a quebra do total da despesa fiscal do IRS contribuiu, também, o facto de não ter sido considerada a rubrica *"Prémios de seguros de saúde"*, que em 2007 apresentou um valor de € 31,8 milhões. Com efeito, não considerando esta rubrica, apura-se uma quebra de 17,6% na despesa fiscal em IRS em 2008 e não de 24,1%, conforme é indicado na CGE e no quadro anterior.

Como a exclusão da referida rubrica não é justificada na Conta, nem se identifica o critério utilizado para o efeito, considera-se este procedimento incorrecto e a despesa fiscal em IRS subestimada.

Por fim, a redução da despesa fiscal registada na rubrica *"Rendimentos de desportistas"* (€ -2,6 milhões, -28,9%) resulta do fim do regime transitório dos agentes desportivos enquanto a quebra na rubrica *"Contas de poupança-habitação"* (€ -4,7 milhões, -100,0%) é a consequência final da abolição destes benefícios pela Lei do OE para 2005.

5.2.2.2 – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)

A quantificação da despesa fiscal deste imposto, reflectida no quadro seguinte, continua a ser muito insatisfatória, na medida em que uma parte substancial da mesma não é identificada.

Quadro V.15 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	**76,0**	**46,9**	**83,7**	**35,1**	**95,2**	**20,3**	**11,5**	**13,7**
Dividendos de acções adquiridas no âmbito de privatizações	-	5,5	1,6	0,7	5,4	1,2	3,8	237,5
Criação de empregos para jovens	-	38,4	55,1	23,1	36,3	7,7	-18,8	-34,1
Mecenato	-	3,0	3,1	1,3	2,9	0,6	-0,2	-6,5
Outras deduções a rend. e lucro tributável	-	-	23,9	10,0	50,6	10,8	26,7	111,7
Deduções à colecta	**135,0**	**51,0**	**77,4**	**32,4**	**256,3**	**54,6**	**178,9**	**231,1**
Projectos de investimento à internacionalização	-	1,6	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	-
Grandes projectos de investimento	-	11,1	15,4	6,5	35,3	7,5	19,9	129,2
Despesas com investigação e desenvolvimento	-	38,3	18,3	7,7	27,4	5,8	9,1	49,7
Outras deduções à colecta	-	-	43,7	18,3	193,5	41,2	149,8	342,8
Isenções definitivas	**28,0**	**3,5**	**37,5**	**15,7**	**58,3**	**12,4**	**20,8**	**55,5**
Pessoas colectivas de utilidade pública	-	3,5	2,4	1,0	3,5	0,7	1,1	45,8
Outras isenções definitivas	-	-	35,1	14,7	54,8	11,7	19,7	56,1
Outros benefícios	**52,0**	**520,6**	**40,1**	**16,8**	**59,6**	**12,7**	**19,5**	**48,6**
Subtotal	**291,0**	**622,0**	**238,7**	**100,0**	**469,4**	**100,0**	**230,7**	**96,6**
Resultado da liquidação	-	-	-3,5	-	-5,6	-	-2,1	60,0
Total sem isenções temporárias	**291,0**	**622,0**	**235,2**	**-**	**463,8**	**-**	**228,6**	**97,2**
Isenções temporárias	**1.790,0**	**1.970,0**	**1.683,0**	**-**	**2.044,1**	**-**	**361,1**	**21,5**
Zona Franca da Madeira	-	1.796,0	-	-	1.925,8	-	-	-
Outras isenções temporárias	-	174,0	-	-	118,3	-	-	-
Total com isenções temporárias	**1.981,0**	**2.592,0**	**1.918,2**	**-**	**2.507,9**	**-**	**589,7**	**30,7**

Nota: O valor da despesa fiscal relativa às isenções temporárias foi fornecido pela DGCI directamente ao Tribunal.

Com efeito, 76,4% da despesa fiscal em IRC (€ 358,5 milhões) encontra-se classificada em rubricas residuais das diferentes modalidades técnicas de benefícios, designadas de *"Outras"*, não sendo identificado o tipo de dedução, de isenção ou o benefício subjacente às respectivas despesas fiscais.

Estas insuficiências reflectem as lacunas da informação disponível e do apuramento realizado e conduzem ao paradoxo da despesa fiscal classificada como *"Outros"* em vez de constituir uma categoria residual com valores pouco expressivos, apresenta os montantes mais elevados. Este facto impede o adequado conhecimento da despesa relativa a cada benefício fiscal, limita o respectivo controlo e a sua avaliação, bem como condiciona a análise dos resultados apresentados.

Por sua vez, a despesa fiscal efectiva em IRC excedeu significativamente as previsões orçamentais apresentadas no OE para 2008, em todas as modalidades de benefícios, situando-se os desvios em € +526,9 milhões (+26,6%) com as isenções temporárias e, sem estas, em € +172,8 milhões (+59,4%).

Para além dos aspectos referidos e relativos à inadequada caracterização e quantificação da despesa fiscal em IRC, acresce referir que no contexto da actual crise económica e das medidas adoptadas, também no plano fiscal, deve ser dada uma especial atenção e uma importância cada vez maior à despesa fiscal e à sua adequada discriminação e avaliação, justificadas pela necessidade de uma aplicação racional e correcta dos recursos públicos.

5.2.2.3 – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)

No quadro seguinte encontra-se discriminada a despesa fiscal em ISP.

Quadro V.16 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de euros

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	1,2	1,1	1,1	0,4	1,1	0,5	0,0	0,0
Navegação marítima costeira e navegação interior	27,4	24,3	26,9	10,3	24,8	10,9	-2,1	-7,8
Produção de electricidade ou de electricidade e calor (co-geração)	11,9	11,0	10,7	4,1	9,7	4,3	-1,0	-9,3
Processos electrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos	18,0	17,0	19,6	7,5	16,5	7,3	-3,1	-15,8
Veículos de tracção ferroviária	12,0	10,0	11,0	4,2	10,0	4,4	-1,0	-9,1
Equipamentos agrícolas	80,1	72,7	74,3	28,5	70,9	31,3	-3,4	-4,6
Motores fixos	8,6	5,5	6,6	2,5	5,1	2,2	-1,5	-22,7
Aquecimento	52,1	42,8	60,7	23,3	43,3	19,1	-17,4	-28,7
Biocombustíveis	95,2	89,6	50,1	19,2	45,4	20,0	-4,7	-9,4
Total	**306,5**	**274,0**	**261,0**	**100,0**	**226,8**	**100,0**	**-34,2**	**-13,1**

Verifica-se que as componentes mais importantes na estrutura da despesa fiscal deste imposto continuaram a ser as de *"Equipamentos agrícolas"*, *"Biocombustíveis"* e *"Aquecimento"* que, no seu conjunto, representaram 70,4% do total em 2008.

Quanto à evolução registada, observa-se uma quebra generalizada em praticamente todas as componentes, que, ao nível do total geral, se traduziu numa diminuição de € -34,2 milhões (-13,1%) relativamente a 2007.

No que respeita aos valores das previsões e das estimativas constantes dos OE para 2008 e 2009, observa-se que a despesa fiscal para 2008 foi sobreavaliada em 26,0% e 17,2%, respectivamente, porquanto se anteviu um crescimento da mesma em relação ao ano anterior.

Porém, verificou-se uma significativa redução, tanto em termos de valor absoluto como percentual, na rubrica *"Aquecimento"* (€ -17,4 milhões, -28,7%) em resultado, segundo a DGAIEC, do comportamento negativo das introduções no consumo do gasóleo de aquecimento.

5.2.2.4 – Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Neste âmbito, para efeitos da análise, importa distinguir o IVA administrado pela DGCI e o mesmo imposto sob administração da DGAIEC, pelo que o quadro seguinte expressa esta separação.

Quadro V.17 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IVA administrado pela DGCI	**81,5**	**81,5**	**91,4**	**91,5**	**124,8**	**94,5**	**33,4**	**36,5**
Missões diplomáticas	6,5	6,5	8,4	8,4	7,2	5,5	-1,2	-14,3
Comunidades religiosas	10,0	10,0	17,6	17,6	22,6	17,1	5,0	28,4
IPSS	40,0	40,0	38,1	38,1	58,2	44,1	20,1	52,8
Forças Armadas	20,0	20,0	23,7	23,7	33,4	25,3	9,7	40,9
Associações de Bombeiros	3,5	3,5	3,1	3,1	2,5	1,9	-0,6	-19,4
Partidos políticos	1,5	1,5	0,5	0,5	0,9	0,7	0,4	80,0
IVA administrado pela DGAIEC	**8,7**	**6,8**	**8,5**	**8,5**	**7,3**	**5,5**	**-1,2**	**-14,1**
Automóveis – Deficientes	8,7	6,8	8,5	8,5	7,3	5,5	-1,2	-14,1
Total	**90,2**	**88,3**	**99,9**	**100,0**	**132,1**	**100,0**	**32,2**	**32,2**

O IVA administrado pela DGCI registou um crescimento acentuado relativamente ao ano anterior (€ +33,4 milhões, +36,5%) em resultado, sobretudo, da subida verificada na principal componente, ou seja, a rubrica relativa às Instituições Particulares de Solidariedade Social (€ +20,1 milhões, +52,8%), que passou a representar 44,1% do total da despesa fiscal do imposto.

O IVA administrado pela DGAIEC cuja quantificação da despesa fiscal se reporta às isenções concedidas nas importações, transmissões no mercado nacional e aquisições intracomunitárias de veículos automóveis adquiridos por pessoas com deficiência, registou uma quebra de € 1,2 milhões (-14,1%) relativamente ao ano anterior.

Por sua vez, em relação às previsões apresentadas no relatório do OE para 2008 é de assinalar que, no que respeita ao IVA sob administração da DGCI, o valor da execução foi superior ao das previsões em € 43,3 milhões (53,1%), o mesmo se verificando em relação às estimativas constantes do OE para 2009, uma vez que neste documento não foram revistas aquelas previsões. Quanto aos desvios verificados no IVA administrado pela DGAIEC os mesmos não são relevantes, tanto em termos absolutos como relativos e quer se trate das previsões ou das estimativas.

5.2.2.5 – Imposto Automóvel (IA) / Imposto sobre Veículos (ISV)

Os valores da despesa fiscal do IA/ISV encontram-se discriminados no quadro seguinte.

Quadro V.18 – Despesa fiscal em IA/ISV

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deficientes das Forças Armadas	0,7	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	-0,2	-33,3
Transferências de residência U.E.	16,0	21,5	34,4	36,0	23,4	16,3	-11,0	-32,0
Deficientes	10,5	7,0	9,1	9,5	7,0	4,9	-2,1	-23,1
Táxis	5,0	5,5	5,0	5,2	5,1	3,5	0,1	2,0
Automóveis antigos	-	-	2,1	2,2	0,5	0,3	-1,6	-76,2
Automóveis ligeiros com motor híbrido	2,0	-	1,8	1,9	0,0	0,0	-1,8	-100,0
Funcionários diplomáticos e consulares	0,9	0,9	0,7	0,7	1,1	0,8	0,4	57,1
Cidadãos residentes na U.E.	10,0	13,4	-	-	-	-	-	-
Instituições de utilidade pública	1,7	3,4	2,5	2,6	3,9	2,7	1,4	56,0
Abates de veículos em fim de vida	12,0	38,5	18,8	19,7	44,8	31,1	26,0	138,3
Redução por emissão de partículas	-	37,4	13,1	13,7	47,4	33,0	34,3	261,8
Aluguer de veículos sem condutor	-	7,1	0,0	0,0	3,4	2,4	3,4	-
Outros benefícios	5,0	8,0	7,4	7,7	6,8	4,7	-0,6	-8,1
Total	**63,8**	**143,2**	**95,5**	**100,0**	**143,8**	**100,0**	**48,3**	**50,6**

Neste imposto assinala-se o acentuado aumento do total da despesa fiscal (€ 48,3 milhões, 50,6%), o qual ficou a dever-se, essencialmente, às rubricas *"Redução por emissão de partículas"* (€ +34,3 milhões, +261,8%) e "*Abates de veículos"* (€ +26,0 milhões, +138,3%). Em resultado de tais variações, estas rubricas passaram a representar, em conjunto, 64,1% do total da despesa fiscal do IA/ISV, quase duplicando o peso que assumiram no ano precedente (33,4%).

Quanto às restantes rubricas, destacam-se a de *"Transferências de residência da UE"* que registou uma quebra de € 11,0 milhões (-32,0%), o que atenuou o aumento da despesa fiscal. Em consequência, o peso relativo desta rubrica, que em 2007 já se tinha reduzido para 36,0%, diminuiu significativamente em 2008, situando-se neste ano em 16,3%.

O valor previsto para o total da despesa fiscal do IA/ISV em sede do OE para 2008 foi bastante subestimado, já que ficou aquém da despesa fiscal efectiva em € 80,0 milhões (125,4%). Para este desvio contribui, sobretudo, a componente que viria a assumir o valor mais elevado, ou seja, a *"Redução por emissão de partículas"*[1], para a qual não foi previsto qualquer valor, bem como a de *"Abates de veículos"*, em que foram subestimados os efeitos das alterações legislativas associadas à entrada em vigor do Imposto Único de Circulação e da simplificação dos procedimentos administrativos para a obtenção do benefício pelo abate de veículos.

As estimativas elaboradas em sede do OE para 2009 vieram, porém, melhorar substancialmente a avaliação do montante da despesa fiscal em IA/ISV, tendo-se situado o desvio ao nível do total do imposto em apenas € +0,6 milhões (+0,4%).

5.2.2.6 – Outros impostos

Em relação aos restantes impostos, é de sublinhar como positivo o facto de, pela primeira vez, a CGE contemplar o Imposto do Selo (IS), embora a quantificação apresentada considere apenas uma pequena parte das respectivas isenções. Com efeito, como é referido na CGE, a quantificação da

[1] Prevista na Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho.

despesa fiscal respeita apenas à verba 1.1 da Tabela Geral do IS, devida pela transmissão de bens imóveis, a qual se encontra associada à liquidação do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), tendo o referido valor sido apurado a partir da informação transmitida à DGCI pelos notários e entidades equiparadas, conforme o quadro seguinte.

Quadro V.19 – Despesa fiscal em Imposto do Selo (IS)

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Utilidade turística	0,2	0,2	0,4	100,0	1,1	3,8	0,7	175,0
Estatuto Fiscal Cooperativo	-	-	-	-	0,2	0,7	-	-
IPSS	-	-	-	-	0,5	1,7	-	-
Código de Insolvência e Recuperação de Empresas	-	-	-	-	0,8	2,7	-	-
Estado, Regiões Autónomas, Autarquias	-	-	-	-	26,0	88,7	-	-
Pessoas Colectivas de Utilidade Pública Administrativa	-	-	-	-	0,7	2,4	-	-
Total	**0,2**	**0,2**	**0,4**	**100,0**	**29,3**	**100,0**	**na**	**na**

NOTA: na – não aplicável

A DGCI manifesta dificuldades em apurar o total da despesa fiscal do IS alegando que a sua adequada quantificação tornaria necessário impor, por via legislativa, um conjunto de obrigações aos sujeitos passivos com custos não negligenciáveis e questionáveis numa perspectiva custo/benefício.

O Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT) e o Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) continuam a apresentar valores muito reduzidos de despesa fiscal, o que se revela natural face à sua incidência. A despesa fiscal destes impostos encontra-se discriminada nos quadros seguintes.

Quadro V.20 – Despesa fiscal em Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	0,6	0,6	0,8	100,0	1,0	100,0	0,2	25,0
Total	**0,6**	**0,6**	**0,8**	**100,0**	**1,0**	**100,0**	**0,2**	**25,0**

Quadro V.21 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)

(em milhões de euros)

Designação	OE/2008	OE/2009	CGE/2008					
	2008 P	2008 E	2007		2008		Variação 2008/07	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	0,1	0,1	0,0	19,2	0,1	25,0	0,1	-
Pequenas destilarias	0,5	0,5	0,4	80,8	0,3	75,0	-0,1	-25,0
Total	**0,6**	**0,6**	**0,4**	**100,0**	**0,4**	**100,0**	**0,0**	**0,0**

5.2.2.7 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

No quadro seguinte apresenta-se a evolução, no período de 2004 a 2008, da despesa fiscal dos impostos com informação disponível, bem como a evolução da respectiva receita líquida.

Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal

(em milhões de euros)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Taxas de variação nominal (%)				
						2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	Média
Despesa fiscal										
IRS	569,4	564,3	272,7	401,4	304,6	-0,9	-51,7	47,2	-24,1	-14,5
IRC	354,3	226,9	250,8	235,2	463,8	-36,0	10,5	-6,2	97,2	7,0
ISP	192,7	210,8	240,1	261,0	226,8	9,4	13,9	8,7	-13,1	4,2
IVA	101,1	98,2	80,8	99,9	132,1	-2,9	-17,7	23,6	32,2	6,9
IA/ISV	57,5	56,8	59,7	95,5	143,8	-1,2	5,1	60,0	50,6	25,8
IT	0,6	0,5	0,5	0,8	1,0	-16,7	0,0	60,0	25,0	13,6
IABA	0,8	0,7	0,6	0,4	0,4	-12,5	-14,3	-33,3	0,0	-15,9
Total	**1.276,4**	**1.158,2**	**905,2**	**1.094,2**	**1.272,5**	**-9,3**	**-21,8**	**20,9**	**16,3**	**-0,1**
Receita fiscal										
IRS	7.398,1	7.753,3	8.233,3	9.050,5	9.334,4	4,8	6,2	9,9	3,1	6,0
IRC	3.891,8	3.721,3	4.233,0	5.689,4	5.952,0	-4,4	13,8	34,4	4,6	11,2
ISP	2.963,5	2.992,8	3.045,1	3.168,9	2.532,2	1,0	1,7	4,1	-20,1	-3,9
IVA	10.340,7	11.671,6	12.401,1	13.196,4	13.427,5	12,9	6,3	6,4	1,8	6,7
IA/ISV	1.121,2	1.173,2	1.166,0	1.186,6	917,6	4,6	-0,6	1,8	-22,7	-4,9
IT	1.027,0	1.322,9	1.426,4	1.224,7	1.295,9	28,8	7,8	-14,1	5,8	6,0
IABA	197,3	179,9	184,1	202,1	190,3	-8,8	2,3	9,8	-5,8	-0,9
Total	**26.939,6**	**28.815,0**	**30.689,0**	**33.718,6**	**33.649,9**	**7,0**	**6,5**	**9,9**	**-0,2**	**5,7**

Fonte: CGE

No período em análise, o total da despesa fiscal registou uma taxa de variação média negativa de 0,1% o que, em termos absolutos, exprime que o valor registado no último ano do período foi inferior ao do primeiro em € 3,9 milhões, não obstante nos dois últimos anos do período se observarem taxas de variação de sinal positivo bastante acentuadas (+20,9% em 2007 e +16,3% em 2008).

Por impostos, excluindo o IT e do IABA cuja despesa fiscal é pouco expressiva, verifica-se que apenas a despesa fiscal de IRS apresenta uma variação média negativa (-14,5%), todos os restantes impostos apresentam taxas médias positivas, com destaque para o IA/ISV (+25,8%), em resultado do crescimento verificado nos dois últimos anos (+60,0% em 2007 e +50,6% em 2008), bem como para o aumento da despesa fiscal de IRC em 2008 (+97,2%).

Com base nos dados do quadro anterior elaborou-se um novo quadro que mostra a importância relativa da despesa fiscal na receita líquida do respectivo imposto:

Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto

(em percentagem)

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	Média
IRS	7,7	7,3	3,3	4,4	3,3	5,1
IRC	9,1	6,1	5,9	4,1	7,8	6,5
ISP	6,5	7,0	7,9	8,2	9,0	7,7
IVA	1,0	0,8	0,7	0,8	1,0	0,8
IA/ISV	5,1	4,8	5,1	8,0	15,7	7,4
IT	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
IABA	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Total	**4,7**	**4,0**	**2,9**	**3,2**	**3,8**	**3,7**

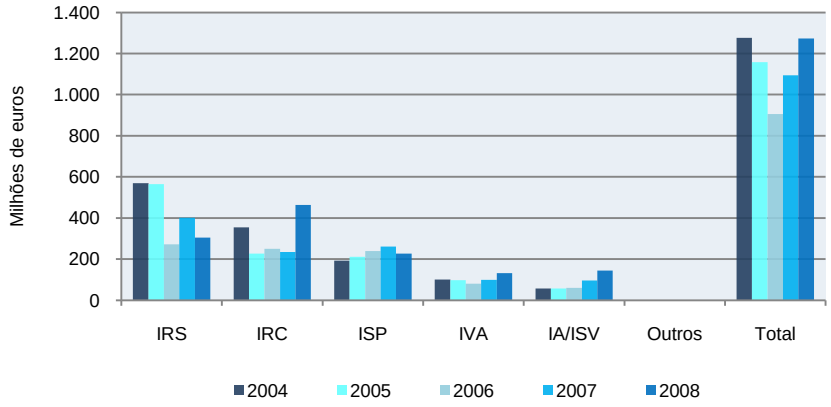
Considerando o conjunto do período, verifica-se que é no ISP que a despesa fiscal assume o peso mais relevante em relação à receita respectiva, traduzido em 7,7%. De assinalar que esta importância aumentou progressivamente ao longo do período, situando-se em 2008 em 9,0%, devido à quebra mais acentuada da receita de ISP.

Segue-se em ordem de importância relativa o IA/ISV, com 7,4% em termos médios, em resultado, sobretudo, do elevado crescimento da despesa fiscal deste imposto (25,8%, que é a taxa média mais elevada) mas também da diminuição da receita (-4,9%, na média anual), com destaque especial para o último ano, em que paralelamente a um aumento substancial da despesa fiscal (50,6%) se assistiu a uma quebra de 22,7%, na receita, o que conduziu a que o peso da despesa fiscal atingisse neste ano o peso relativo mais elevado de todos os observados (15,7%), em virtude da reforma do imposto e da alteração das regras de incidência e de pagamento.

Por fim, o IVA, o IT e o IABA, são os impostos em que o peso relativo da despesa fiscal assume os valores mais baixos. Quanto ao IVA, embora a despesa fiscal não seja irrelevante em termos absolutos, é sobretudo o facto de ser o imposto que gera maior receita que acentua a importância relativamente menor da despesa face à receita (0,8%, em média). Já em relação ao IT e ao IABA é a reduzida importância das respectivas despesas fiscais, em termos absolutos, que implicam os pesos diminutos na receita (apenas 0,1% e 0,3%, em média, respectivamente).

A evolução da despesa fiscal, por imposto e total, ao longo do período de 2004 a 2008 representa-se no gráfico seguinte:

Gráfico V.4 – Evolução da despesa fiscal



5.2.3 – Concessão de isenções e de benefícios fiscais

Procedeu-se ainda à identificação dos actos administrativos de competência governamental[1], publicados no Diário da República, que concederam isenções ou benefícios fiscais. Apresenta-se a seguir a enumeração daqueles actos, por natureza, com a indicação do correspondente normativo legal:

- **98 actos** relativos a isenções, até ao limite de 5/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, dos donativos atribuídos a cooperativas culturais, institutos, fundações e associações que prossigam actividades de investigação, de cultura e de defesa do património histórico-cultural e outras entidades que desenvolvam acções no âmbito do teatro, do bailado, da música, da organização de festivais e outras manifestações artísticas e da produção cinematográfica, audiovisual e literária - *cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto do Mecenato, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março;*

- **70 actos** referentes a atribuição do estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública a associações e fundações que prossigam fins de interesse geral, da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central ou Local, em termos de merecerem da parte desta administração a declaração de "utilidade pública" - *cfr. n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro;*

- **66 actos** relativos a isenções, até ao limite de 6/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, dos donativos atribuídos a cooperativas culturais, institutos, fundações e associações que prossigam actividades de investigação e, bem assim, outras entidades sem fins lucrativos que desenvolvam acções no âmbito do teatro, do bailado, da música, da organização de festivais e outras manifestações artísticas e da produção cinematográfica, audiovisual e literária, a associações promotoras do desporto e associações dotadas do estatuto de utilidade pública que tenham como objecto o fomento e a prática de actividades desportivas, e aos estabelecimentos de ensino, escolas profissionais, escolas artísticas, creches, lactários e jardins-de-infância legalmente reconhecidos pelo ministério competente - *cfr. n.º 10 do artigo 62.º (antigo art.º 56.º-D) do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho e republicado pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de Junho;*

[1] Alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

- **39 actos** relativos a isenções, até ao limite de 5/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, dos donativos atribuídos às instituições que se dediquem à actividade científica ou tecnológica - *cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto do Mecenato;*

- **26 actos** relativos a isenções de IRC dos rendimentos directamente derivados do exercício de actividades culturais, recreativas e desportivas das associações legalmente constituídas para o exercício dessas actividades - *cfr. n.º 2 do artigo 10.º do Código do IRC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro;*

- **16 actos** relativos a isenções, em regime contratual, de IRC, IMI, IMT e imposto do selo, com período de vigência até 10 anos, no âmbito de projectos de investimento em unidades produtivas realizados até 31 de Dezembro de 2010, de montante igual ou superior a €4.987.978,97, relevantes para o desenvolvimento dos sectores considerados de interesse estratégico para a economia nacional e para a redução das assimetrias regionais, que induzam à criação de postos de trabalho e que contribuem para impulsionar a inovação tecnológica e a investigação científica nacional, concedidas nos termos, condições e procedimentos definidos no Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro - *cfr. n.º 1 do artigo 41.º (antigo art.º 39.º) do EBF;*

- **14 actos** relativos a isenções, até ao limite de 5/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, dos donativos atribuídos a organizações não governamentais de ambiente (ONGA) - *cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto do Mecenato;*

- **5 actos** referentes a atribuição da utilidade turística antes da entrada em funcionamento dos empreendimentos novos, dos empreendimentos já existentes que sejam objecto de remodelação, beneficiação ou de reequipamento totais ou parciais ou dos empreendimentos também já existentes que aumentem a sua capacidade em, pelo menos, 50% - *cfr. n.º 1 do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro;*

- **5 actos** referentes a atribuição da utilidade turística a empreendimentos já em funcionamento ou quando resulta, essa atribuição, da confirmação da utilização turística concedida a título prévio - *cfr. n.º 1 do artigo 2.º e n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro;*

- 3 actos relativos a isenções de IRC a pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social - *cfr. n.º 2 do artigo 9.º do Código do IRC*;

- **3 actos** relativos a isenções a pessoas singulares e colectivas de natureza pública ou privada, que concedam a outras donativos em dinheiro ou em espécie, sem contrapartidas que configurem obrigações de carácter pecuniário ou comercial, destinados exclusivamente à realização de actividades de natureza científica ou à promoção de condições que permitam a sua realização - *cfr. n.ºs 1 e 3 do artigo 7.º, do n.º 2 do artigo 8.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º do Estatuto do Mecenato Científico, aprovado pela Lei n.º 26/2004, de 8 de Julho;*

- **2 actos** relativos a isenções, até ao limite de 8/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, dos donativos atribuídos a instituições particulares de solidariedade social ou pessoas colectivas legalmente equiparadas - *cfr. alínea a) do n.º 1 e dos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Estatuto do Mecenato;*

- **1 acto** relativo a isenção de IRC dos lucros realizados por entidades de navegação aérea não residentes provenientes da exploração de aeronaves - *cfr. artigo 13.º do Código do IRC;*

- **1 acto** relativo a isenção de IRC, em regime contratual, com período de vigência até 5 anos, no âmbito de projectos de investimento directo efectuado por empresa portuguesa no estrangeiro, de montante igual ou superior a € 249.398,95 de aplicações relevantes, que contribuam

positivamente para os resultados da empresa e que demonstrem interesse estratégico para a internacionalização da economia portuguesa, concedida nos termos, condições e procedimentos definidos no Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro - *cfr. n.º(s) 4 a 7 do artigo 41.º (antigo art.º 39.º) do EBF;*

- **1 acto** relativo a isenção, até ao limite de 8/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados, dos donativos atribuídos a entidades promotoras de iniciativas de auxílio a populações carecidas de ajuda humanitária em consequência de catástrofes naturais ou de outras situações de calamidade internacional destinados à promoção de iniciativas dirigidas à criação de oportunidades de trabalho e de reinserção social de pessoas, famílias ou grupos em situações de exclusão ou risco de exclusão social, designadamente no âmbito do rendimento social de inserção, de programas de luta contra a pobreza ou de programas e medidas adoptadas no contexto do mercado social de emprego - *cfr. alínea f) do n.º 3 e da alínea c) do n.º 4 do artigo 56.º-D (actual art.º 62.º) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 56.º-E (actual art.º 63.º) do EBF;*

- **1 acto** referente a atribuição do estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública nos termos do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro, a organização não governamental de ambiente (ONGA) com efectiva e relevante actividade e registo ininterrupto junto do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB) há pelo menos cinco anos - *cfr. artigo 4.º da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho;*

- **1 acto** referente ao reconhecimento do interesse público pelo membro do Governo responsável pela área do desporto relativamente à construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público - *cfr. n.º 2 do artigo 46.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro.*

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

VI – DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2008

6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo

Os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente, a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, a limitação dos riscos e o desenvolvimento dos mercados financeiros, foram estabelecidos pela Assembleia da República[1].

Para a prossecução de tais objectivos relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.[2] (IGCP) relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras determinados pela Assembleia da República e pelo Governo.

Em articulação com as operações de financiamento, o IGCP ficou autorizado[3] a realizar as operações financeiras tidas como adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca *(swaps)* do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo *(forwards)*, futuros e opções, tendo por base as responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Para concretizar com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do IGCP, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deveria conter essa actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento daqueles objectivos, o Governo, sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de uma carteira de dívida pública óptima[4], aprovando as *"Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP"*[5].

As Orientações para a gestão da dívida pública estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo IGCP, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito.

Aquelas Orientações impõem, assim, um conjunto de restrições à gestão a desenvolver pelo IGCP, em termos de instrumentos e de riscos a assumir pela carteira, e determinam também que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial a carteira de dívida pública óptima e a estratégia de financiamento aprovadas.

---

[1] Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, artigo 2.º.

[2] De acordo com o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

[3] Lei n.º 7/98, artigo 13.º, n.º 2.

[4] Também designado por *benchmark*, é uma estrutura de carteira cujas características se encontram aprovadas nas Orientações para a gestão.

[5] Por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de 7/12/2006 foi aprovada a nova carteira de dívida pública óptima e os novos termos das "*Orientações*" para entrar em vigor a partir do início de 2007.

Desta forma, as Orientações devem enquadrar as decisões do IGCP em matéria de novas emissões de dívida e de contratação de operações com derivados financeiros, sendo o grau de consecução dos objectivos de gestão atribuídos ao IGCP avaliado, periodicamente, através de relatórios trimestrais enviados à tutela, pela diferença entre as características da carteira detida pelo Estado (carteira real) e os correspondentes valores da carteira de referência[1], bem como pelo cumprimento das regras contidas nas citadas Orientações.

Para além destas regras, a execução orçamental de 2008 teve ainda que observar os limites fixados na Lei do Orçamento do Estado para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo de € 6.437,2 milhões[2]. Para além deste limite, a Lei do Orçamento do Estado estabeleceu as condições gerais para a emissão de empréstimos e fixou os limites para a dívida denominada em moeda não euro e para a dívida flutuante[3].

Ainda pela Lei do Orçamento do Estado e tal como tem sucedido em anos anteriores, o IGCP foi autorizado a proceder à amortização antecipada de empréstimos e a efectuar operações de compra em mercado ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos que, por essa forma, fossem retirados do mercado e emitindo, em sua substituição, obrigações do Tesouro, a fim de melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a respectiva liquidez, e tendo em vista a melhoria dos custos de financiamento do Estado.

Tal como tem sido referido em Pareceres anteriores, a autorização concedida ao IGCP pelo artigo 115.º da Lei do Orçamento do Estado para realizar operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública, e pese embora tais operações devam ser realizadas mediante condições essenciais previamente aprovadas pelo Governo, não é compatível com o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 31.º da Lei de enquadramento orçamental, segundo o qual compete à Assembleia da República fixar as condições gerais a que se devem subordinar as operações de gestão da dívida pública, e no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações.

No entanto, a Lei do Orçamento do Estado para 2009 acolhe já a recomendação do Tribunal sobre esta disposição, passando a ser o Governo a entidade autorizada a realizar aquelas operações, através do ministro responsável pela área das Finanças, com faculdade de delegação.

6.1.2 – Programa de financiamento

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2008 foi elaborado pelo IGCP e aprovado pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças. No quadro seguinte apresentam-se as previsões das necessidades de financiamento do Estado para 2008 ali estabelecidas.

[1] É uma carteira simulada constituída por um conjunto de empréstimos definidos com a escolha de uma carteira de partida e outros empréstimos simulados que resultam da aplicação das estratégias de financiamento de referência às necessidades de financiamento do ano, visando atingir as características da carteira de dívida pública óptima.

[2] LOE, artigo 109.º.

[3] Respectivamente, artigos 112.º, 113.º e 114.º da LOE.

Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2008

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento do Estado	2008 (Previsão)
1. Necessidades líquidas de financiamento do Orçamento	**5 695**
Défice orçamental	5 643
Aquisição líquida de activos financeiros	772
Receitas de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	720
2. Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	**9 793**
Obrigações do Tesouro	8 592
Outros empréstimos	1 202
3. Necessidades de financiamento do Orçamento (1+2)	**15 488**

Nota: O conceito de "necessidades de financiamento" inclui, no que se refere à amortização de dívida, apenas as necessidades que resultam da amortização de dívida de médio e longo prazo. A dívida de curto prazo é considerada como fonte de financiamento pelo respectivo fluxo líquido (emissões menos amortizações).

Fonte: IGCP.

Como se constata pelo quadro, as necessidades líquidas de financiamento para 2008 seriam cerca de € 5,7 mil milhões, situando-se a previsão das amortizações de dívida de médio e longo prazo em € 9,8 mil milhões. Na previsão das amortizações não se incluiu qualquer montante para a recompra de dívida, pois esta teria sobretudo o objectivo de atenuar o risco de refinanciamento resultante de amortizações a ocorrer no próprio ano.

As principais linhas de actuação constantes do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2008 eram:

- Continuar a dar prioridade à emissão de obrigações do Tesouro (OT) através da abertura de duas novas séries, a dez e a quinze ou cinco anos, e da reabertura de outras OT emitidas em anos anteriores, constituindo a principal componente do financiamento a efectuar no ano, com uma previsão de emissões na ordem dos € 11 mil milhões.
- Prosseguimento do programa de emissões de bilhetes do Tesouro (BT), com o lançamento de seis novas linhas, de acordo com o programa em vigor, que prevê a emissão em cada ano de quatro a seis novas séries, situando-se o financiamento líquido em cerca de € 1 mil milhões.
- Financiamento das necessidades intercalares de tesouraria do Estado através da contratação de operações de reporte *(Repos)* e da utilização de linhas de crédito de muito curto prazo, permitindo aumentar a flexibilidade do programa de financiamento face a flutuações das necessidades de tesouraria; o restante financiamento líquido seria obtido pela emissão de certificados de aforro e CEDIC.
- Prosseguimento do programa de recompra de dívida, tendo como principal objectivo a redução do risco de refinanciamento, através da amortização antecipada da "OT 5,375% Junho 2008" e da "OT 3,25% Julho 2008", podendo também equacionar-se o início da recompra da "OT 3,95% Julho 2009".
- Com o objectivo de ajustar a estrutura de riscos e de custo da carteira de dívida do Estado aos objectivos e limites definidos para a gestão, prosseguiria a política de gestão activa da carteira de dívida pública com recurso ao mercado de derivados, sobretudo através do recurso a *swaps* de taxa de juro.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento e os realizados em 2008 das emissões e amortizações de dívida de médio e longo prazo e das emissões líquidas de dívida de curto prazo (incluindo certificados de aforro), expressos em valores nominais:

Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Previsão	Realizado	Variação	
			Valor	%
Emissões				
Obrigações do Tesouro	11 000	13 382	2 382	21,7
Bilhetes do Tesouro (emissões líquidas)	1 000	(a) 3 773	2 773	277,3
Outros instrumentos (emissões líquidas)	3 500	(b) -1 301	-4 801	-137,2
Total	**15 500**	**15 854**	**354**	**2,3**
Amortizações de dívida de médio e longo prazo				
Obrigações do Tesouro	8 592	8 895	303	3,5
Outros empréstimos	1 202	(c) 1 199	-3	-0,3
Total	**9 793**	**10 093**	**300**	**3,1**
Financiamento líquido (emissões – amortizações)	**5 707**	**5 760**	**53**	**0,9**

(a) Emissões de € 14.828 milhões e amortizações de € 11.055 milhões.

(b) Engloba certificados de aforro (emissões de € 1.428 milhões e amortizações de € 2.280 milhões), CEDIC (emissões de € 38.399 milhões e amortizações de € 38.387 milhões), operações de reporte (emissões de € 15.407 milhões e amortizações de € 16.296 milhões), linhas de crédito (emissões de € 4.576 milhões e amortizações de € 5.726 milhões) e papel comercial (emissões de € 4.268 milhões e amortizações de € 2.690 milhões).

(c) Engloba a amortização de € 923 milhões de euro bonds, de € 215 milhões de dívida assumida em anos anteriores e de € 61 milhões de MTN.

Pela análise do quadro constata-se que as emissões realizadas em 2008 (ano civil), compreendendo a emissão de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo e de certificados de aforro, excederam as previsões em cerca de € 354 milhões (+2,3%), enquanto que as amortizações de dívida de médio e longo prazo ultrapassaram a previsão em cerca de € 300 milhões (+3,1%). Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2008, cerca de € 5.760 milhões, excedeu as previsões constantes do programa de financiamento em apenas cerca de € 53 milhões (+0,9%), tendo-se emitido e amortizado ligeiramente mais do que o previsto.

Comparando com o ano anterior, as emissões realizadas em 2008 sofreram um aumento de € 3.666 milhões (+30,1%), tendo as amortizações de dívida de médio e longo também registado um aumento, na ordem de € 2.343 milhões (+30,2%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida tinham-se situado, respectivamente, em € 12.188 e € 7.750 milhões.

Os instrumentos utilizados em 2008 para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as OT a taxa fixa e, também, embora em menor grau, os BT. Nos pontos seguintes descrevem-se as emissões de dívida ocorridas no ano.

6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro

No ano em apreço foram criadas duas novas séries de OT a taxa fixa, uma a 10 anos – a "OT 4,45% Junho 2018" - e outra a 15 anos – a "OT 4,95% Outubro 2023", de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de € 6.273 e € 4.692,8 milhões, tendo sido, ainda, reabertas as séries "OT 4,10% Abril 2037", "OT 4,375% Junho 2014" e "OT 5,45% Setembro 2013", lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões nos valores, respectivamente, de € 300, € 1.000 e € 1.116,2 milhões.

As novas "OT 4,45% Junho 2018" e "OT 4,95% Outubro 2023" foram lançadas em Fevereiro e Junho de 2008, respectivamente, através de operações sindicadas, com a colocação de € 3.000 milhões cada, tendo a realização posterior de leilões, em Abril, Maio, Julho e Agosto, sobre a primeira série, e em Setembro, Novembro e Dezembro, sobre a segunda, conduzido à emissão de mais € 3.273 e € 1.692,8 milhões, respectivamente.

As séries "OT 4,10% Abril 2037", "OT 4,375% Junho 2014" e "OT 5,45% Setembro 2013" também foram reabertas através de leilões, realizados em Maio, Julho e Novembro, respectivamente, tendo o saldo final das mesmas atingido os valores, respectivamente, de € 6.161,4, € 6.000 e € 7.158,9 milhões.

O volume total de emissões de OT realizadas em 2008 (€ 13.382 milhões) excedeu as previsões constantes do programa de financiamento em cerca de € 2.382 milhões (+21,7%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008. As emissões foram autorizadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2008, de 5 de Fevereiro, que estabeleceu o limite máximo de € 15.000 milhões.

Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro a médio prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2008

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 4,45% Jun. 2018	RCM n.º 20/2008, de 5 de Fevereiro	OEVT e Sindicato Bancário	15 000,0	6 273,0
OT 4,95% Out. 2023				4 692,8
OT 4,10% Abr. 2037				300,0
OT 4,375% Jun. 2014				1 000,0
OT 5,45% Set. 2013				1 116,2
Total			**15 000,0**	**13 382,0**

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

O regime dos certificados de aforro foi alterado pelas Portarias n.ºs 73-A/2008 e 73-B/2008, ambas de 23 de Janeiro, com o objectivo de adequar a estrutura de remuneração deste instrumento ao seu nível de risco, em coerência com o custo de fontes de financiamento alternativas. Através das referidas Portarias, foi criada uma nova série de certificados de aforro, designada série C [1], e encerrada a série B

[1] Cujas características constam da ficha técnica anexa à Portaria n.º 73-A/2008.

a novas subscrições, tendo-se alterado também a forma de cálculo da taxa de juro base dos certificados de aforro das séries A e B, o que implicou uma diminuição dessa taxa[1].

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2008, foi estabelecido em € 3.000 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro. No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a € 1.427,7 milhões, montante que inclui € 681,8 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização de juros.

Face à menor atractividade do novo regime dos certificados de aforro, o encaixe das emissões efectuadas em 2008 registou uma diminuição significativa, na ordem dos 46,3%, relativamente ao ano anterior, passando de € 1.388,2 para € 745,9 milhões. Por outro lado, as amortizações em 2008, no montante de € 2.279,9 milhões, registaram um acréscimo ainda mais significativo, na ordem dos 80,9%, relativamente às observadas no ano anterior, que tinham ascendido a € 1.260,6 milhões.

6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro

Em 2008 prosseguiu o programa de emissões de BT iniciado em 2003, tendo as emissões realizadas no ano totalizado € 14.827,8 milhões. A colocação dos BT foi realizada através de 22 leilões, com a participação de Especialistas em Bilhetes do Tesouro.

Foram lançadas seis novas séries cujas emissões, no seu conjunto, atingiram € 12.816,7 milhões, e reabertas outras duas séries que tinham sido lançadas no ano anterior, cujas emissões no ano totalizaram € 2.011,1 milhões. As amortizações efectuadas, no montante total de € 11.055,2 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em € 9.044,1 milhões, e sobre as emissões de reabertura realizadas durante o ano, no referido valor de € 2.011,1 milhões.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento, as emissões líquidas de BT realizadas no ano excederam as previsões em cerca de € 2.773 milhões, situando-se o saldo em dívida no final de 2008 em € 12.816,7 milhões.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2008, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de bilhetes do Tesouro[2] foi autorizada até ao montante máximo de € 13.000 milhões, pelo que, em face do total de € 12.816,7 milhões de emissões de dívida fundada realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008, foi cumprido o limite previsto para as emissões deste título.

6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda euro

Face ao disposto no artigo 112.º e no n.º 2 do artigo 116.º da LOE para 2008, conjugados com o n.º 1 e n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2008, as operações de reporte, quer se destinem ao financiamento da execução orçamental (*Repos* de financiamento), quer à dinamização da negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública (*Repos* para *Market Makers* do MEDIP), deixaram de ter limites específicos para a sua realização, sendo estas agora imputadas, conforme a sua natureza, aos limites orçamentais fixados para a emissão de dívida fundada ou de dívida flutuante.

[1] O coeficiente multiplicativo da taxa base anual passou de 0,8 para 0,6.

[2] A referência da RCM a "dívida fundada" implica que não contam para o referido limite as emissões que venham a ser ainda amortizadas no decurso do ano.

Esta alteração de regime, no que aos *Repos* para *Market Makers* respeita, merece alguma reserva, na medida em que permite que tais operações passem a constituir dívida fundada, não parecendo aconselhável que as mesmas, pelas suas características[1], possam influenciar o stock da dívida pública no final do ano.

As emissões de *Repos* de financiamento que se destinaram à satisfação de necessidades intercalares de tesouraria do Estado totalizaram € 14.495,2 milhões[2], sendo todas efectuadas sobre BT, ou seja, envolvendo a entrega, a título de garantia *(colateral)*, de BT. No total do ano, foram contratadas 87 operações, não tendo existido *roll-overs*. As amortizações realizadas, no montante total de € 15.482,1 milhões, incidiram sobre o saldo transitado do ano anterior, no valor de € 986,9 milhões, e sobre a totalidade das emissões do próprio ano, registando-se assim um saldo nulo no final de 2008.

No âmbito da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, foram contratadas operações de reporte no montante total de € 912 milhões, envolvendo a cedência de BT e OT. No total do ano, foram contratadas 39 operações de reporte desta natureza, englobando 28 novas operações e 11 *roll-overs*[3]. As amortizações respeitantes a estas operações totalizaram € 813,7 milhões, registando-se no final do ano um saldo de € 98,3 milhões.

Quanto aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC)[4], que visam dirigir as disponibilidades financeiras existentes no sector público para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões destes títulos no ano em apreço atingiram o total de € 38.398,8 milhões, registando um aumento de 24,7% relativamente às emissões observadas no ano anterior, que se tinham situado em € 30.795,8 milhões. As amortizações realizadas em 2008, no montante total de € 38.387,4 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em € 4.171,7 milhões, e sobre € 34.215,7 milhões de emissões do próprio ano, aumentando 29,4% face ao ano anterior. De referir que estas amortizações englobam cerca de € 396 milhões de resgates de CEDIC efectuados para a subscrição por hospitais EPE de unidades de participação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde.

Ao longo do ano, recorreu-se também a linhas de crédito *stand-by*[5] para fazer face a necessidades de tesouraria de muito curto prazo, tendo-se efectuado saques no montante total de € 4.575,5 milhões. As amortizações, que totalizaram 5.725,5 milhões, respeitaram aos saques efectuados no ano, bem como ao saldo de € 1.150 milhões que tinha transitado do ano anterior. Pela primeira vez, foram tomados fundos junto de outros soberanos da zona euro, tendo-se realizado seis operações de muito curto prazo, no montante total de € 530 milhões, amortizados no próprio ano.

Por fim, em complemento aos *Repos* de financiamento, recorreu-se ainda à emissão de papel comercial, no âmbito do programa ECP – *Euro Commercial Paper*[6], retomando-se a contratação destas operações desde a sua última emissão em 2003. As emissões em moeda euro totalizaram € 1.227,4 milhões, dos quais € 488,7 milhões foram amortizados no próprio ano e € 738,7 milhões transitaram em saldo para o ano seguinte.

[1] Estas operações são realizadas a solicitação dos *Market Makers* do MEDIP e não se destinam ao financiamento orçamental.

[2] Parte destas emissões, no valor de € 2.651,7 milhões, foram realizadas ao abrigo da LOE para 2007, tendo as restantes sido efectuadas ao abrigo da LOE para 2008.

[3] Renovação de uma operação anterior, com actualização da taxa de juro.

[4] Criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/99, de 15 de Julho.

[5] O que significa que serão utilizadas quando e se o IGCP delas necessitar.

[6] Programa de papel comercial de curto prazo.

6.2.1.5 – Dívida em moeda não euro

No âmbito do programa ECP referido no ponto anterior, procedeu-se à contratação de operações denominadas em USD, GBP e CHF, envolvendo emissões no montante total de € 3.041 milhões. Estas emissões de curto prazo foram complementadas com a contratação de *swaps* de moeda, para a cobertura do risco cambial, que, em termos últimos, converteram os financiamentos em causa em financiamentos efectivos em euros.

A maior parte das emissões, no montante de € 2.201 milhões, foram objecto de amortização no próprio ano, tendo transitado em saldo um valor de € 764,8 milhões.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida

No ano em apreço procedeu-se a recompras de instrumentos de dívida no montante total de € 722 milhões, com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento de títulos. As recompras incidiram sobre a "OT 3,25% Julho 2008", que se vencia no próprio ano, e sobre a "OT 3,95% Julho 2009". Embora previstas no programa de financiamento, não ocorreram quaisquer recompras da "OT 5,375% Junho 2008".

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados das operações de recompra realizadas em 2008, indicando-se também os prémios/descontos de reembolso e os correspondentes valores de custo suportados com a sua realização:

Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Valores recomprados (valor nominal)	Prémios/ Descontos de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
OT 3,25% JUL2008	419,0	-1,2	417,8
OT 3,95% JUL2009	303,0	2,7	305,7
Total	**722,0**	**1,5**	**723,5**

Fonte: IGCP.

Em 2008, as recompras de dívida registaram um aumento € 210 milhões (+41%) relativamente às efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em € 512 milhões. Depois de em 2007 as recompras não terem conduzido ao aumento das necessidades de financiamento desse ano, por terem respeitado apenas a dívida que se vencia no próprio ano, em 2008 as recompras que conduziram ao aumento das respectivas necessidades de financiamento ascenderam a € 303 milhões (valor nominal).

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida

6.2.3.1 – Dívida consolidada

No decurso do ano, registaram-se anulações de títulos de dívida consolidada, no total de € 25,9 milhares (valor nominal), tendo também ocorrido uma diminuição de € 270,6 milhares no valor actual dos certificados de renda perpétua[1], resultante da variação da taxa legal para a sua determinação.

6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2008 as emissões deste empréstimo[2], no montante global de € 376 milhares, as quais, à semelhança do ocorrido nos últimos anos, foram totalmente amortizadas, apresentando o empréstimo, no final do ano, um saldo nulo.

6.2.3.3 – Promissórias

Resultante da participação do Estado Português em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda euro, no montante total de cerca de € 43,5 milhões, a favor das entidades indicadas no quadro seguinte. O valor global do resgate de promissórias na ordem interna atingiu € 23,4 milhões, não tendo ocorrido resgates na ordem externa.

Quadro VI.5 – Promissórias

(em euros)

Instituições	Valor
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	26 533 334
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	4 142 585
BIRD – Banco Internacional de Desenvolvimento	1 432 500
FAD - Fundo Africano de Desenvolvimento	11 066 667
IFAD - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	290 893
Total	**43 465 979**

Fonte: IGCP.

6.3 – Evolução da dívida

6.3.1 – Dívida directa do Estado

Concluída a análise dos principais factores que influenciaram a evolução da dívida directa do Estado, apresenta-se no quadro seguinte as variações registadas em 2008, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal[3].

[1] Criados ao abrigo da Lei n.º 1.933, de 13 de Fevereiro de 1936, e do Decreto-Lei n.º 34.549, de 28 de Abril de 1945.

[2] Efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro.

[3] Isto é, sem incluir mais/menos valias em emissões e amortizações de dívida.

Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31/12/2007	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/2008	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda euro	**112 538,673**	**89 820,304**	**-**	**89 820,304**	**84 795,128**	**23,682**	**84 818,810**	**117 540,167**	**5 001,494**	**4,4**
Consolidada	15,696	-	-	-	-	(a) 0,296	0,296	15,399	-0,296	-1,9
OT – Nacionalizações e expropriações	-	0,376	-	0,376	0,376	-	0,376	-	-	…
OT	77 660,978	13 382,040	-	13 382,040	8 894,527	-	8 894,527	82 148,491	4 487,513	5,8
MTN	200,000	-	-	-	-	-	-	200,000	-	-
Euro bonds	923,111	-	-	-	923,111	-	923,111	-	-923,111	-100,0
Certificados de aforro	18 049,995	(b) 1 427,662	-	1 427,662	2 279,881	-	2 279,881	17 197,777	-852,218	-4,7
BT	9 044,071	14 827,843	-	14 827,843	11 055,167	-	11 055,167	12 816,747	3 772,676	41,7
CEDIC	4 171,678	38 398,795	-	38 398,795	38 387,419	-	38 387,419	4 183,054	11,376	0,3
Repos de financiamento	986,944	14 495,206	-	14 495,206	(c) 15 482,150	-	15 482,150	-	-986,944	-100,0
Repos para *Market Makers*	-	911,961	-	911,961	813,716	-	813,716	98,246	98,246	…
ECP	-	1 227,419	-	1 227,419	488,764	-	488,764	738,655	738,655	…
Linha de crédito mercado monetário	1 150,000	4 575,535	-	4 575,535	5 725,535	-	5 725,535	-	-1 150,000	-100,0
Emprést. outros soberanos	-	530,000	-	530,000	530,000	-	530,000	-	-	…
Promissórias a favor de Instituições Internacionais	70,588	43,466	-	43,466	-	(d) 23,385	23,385	90,668	20,081	28,4
Dívida assumida	214,483	-	-	-	214,483	-	214,483	-	-214,483	-100,0
Outra	51,129	-	-	-	-	-	-	51,129	-	-
Dívida em moeda não euro	**265,455**	**3 040,955**	**0,706**	**3 041,661**	**2 262,270**	**122,318**	**2 384,588**	**922,528**	**657,073**	**247,5**
MTN	60,632	-	(e) 0,692	0,692	61,323	-	61,323	-	-60,632	-100,0
ECP	-	3 040,955	-	3 040,955	2 200,947	(e) 75,258	2 276,204	764,751	764,751	…
Promissórias a favor de Instituições Internacionais	0,283	-	(e) 0,014	0,014	-	-	-	0,297	0,014	5,1
Outra M/L prazos	204,541	-	-	-	-	(e) 47,060	47,060	157,480	-47,060	-23,0
Total	**112 804,128**	**92 861,259**	**0,706**	**92 861,965**	**87 057,398**	**146,000**	**87 203,398**	**118 462,695**	**5 658,567**	**5,0**

(a) Inclui € 0,026 milhões referentes a dívida anulada e € 0,271 milhões resultantes da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Inclui juros capitalizados no valor de € 681,791 milhões.

(c) Inclui € 470,452 milhões amortizados pelo FRDP com receitas das privatizações.

(d) Resgate de promissórias.

(e) Diferenças de câmbio.

Fonte: IGCP.

O Estado, através da DGTF, em execução de garantia prestada a um empréstimo contraído pela Casa do Douro junto de um sindicato bancário liderado pela CGD, assumiu a totalidade da dívida vincenda desse empréstimo à data de 31/12/08, no montante de € 41.242.841, acordando ao mesmo tempo com a CGD o pagamento desse montante em 17 prestações semestrais, de igual valor, tal como se refere no ponto 6.8.2. Apesar de se tratar de dívida directa do Estado, este valor não foi incluído no "stock" da dívida.

Conforme pareceres anteriores, procedeu-se ao cálculo do *"ratio"* da dívida directa do Estado sobre o PIB[1], no final do ano, que se situou em 71,3%, contra 69,1% em 2007. O rácio da dívida pública

[1] Valores do PIB retirados do relatório da CGE de 2008.

directa no PIB aumentou em relação ao ano anterior, devido ao maior crescimento do stock da dívida face ao PIB.

No ano em análise, verificou-se um aumento do endividamento global de € 5.658,6 milhões (+5%), o que representa um acréscimo superior ao observado no ano anterior, que se situara em € 4.247,6 milhões. O acréscimo verificado resultou sobretudo do aumento da dívida denominada em moeda euro, no montante de € 5.001,5 milhões (+4,4%), o qual se conjugou também com um aumento da dívida denominada em moeda não euro, no valor de € 657,1 milhões (+247,5%).

No final de 2008, a dívida em moeda euro representava cerca de 99,2% do total da dívida directa do Estado, diminuindo ligeiramente o seu peso face ao ano anterior (99,8%), em virtude de terem sido retomadas em 2008 as emissões em moeda não euro sob a forma de ECP – *Euro Commercial Paper*, que já não ocorriam desde 2003.

O aumento da dívida em moeda euro deveu-se, no essencial, ao excesso do valor das emissões sobre o das amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo das OT, onde este excesso atingiu o valor de € 4.487,5 milhões, bem como dos BT, cujo saldo em dívida aumentou € 3.772,7 milhões face ao ano anterior. Assim, voltou a reforçar-se o peso das OT como principal fonte de financiamento do Estado, que passaram a representar cerca de 69,3% do total da dívida directa (68,8% no ano anterior), tendo os BT reforçado também o seu peso (10,8% contra 8% no ano anterior. Os certificados de aforro viram o seu peso diminuir para 14,5% (16% no ano anterior), tendo os CEDIC mantido sensivelmente o mesmo peso no stock da dívida (3,5% contra 3,7% no ano anterior).

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida directa do Estado, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio.

Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2007	2008	Valor	%
Aumentos	**91 071,254**	**92 861,259**	**1 790,005**	**2,0**
Emissões	91 071,254	92 861,259	1 790,005	2,0
Empréstimos de médio e longo prazo	9 738,364	13 382,416	3 644,052	37,4
Certificados de aforro	2 061,107	1 427,662	-633,445	-30,7
Empréstimos de curto prazo	79 244,997	78 007,714	-1 237,283	-1,6
Emissão de promissórias	26,786	43,466	16,680	62,3
Diminuições	**86 801,864**	**87 081,080**	**279,216**	**0,3**
Amortizações	86 770,535	87 057,398	286,863	0,3
Orçamento do Estado	86 016,041	86 586,946	570,905	0,7
Fundo de Regularização da Dívida Pública	754,494	470,452	-284,042	-37,6
Outras diminuições	31,329	23,682	-7,647	-24,4
Anulações e outras diminuições	0,394	0,296	-0,097	-24,7
Resgate de promissórias	30,935	23,385	-7,549	-24,4
Outras variações líquidas	**-21,775**	**-121,612**	**-99,837**	**458,5**
Diferenças de câmbio líquidas	-21,775	-121,612	-99,837	458,5
Variação da dívida	**4 247,615**	**5 658,567**	**1 410,952**	**33,2**

Pela análise do quadro, verifica-se que, relativamente ao ano anterior, se registou um aumento no valor das emissões de € 1.790 milhões (+2%), o qual resultou do aumento do valor das emissões de

empréstimos de médio e longo prazo e da diminuição do valor das emissões de certificados de aforro e de empréstimos de curto prazo.

Também se registou um aumento, face ao ano anterior, do valor das amortizações, que atingiu € 286,9 milhões (+0,3%), resultante essencialmente do maior volume de amortizações de dívida de médio e longo prazo e de certificados de aforro, conjugado com uma diminuição das amortizações de dívida de curto prazo.

Em 2008, as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, com a utilização de receitas das privatizações, ascenderam a € 470,5 milhões, registando-se uma diminuição de 37,6% relativamente às observadas no ano anterior, que tinham sido de € 754,5 milhões. Aquele valor foi integralmente utilizado na amortização de *Repos* de financiamento.

As diferenças de câmbio registadas em 2008 foram, em termos globais, favoráveis, ascendendo a € 121,6 milhões.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas, bem como a apreciação/depreciação do euro face às diferentes divisas no ano em análise.

Quadro VI.8 – Estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Em 31/12/07		Em 31/12/08		Apreciação/ depreciação (%) do Euro, de 31/12/07 a 31/12/08
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	
USD	0,283	0,1	660,360	71,6	-5,5
JPY	60,631	22,8	-	-	-23,5
GBP	204,541	77,1	262,168	28,4	29,9
Total	**265,455**	**100,0**	**922,528**	**100,0**	

Cotações: Fonte BP.

Como se pode constatar, verificou-se um aumento da dívida em dólares americanos, bem como da dívida em libras esterlinas, embora esta tenha diminuído o seu peso, tendo-se vencido a dívida em ienes. Em termos de evolução de final de ano da taxa de câmbio de referência do euro face às moedas estrangeiras representadas, registou-se uma depreciação do euro face ao dólar americano (-5,5%) e ao iene (-23.5%) e uma apreciação face à libra esterlina (+29,9%).

6.3.2 – Dívida dos serviços e fundos autónomos

De acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal com base nos elementos fornecidos pelos organismos, a dívida dos serviços e fundos autónomos, atingia, no final de 2008, o valor de € 197,8 milhões, contra € 170,4 milhões no final de 2007, como se discrimina no quadro seguinte:

Quadro VI.9 – Dívida dos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Entidade	Dívida em 31/12/2007	Dívida em 31/12/2008	Variação do endividamento	
			Valor	%
MM	256 524,6	224 459,0	-32 065,6	-12,5
OGFE	13 480 525,0	13 480 525,0	0,0	0
IHRU	(a) 156 597 332,1	(b) 184 049 979,3	(b) 27 452 647,2	17,5
Total	**(c) 170 334 381,7**	**197 754 963,3**	**27 420 581,6**	**16,1**

(a) Valor corrigido, tendo sido acrescido o montante de € 19.301,63 vencido em 2007 mas só pago em 2008.

(b) Inclui efeito das variações cambiais, no valor de € 51.807,6.

(c) Difere do valor constante do Parecer anterior pela razão referida em (a) e por ter sido retirada a dívida do Cofre de Previdência da PSP ao IHRU, também organismo autónomo, no valor de € 50.816,9.

Assim, a variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos foi positiva, no montante de € 27,4 milhões, conforme se demonstra no quadro seguinte, excluindo as variações cambiais:

Quadro VI.10 – Variação do endividamento dos SFA - valores apurados em 2008

(em euros)

Entidade	Valores apurados			Conta Geral do Estado			Dif. entre variações
	Utilizações (1)	Pagamentos (2)	Variação (3) = (1) – (2)	Emissões (4)	Amortizações (5)	Variação (6) = (4) – (5)	(6)-(3)
CGA	97 008 938,1	97 008 938,1	0,0	97 008 938,10	97 008 938,10	0,0	0,0
CP PSP	0,0	(a)	0,0	0,00	3 692,90	-3 692,9	-3 692,9
FC UL	0,0	(b)	0,0	0,00	748 884,00	-748 884,0	-748 884,0
IFAP	(c)	0,0	0,0	9 800 000,00	0,00	9 800 000,0	9 800 000,0
IHRU	38 500 000,0	(d) 11 099 160,4	27 400 839,6	38 500 000,00	11 099 161,00	27 400 839,0	-0,6
MM		32 065,6	-32 065,6	0,00	0,00	0,0	32 065,6
Total Geral	**135 508 938,1**	**(e) 108 140 164,1**	**27 368 774,0**	**145 308 938,1**	**108 860 676,0**	**36 448 262,1**	**9 079 488,1**

(a) Não considerado por a entidade credora ser o IHRU.

(b) Não considerado por se tratar de pagamentos em execução de garantia.

(c) Não considerada por a entidade credora ser o FDE/IAPMEI.

(d) Foi incluído o valor de € 19.301,63, que havia sido reportado no ano anterior, por ter sido pago em 2008.

(e) Difere do valor da variação do endividamento constante do quadro anterior por não incluir o montante das variações cambiais (€ 51.807,6).

No quadro são também evidenciadas as situações em que os valores indicados pelas entidades ao Tribunal não são coincidentes com os apresentados na CGE, a qual regista um aumento do endividamento de € 36,4 milhões[1].

No que respeita às diferenças registadas, é de referir:

- Não foi considerado no apuramento o empréstimo de € 9,8 milhões contraído pelo IFAP, uma vez que o respectivo credor é o Fundo de Desenvolvimento Empresarial, entidade sem autonomia que funciona junto do IAPMEI, ou seja, pertencente ao sector público administrativo; do mesmo modo, não foi considerado o pagamento feito pelos actuais Serviços

[1] Cfr. relatório da CGE/2008, pág. 137.

Sociais da PSP no valor de € 3.692,9 ao IRHU, entidade credora que também pertence ao sector público administrativo;

- Também não foi considerado o valor de € 748.884,0 indicado pela Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, a título de amortização, por se ter apurado que respeita a pagamentos em execução de garantias e não a passivos financeiros[1];
- Por outro lado, foi considerado o valor amortizado pela Manutenção Militar de € 32.065,58 não inscrito na conta de gerência e na CGE.

Sobre estas divergências, a DGO, no exercício do contraditório, refere que *"a informação que chega à DGO é a que consta do SIGO, sendo o seu reporte da responsabilidade dos serviços"*. Contudo, nota-se que cabe à DGO zelar pela qualidade da informação constante da CGE, dispondo, para esse efeito, da informação que os organismos estão obrigados a prestar-lhe sobre as operações de financiamento e o endividamento, nos termos da Lei de enquadramento orçamental, do decreto de execução orçamental e das próprias instruções que emite (Circulares).

Refira-se, por último, que a Caixa Geral de Aposentações, no final de 2008, obteve um financiamento de curto prazo da CGD, no montante de € 97.008.938,08, o qual foi amortizado em 31 de Dezembro do mesmo ano. No entanto, embora os organismos se devam financiar, prioritariamente, junto do Tesouro[2], a Caixa Geral de Aposentações, ao não ter obtido parecer prévio favorável do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público[3] a que estava obrigada, mesmo tratando-se de dívida flutuante, não observou as normas aplicáveis neste domínio.

Ouvida sobre esta questão, a Caixa Geral de Aposentações não se pronunciou.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 113.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderia ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida directa do Estado, entendendo-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros associados a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto. No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida, por moedas, tendo já em conta as operações de *swap* realizadas. Verificou-se que, em 31 de Dezembro de 2008, o limite referido foi cumprido, uma vez que a exposição cambial da carteira, após *swaps*, era quase nula.

[1] Os pagamentos em execução de avales, porque dão origem a créditos sobre os devedores originais da obrigação garantida, devem ser classificados no agrupamento 09 (activos financeiros) e não no agrupamento 10 (passivos financeiros), considerando-se que a redacção da nota explicativa relativa ao agrupamento 10 que consta do anexo III ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, já deveria ter sido reformulada, de modo a evitar situações como a descrita.

[2] Artigo 26.º, n.º 4 da Lei de enquadramento orçamental.

[3] De acordo com o determinado no artigo 19.° do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto de execução orçamental para 2008) as operações de financiamento de valor superior a € 500.000 carecem de parecer favorável do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

Quadro VI.11 – Estrutura da dívida total (*) após *swaps*, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31/12/07 após *swaps*		Dívida em 31/12/08 após *swaps*	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Moeda Euro	112 851,922	100,0	118 520,463	100,0
Moedas não Euro	0,283	0,0	0,297	0,0
USD	0,283	0,0	0,297	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
Total	**112 852,205**	**100,0**	**118 520,760**	**100,0**

(*) Incluindo promissórias.

Fonte: IGCP.

O artigo 109.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de € 6.437,2 milhões, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo a dos serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira. Para a verificação do limite referido, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2008 as amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 112.º da Lei do Orçamento do Estado, que determina a não consideração destas operações no cômputo das realizadas durante o ano, para efeitos do limite em causa.

Do mesmo modo, deverão também ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2008, uma vez que tais emissões, embora não influenciem o stock de 2008, por terem ocorrido em 2009, foram efectuadas ainda ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008. Em sentido contrário, não deverão ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2007.

Por outro lado, há a considerar as diferenças de câmbio registadas em 2008 que, por terem sido favoráveis, fazendo diminuir o valor da dívida, deverão ser acrescidas.

Por último, há que considerar a variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos, por força do disposto no referido artigo 109.º da LOE, a qual, de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, foi positiva, conforme se evidenciou no Quadro VI.9.

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela Lei do Orçamento do Estado, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro VI.6.

Quadro VI.12 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2008

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2008		**5 658,6**
2. A acrescer:		**2 261,4**
2.1 Emissões do período complementar de 2008	1 600,7	
2.2 Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP com receitas das privatizações:	470,5	
Amortizações	470,5	
Anulações	0,0	
2.3 Diferenças de câmbio (favoráveis)	121,6	
2.4. Aumento do endividamento dos serviços e fundos autónomos	27,4	
2.5. Dívida assumida da Casa do Douro	41,2	
3. A deduzir:		**2 651,7**
3.1 Emissões do período complementar de 2007	2 651,7	
Total (1+2-3)		**5 268,3**

Verifica-se, portanto, que foi respeitado o limite de € 6.437,2 milhões estabelecido no artigo 109.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008 para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental. De referir que, ao contrário do considerado pelo Governo, na Conta Geral do Estado, não se consideraram as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios de reembolso incorridos, em cumprimento do disposto no referido artigo, segundo o qual haveria que atender, apenas, ao valor nominal da dívida.

O Ministro das Finanças e o IGCP, ouvidos sobre os pontos 6.1 a 6.4, referiram, nas suas respostas, não terem observações a fazer.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2008 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse ano, em termos de fundamentos subjacentes à sua contratação, bem como à verificação, relativamente a algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas de procedimentos estabelecidas pelo IGCP.

Para o efeito, seleccionaram-se, numa base de amostragem, diversas operações para análise, tendo esta incidido sobre as seguintes:

- No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, as novas séries de Obrigações do Tesouro (OT) criadas em 2008 – as "OT 4,45% Junho 2018" e "OT 4,95% Outubro 2023", tendo em consideração que as OT constituem o principal instrumento utilizado pelo Estado;
- As novas linhas de Bilhetes do Tesouro (BT) colocadas em 2008, no que se refere a instrumentos de financiamento de curto prazo, analisando-se os dois leilões de maior montante realizados no ano: "BT 17 Julho 2009" e "BT 20 Novembro 2009";
- No que se refere a outros instrumentos de curto prazo, as operações de reporte para financiamento de necessidades intercalares de tesouraria do Estado (REPO de financiamento), bem como as realizadas no âmbito da facilidade que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, analisando-se por cada tipo de instrumento as duas operações de maior montante contratadas no ano;
- Adicionalmente e no que respeita a operações de financiamento de muito curto prazo, analisaram-se duas operações de tomada de fundos junto de outros soberanos da zona euro, por ter sido a primeira vez que foi realizado este tipo de operações;
- Quanto a instrumentos financeiros derivados, os novos contratos ou cancelamentos de *swaps* realizados em 2008, analisando-se, por cada um dos meses do ano, a operação de maior valor contratada no mês, desde que maior ou igual a € 300 milhões.

Importa, ainda, salientar que, para além das situações referidas, se procedeu à análise das alterações ocorridas ao nível das "Orientações para a gestão da dívida directa do Estado", bem como nas normas internas e de procedimentos do IGCP.

Do resultado da análise dos processos inseridos na amostra, face às normas de procedimentos do IGCP aplicáveis, não se verificaram factos merecedores de reparo.

6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP

Com o agravamento da crise financeira internacional verificado no 4.º trimestre de 2008, na sequência da falência do banco Lehman Brothers, instalou-se um clima de desconfiança nos mercados, despertando o sentimento de que o risco de falência de algumas grandes instituições financeiras, até então consideradas *"too big to fail"*, não podia ser negligenciado.

Nesta conjuntura, a actuação do IGCP na gestão da dívida pública pautou-se, quase exclusivamente, por preocupações ligadas à gestão do risco de crédito, em especial através do cancelamento de derivados financeiros *(swaps* de taxa de juro), sobrepondo-se estas às preocupações com a performance da carteira.

Desta forma, porque se tornava indispensável reduzir a exposição a algumas contrapartes em termos de risco de crédito, foram submetidas à autorização da tutela as seguintes alterações às orientações para a gestão [1]:

- Remoção do limite superior da duração da carteira de dívida, o qual, nos temos das orientações, se encontrava fixado no valor correspondente ao da carteira *benchmark* acrescido de 0,75 anos;
- Suspensão dos limites individuais para aplicação de fundos junto da CGD e de outros soberanos da zona euro com *rating* AAA, à data fixados, respectivamente, em € 700 milhões (com possibilidade de alargamento para € 1.050 milhões em situações de enquadramento especial) e € 1.000 milhões (soberanos da zona euro com um *rating* mínimo de A-);
- Suspensão dos limites indicativos (indicadores complementares de risco) referentes ao perfil de *refixing*[2] da carteira face ao *benchmark*[3], estabelecidos em 10%, 15% e 20%, respectivamente para os prazos de 12, 24 e 36 meses.

Em consequência das operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no 4º trimestre, cujos resultados se dão conta no ponto 6.5.4, a carteira de dívida terminou o ano de 2008 com uma duração significativamente superior à do *benchmark*, detendo um posicionamento longo, essencialmente, nos prazos dos 10 e 30 anos.

No que se refere à performance da carteira, o posicionamento longo da mesma, num contexto de descida das taxas de juro, conduziu à obtenção de um desempenho desfavorável face ao *benchmark*, tal como à frente se refere no ponto 6.5.6.

6.5.3 – Operações de financiamento

No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazos, conforme já foi referido no ponto 6.2.1.1, foram criadas em 2008 as novas séries "OT 4,45% Junho 2018" e "OT 4,95% Outubro 2023", de que foram feitas emissões nos valores de € 6.273 e € 4.692,8 milhões, respectivamente, e foram reabertas outras três séries, lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões, no seu conjunto, no valor total de € 2.416,2 milhões.

[1] Despacho do SETF, de 12/11/08.

[2] Alteração da taxa de juro relativa a determinado período, em operações com taxa variável.

[3] Carteira de dívida pública ideal ou óptima, de acordo com as Orientações para a gestão aprovadas.

A emissão de uma nova OT no segmento dos 10 anos destinou-se a assegurar a manutenção de uma curva de rendimentos líquida, sendo este o prazo de referência do mercado de dívida pública da zona euro. Quanto à nova série emitida a 15 anos, constituiu também, segundo o IGCP, um elemento importante para assegurar a manutenção de uma curva de rendimentos líquida e proporcionar uma diversificação de crédito atractiva na parte longa da curva.

Relativamente à opção pela via sindicada para o lançamento das novas OT, continuou a justificar-se, à semelhança de anos anteriores, pela necessidade de assegurar à nova emissão um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, e pelo facto de permitir gerir a qualidade e a diversificação da base de investidores.

Os sindicatos foram integralmente constituídos pelos bancos que detinham o estatuto de Operadores Especializados em Valores do Tesouro (OEVT), sendo compostos por 5 *joint-lead managers*, que tomaram entre 80% e 85% do montante colocado, e por 11 *co-leads*, que subscreveram os valores remanescentes.

As comissões ascenderam a 15 pontos base, no caso da emissão dos 10 anos, e a 17,5 pontos base, na nova OT a 15 anos, constituindo o standard para as emissões de soberanos nos respectivos prazos.

Na selecção dos OEVT que integraram cada nível dos sindicatos, continuou a utilizar-se a metodologia habitualmente seguida, baseada na remuneração relativa de cada banco (relação entre as comissões recebidas e o seu nível de performance no mercado) e nas suas diferentes capacidades de *underwrinting* e de distribuição. Tal como em anos anteriores, foram ainda definidos alguns critérios exógenos de carácter qualitativo, envolvendo, designadamente, a rotação dos *joint lead managers* face a anteriores emissões sindicadas e a existência de um banco português na liderança de cada sindicato.

No âmbito das suas atribuições de gestão da dívida e da tesouraria do Estado, o IGCP passou a recorrer também à possibilidade de obter ou colocar fundos junto de outros soberanos da zona euro, aderindo ao sistema designado por *"Direct Dealing Between Sovereigns"*, que conta como participantes a Áustria, Alemanha, Bélgica, França, Finlândia, Irlanda e Holanda.

Segundo informação do IGCP, esta possibilidade reveste-se de particular interesse para o Estado, uma vez que, por um lado, permite minimizar o risco de crédito com a aplicação dos excedentes de tesouraria junto de outros soberanos e, por outro, constitui uma forma alternativa de obter liquidez de muito curto prazo.

A aderência ao sistema ocorreu na segunda metade do ano, tendo-se realizado, como já referido, seis operações de tomada de fundos junto dos tesouros da Áustria e Finlândia, no total de € 530 milhões, e uma operação de cedência de fundos à Bélgica, no valor de € 300 milhões.

6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros

À semelhança de anos anteriores, a contratação de instrumentos financeiros derivados destinou-se, essencialmente, a actuar sobre o posicionamento da carteira face à carteira de referência em termos de duração, tendo em conta os objectivos de custo e os limites de risco definidos nas orientações para a gestão aprovadas.

No ano em apreço foram contratadas 64 novas operações de *swaps* de taxa de juro (IRS), num valor total de € 16.937 milhões, bem como foram liquidados antecipadamente 58 *swaps* de taxa de juro, num

total de € 15.318 milhões. Associados às emissões em moeda não euro efectuadas no âmbito do programa ECP – *Euro Commercial Paper*, foram contratados 19 *swaps* de moeda (FX *swap*)[1], para cobertura de risco cambial, num total de € 3.045 milhões.

Em termos de portfolio, 96 operações, totalizando € 31.111 milhões, foram consideradas como derivados estratégicos, associados à gestão do risco de taxa de juro da carteira, na perspectiva do seu posicionamento face à carteira de referência, tendo 26 operações, no valor total € 1.144 milhões, sido consideradas como de *trading*[2]. Porque associados às respectivas emissões de papel comercial, os 19 *swaps* de moeda, no referido montante de € 3.045 milhões, foram considerados como derivados primários.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas em 2008, registou-se um ganho total líquido para o Estado no montante de € 549,8 milhões.

A maioria destes cancelamentos foi efectuada no 4.º trimestre, conforme já referido, na sequência da crise financeira despoletada com a falência do Lehman Brothers, com o objectivo de reduzir a exposição a algumas contrapartes em termos de risco de crédito. Os cancelamentos foram, sobretudo, de *swaps* contratados para cobertura de emissões de OT nos prazos mais longos, aproveitando o sentido de descida das taxas de juro verificado desde então. No referido trimestre, foram cancelados *swaps* com um valor nominal total de € 12.721 milhões, tendo destas operações resultado um ganho para o Estado no montante total líquido de € 541,5 milhões.

Relativamente aos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2008, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, representavam para o Estado, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), uma perda potencial de cerca de € 292,7 milhões.

No final do ano, a carteira do Estado de instrumentos financeiros derivados incluía contratos vivos com um valor nominal total de € 42 mil milhões, representando cerca de 36% do saldo total da dívida directa do Estado (39% no ano anterior).

6.5.4.1 – Derivados contratados com o Lehman Brothers

A carteira de derivados do IGCP integrava dois *swaps* de taxa de juro (IRS) contratados com o banco Lehman Brothers, ambos em 2007, com um valor nominal total de € 450 milhões, cujas principais características se apresentam no quadro seguinte:

[1] Do inglês *Foreign Exchange swap*, o que significa um swap de taxa de câmbio ou moeda.

[2] Operações que procuram tirar partido de oportunidades de mercado resultantes da volatilidade de curto prazo das taxas de juro.

Quadro VI.13 – Swaps contratados com o Lehman Brothers

(em milhões de euros)

N.º da operação	Tipo de derivado	Portfolio	Data-valor	Data de maturidade	Moeda	Nominal	Taxa de juro a pagar (%)	Taxa de juro a receber (%)	Contraparte
31142	IRS	Estratégico	13-Abr-07	13-Abr-12	EUR	200,0	4,309%	Euribor 6M	Lehm swp lon
32484	IRS	Estratégico	18-Jun-07	18-Jun-12	EUR	250,0	4,814%	Euribor 6M	Lehm swp lon

Face ao cenário de falência do Lehman Brothers, o IGCP, em primeiro lugar, suspendeu todas as transferências ou pagamentos para esta contraparte[1], até à adopção das medidas legalmente previstas nos contratos ISDA – *Internacional Swap Dealers Association*, relativamente a situações de falência[2].

Em execução das referidas medidas, procedeu-se à resolução antecipada do contrato ISDA celebrado com a contraparte, com efeitos reportados à data de 18/09/08, cessando os dois *swaps* existentes em carteira. Na sequência, foi apurado o valor de mercado desses dois *swaps*, reportado àquela data, tendo-se notificado a contraparte do montante apurado de € 2,81 milhões, a favor do Estado Português.

Tendo o Estado ficado titular de um crédito sobre o Lehman Brothers, no referido montante de € 2,81 milhões, foram desencadeadas as diligências necessárias à sua recuperação, atribuindo-se mandato a duas sociedades de advogados internacionais, uma sedeada em Londres e outra em Nova Iorque.

Acrescente-se que o Lehman Brothers detinha também, desde 2005, o estatuto de OEVT, tendo o seu desaparecimento reduzido a dimensão do grupo de OEVT para 15 bancos.

6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre os riscos estruturais, cuja ultrapassagem de limites carece de reporte e autorização da tutela, e sobre os indicadores complementares de risco, onde os limites indicativos funcionam apenas como alerta à gestão, tendo-se utilizado para o efeito os elementos fornecidos pelo sistema de informação de gestão do IGCP.

Os riscos estruturais compreendem o risco cambial, medido em termos de exposição primária e exposição líquida, o risco de refinanciamento, aferido pela percentagem da dívida a vencer a 12, 24 e 36 meses, o risco de taxa de juro, aferido pela duração modificada e o risco de crédito. Por sua vez, os indicadores complementares de risco compreendem a percentagem da dívida a vencer nos próximos 3 meses, os desvios da carteira face ao *benchmark* em termos de perfil de refinanciamento e de *refixing* e a percentagem da dívida a refixar nos próximos 7 dias.

A partir de tais elementos, procedeu-se à comparação dos valores assumidos por esses indicadores de risco para a carteira real com os correspondentes para a carteira de referência, tendo os desvios apurados sido confrontados com os limites fixados nas normas orientadoras para a gestão aprovadas pela tutela.

[1] Lehman Brothers Internacional (Europe), subsidiária inglesa do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers Holdings INC.

[2] Os dois swaps em carteira tinham por base um contrato ISDA, celebrado entre o IGCP e o Lehman Brothers Internacional (Europe) em 21/06/06.

6.5.5.1 – Riscos estruturais

No quadro seguinte apresentam-se os valores assumidos pela carteira de dívida ajustada em termos de exposição cambial primária (antes de *swaps*) e exposição cambial líquida (depois de *swaps*)[1]:

Quadro VI.14 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida

Moedas	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
Exposição cambial primária					
GBP	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	3%
JPY	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
USD	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	10%
Total	**0,3%**	**0,2%**	**0,2%**	**1,0%**	**20%**
Exposição cambial líquida					
GBP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
USD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
Total	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**10%**

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro, a exposição cambial primária ficou bastante aquém dos limites fixados nas orientações para a gestão, sendo nula a exposição cambial líquida da carteira.

No que respeita ao risco de refinanciamento, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de maturidades da dívida em termos acumulados, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence até determinado ano:

[1] A carteira de dívida ajustada refere-se ao conjunto de instrumentos que constituem a carteira da dívida directa do Estado incluindo derivados financeiros, com exclusão da dívida de retalho (certificados de aforro, consolidados e rendas perpétuas), promissórias e CEDIC.

Quadro VI.15 – Perfil de maturidades da dívida

Prazos	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
1 A	18,6%	15,1%	19,7%	19,8%	<=25%
2 A	25,6%	28,4%	26,2%	26,1%	<=40%
3 A	32,4%	40,8%	38,3%	37,9%	<=50%
4 A	45,0%	47,2%	44,6%	44,0%	-
5 A	51,5%	47,2%	51,1%	51,5%	-
6 A	58,3%	59,4%	57,5%	57,8%	-
7 A	63,9%	59,4%	57,5%	63,9%	-
8 A	70,5%	66,1%	64,0%	69,4%	-
9 A	76,4%	71,6%	69,4%	75,8%	-
10 A	83,2%	83,0%	82,7%	82,4%	-
11 A	86,6%	83,1%	82,7%	82,4%	-
+11 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fonte: IGCP.

Pela análise do quadro, verifica-se que foram respeitados os limites.

Relativamente ao risco de taxa de juro e, mais concretamente, à duração modificada, que representa a sensibilidade do valor de mercado da carteira de dívida ajustada a variações dos *yields* de mercado, as carteiras real e de referência registaram os seguintes valores no período em apreço:

Quadro VI.16 – Duração modificada

(em anos)

Data	Carteira real	Benchmark	Diferença
31-Dez-07	3,33	3,33	0,00
31-Mar-08	3,29	3,29	0,00
30-Jun-08	3,32	3,41	-0,09
30-Set-08	3,54	3,57	-0,03
31-Dez-08	4,59	3,46	1,13

Fonte: IGCP

Como se pode observar, até ao final do 3º trimestre de 2008, a duração da carteira real foi acompanhando a duração do *benchmark*, tendo-se cumprido os limites constantes das orientações para a gestão, os quais determinavam que a duração da carteira não se poderia afastar da duração do *benchmark* em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima.

No 4.º trimestre, em resultado das operações de cancelamento de *swaps* atrás mencionadas, a duração da carteira aumentou de forma significativa face ao *benchmark*, situando-se no final de 2008 em 4,59 anos contra 3,46 anos do *benchmark* (diferença de 1,13 anos). Esta situação foi permitida pelo facto do limite superior da duração da carteira ter sido suspenso, com a autorização da tutela, tal como se referiu no ponto 6.5.2.

No que respeita ao risco de crédito associado à carteira de instrumentos financeiros derivados, a percentagem de exposição da carteira sobre o limite global de risco de crédito definido nas normas orientadoras apresentou a seguinte evolução:

Quadro VI.17 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre
Carteira real	16,4%	22,7%	18,5%	14,6%

Fonte: IGCP.

Como se verifica, o limite global de exposição da carteira ao risco de crédito foi respeitado.

6.5.5.2 – Indicadores complementares de risco

No quadro seguinte apresenta-se a percentagem da carteira de dívida ajustada a vencer nos três meses seguintes:

Quadro VI.18 – Risco de refinanciamento – vencimentos a 3 meses

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limite)
Carteira real	6,4%	7,1%	4,0%	6,4%	10%

Fonte: IGCP.

Como se constata, foi respeitado o limite.

Quanto ao risco de refinanciamento, expresso pelos desvios da carteira ajustada face à carteira de referência, apresentou-se do seguinte modo:

Quadro VI.19 – Risco de refinanciamento – desvios face ao *benchmark*

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Bench-mark	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	Bench-mark	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	Bench-mark	Desvio (cumula-tivo)	Carteira real	Bench-mark	Desvio (cumula-tivo)	
1 A	18,6%	18,8%	-0,2%	15,1%	13,5%	1,6%	19,7%	14,9%	4,8%	19,8%	16,0%	3,8%	-
2 A	7,0%	6,9%	-0,1%	13,3%	12,3%	2,6%	6,5%	5,5%	5,8%	6,3%	5,3%	4,8%	-
3 A	6,8%	5,8%	0,9%	12,4%	12,4%	2,7%	12,1%	12,0%	5,8%	11,8%	11,6%	4,9%	[-15%, +15%]
4 A	12,6%	12,6%	0,9%	6,4%	11,9%	-2,8%	6,3%	11,5%	0,6%	6,1%	11,2%	-0,2%	-
5 A	6,5%	12,1%	-4,7%	0,0%	4,1%	-6,9%	6,5%	12,8%	-5,7%	7,5%	13,2%	-5,9%	-
6 A	6,8%	6,7%	-4,6%	12,2%	11,1%	-5,7%	6,4%	5,3%	-4,7%	6,3%	5,2%	-4,8%	[-10%, +10%]
7 A	5,6%	5,6%	-4,6%	0,0%	0,0%	-5,7%	0,0%	0,0%	-4,7%	6,1%	6,1%	-4,8%	-
8 A	6,6%	6,6%	-4,6%	6,7%	6,7%	-5,7%	6,5%	6,5%	-4,7%	5,5%	4,4%	-3,7%	-
9 A	5,9%	4,7%	-3,4%	5,5%	4,4%	-4,6%	5,4%	4,3%	-3,6%	6,4%	5,1%	-2,4%	-
10 A	6,8%	5,6%	-2,2%	11,4%	9,1%	-2,3%	13,3%	12,1%	-2,4%	6,6%	7,4%	-3,2%	-
11 A	3,4%	0,8%	0,4%	0,1%	0,1%	-2,3%	0,0%	0,0%	-2,4%	0,0%	0,0%	-3,2%	[-8%, +8%]
+11 A	13,4%	13,9%	-0,1%	16,8%	14,5%	0,0%	17,3%	14,9%	0,0%	17,7%	14,5%	0,0%	-

Fonte: IGCP.

Como se pode verificar pela análise do quadro, foram respeitados os limites estabelecidos nas orientações para a gestão.

No que respeita ao limite subjacente ao perfil semanal de refixing, apresenta-se no quadro seguinte a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence (no caso de dívida a taxa fixa) no prazo de uma semana:

Quadro VI.20 – Risco de taxa de juro – perfil semanal de refixing

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limite)
Carteira real	**0,4%**	**0,1%**	**0,9%**	**1,0%**	**4%**

Fonte: IGCP

De acordo com informação do IGCP reportada à tutela, este limite indicativo foi pontualmente ultrapassado nos meses de Fevereiro, Abril e Agosto de 2008, devido à concentração nestas datas de refixings de *swaps* de taxa de juro.

Por último, quanto ao perfil relativo de refixing (carteira vs. *benchmark*), apresenta-se no quadro seguinte a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence em cada um dos anos:

Quadro VI.21 – Risco de taxa de juro – desvios face ao *benchmark*

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Bench-mark	Desvio (cumu-lativo)	Carteira real	Bench mark	Desvio (cumu-lativo)	Carteira real	Bench mark	Desvio (cumu-lativo)	Carteira real	Bench mark	Desvio (cumu-lativo)	
1 A	21,3%	21,9%	-0,7%	20,1%	19,1%	1,0%	22,0%	21,9%	0,1%	18,0%	22,7%	-4,7%	<=10%
2 A	11,6%	11,5%	-0,5%	16,3%	15,4%	1,8%	10,8%	9,8%	1,1%	7,4%	8,5%	-5,8%	<=15%
3 A	9,8%	8,8%	0,4%	14,4%	14,4%	1,8%	13,1%	13,1%	1,2%	12,9%	13,7%	-6,6%	<=20%

Nota: Estes limites foram suspensos no 4.º trimestre de 2008.

Fonte: IGCP.

Como se pode constatar, os desvios observados entre as carteiras real e de referência ficaram dentro dos limites constantes das orientações, tendo acabado por não se revelar necessária a suspensão deste limite indicativo no último trimestre de 2008.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2008 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção da situação atrás referida quanto ao limite indicativo do perfil semanal de refixing.

6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre o desempenho global da carteira de dívida pública em 2008, aferido através da taxa interna de rendibilidade e pela avaliação das condições de financiamento obtidas, medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira de referência, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo IGCP.

No quadro seguinte evidencia-se o desempenho global da carteira de dívida ajustada, aferido através do indicador taxa interna de rendibilidade:

Quadro VI.22 – Desempenho global da carteira – Taxa interna de rendibilidade anualizada

Taxa interna de rentabilidade	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Total ano 2008
Carteira real	6,87%	-6,70%	11,62%	19,03%	7,40%
Benchmark	6,87%	-6,57%	12,16%	16,68%	7,02%
Diferença (pontos base)	0	-13	-54	235	38

Fonte: IGCP.

Este indicador traduz a noção de custo económico global da manutenção da carteira de dívida por parte do Estado e evidencia o custo dos juros e dos restantes fluxos ocorridos no período, bem como as variações do valor de mercado da carteira resultantes das oscilações das taxas de juro e de câmbio.

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano de 2008, o custo da carteira foi superior ao do *benchmark*, em 38 pontos base, sendo assim desfavorável o desempenho da carteira face à carteira de referência.

Esta performance negativa da carteira decorreu, segundo o IGCP, das medidas de gestão tomadas no 4.º trimestre, para redução da exposição ao risco de crédito, sendo a mesma justificada pelo *"(...) posicionamento longo da carteira (versus benchmark) nas maturidades mais longas (sobretudo no bucket dos 10 e 30 anos) associado à descida acentuada das taxas observada nessas maturidades no final de 2008"*.

Relativamente às condições de financiamento obtidas pelo Estado, apresenta-se no quadro seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à *Euribor*[1]:

[1] Os *spreads* são apresentados face à curva *swap* numa base de *all-in-cost*, ou seja, incluem as comissões de emissão, e resultam da ponderação por maturidade e montante, sendo reportados com base na data de transacção.

Quadro VI.23 – Custo do financiamento nas emissões

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		Benchmark		Carteira real		Benchmark	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	**11 060**	**-63,0**	**3 237**	**-53,4**	**5 003**	**-75,3**	**3 340**	**-68,4**
Repo financiamento	8 244	-11,3	-	-	345	-10,0		
Linhas crédito	602	4,3	-	-	424	0,2		
Financ c/prazo BENCH	-	-	3 237	-53,4	-	-	3 340	-68,4
BT 23 JAN 2009	1 337	-65,7	-	-	504	-79,4	-	-
BT 19 SET 2008	294	-55,3	-	-	514	-64,3	-	-
BT 20 MAR 2009	584	-76,1	-	-	1 067	-74,7	-	-
BT 21 NOV 2008	-	-	-	-	677	-79,4	-	-
BT 22 MAI 2009	-	-	-	-	1 473	-74,9	-	-
Médio/longo prazo	**3 000**	**0,8**	**1 588**	**-12,8**	**4 540**	**5,1**	**6 286**	**-3,9**
OT 4,45% JUN 2018	3 000	0,8	-	-	1 240	-5,3	-	-
OT 4,95% OUT 2023	-	-	-	-	3 000	6,7	-	-
OT 4,10% ABR 2037	-	-	-	-	300	11,7	-	-
OT 4,00% ABR 2013 BENCH	-	-	954	-25,8	-	-	2 796	-22,3
OT 4,45% JUN 2018 BENCH	-	-	634	-2.9	-	-	2 654	1,1
OT 4,15% ABR 2023 BENCH	-	-	-	-	-	-	836	5,7
Total	**14 060**	**-3,5**	**4 824**	**-20,4**	**9 543**	**1,3**	**9 626**	**-5,9**

Emissões	3.º Trimestre				4.º Trimestre			
	Carteira real		Benchmark		Carteira real		Benchmark	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	**13 829**	**-77,9**	**6 486**	**-67,1**	**7 767**	**-134,0**	**4 620**	**-120,1**
Repo financiamento	4 862	-2,3	-	-	-	-	-	-
ECP e Linhas crédito	4 815	-8,9	-	-	3 540	-97,6	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	6 486	-67,1	-	-	4 620	-120,1
BT 23 JAN 2009	503	-60,9	-	-	676	-153,2	-	-
BT 20 MAR 2009	634	-79,0	-	-	576	-99,7	-	-
BT 21 NOV 2008	527	-55,5	-	-	-	-	-	-
BT 22 MAI 2009	-	-	-	-	631	-150,5	-	-
BT 18 SET 2009	1 082	-101,1	-	-	541	-149,4	-	-
BT 17 JUL 2009	1 405	-82,2	-	-	-	-	-	-
BT 20 NOV 2009	-	-	-	-	1 803	-133,5	-	-
Médio/longo prazo	**3 900**	**0,8**	**7 021**	**-4,9**	**1 941**	**25,8**	**1 553**	**12,5**
OT 4,45% JUN 2018	2 033	-3,8	-	-	-	-	-	-
OT 4,95% OUT 2023	868	17,4	-	-	825	31,6	-	-
OT 4,375% JUN 2014	1 000	-20,2	-	-	-	-	-	-
OT 5,45% SET 2013	-	-	-	-	1 116	12,8	-	-
OT 4,00% ABR 2013 BENCH	-	-	3 202	-26,2	-	-	797	-4,4
OT 4,45% JUN 2018 BENCH	-	-	3 043	-0,3	-	-	756	20,7
OT 4,15% OUT 2023 BENCH	-	-	776	11,0	-	-	-	-
Total	**17 729**	**-5,7**	**13 507**	**-7,9**	**9 708**	**1,0**	**6 173**	**-2,4**

Fonte: IGCP.

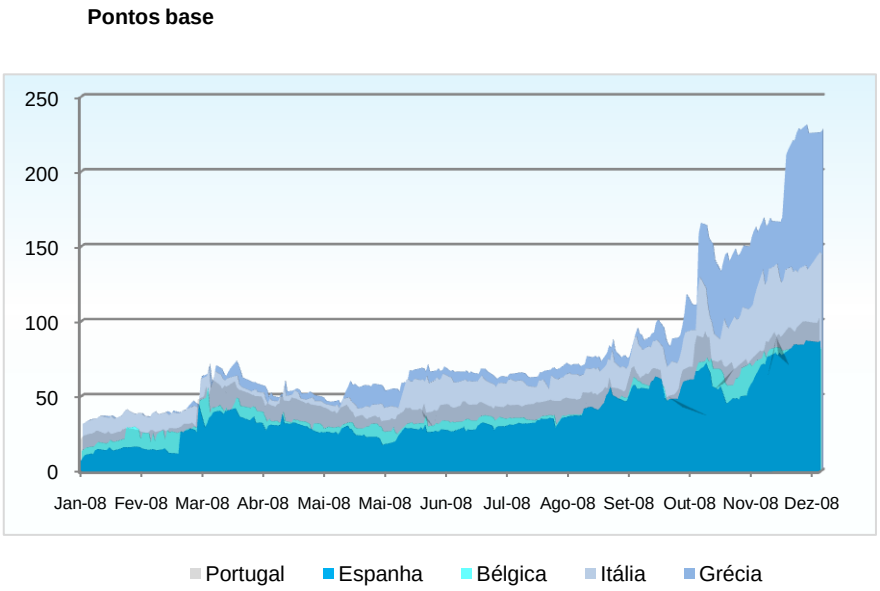
Como se pode constatar pela análise dos quadros supra, no total do financiamento, a carteira real obteve sempre piores níveis de custo nas emissões face às obtidas pelo *benchmark*, em consequência, fundamentalmente, das piores condições registadas nas emissões de dívida de médio e longo prazo.

Nas emissões ao longo do ano da carteira real, são de destacar os níveis obtidos no 4.º trimestre, onde um alargamento favorável de *spreads* registado nas emissões de curto prazo, particularmente visível nos BT, foi acompanhado por um alargamento desfavorável de *spreads* nas emissões de longo prazo (OT).

Por instrumento de dívida, os BT continuam a ser o instrumento da carteira real com o nível de custo mais favorável face à curva *swap*, chegando a atingir na parte final de 2008 níveis negativos na ordem dos 150 pontos base.

No que se refere às OT, assistiu-se a um alargamento significativo dos *spreads* face ao referencial da dívida alemã, à semelhança do que sucedeu com a generalidade dos títulos soberanos da zona euro, tal como se pode constatar no gráfico seguinte:

Gráfico VI.1 – *Spreads* de títulos a 10 anos face ao Bund alemão



Dados: yields em mercado secundário; Fonte: IGCP.

Em 2008, o *spread* da OT a 10 anos face ao Bund alemão passou de +21 para +103 pontos base, tendo esta evolução decorrido, segundo o IGCP, do agravamento da crise financeira internacional, verificado na segunda metade do ano, e da subsequente fuga dos investidores para activos mais seguros e líquidos, como os títulos alemães, em detrimento de outros títulos soberanos da zona euro.

Na globalidade do ano, o *spread* médio das emissões da carteira real face às taxas *swap* situou-se em -1,4 pontos base, traduzindo uma perda considerável face aos níveis de 2007, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro VI.24 – Evolução dos *spreads* médios das emissões reais

(em pontos base)

Carteira real	2006	2007	2008
Spread face à curva swap ponderado por montante a maturidade	-1,2	-13,0	-1,4

Fonte: IGCP.

O custo orçamental[1], bem como o custo *cash-flow*[2] da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2008, os seguintes:

Quadro VI.25 – Custo orçamental e custo *cash-flow*

(em milhões de euros)

Ano de 2008	Carteira real	Benchmark	Diferença
Custo orçamental	3 864,1	3 795,4	68,7
Custo cash-flow	3 930,4	4 010,5	-80,1

Fonte: IGCP.

Como se pode observar, o custo orçamental da carteira real situou-se num nível superior ao do *benchmark* em cerca de € 68,7 milhões, tendo-se verificado a situação inversa em termos de custo *cash-flow*, com a carteira real a apresentar um custo inferior em cerca de € 80,1 milhões.

O Ministro das Finanças e o IGCP, ouvidos sobre o presente ponto 6.5, referiram, nas suas respostas, nada ter a acrescentar.

[1] Inclui os juros pagos e recebidos em cada ano e as comissões de emissão (as mais e menos valias na emissão ou no resgate não entram no cômputo deste custo).

[2] Este custo é calculado numa base de *accruals* (especialização de exercício), entrando no seu cômputo, para além dos juros periodificados e comissões de emissão, a periodificação de mais e menos valias de emissão, os ganhos e perdas financeiras apurados na amortização antecipada de dívida e no fecho de operações de derivados e as flutuações cambiais das posições em moeda externa (dívida e derivados) atribuídas ao exercício (decorrentes da reavaliação de fim de período).

6.6 – Produto de empréstimos e sua aplicação

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2008 totalizou cerca de € 91.744,5 milhões, valor que inclui € 1.600,7 milhões resultantes da emissão de certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), no início de 2009, dentro do período complementar de dívida pública[1], conforme se dá conta no Quadro VI.2.

Nestes termos, considerando o montante que transitou em saldo do ano anterior, depositado na conta "Produto de empréstimos 2007 - HB", bem como os valores que deram entrada na tesouraria do Estado ao abrigo da LOE/2008, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma lei ascendeu a cerca de € 92.376,1 milhões, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.26 – Produto de empréstimos públicos

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)		%	Produto
Produto de empréstimos - 2008	(a)	99,3	91 774 497 132,41
Produto de empréstimos 2007 - HB	(b)	0,7	601 576 946,81
Total (1)+(2)		**100,0**	**92 376 074 079,22**

a) Inclui € 1.600.675.732,19 relativo ao produto de emissões realizadas no período complementar de 2008.

b) Montante que corresponde ao valor que transitou em saldo de 2007.

6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

Confrontando o valor relativo à emissão de empréstimos em 2008 e no respectivo período complementar inscrito no "Mapa XXIX - Movimento da dívida pública" da CGE, que totaliza € 91.810,2 milhões, com os valores do produto inscritos nas contas do Tesouro, € 91.774,5 milhões, apuraram-se diferenças no montante global de € 35,7 milhões.

As diferenças resultam, no essencial, do facto de no referido mapa serem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, não sendo tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, bem como empréstimos que não geram fluxos financeiros, como se apresenta no quadro seguinte:

[1] O período complementar está previsto no n.º 6.º artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 6 de Março (decreto-lei de execução orçamental). De referir que, por lapso, no Relatório da CGE/2008 é citado o artigo 90.º deste decreto, quando deveria ser indicado o 9.º.

Quadro VI.27 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2008

(em euros)

Designação	Mapa XXIX - Movimento da dívida pública (valor nominal)			Valores		Produto
	Emissões em 2008	Per. Compl. 2008	Total	a deduzir	a acrescer	
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(3)-(4)+(5)
Dívida em moeda euro (1)	**87 168 592 639,06**	**1 600 675 732,19**	**88 769 268 371,25**	**202 532 348,91**	**166 806 417,90**	**88 733 542 440,24**
OT 1977 - Nacional. e Exp.	376 163,46		376 163,46	(a) 376 163,46		0,00
Obrigações do Tesouro	13 382 040 000,00		13 382 040 000,00	(b) 144 483 579,20	(c) 133 744 035,80	13 371 300 456,60
Bilhetes do Tesouro	14 827 842 930,78		14 827 842 930,78			14 827 842 930,78
CEDIC	38 398 794 964,68	1 600 675 732,19	39 999 470 696,87			39 999 470 696,87
Linhas de crédito	5 105 535 000,00		5 105 535 000,00			5 105 535 000,00
Certificados de Aforro	1 427 662 480,10		1 427 662 480,10	(d) 14 206 627,00	(e) 33 062 382,10	1 446 518 235,20
Repos	12 755 455 658,65		12 755 455 658,65			12 755 455 658,65
ECP	1 227 419 462,14		1 227 419 462,14			1 227 419 462,14
Promissórias	43 465 979,25		43 465 979,25	(a) 43 465 979,25	0,00	0,00
Dívida em moeda não euro (2)	**3 040 954 692,17**	**0,00**	**3 040 954 692,17**	**0,00**	**0,00**	**3 040 954 692,17**
ECP	3 040 954 692,17		3 040 954 692,17			3 040 954 692,17
Total (1)+(2)	**90 209 547 331,23**	**1 600 675 732,19**	**91 810 223 063,42**	**202 532 348,91**	**166 806 417,90**	**91 774 497 132,41**

(a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros.

(b) Menos-valias apuradas na emissão.

(c) Mais-valias apuradas na emissão.

(d) Produto de emissão de Certificados de aforro de 2008 só entregue em 2009.

(e) Emissões de certificados de aforro verificadas em 2007 cujo produto só foi entregue em 2008.

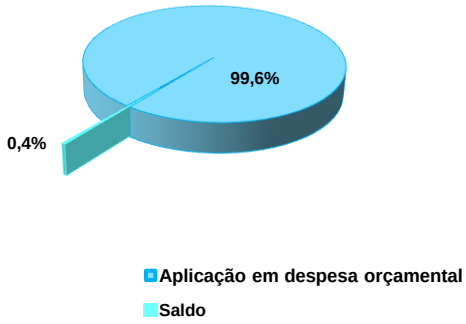
6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução

As quantias entradas na Tesouraria do Estado através da emissão de empréstimos públicos e a sua afectação à execução orçamental não são forçosamente coincidentes. O produto dos empréstimos é inicialmente registado em contas no homebanking e, posteriormente, na medida das necessidades de financiamento da execução orçamental, contabilizado como receita orçamental. As quantias arrecadadas que não são afectas ao financiamento da execução orçamental geram um saldo, que será afecto à execução orçamental do ano seguinte.

No ano em apreço, como se deu conta anteriormente, do montante depositado na Tesouraria do Estado susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2008 (€ 92.376,1 milhões)[1], 99,6% foi utilizado no financiamento de despesa orçamental, que ascendeu a € 91.986,8 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2009 cerca de € 389,3 milhões, o equivalente a 0,4% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2008, como se apresenta no gráfico seguinte:

[1] Ver Quadro VI.26.

Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos



No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos valores do produto de empréstimos públicos, bem como a sua aplicação em despesa orçamental e operações específicas do Tesouro, em 2008 e 2007:

Quadro VI.28 – Evolução do produto e sua aplicação

(em euros)

		Produto (1)	Aplicação do produto			Saldo para ano seguinte
			Despesa orçamental (2)	OET (3)	Total (4)=(2)+(3)	(5)=(1)-(4)
Anos	2008	(a) 92 376 074 079,22	91 986 816 511,12	0,00	91 986 816 511,12	389 257 568,10
	2007	(b) 92 188 253 232,89	91 134 605 627,08	(c) 452 070 659,00	91 586 676 286,08	601 576 946,81
Variação	Valor	187 820 846,33	852 210 884,04	- 452 070 659,00	400 140 225,04	- 212 319 378,71
	%	0,2	0,9	-100,0	0,4	-35,3

(a) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2008. Ver Quadro VI.26.

(b) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2007, ver Parecer CGE/2007, ponto 6.6.2.

(c) Valor utilizado ao abrigo da respectiva Leis do Orçamento do Estado. Inclui o valor utilizado no período complementar.

Verifica-se que em 2008 o produto dos empréstimos públicos sofreu um acréscimo pouco significativo (0,2%) em relação ao ano anterior, tendo sido aplicado em despesa orçamental mais € 852,2 milhões (0,9%) do que no ano anterior. Importa, no entanto, salientar que a LOE/2008, ao contrário das LOE de anos anteriores, não permitiu o pagamento de despesas relativas a "assunção de passivos e de regularização de responsabilidades" por operações específicas do Tesouro. Assim, no ano em apreço as despesas em causa foram pagas através de dotação inscrita no capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, estando desta forma reflectidas na despesa orçamental do ano.

Em 2008, o produto dos empréstimos convertido em receita orçamental para financiar a execução orçamental foi classificado da seguinte forma:

Quadro VI.29 – Produto de empréstimos convertido em receita orçamental

(em euros)

Produto de empréstimos públicos		Aplicação		Diferença
Instrumento	**Valor**	**CGE - Mapa I - Receita dos serviços integrados, por classificação económica**		
		Grupo 02 - Títulos a Curto Prazo		
Bilhetes do Tesouro	14 827 842 930,78			
Linhas de crédito	5 105 535 000,00	Sociedades Financeiras	33 916 253 051,57	601 576 946,81
Repos (a)	13 357 032 605,46			
ECP - Moeda nacional	1 227 419 462,14			
CEDIC (b)	39 999 470 696,87	Adm. Pública – Adm. Central - Estado	40 211 790 075,58	- 212 319 378,71
ECP - Moeda estrangeira	3 040 954 692,17	Resto do mundo - União europeia	3 040 954 692,17	0,00
		Grupo 03 - Títulos a Médio e Longo Prazos		
Obrigações do Tesouro	13 371 300 456,60	Sociedades Financeiras	13 371 300 456,60	0,00
Certificados de Aforro	1 446 518 235,20	Famílias	1 446 518 235,20	0,00
Total	**92 376 074 079,22**	**Total**	**91 986 816 511,12**	**389 257 568,10**

(a) Inclui o valor de € 601.576.946,81 que transitou em saldo de 2007.

(b) Inclui produto de CEDIC emitido no período complementar de 2008.

No ano em apreço, ao contrário do que tinha acontecido em 2007, o produto obtido na emissão de CEDIC foi correctamente classificado no capítulo 12 "Passivos Financeiros", Grupo 02 – "Títulos a curto prazo", embora por um valor superior ao devido, e integralmente incluído em "Administração Pública – Administração Central - Estado". Ora, tratando-se de títulos tomados por serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais, deveriam ter sido classificados fazendo a distinção por "Sociedades e quase-sociedades não financeiras"[1] e "Administração Pública – Administração Central – Serviços e fundos autónomos", de forma a respeitar o classificador económico das receitas e despesas públicas.

Importa ainda referir que o produto dos empréstimos, quer sejam de médio e longo prazo, quer sejam de curto prazo, incluindo CEDIC e certificados de aforro, é contabilizado numa única conta - "Produto de empréstimos 2008 – Homebanking", podendo inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros, quando não são convertidas na íntegra em receita orçamental.

No ano em análise, como se apresenta no quadro anterior, a receita orçamental convertida em "Títulos a curto prazo", "Administração Pública – Administração Central - Estado", que resulta (ou que deveria resultar) da emissão de CEDIC é superior em € 212,3 milhões ao respectivo produto, incluindo o período complementar, o que significa que este valor não resulta da emissão daqueles títulos, mas do produto que transitou em saldo do ano anterior, decorrente da emissão de Repos[2] no período complementar de 2007.

Desta forma, recomenda-se, mais uma vez, a criação de contas, por tipo de dívida e investidor, de modo a viabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros.

No exercício do contraditório, a DGO refere que foi tomada nota *"(...) da observação quanto à classificação do produto da emissão de CEDIC no artigo "Estado", pelo que tomaremos as providências necessárias no sentido de estornar os movimentos já contabilizados em 2009 para os "Serviços e Fundos Autónomos (SFA)" e "Sociedades e quase sociedades não financeiras", de acordo com a discriminação que*

[1] O classificador económico não distingue "Públicas" e "Privadas".

[2] Como já foi referido, no período complementar de 2007 foram emitidos Repos no valor de € 2.651.711.626,49.

solicitaremos ao IGCP relativamente aos títulos tomados por SFA's e entidades públicas empresariais (EPE).". Relativamente à errada conversão do produto da emissão de Repos no período complementar de 2007 em receita orçamental, a DGO não se pronunciou.

Sobre o presente ponto 6.6, o Ministro das Finanças refere, na sua resposta, não ter observações adicionais aos esclarecimentos e comentários efectuados pelos seus serviços, tendo o IGCP mencionado não ter qualquer reparo a fazer.

6.7 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública

6.7.1 – Dotações orçamentais/despesa efectuada

No ano em apreço, os valores requisitados para fazer face a amortizações e encargos correntes da dívida ascenderam a € 91.157.291.237, mais € 462.987.157,46 (+0,5%) do que em 2007. Este aumento deve-se, na sua maior parte, aos valores requisitados para fazer face às amortizações que apresentam um acréscimo de € 296.400.378,51. Mas, também os encargos correntes da dívida contribuíram para o aumento dos valores requisitados, apresentando um acréscimo de € 166.586.778,95 (+ 3,5% do que no ano transacto), evolução que se deve ao aumento de 3,4% da despesa com juros e de 23,0% da despesa com os outros encargos correntes.

Salienta-se que os valores referidos correspondem a valores líquidos, tendo o valor total requisitado para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida, ascendido a € 92.225.770.802. Contudo, o IGCP, efectuou uma reposição abatida nos pagamentos no valor total de € 1.068.479.565, sendo € 123.482.783,66 relativos a juros, € 2.120.442,32 a outros encargos correntes e, a sua maior parte, 88,2% do valor reposto (€ 942.876.339,02) a passivos financeiros.

A reposição em causa foi realizada em 19 de Janeiro do corrente ano, ou seja, em data posterior à fixada pela DGO[1]. De acordo com a documentação recolhida junto do IGCP, este justificou a tardia devolução dos montantes *"(...) com as especificidades próprias inerentes ao apuramento dos valores"* e, por sua iniciativa, a reposição foi contabilizada com data-valor de 31 de Dezembro de 2008[2].

Sobre esta matéria, a DGO, no exercício do contraditório, confirma o relatado, referindo que *"(...) entendeu relevar o incumprimento do prazo estabelecido por parte do IGCP, (...), não implicando este facto a realização de qualquer diligência contabilística".* Trata-se efectivamente de uma reposição não abatida nos pagamentos, não contabilizada como tal, e por essa razão não retroagida a 31 de Dezembro de 2008.

No que respeita à classificação destas despesas, mais uma vez, não foi respeitado o esquema de classificação das amortizações e encargos com a dívida pública, previsto no código de classificação económica das despesas públicas[3]. Com efeito, nos últimos anos, tem sido utilizada apenas uma classificação económica para os Passivos Financeiros (10.03.03 – Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo – Soc. Financeiras - Bancos e outras instituições financeiras) e, igualmente, para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras), não sendo feitas as distinções previstas, no citado diploma, ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, no que respeita aos passivos financeiros, e ao nível das rubricas, no que respeita aos

[1] Circular A n.º 1338, de 01/04/2008.

[2] Segundo a DGO, o reporte ao último dia de 2008 é possível porque os fundos estavam na tesouraria do Estado a esta data.

[3] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

juros[1]. Deste modo, não são correctamente identificados os sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, bem como o tipo de passivos objecto de amortização.

Tal procedimento implica distorções, na medida em que o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo, conduz a que não seja evidenciada esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazos. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros, gera distorções ao nível da consolidação de contas do Sector Público Administrativo.

Sobre esta matéria o IGCP no ano transacto, em sede de contraditório, referiu que *"No âmbito da elaboração do Orçamento do Estado para 2009, foi efectuado o desdobramento dos Juros da Dívida Pública e dos Passivos Financeiros (...)"* adequado e a DGO referiu e apresentou os desdobramentos que constam da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2009, acrescentando que estava a estudar com o IGCP a possibilidade de apresentar a mesma especificação dos encargos da dívida já na CGE de 2008, o que, contudo, não aconteceu.

Desta forma, em 2008, não houve alterações significativas em relação a 2007, mantendo-se assim a recomendação formulada em Pareceres anteriores de que é necessário que o princípio da especificação seja evidenciado quer nos mapas do Orçamento quer nos correspondentes mapas da Conta.

No âmbito do contraditório, o IGCP e a DGO referem apenas que esta recomendação foi acolhida em 2009.

Os montantes inscritos anualmente na CGE[2], de que se deu conta anteriormente, e que correspondem aos valores requisitados ao OE para fazer face a amortizações e encargos correntes da dívida, não são coincidentes com os valores da despesa efectuada registada na conta de gerência do "IGCP – Encargos da dívida", onde assumem valores superiores.

As razões das diferenças apontadas anualmente entre os valores inscritos na CGE e os da conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida" resultam de, nos valores apresentados na CGE, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta "IGCP - Encargos da dívida", não sendo consideradas as despesas pagas utilizando saldos de dotações de anos anteriores, as despesas de juros reembolsadas pela DGTF, as amortizações efectuadas pelo FRDP com receitas das privatizações, bem como os juros corridos[3], e nos dois últimos anos, os rendimentos obtidos em aplicações de tesouraria utilizados no pagamento de juros[4]. No quadro seguinte dá-se conta das dotações orçamentais, despesa efectuada e respectivas diferenças, no último quinquénio.

[1] No que respeita aos encargos correntes da dívida, o actual classificador económico apenas distingue, ao nível do Subagrupamento, Juros da dívida pública (03.01.00) e Outros encargos correntes da dívida pública (03.02.00).

[2] Valores inscritos entre 2004 e 2008, no Capº. 07 - Gestão da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças.

[3] Juros pagos ao IGCP pelos subscritores, contados desde a data do último vencimento de juros até à data da subscrição, a fim de que no vencimento seguinte seja recebida a totalidade dos juros correspondentes ao período em causa.

[4] LOE/2008 e LOE/2007, artigos 124.º e 116.º, respectivamente, n.º 3, alínea c).

Quadro VI.30 – Evolução da despesa com amortizações e encargos correntes da dívida no último quinquénio

(em euros)

Amortizações e encargos	2004	2005	2006	2007	2008
Amortizações					
Dotações orçamentais do ano	28 247 744 602,00	44 940 921 404,89	49 755 022 794,19	85 975 212 445,47	86 271 612 823,98
Saldos a repor nos cofres no Estado	- 851 108,40	- 11 703 018,02			
Reposição de dotações de anos anteriores (a)		- 55 418 081,98			
Utilização de dotações de anos anteriores	11 745 641,39	56 230 600,73	720 017,72	674 727,21	25 713,80
FRDP	710 000 000,00	659 927 800,00	1 205 000 000,00	754 493 652,80	470 451 657,44
Total amortizações (1)	**28 968 639 134,99**	**45 589 958 705,62**	**50 960 742 811,91**	**86 730 380 825,48**	**86 742 090 195,22**
Juros					
Dotações orçamentais do ano	3 722 151 038,40	3 936 965 538,65	4 365 622 888,00	4 694 994 199,06	4 856 038 855,34
Saldos a repor nos cofres do Estado	- 580 831,34	- 2,81	- 8 591,28		
Dotações orçamentais do ano não utilizadas	- 84 652,14	- 61 937,24	- 80 308,89	- 79 112,06	- 78 970,64
Utilização de dotações de anos anteriores	2 823 497,70	90 667,48	68 077,17	84 707,53	81 797,34
Juros corridos	56 719 603,69	55 721 917,89	102 372 249,07	107 478 912,75	30 135 799,25
Juros obtidos em aplicações tesouraria				8 921 422,97	32 922 219,46
Valores recebidos da DGTF	7 692 274,90	6 162 420,50	6 955 557,28	3 922 652,36	282 728,71
Total juros (2)	**3 788 720 931,21**	**3 998 878 604,47**	**4 474 929 871,35**	**4 815 322 782,61**	**4 919 382 429,46**
Outros encargos					
Dotações orçamentais do ano	18 000 300,00	30 500 100,00	30 979 091,75	24 097 435,01	29 639 557,68
Saldos a repor nos cofres do Estado	- 50 138,20	- 18 596,31			
Total outros encargos (3)	**17 950 161,80**	**30 481 503,69**	**30 979 091,75**	**24 097 435,01**	**29 639 557,68**
Total (1)+(2)+(3)	**32 775 310 228,00**	**49 619 318 813,78**	**55 466 651 775,01**	**91 569 801 043,10**	**91 691 112 182,36**

(a) Situação que ocorreu apenas em 2005. O IGCP procedeu à reposição de montantes requisitados indevidamente em anos anteriores ao OE. Ver Parecer sobre a CGE/2005, Cap. VI, ponto 6.7.2.

Concretamente, em 2008, como se apresenta no quadro anterior, a despesa com amortizações e encargos correntes da dívida ascendeu a € 91.691,1 milhões, tendo o IGCP requisitado ao OE cerca de € 91.157,3 milhões para fazer face a essas despesas. A diferença em causa (€ 533,8 milhões), no essencial, resulta das amortizações realizadas pelo FRDP, que explicam 88,1% da diferença apontada, e também dos juros recebidos em aplicações de tesouraria (6,2%) e juros corridos (5,6%).

No ano em apreço, no Relatório da CGE é apresentada uma explicação relativa a estas diferenças, quer para os juros quer para as amortizações, o que vem ao encontro de recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores Pareceres. Contudo, no que respeita às amortizações, é de referir que os valores evidenciados nesse Relatório estão em milhões de euros não sendo, por isso, evidenciado o valor que o IGCP utilizou em 2008 e que respeita a verbas requisitadas em anos anteriores (€ 25.713,8), o qual consta do mapa da conta de gerência do IGCP "Encargos de Amortizações da Dívida Pública a cargo do IGCP"[1], que integra pela primeira vez a CGE.

O mesmo acontece no caso dos juros, em que não são evidenciados no Relatório os valores requisitados em anos anteriores e utilizados em 2008 (€ 81.797,34), nem os valores requisitados no ano em apreço que ficaram na posse do Instituto (€ 78.970,64), assim como o montante reembolsado pela DGTF, com verbas provenientes do Capítulo 60 (€ 282.728,71), relativo a juros apurados e pagos pelo IGCP referentes a emissões efectuadas no ano em apreço do empréstimo interno amortizável "OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações".

[1] Mapa n.º 26-D da CGE/2008, Volume II, Tomo I. Este mapa no que respeita à dívida em moeda não euro não distingue médio/longo prazo de curto prazo, embora o faça para a dívida em moeda euro.

No caso dos juros, é referido no Relatório da CGE que *"Em 2008, o IGCP recebeu de juros cerca de 63,1 milhões de euros…"* sendo *"30,2 milhões na qualidade de subscritor de OT"*. No entanto, em 2008, o Instituto recebeu dos subscritores € 65.612.520,57, dos quais apenas utilizou € 8.916.810,26, ficando a maior parte na sua posse. O IGCP utilizou em 2008 valores recebidos dos subscritores em 2007, no valor de € 21.218.988,99. Ou seja, o valor mencionado no Relatório da CGE não corresponde a valores recebidos em 2008, como indicado, mas ao valor utilizado no ano, parte dos quais (70,4%) recebidos em 2007 e o remanescente recebido em 2008.

No Relatório[1] é ainda mencionado que o IGCP recebeu de juros *"32,9 milhões de aplicações de disponibilidades"* e que *"O somatório dos juros recebidos (63,1 milhões de euros) e dos fundos requisitados ao orçamento do Estado (4.856,0 milhões), aplicados no pagamento dos juros, perfaz 4.919,1 milhões, que é precisamente o valor da conta de gerência."*. Como se dá conta no quadro anterior, não é esse valor, mas € 4.919,4 milhões, como está também demonstrado no mapa n.º 26-C da CGE. A diferença em causa reside, no essencial, em não serem considerados os valores recebidos da DGTF para o pagamento de juros e, residualmente, pela diferença entre os valores de anos anteriores utilizados no ano em apreço e os valores requisitados no ano e não utilizados, como se referiu anteriormente.

Ainda no que respeita às diferenças apontadas, no caso dos juros, há também a registar o facto do IGCP ter utilizado[2], no pagamento destas despesas, receitas obtidas em depósitos à ordem e aplicações de tesouraria, no valor total de € 32,9 milhões. Porém o valor obtido nas aplicações de tesouraria ascendeu a cerca de € 34,0 milhões, tendo o Instituto utilizado € 1,1 milhões no pagamento de juros remuneratórios, como se apresenta:

(em euros)

Juros obtidos em Aplicações de Tesouraria:	
Juros Depósitos à Ordem	339 425,07
Juros Depósitos à Ordem Estrangeiro	13 113,85
Juros de Aplicações de Tesouraria	33 638 782,66
Total de Juros obtidos (1)	33 991 321,58
Juros Remuneratórios Pagos (2)	- 1 069 102,12
Total (1)+(2)	**32 922 219,46**

Relativamente ao pagamento de juros remuneratórios é de referir que em 2008, o IGCP remunerou contas caucionadas abertas no homebanking[3], tendo para o efeito utilizado parte do valor obtido em aplicações de tesouraria.

Por último, é de referir que os valores das amortizações apresentados diferem, igualmente, dos valores do "Mapa XXIX - Movimento da dívida pública" da CGE, como se evidencia no quadro seguinte:

[1] Relatório da CGE/2008, Volume I, Encargos da Dívida Pública, pág. 132.

[2] Nos termos da LOE/2008, artigo 116.º n.º 3 alínea c).

[3] Contas de cauções abertas com valor superior a € 25.000.

Quadro VI.31 – Quadro comparativo – Amortizações

(em euros)

Amortizações	CGE - Mapa XXIX - Movimento da dívida pública [a]	IGCP - Conta de gerência (Despesa efectuada)	Diferenças
	(1)	(2)	(1) – (2)
Em moeda euro	84 795 128 148,76	84 362 672 293,20	432 455 855,56
Dívida de curto prazo	72 482 750 485,08	72 482 750 485,08	0,00
Certificados de Aforro	2 279 880 660,28	2 279 880 660,28	0,00
Dívida de M/Longo prazo	10 032 497 003,40	9 600 041 147,84	432 455 855,56
Em moeda não euro	2 262 269 889,84	2 379 417 902,02	- 117 148 012,18
Dívida de curto prazo	2 200 946 531,77	2 200 946 531,77	0,00
Dívida de M/Longo prazo	61 323 358,07	178 471 370,25	- 117 148 012,18
Total	**87 057 398 038,60**	**86 742 090 195,22**	**315 307 843,38**

a) Não inclui o valor dos resgates de promissórias efectuadas no ano que totalizou € 23,4 milhões.

Com efeito, da comparação entre os valores inscritos nos referidos mapas observa-se uma diferença de € 315,3 milhões, a qual resulta do facto de no mapa XXIX as amortizações serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às vencidas no ano, enquanto que no mapa da conta de gerência estão reflectidos os prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a "encargos pagáveis"[1], e ainda os fluxos líquidos de *swaps*, como se quantifica de seguida:

(em euros)

Amortizações	
Em moeda euro	432 455 855,56
Títulos M/L prazo	
Utilização de saldos de anos anteriores	- 99,76
Prémios nas amortizações	- 2 727 200,00
Descontos nas amortizações	1 232 800,00
Fluxos de *swaps*	433 950 355,32
Em moeda não euro	- 117 148 012,18
Títulos M/L prazo	
Utilização de saldos de anos anteriores	- 25 614,04
Fluxos de swaps	- 117 122 398,14
Total	**315 307 843,38**

6.7.2 – Evolução das amortizações e encargos correntes com a dívida

A análise das amortizações e encargos correntes da dívida a que se procede de seguida é realizada, com base nos valores constantes das contas de gerência do IGCP[2]. Desta forma, no quadro seguinte apresentam-se os montantes despendidos em amortizações e encargos correntes da dívida no ano em análise, bem como a respectiva evolução relativamente ao ano anterior.

[1] Valores que não estão evidenciados no mapa do "XXIX - Movimento da dívida pública em 2008", por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

[2] Não são considerados, contudo, os juros corridos por não constituírem encargo do Estado.

Quadro VI.32 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Amortizações/Encargos	2007	2008	Variação	
			Valor	%
Amortizações	86 730 380 825,48	86 742 090 195,22	11 709 369,74	0,0
Juros (a)	4 707 843 869,86	4 889 246 630,21	181 402 760,35	3,9
Outros encargos	24 097 435,01	29 639 557,68	5 542 122,67	23,0
Total	**91 462 322 130,35**	**91 660 976 383,11**	**198 654 252,76**	**0,2**

(a) Excluídos os juros corridos.

Como se pode observar, as amortizações e encargos correntes da dívida aumentaram cerca de € 198,7 milhões relativamente a 2007, sendo de salientar que este aumento foi motivado quase exclusivamente pelo aumento dos juros, responsáveis por 91,3% daquele acréscimo. Todavia, os valores indicados no quadro anterior relativos às amortizações e juros merecem uma análise pormenorizada na medida em que não correspondem aos encargos efectivamente pagos aos detentores da dívida pública.

A LEO[1] no seu artigo 6.º, n.º 4º, estabelece, como excepção à regra da não compensação, a *"(...) possibilidade de os fluxos associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com regras próprias estabelecidas no presente diploma (...)"*. Contudo, nem na sua redacção inicial nem nas que resultaram das alterações ocorridas, tais regras foram definidas no âmbito da LEO.

Esta lacuna na legislação tem sido ultrapassada anualmente através das Leis do Orçamento do Estado[2] sendo no ano em apreço através do artigo 116.º, n.º 3, que estabelece que *"As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa"* e relativamente às receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado serão *"(...) abatidas às despesas da mesma natureza"*. O mesmo artigo da LOE/2008, n.º 3, alínea d) determina que o cumprimento destas regras *"(...) não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas"*.

Igualmente, é de realçar que a lei de enquadramento orçamental determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da CGE, no seu artigo 75.º, n.º 7, que *"(...)a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, devendo o seu conteúdo, bem como o dos restantes mapas, evidenciar, conforme os casos, as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação."*.

A Conta Geral do Estado de 2008 passou a incluir dois mapas da conta de gerência "IGCP - Encargos da dívida", os Mapas n.ºs 26-C e 26-D[3] a que já se fez referência, os quais espelham, respectivamente, a despesa com juros e amortizações, de forma discriminada, bem como o resultado das operações de derivados, vindo ao encontro das recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres.

É ainda de realçar que nos dois últimos anos (2007 e 2008) o referido artigo da LOE inclui também uma alínea[4] que pretende alargar a referida excepção ao princípio da "não compensação", ao

[1] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[2] Não se compreende que as regras de contabilização das operações de derivados financeiros dependam da sua definição anual, na Lei do Orçamento do Estado.

[3] Mapas que integram a CGE, Volume II, Tomo I – Elementos informativos diversos.

[4] No que respeita à LOE/2008 alínea c) do n.º 3 do art. 116º e no que respeita à LOE/2007 alínea c) do n.º 3 do art. 124.º.

estabelecer que *"as receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado (...)"* abatendo-as também às despesas com juros da dívida pública directa do Estado. Contudo, não se tratando de fluxos financeiros directamente associados a operações de gestão da dívida pública directa, mas de juros recebidos por aplicações de disponibilidades de tesouraria, não é possível a sua inclusão em tal excepção, por não integrarem a previsão da LEO.

Sobre esta matéria o IGCP, no exercício do contraditório, refere que *"(...) procede à contabilização individualizada de todos os fluxos financeiros gerados pela gestão da dívida pública, estando por conseguinte assegurada a transparência das operações."* Contudo, independentemente de estar devidamente demonstrada a utilização de tais valores no pagamento de despesa, quer no relatório da CGE, quer em mapas da conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida", considera-se que estes não se enquadram na excepção prevista na LEO e, assim, a utilização das referidas receitas nos fins referidos consubstancia violação dos princípios da não compensação e da não consignação estabelecidos na LEO.

Pelos motivos apontados, recomenda-se que a Assembleia da República diligencie para que tal norma, que permite a realização de tais compensações, não seja incluída em futuras Leis do Orçamento do Estado.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP em 2008, os resultados dos *swaps*, bem como os montantes efectivamente pagos aos investidores, de amortizações e juros.

Quadro VI.33 – Amortizações e juros, e resultados de swaps

(em euros)

Valores pagos/Resultados das operações de derivados		Amortizações	Juros (a)
Em moeda euro	(1)=(2)-(3)	84 362 672 293,20	4 862 415 713,08
Pagamento aos investidores	(2)	84 796 622 648,52	4 887 773 720,27
Resultados líquidos operações	(3)	433 950 355,32	25 358 007,19
Em moeda não euro	(4)=(5)-(6)	2 379 417 902,02	26 830 917,13
Pagamento aos investidores	(5)	2 262 295 503,88	20 832 252,65
Resultados líquidos operações	(6)	- 117 122 398,14	- 5 998 664,48
Total (1)+(4)		**86 742 090 195,22**	**4 889 246 630,21**

(a) Excluídos os juros corridos.

Fonte: IGCP.

Como se pode verificar da leitura do quadro anterior, os resultados das operações de derivados financeiros reflectidas nas amortizações foram positivos, permitindo uma redução da despesa de € 316,8 milhões. Situação idêntica ocorreu com as operações reflectidas na despesa com juros, que se traduziu numa diminuição da despesa em € 19,4 milhões.

6.7.2.1 – Amortizações

No ano em apreço, as despesas com amortizações aumentaram cerca de € 11,7 milhões, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.34 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações		2007		2008		Variação	
		Montante	%	Montante	%	Montante	%
Em moeda euro	(1)=(2)+(3)+(4)-(5)	86 640 796 920,07	99,9	84 362 672 293,20	97,3	- 2 278 124 626,87	-2,6
Dívida de curto prazo	(2)	77 869 944 537,69	89,8	72 482 750 485,08	83,6	- 5 387 194 052,61	-6,9
Dívida de M/L Prazo	(3)	7 580 862 589,67	8,7	10 033 991 503,16	11,6	2 453 128 913,49	32,4
Certificados de Aforro	(4)	1 260 576 685,18	1,5	2 279 880 660,28	2,6	1 019 303 975,10	80,9
Fluxos de *swaps*	(5)	70 586 892,47	0,1	433 950 355,32	0,5	363 363 462,85	514,8
Em moeda não euro	(6)=(7)+(8)-(9)	89 583 905,41	0,1	2 379 417 902,02	2,7	2 289 833 996,61	2 556,1
Dívida de curto prazo	(7)	-	-	2 200 946 531,77	2,5	2 200 946 531,77	…
Dívida de M/L Prazo	(8)	61 458 455,90	0,1	61 348 972,11	0,1	- 109 483,79	-0,2
Fluxos de *swaps*	(9)	- 28 125 449,51	0,0	- 117 122 398,14	-0,1	- 88 996 948,63	316,4
Total (1)+(6)		**86 730 380 825,48**	**100,0**	**86 742 090 195,22**	**100,0**	**11 709 369,74**	**0,0**

Gráfico VI.3 – Evolução das amortizações no último quinquénio

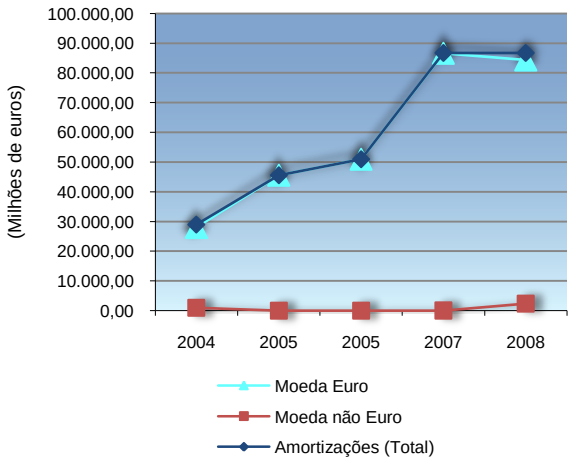
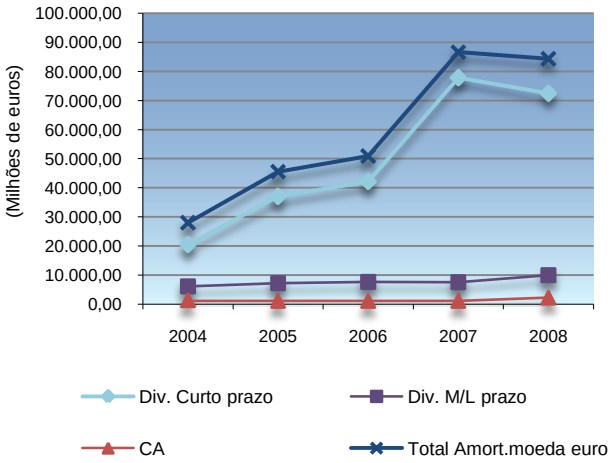


Gráfico VI.4 – Evolução das amortizações em moeda euro no último quinquénio



Como se pode observar, nos últimos anos as amortizações de dívida em moeda não euro têm pouquíssimo peso no total amortizado em cada ano. Contudo, em 2008, registou-se um aumento significativo quando comparado com 2007 (+ € 2.200,9 milhões), em resultado da amortização de títulos de curto prazo (ECP) emitidos em 2008. No que respeita às amortizações de médio e longo prazo continuam a apresentar um peso pouco significativo e ligeiramente inferior ao ano anterior.

As amortizações em moeda euro, como se pode observar nos gráficos anteriores, apresentam valores muito expressivos e com tendência crescente desde o início da década, que se acentuou significativamente nos últimos anos, em que a curva ganhou forte inclinação, motivada pelas

amortizações de dívida de curto prazo. No entanto, no ano em apreço, contrariamente, regista-se uma diminuição destas amortizações, cujo impacto é um pouco atenuado pelo aumento das amortizações de dívida de médio e longo prazo e dos certificados de aforro.

De qualquer forma, a amortização de dívida de curto prazo em moeda euro continua a assumir um peso preponderante no cômputo das amortizações realizadas no ano (83,6%), cifrando-se em cerca de € 72.482,8 milhões, sendo que cerca de 53,0% deste valor diz respeito a CEDIC, 22,5% a REPOS, e 15,3% a bilhetes do Tesouro.

As amortizações de CEDIC apresentam um peso significativo no total da dívida de curto prazo amortizada no ano, apresentando uma evolução positiva em relação ao ano anterior, o mesmo acontecendo com as emissões, como se pode observar no quadro seguinte:

Quadro VI.35 – Evolução dos CEDIC

(em euros)

Anos / CEDIC	2004	2005	2006	2007	2008
Emissões (a)	11 495 117 808,43	14 317 731 157,29	19 525 068 019,17	30 795 836 213,65	39 999 470 696,87
Amortizações	10 644 107 639,76	14 874 516 927,65	18 521 824 380,73	29 669 187 304,64	38 387 419 111,89
Evolução (b)					
Emissões	-5,9%	24,6%	36,4%	57,7%	29,9%
Amortizações	-10,5%	39,7%	24,5%	60,2%	29,4%

(a) Inclui o valor das emissões realizadas no ano, acrescidas das eventualmente realizadas no respectivo período complementar.

(b) Comparações realizadas entre o ano n e o ano n.º 1.

O aumento das emissões de bilhetes do Tesouro (+ 42,5%), em 2008, não se reflectiu nas amortizações, as quais foram ligeiramente inferiores a 2007 (-€ 258,0 milhões), em resultado da diminuição das emissões em 2007, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.36 – Evolução de bilhetes do Tesouro

(em euros)

Anos / BT	2004	2005	2006	2007	2008
Emissões (a)	12 670 397 765,07	15 762 696 825,04	12 502 533 459,55	10 402 969 717,32	14 827 842 930,78
Amortizações	5 841 827 644,00	14 265 147 017,73	15 039 422 056,57	11 313 174 784,04	11 055 166 580,92
Evolução (b)					
Emissões (%)	199,2%	24,4%	-20,7%	-16,8%	42,5%
Amortizações (%)(c)	…	144,2%	5,4%	-24,8%	-2,3%

a) Inclui o valor das emissões realizadas no respectivo período complementar.

(b) Comparações realizadas entre o ano n e o ano n-1.

(c) O programa de emissão de bilhetes do Tesouro iniciou-se em 2003, ano em que não ocorreram amortizações.

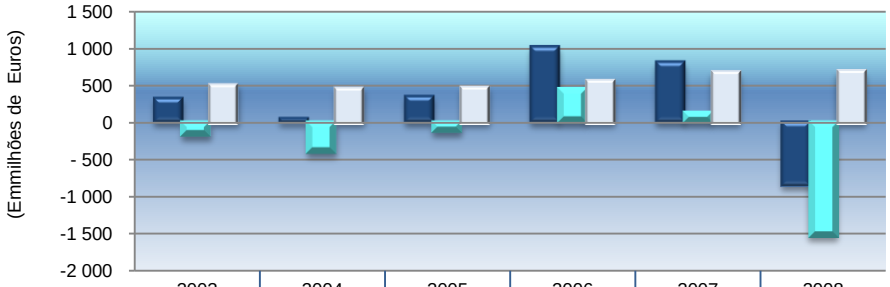
Relativamente às amortizações de dívida de médio e longo prazo em moeda euro que sofreram um acréscimo na ordem de 32,4% (+ € 2.453,1 milhões do que em 2007), totalizando € 10.034,0 milhões, valor que representa 11,6% do total amortizado no ano e que respeita, na sua grande maioria (88,7%), à amortização de OT, destacando-se a amortização das OT 3,25JUL2008 e OT 3,95JUN2008.

No entanto, a despesa com amortizações de médio e longo prazo está sobreavaliada em € 214,5 milhões, em virtude de se encontrar incorrectamente classificada, como encargo da dívida pública, a aquisição pelo Estado das unidades de participação (tipo A) do Fundo Margueira. A despesa associada a esta operação foi contabilizada não como activo (no agrupamento 09), mas como passivo financeiro (no agrupamento 10), estando por essa razão as amortizações sobreavaliadas naquele montante[1].

No tocante às amortizações dos certificados de aforro, apresentam um aumento muito significativo, 80,9% (+ € 1.019,3 milhões do que em 2007), ascendendo a € 2.279,9 milhões. A evolução registada na amortização destes títulos prende-se com as alterações verificadas na forma de remuneração[2], as quais ocorreram no início de 2008, em paralelo com a criação de uma nova série (Série C)[3].

A nova série tem características diferentes da anterior, revelando-se menos atractiva para o investidor, o que originou uma redução das subscrições. Paralelamente, as alterações ocorridas na série B conduziram a um resgate de títulos muito superior ao que ocorreu em anos anteriores. Desta forma, ao longo do ano em apreço, os certificados de aforro tiveram um contributo líquido negativo para o financiamento público, na medida em que os resgates foram superiores ao somatório dos juros capitalizados com as novas subscrições, como se pode observar no gráfico seguinte:

Gráfico VI.5 – Variação do stock dos CA



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Variação do stock	317789688	48793988,97	343002898,3	1003373271	800530647,6	-852218180,2
Subscrições Líquidas	-182408283	-411469586,5	-130141964,9	445902740,4	127642745,7	-1534008681
Capitalização de juros	500197970,9	460263575,5	473144863,3	557470530,6	672887902	681790501

No exercício do contraditório, o Ministro das Finanças refere que *"(…) a série C de certificados de aforro, criada em Janeiro de 2008, tem cumprido os objectivos que presidiram à sua criação, (…)"* e que *"(…) as alterações ocorridas permitiram alinhar a remuneração deste instrumento de financiamento com a de outros instrumentos de financiamento de que a República dispõe (…)."*.

Salienta-se que não estão em causa os objectivos que presidiram à criação da nova série, nem o seu cumprimento, mas apenas a evolução do *stock* destes títulos, a qual resultou das alterações ocorridas na forma de remuneração da série B, que ocorreram em simultâneo com a criação da série C. Concretamente sobre esta evolução o Ministro das Finanças não se pronunciou.

[1] Esta matéria é desenvolvida no Capítulo VII – Património Financeiro, deste Parecer.

[2] Portaria n.º 73-B/2008, de 23 de Janeiro.

[3] Série C, criada pela Portaria n.º 73-A/2008, de 23 de Janeiro.

Por último, importa referir o contributo do FRDP (receitas das privatizações) para as amortizações realizadas no ano, representando no ano em apreço apenas 0,54% do total das amortizações, como se observa no quadro seguinte:

Quadro VI.37 – Amortizações/amortizações realizadas pelo FRDP

(em euros)

Anos	2004	2005	2006	2007	2008
Amortizações	28 968 639 134,99	45 589 958 705,70	50 960 742 811,91	86 730 380 825,48	86 742 090 195,22
FRDP	710 000 000,00	659 927 800,00	1 205 000 000,00	754 493 652,80	470 451 657,44
FRDP/Amortizações	2,45%	1,45%	2,36%	0,87%	0,54%
Evolução [a]					
Amortizações no ano	-1,6%	57,4%	11,8%	70,2%	0,0%
Amortizações FRDP	8 173,8%	-7,1%	82,6%	-37,4%	-37,6%

(a) Comparações realizadas entre o ano n e o ano n-1.

6.7.2.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em análise, os encargos correntes da dívida pública totalizaram € 4.918,9 milhões, sendo superiores ao ano precedente em cerca de € 186,9 milhões, conforme se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.38 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2007	2008	Variação	
			Valor	%
Juros [a]	4 707 843 869,86	4 889 246 630,21	181 402 760,35	3,9
Outros encargos	24 097 435,01	29 639 557,68	5 542 122,67	23,0
Total	**4 731 941 304,87**	**4 918 886 187,89**	**186 944 883,02**	**4,0**

(a) Excluídos os juros corridos.

O acréscimo registado nos encargos correntes da dívida (+ 4,0%) deve-se, quase exclusivamente, ao aumento das despesas com os juros, que representam 97,0% desse acréscimo. Contudo, também as despesas relativas aos "Outros encargos correntes da dívida" sofreram um acréscimo de 23,0%, quando comparadas com as despesas da mesma natureza ocorridas em 2007.

6.7.2.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, discriminados por dívida em moeda euro e não euro, nos anos de 2007 e 2008, e respectiva evolução:

Quadro VI.39 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros (a)		2007		2008		Variação	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda euro	**(1)=(2)+(3)+(4)+(5)-(6)**	**4 687 896 016,15**	**99,6**	**4 862 415 713,08**	**99,5**	**174 519 696,93**	**3,7**
Consolidada	(2)	552 978,85	0,0	545 858,16	0,0	- 7 120,69	-1,3
Dívida de curto prazo	(3)	503 179 166,87	10,7	577 933 612,43	11,8	74 754 445,56	14,9
Dívida de M/L prazo	(4)	3 528 793 821,26	75,0	3 470 394 352,42	71,0	- 58 399 468,84	-1,7
Certificados de aforro	(5)	827 559 260,36	17,6	838 899 897,26	17,2	11 340 636,90	1,4
Fluxos de *swaps*	(6)	172 189 211,19	3,7	25 358 007,19	0,5	- 146 831 204,00	- 85,3
Em moeda não euro	**(7)=(8)+(9)-(10)**	**19 947 853,71**	**0,4**	**26 830 917,13**	**0,5**	**6 883 063,42**	**34,5**
Dívida de curto prazo	(8)	0,00	0,0	2 188 762,25	0,0	2 188 762,25	…
Dívida de M/L prazo	(9)	22 860 472,90	0,5	18 643 490,40	0,4	- 4 216 982,50	-18,4
Fluxos de *swaps*	(10)	2 912 619,19	0,1	- 5 998 664,48	-0,1	- 8 911 283,67	- 306,0
Total (10)=(1)+(7)		**4 707 843 869,86**	**100,0**	**4 889 246 630,21**	**100,0**	**181 402 760,35**	**3,9**

(a) Excluídos os juros corridos.

O acréscimo das despesas com juros, em 2008, deriva do aumento do stock da dívida[1], sendo de salientar a forte predominância dos juros em moeda euro, que representam 99,5% do total destes encargos, situação que está naturalmente associada ao peso relativo da dívida em moeda euro no montante global da dívida directa.

Os juros relativos à dívida em moeda euro aumentaram 3,7% quando comparados com 2007, passando de € 4.687,9 milhões para € 4.862,4 milhões, no ano em análise, valor que reflecte os fluxos de *swaps*.

Relativamente aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2008 e escriturados na totalidade como "despesa efectuada"[2], que ascenderam a € 838,9 milhões, representam, relativamente a 2007, um aumento de apenas 1,4%, muito inferior ao observado em anos anteriores[3], o que se deve essencialmente, às já referidas alterações introduzidas na forma de remuneração dos CA.

No que respeita aos juros da dívida de médio e longo prazo em moeda euro, totalizaram € 3.470,4 milhões, assumindo assim o maior peso relativo no total dos juros regularizados em 2008, sendo de realçar que o montante indicado inclui juros vencidos do empréstimo interno amortizável "OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações", no valor de cerca de € 286,9 milhares, resultantes do recálculo dos valores definitivos das indemnizações, dos quais cerca de 98,5% (€ 282,7 milhares) foram reembolsados através de dotação inscrita no Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Os juros pagos aos investidores de dívida de médio e longo prazo em moeda euro com maior peso são os que respeitam às OT, que no ano de 2008 ascenderam a € 3.395,8 milhões e representam 97,9% dos juros em causa, assumindo também o maior peso no total dos juros pagos no ano (69,5%), valores que resultam do elevado peso das OT no total da dívida directa.

[1] Conforme ponto 6.3, deste Parecer.

[2] Esta despesa tem como contrapartida parcial a receita fiscal decorrente do IRS retido e a receita creditícia correspondente aos juros capitalizados, líquidos de imposto.

[3] Em 2007 os juros aumentaram 20,9% em relação ao ano anterior e, em 2006, aumentaram 18% em relação a 2005.

No que se refere aos juros da dívida em moeda euro de curto prazo ascenderam a € 577,9 milhões, dos quais 62,4% respeitam a bilhetes do Tesouro, despesa que registou um acréscimo de € 50,8 milhões em relação a 2007.

Os CEDIC representam cerca de 25,8% dos juros da dívida em moeda euro de curto prazo, sendo de salientar que os juros destes certificados aumentaram em relação ao ano transacto em cerca de € 40 milhões, como resultado do aumento que se vem verificando nas emissões.

No tocante às despesas com juros da dívida em moeda não euro, os valores pagos aos investidores são inferiores aos do ano anterior em € 2,0 milhões, em resultado de uma diminuição da despesa com juros de médio e longo prazos (- € 4,2 milhões), conjugada com o facto de ter sido emitida dívida de curto prazo em moeda não euro (ECP) que originou uma despesa de € 2,2 milhões.

Em resultado do baixo crescimento do PIB, o peso dos juros neste agregado manteve-se inalterado em relação aos valores homólogos de 2007. Já juros e amortizações apresentam um peso no PIB inferior aos que apresentavam no ano anterior, o que se explica pelo reduzido aumento do valor das amortizações, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.40 – Peso dos juros e amortizações no PIB

(em milhões de euros)

Anos	Juros [a] (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB [b] (4)	Juros +Amort./PIB (5)=(3)/(4)	Juros/PIB (6)=(1)/(4)
2007	4 707,8	86 730,4	91 438,2	163 190	56,0%	2,9%
2008	4 889,2	86 742,1	91 631,3	166 197	55,1%	2,9%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Fonte: CGE/2008.

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes, verificou-se uma diminuição de 0,1 pontos percentuais, em resultado dos juros terem tido um acréscimo percentual inferior ao registado nas despesas correntes. Por seu turno, dado que as receitas efectivas registaram uma diminuição, o peso dos juros naquele agregado sofreu um acréscimo de 0,5 pontos percentuais, como se evidencia:

Quadro VI.41 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas

(em milhões de euros)

Anos	Juros [a]	Despesas correntes [b]	Receitas efectivas [b]	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2007	4 707,8	41 296,4	40 939,0	11,4%	11,5%
2008	4 889,2	43 172,5	40 856,4	11,3%	12,0%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Fonte: CGE/2008.

6.7.2.2.2 – Outros encargos correntes com a dívida

As despesas registadas em "Outros encargos correntes da dívida" distribuem-se por duas alíneas, tendo sido registados € 1.396,48 na alínea A) "Diferenças de Câmbio", e na alínea B) "Despesas com serviços da dívida pública" € 18.128.161,20.

Na alínea A) é inscrito o saldo desfavorável das diferenças de câmbio que decorrem de pagamentos realizados em moeda diferente do euro. No ano em apreço, estas despesas são bastantes inferiores às observadas em 2007, em virtude de nesse ano ter ocorrido um pagamento em moeda estrangeira não acautelado no valor de € 84.955,72, pagamento que explica, no essencial, o valor de 2007, bem como o seu decréscimo em 2008.

Ao analisar os valores inscritos na alínea B), verifica-se que os montantes efectivamente aplicados em despesas com serviços da dívida representam apenas 61,2%, correspondendo o remanescente à comissão de gestão do IGCP indevidamente considerada como tendo a mesma natureza e empolando estes encargos, como se dá conta no quadro seguinte:

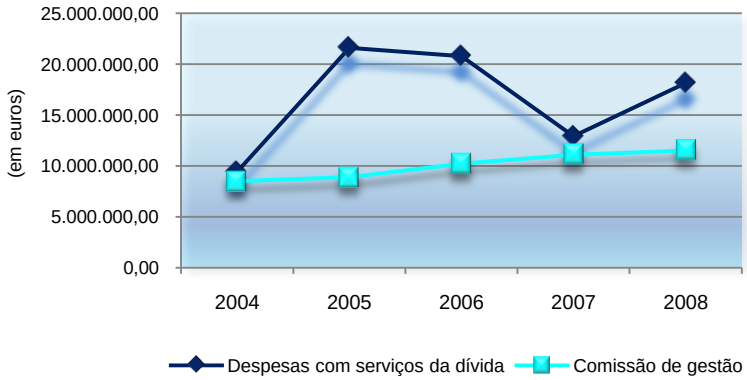
Quadro VI.42 – Evolução dos "Outros encargos correntes da dívida" inscritos na alínea B)

(em euros)

Anos	Total (1)=(2)+(3)	Despesas com serviços da dívida		Comissão de gestão	
		Valor (2)	%	Valor (3)	%
2004	17 949 944,00	9 449 944,00	52,6	8 500 000,00	47,4
2005	30 481 428,17	21 581 428,17	70,8	8 900 000,00	29,2
2006	30 979 091,75	20 779 091,75	67,1	10 200 000,00	32,9
2007	24 012 534,67	12 912 534,67	53,8	11 100 000,00	46,2
2008	29 638 161,20	18 128 161,20	61,2	11 510 000,00	38,8
Variação (%)	**Média anual**	**17,7**		**7,9**	
	2008/2007	**40,4**		**3,7**	

Fonte: Conta de gerência IGCP – Encargos da dívida, dos respectivos anos.

Gráfico VI.6 – Evolução das despesas inscritas na alínea B)



A forma de fixação e de contabilização da referida comissão está prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º2 do art.º 25.º dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, que determina que o seu valor será fixado em cada ano por despacho do Ministro das Finanças, entre um mínimo de 0,1‰ e um máximo de 0,15‰ do *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior[1].

A determinação do seu valor, em permilagem do stock da dívida pública, tem merecido reservas por parte do Tribunal de Contas, salientando-se, mais uma vez, que anualmente o IGCP tem efectuado reposições significativas[2] do valor não utilizado, o que demonstra que não faz sentido a forma como esta comissão é fixada, acrescendo-a anualmente, de modo a acompanhar a evolução do *stock* da dívida, quando as verbas necessárias ao funcionamento do Instituto não têm (não têm que ter) um acréscimo proporcional.

Por outro lado, conforme também já várias vezes salientado, a inclusão da comissão de gestão nos outros encargos da dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica "4.1.0 – Operações da dívida pública" as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

Nestes termos, é de reiterar a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição e evolução das despesas com serviços da dívida em 2007 e 2008:

Quadro VI.43 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em euros)

Despesas com serviços da dívida pública	2007		2008		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas bancárias	0,00	0,0	8,40	0,0	8,40	…
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	198,51	0,0	94,72	0,0	- 103,79	-52,3
Despesas c/depósitos por TPA	248,30	0,0	218,29	0,0	- 30,01	-12,1
Comissões - Pagamento de encargos moeda euro	(a) 5 458,66	0,0	8 363,47	0,0	2 904,81	53,2
Comissão AforroNet	4 680,65	0,0	9 370,45	0,1	4 689,80	100,2
Comissões por pagamento de encargos em moeda não euro	(a) 8 391,15	0,1	9 615,42	0,1	1 224,27	14,6
Despesas com liquidações	1 702,90	0,0	32 712,87	0,2	31 009,97	1 821,0
Despesas c/Euroclear	61 791,27	0,5	39 032,41	0,2	- 22 758,86	-36,8
Despesas diversas (Bolsa, anúncios)	4 805,44	0,0	79 156,12	0,4	74 350,68	1 547,2
Despesas de *rating*	369 166,41	2,9	365 561,68	2,0	- 3 604,73	-1,0
Despesas c/expedição de extractos de certificados de aforro	615 000,33	4,8	621 325,08	3,4	6 324,75	1,0
Comissões pagas à CVM	2 231 051,21	17,3	2 090 408,71	11,5	- 140 642,50	-6,3
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT (b)	5 005 270,29	38,8	5 022 295,51	27,7	17 025,22	0,3
Comissões por emissão de dívida em moeda euro	4 604 769,55	35,7	9 849 998,07	54,3	5 245 228,52	113,9
Total	**12 912 534,67**	**100,0**	**18 128 161,20**	**100,0**	**5 215 626,53**	**40,4**

(a) Valores alterados durante a realização de auditoria por se ter constatado que em 2007 a comissão anual paga ao CITI em USD tinha sido erradamente registada em "Comissões - Pagamento de encargos em moeda euro.

(b) Inclui comissão fixa e variável abatida de juros compensatórios e comissão de serviço recebida. Salienta-se que as regras de cálculo da comissão fixa e variável foram alteradas em Maio de 2008.

Fonte: Conta de Gerência "IGCP – Encargos da dívida pública" - Mapas do "Desenvolvimento dos encargos da dívida pública", dos respectivos anos.

[1] Em 2008, a comissão foi fixada pelo Despacho n.º 9212/2008, de 13 de Março, DR, 2ª Série, de 31 de Março.

[2] De referir que a comissão de gestão é requisitada e inscrita nos "outros encargos da dívida", aliena B), na conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida pública" e posteriormente transferida para o IGCP (Conta de gerência "IGCP – Funcionamento"). Em 2008 foi reposto cerca de € 1,8 milhões, o equivalente a 15,6% da comissão atribuída no ano.

Como se pode observar, as despesas em análise sofreram um acréscimo significativo (+ 40,4%) e, muito embora englobem um conjunto extenso de encargos, cerca de 97,1% concentra-se apenas em três tipos de despesas: comissões por emissão de dívida em moeda euro (54,3%); despesas associadas aos certificados de aforro (31,2%); e comissões pagas à CVM (11,5%).

Relativamente às comissões por emissão de dívida em moeda euro, que têm anualmente um peso muito significativo e que respeitam a comissões por emissão de títulos, em 2008, apresentam um elevado crescimento em virtude da emissão das duas OT, a 10 e a 15 anos, que originaram comissões no valor de € 4.500,0 milhares e 5.250,0 milhares, respectivamente, o que explica 99,0% do valor total despendido com essas comissões.

As despesas associadas aos certificados de aforro, que englobam comissões AforroNet, despesas de expedição de extractos, e encargos decorrentes do protocolo com os CTT, ascenderam a € 5.653,0 milhares (+ 0,5% do que em 2007).

Em 2008, na sequência da reformulação das formas de processamento decorrentes de uma nova aplicação informática, que criou novos procedimentos para a subscrição, amortização e gestão de contas de aforro por parte do IGCP e dos CTT, estas entidades celebraram novo protocolo[1]. A sua entrada em vigor alterou a forma de cálculo das comissões a pagar vigentes desde 2000[2] e, de acordo com informação obtida junto do IGCP, permitiu uma poupança de € 700,9 milhares, em 2008.

Por seu turno, as despesas com o AforroNet[3] registaram um acentuado aumento[4], em resultado do crescimento deste serviço em 2008, que no final deste ano tinha cerca de 13.519 utilizadores activos[5], dos quais 98% tinham aderido ao extracto electrónico, deixando de receber extractos via postal.

Muito embora a entrada em vigor do AforroNet permita, designadamente, a visualização da carteira de títulos, com actualização diária, e a percentagem de aderentes ao extracto electrónico seja bastante elevada junto dos utilizadores, o impacto da criação deste serviço na despesa com a expedição de extractos é ainda diminuto, em virtude do número de aderentes àquele serviço ser ainda baixo em relação ao número de contas aforro com subscrições vivas[6]. Desta forma, as despesas de expedição de extractos apresentam ainda uma variação positiva (+1,0%), embora inferior à de anos anteriores[7], ascendendo a € 621,3 milhares.

Sendo o AforroNet uma alternativa à expedição de extractos via postal, menos onerosa para o erário público, considera-se que o IGCP deveria reduzir o número de extractos expedidos, aumentando a periodicidade de envio de 3 para 6 meses e, simultaneamente, "convidar" o cliente a aderir ao extracto electrónico, através de uma explicação clara, abordando as vantagens da adesão a este formato[8]. Esta medida permitiria a redução da despesa com expedição de extractos e estaria de acordo com os princípios de responsabilidade ambiental e de e-governance.

[1] Em vigor desde Junho de 2008.

[2] Data do anterior protocolo.

[3] Comissões pagas à CGD pela prestação de serviços enquanto banco apoiante entre o IGCP e a SIBS.

[4] O AforroNet está em funcionamento desde Maio de 2007, por isso as despesas de 2007 respeitam só a 8 meses.

[5] No primeiro trimestre de 2009, o número de utilizadores activos aumentou para 20.052, em resultado da divulgação do serviço AforroNet nos extractos remetidos entre Dezembro de 2008 e Fevereiro de 2009.

[6] No final de 2008 existiam 671,3 milhares de contas com subscrições vivas, menos 6,6% do que no final de 2007.

[7] Em 2007 estas despesas aumentaram 9,2% em relação a 2006 e nesse ano tinham aumentado 9,1% em relação a 2005.

[8] No primeiro trimestre de 2009, após divulgação do serviço AforroNet nos extractos via postal, verificou-se um aumento do número de aderentes e, simultaneamente, do número de contas com extracto electrónico, existindo no final do trimestre 19.471 contas nessa situação.

Sobre esta matéria, o IGCP na sua resposta refere que *"(...) tem vindo a incrementar a adesão ao extracto como forma de melhorar a qualidade da informação disponibilizada sobre as carteiras detidas pelos seus titulares. Tal disponibilização representa ainda um factor acrescido do controlo das operações e movimentos efectuados pelos próprios (...)"*, embora considere que a periodicidade trimestral dos extractos é *"uma boa prática, tendo em atenção o facto dos Certificados de Aforro capitalizarem de 3 em 3 meses.(...)"*

Relativamente ao presente ponto 6.7, o Ministro das Finanças refere, na sua resposta, que *"(...) subscreve a resposta (...) do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público."*

6.8 – Dívida garantida

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir entre as responsabilidades assumidas - que correspondem aos montantes garantidos pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público -, das responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações dos mesmos efectuadas pelos beneficiários.

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer das responsabilidades assumidas, quer das responsabilidades efectivas.

Atendendo a que a variação das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, no âmbito de garantias pessoais prestadas, resulta de diversos factores, designadamente concessão de garantias pessoais, amortizações efectuadas pelos beneficiários e pagamentos realizados em execução de garantias, apresentam-se e desenvolvem-se nos pontos seguintes os valores e as razões justificativas das mesmas.

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

O enquadramento legal da concessão de garantias pessoais a operações financeiras consta da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que estabelece o respectivo regime jurídico. Posteriormente, a Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, veio estabelecer a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa.

No ano em análise foi publicada a Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, que veio estabelecer a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, constando a sua regulamentação da Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de Outubro. Ainda neste ano, a Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que veio nacionalizar o Banco Português de Negócios, SA (BPN), estabeleceu que as operações de crédito que fossem realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), a favor do BPN, no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, beneficiariam de garantia pessoal do Estado, até à aprovação dos objectivos de gestão previstos nos n.ºs 7 e 8 do artigo 2.º daquela Lei.

6.8.1.1 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 112/97

Em 2008, ao abrigo do regime geral, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, sete garantias pessoais, no montante total de € 953,5 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.44 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2008 ao abrigo da Lei n.º 112/97

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/ emitente	Finalidade da operação subjacente
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, SA	Desp. SETF n.º 20366/2008, de 17/04/08 (DR, II, de 04/08)	93 500 000	93 500 00	Caixa – Banco de Investimento, SA, DEPFA BANK, PLC e Banco Efisa, SA	EDIA	Financiamento parcial do empreendimento de fins múltiplos do Alqueva.
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	Desp. SETF n.º 810/08, de 29/09/08	50 000 000	50 000 000	BEI	IHRU	Financiar parcialmente operações de renovação e reabilitação urbana, incluindo a construção de habitação de custos controlados, inseridas nos programas PROHABITA, PER e Iniciativas Bairros Críticos, tranche A.
Metro do Porto, SA	Desp. SETF n.º 882/08, de 28/10/08	60 000 000	60 000 000	BEI	Metro do Porto	Financiamento do projecto Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto.
BPP – Banco Privado Português, SA	Desp. SETF n.º 31268-A/2008, de 01/12/08 (DR, II, de 04/12)	450 000 000	450 000 000	Banco Comercial Português, SA, Caixa Geral de Depósitos, SA, Banco Espírito Santo, SA, Banco BPI, SA, Banco Santander Totta, SA e Caixa Central - Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, CRL	BPP	Financiamento destinado a fazer face a responsabilidades do passivo registadas no balanço do BPP, SA, à data de 24/11/08, data em que esta instituição notificou o Banco de Portugal nos termos do n.º 1 do artigo 140.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE	Desp. SETF n.º 1055/08, de 03/12/08	100 000 000	100 000 000	BEI	REFER	Financiamento dos trabalhos de concepção e construção de determinadas obras ferroviárias de modernização da Linha do Norte, tranche C.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE	Desp. SETF n.º 1056/08, de 03/12/08	100 000 000	100 000 000	BEI	REFER	Financiamento dos trabalhos de concepção e construção de determinadas obras ferroviárias de modernização da Linha do Norte, tranche D.
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. SETF n.º 648/2009, de 10/12/08 (DR, II, de 09/01)	100 000 000	100 000 000	BEI	AdP	Elaboração de estudos, construção, fiscalização, recepção e início da exploração de determinadas obras incluídas nos programas de investimento para o abastecimento de água e tratamento de águas residuais no âmbito dos sistemas multimunicipais.
Total		**953 500 000**	**(a) 953 500 000**			

(a) As utilizações efectuadas até 31/12/08 totalizaram € 620,5 milhões, envolvendo as seguintes entidades: EDIA (€ 93,5 milhões), IHRU (€ 20 milhões), Metro do Porto (€ 30 milhões), BPP (€ 450 milhões) e AdP (27 milhões).

As garantias em presença foram todas autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008.

Através da acção realizada junto da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças pretendeu-se, em especial, averiguar do cumprimento das disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado, tendo-se concluído que de um modo geral foram observadas, sem prejuízo das considerações à frente tecidas sobre a operação referente ao BPP.

Cabe no entanto referir que, relativamente às operações envolvendo o IHRU, Metro do Porto e REFER, não foram publicados os respectivos despachos de autorização das garantias, como determina o n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 112/97. Em sede de contraditório, a DGTF informou que promoveu já a publicação dos despachos em causa, aguardando a sua efectivação.

Quanto à operação referente à AdP, não foi elaborado o parecer da tutela técnica previsto no artigo 14.º da Lei n.º 112/97, tendo sido apenas proferido, por parte dessa tutela, um despacho de concordância à realização da operação, pelo que, em rigor, não se observou o disposto na Lei a este respeito. Quanto a este caso, a DGTF, no exercício do contraditório, vem discordar de que tenha existido desrespeito do regime legal, informando que, em seu entender, o despacho do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, exarado na carta da AdP que solicitava a concessão de garantia e que expressamente concordava com a concessão da mesma, incorporava a informação da empresa que servia de base ao pedido e consubstanciava o parecer da tutela sectorial.

Ora, face ao disposto no n.º 1 do artigo 14º da Lei n.º 112/97, é manifesto que um simples despacho de concordância não satisfaz os requisitos daquela norma, uma vez que ali são referidos aspectos sobre os quais a tutela técnica se deve obrigatoriamente pronunciar, não bastando pois "incorporar" a informação remetida pela entidade que solicita a garantia. Acresce que, face à lei, o pedido de garantia e o parecer da tutela técnica são documentos diferentes, de entidades diferentes e produzidos até em fases distintas do processo de concessão de garantia.

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas e, mais concretamente, às taxas de juro, os financiamentos do BEI foram contratados com uma taxa aberta, com o regime a ser definido por ocasião de cada desembolso, nos termos usualmente praticados por este banco[1]. Relativamente ao empréstimo obrigacionista contratado pela EDIA, a taxa de juro situou-se na *Euribor* a 6 meses -0,5 p.b. (pontos base), tendo no contrato de mútuo celebrado pelo BPP se situado na *Euribor* a 6 meses +100 p.b.

Sobre estas condições, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor, considerando aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos propostos.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 20 p.b. ao ano.

No ponto seguinte procede-se à análise da operação referente ao BPP.

[1] Os montantes desembolsados poderão ficar sujeitos ao regime de taxa fixa, de taxa variável ou de taxa fixa revisível.

6.8.1.1.1 – Banco Privado Português

Como já foi referido, o Estado garantiu as obrigações de capital e juros do BPP no âmbito de um empréstimo de € 450 milhões, contraído em 05/12/08 junto de um conjunto de bancos nacionais, com uma duração de 6 meses e eventual renovação por iguais períodos até 24 meses, mediante aditamento escrito. O empréstimo destina-se, exclusivamente, a fazer face às responsabilidades do passivo registadas no balanço do BPP[1], cabendo à respectiva administração, que integra administradores provisórios nomeados pelo Banco de Portugal (BdP), velar pelo cumprimento desta finalidade.

Por seu lado, o BPP prestou contragarantias ao Estado em activos financeiros, obras de arte e bens imóveis, tendo-se celebrado os correspondentes contratos de penhor e de promessa de hipoteca na mesma data do contrato de empréstimo.

No que respeita ao *"manifesto interesse* (da operação*) para a economia nacional"* a que se refere a Lei n.º 112/97 [2], foi fundamentado pela DGTF com a necessidade de salvaguardar a estabilidade do sistema financeiro nacional, bem como de manter a sua credibilidade no contexto internacional e de proteger os depósitos de clientes da instituição de crédito[3], tendo por base parecer elaborado pelo BdP.

Refira-se que este parecer do BdP foi dado em substituição do previsto no artigo 14.º da Lei, o qual determina que os pedidos de concessão de garantia são submetidos a parecer dos Ministros responsáveis pelo sector de actividade da entidade beneficiária. Neste parecer, o BdP, entre outros aspectos, pronuncia-se a favor da concessão da garantia no âmbito da Lei n.º 112/97, sublinhando que a operação em causa, por visar o reforço de tesouraria do Banco, não se enquadra no regime criado pela Lei n.º 60-A/2008, estando igualmente afastado o recurso ao Fundo de Garantia de Depósitos, uma vez que seria apenas elegível uma pequena percentagem do volume de depósitos de clientes do BPP para efeitos deste Fundo.

A operação em análise enquadra-se assim na alínea c) do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 112/97, tendo por objectivo a *"manutenção da exploração enquanto se proceda por intermédio de qualquer entidade designada pelo Governo, ao estudo e concretização de acções de viabilização"*[4].

No que respeita às condições a observar para a autorização da garantia, relevam sobretudo as estabelecidas nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 9.º, uma vez que as restantes versam sobre o interesse do Estado na operação, que acaba por corresponder ao interesse da mesma para a economia nacional, e sobre a imprescindibilidade da garantia para a concretização do financiamento.

a) Condições para a autorização da garantia

- alínea b) *"Existir um projecto concreto de investimento ou um estudo especificado da operação a garantir, bem como uma programação financeira rigorosa":*

[1] À data de 24/11/08, data em que o BPP notificou o Banco de Portugal, nos termos do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

[2] Artigos 1.º e 8.º

[3] Incluindo um conjunto de clientes institucionais do sector financeiro e de pequenos e médios empresários de relevo a nível regional e com impacte para a economia nacional.

[4] O BdP foi a entidade incumbida do estudo e concretização de acções de viabilização do BPP, conforme ofício da DGTF enviado ao próprio.

Este requisito tem a ver com o escopo ou fim da operação garantida. A DGTF e o BdP referem que o financiamento se destina à *"manutenção em funcionamento"* do BPP. Trata-se de um objectivo algo genérico, precisamente o que o legislador quis evitar. Seria semelhante a dizer-se, por exemplo, que um determinado financiamento visava que a empresa beneficiária tivesse maiores lucros. Nesse aspecto o contrato é até mais específico quando refere que o empréstimo se destina exclusivamente a fazer face *"às responsabilidades do passivo registadas no balanço do BPP à data de 24/11/08"*.

Depois, a DGTF e o BdP trazem à colação o estudo de viabilização a realizar, o que pode até ser considerado um argumento em sentido contrário pois, referindo a alínea em causa a existência de um projecto concreto ou estudo especificado, afirmar que esse estudo irá ser elaborado é reconhecer que o requisito legal se não verifica.

Todavia, e no que aos estudos e projectos respeita, a interpretação desta alínea não pode ser demasiado literal, sob pena de tornar completamente inaplicável o disposto na alínea c) do n.º 2 e no n.º 3 do mesmo artigo, que se referem à concessão de garantias para manutenção de exploração enquanto se elabora e aplica um plano de viabilização.

Em síntese, considera-se que o financiamento objecto da garantia do Estado tem um objectivo, aceitavelmente especificado ou concreto, preenchendo assim o requisito da mencionada alínea b), interpretada em sentido lato.

Sobre esta matéria, a DGTF veio sustentar que o objectivo enunciado (manutenção em funcionamento do BPP) é suficientemente concreto para os fins da referida alínea, tanto mais que sendo o BPP uma instituição financeira, os procedimentos relativos à elaboração de um plano de recuperação e saneamento regem-se pelo disposto nos artigos 141º e 142º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, nos termos das quais o Banco de Portugal pode exigir que a instituição elabore aquele plano e o submeta à sua aprovação num prazo determinado.

Uma vez que o Tribunal de Contas considera que o requisito desta alínea b) se verificou e apenas salientou que o objectivo invocado é menos específico do que aquele para o qual a garantia foi efectivamente concedida (fazer face às responsabilidades do passivo registadas no balanço) e, portanto, mais consentâneo com o escopo do legislador, a resposta da DGTF não suscita comentários adicionais.

- alínea c) *"Apresentar o beneficiário da garantia características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir":*

Relativamente a esta questão é que a situação se afigura mais complicada. Para considerar preenchido este requisito, a DGTF argumenta que o plano de saneamento, a intervenção do BdP a nível da gestão e o previsível reforço da capitalização *"constituem factores determinantes para que o Banco possa fazer face às responsabilidades".*

Atente-se que o fundamento da contracção do empréstimo garantido era, precisamente, a incapacidade reconhecida do BPP fazer face aos seus compromissos e, por isso, não se vê como se pode argumentar que a entidade dispunha de características económicas e financeiras para fazer face às responsabilidades que pretendia assumir – o empréstimo garantido.

Na realidade, com este empréstimo tratava-se de substituir passivos (eventualmente exigíveis a muito curto prazo) por outro passivo com uma maturidade mais longa. Mas, se o que causara o desequilíbrio

do BPP fora a acentuada perda de valor de parte substancial dos seus activos, a menos que o valor desses activos voltasse a subir, ou que o Banco fosse alvo de uma injecção de capital por parte dos accionistas ou, até, que lhe fosse permitido reescalonar o prazo de parte significativa do passivo, o mencionado desequilíbrio persistiria.

Nada foi referido, em concreto, que permita considerar que a tesouraria do BPP, ainda que não a solvabilidade contabilística do Banco, melhoraria substancialmente até à data de vencimento do empréstimo agora concedido.

E a verdade é que, não obstante o tempo decorrido a questão da insolvência do BPP continua totalmente presente. Não se vê, assim, como foi possível considerar verificado o requisito da alínea c).

Admite-se que a inquestionável suficiência das contragarantias prestadas pelo BPP, como refere a DGTF, poderia contrariar a argumentação expendida[1]. Dada a grande celeridade que revestiu o processo de concessão da garantia do Estado, esses bens foram, quando muito, objecto de uma análise superficial e aceites pelo valor indicado pelo BPP, de € 672 milhões. Mas, logo na primeira análise efectuada pelo BdP, o valor desses bens estava já reduzido para € 439 milhões, valor este que foi posteriormente elevado para € 512 milhões, sendo certo que a sua maior parte é constituída por direitos de crédito "vivos" e por descobertos em depósitos à ordem que ainda não foram adequadamente analisados pelo BdP. Assim sendo, o valor real das contragarantias e a sua suficiência para garantir um eventual crédito do Estado é uma questão ainda por determinar.

Por conseguinte, e não se podendo afirmar inquestionavelmente que as contragarantias prestadas pelo BPP permitirão ao Estado recuperar a totalidade dos valores que poderá vir a pagar em execução da garantia prestada, e, posto que não foi comprovado nenhum facto ou evento que permitisse alterar a situação de desequilíbrio financeiro em que o BPP se encontrava, deve considerar-se não verificado o requisito da alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 112/97.

Esta conclusão não mereceu a concordância da DGTF a qual, em sede de contraditório argumentou, em síntese que, apara além do parecer favorável do Banco de Portugal, existiam factores determinantes para considerar verificado o requisito legal, nomeadamente:

a) Que as contragarantias prestadas tinham valor contabilístico superior ao montante do financiamento e que o Banco de Portugal iria gerir tais contragarantias e promover o cumprimento do rácio de cobertura previsto no contrato de penhor;
b) Que o Banco de Portugal promovera a elaboração de um plano de recuperação do Banco e nomeara administradores para o mesmo, aos quais também competia velar pelo cumprimento da finalidade da garantia;
c) A possibilidade de serem adoptadas medidas de saneamento, designadamente um aumento do capital, e outras medidas relacionadas com aplicações de clientes e outros activos que poderiam ter impactos significativos ao nível da tesouraria do Banco e da sua situação financeira.

Refere ainda que, no final de Outubro de 2009, o valor das contragarantias continua a exceder o montante do empréstimo e que o "ratio" de cobertura se situa abaixo dos 80%.

Desta argumentação ressalta claramente que não era certa à data da concessão nem foi prevista e concretizada posteriormente, designadamente em cumprimento de plano de reestruturação, qualquer

[1] Quando, independentemente do que acontecesse ao BPP, os bens dados em contragarantia garantissem totalmente os valores que o Estado venha a gastar.

medida que alterasse a situação financeira do BPP de forma a poder reembolsar o empréstimo garantido e que era e ainda é previsível que o Estado, se executada a garantia, terá de ser reembolsado através da execução dos bens dados como contragarantia pelo Banco Privado Português. Ora, face ao texto da lei, se à data da concessão da garantia já existia um elevado grau de probabilidade, e a argumentação da DGTF parece confirmá-lo, que a garantia iria ser executada, é manifesto que não está verificado o requisito da alínea c) que, recorde-se, exige que exista segurança suficiente de que a obrigação a assumir será cumprida pelo garantido. E, não existindo essa segurança, como aconteceu no caso do BPP, a garantia não poderia ter sido concedida.

b) Contragarantias prestadas

As contragarantias prestadas pelo BPP consistem em instrumentos financeiros e direitos de crédito[1] do Banco, aos quais acrescem um conjunto de obras de arte e quatro imóveis[2]. À data da concessão, o valor global destas contragarantias foi estimado em cerca de € 672 milhões, compreendendo € 638,8 milhões de instrumentos financeiros e direitos de crédito, quantificados ao valor contabilístico, e € 33,2 milhões de obras de arte e imóveis, a valores das últimas avaliações. No quadro seguinte apresenta-se a sua discriminação:

Quadro VI.45 – Contragarantias prestadas pelo BPP

(em milhões de euros)

Contragarantias BPP	Valores
Títulos (valores mobiliários)	94,3
Descobertos em depósitos à ordem	249,2
Direitos de crédito "vivos"	295,3
Subtotal	**638,8**
Obras de arte	8,0
Imóveis	25,2
Subtotal	**33,2**
Total	**672,0**

Sobre os instrumentos financeiros e direitos de crédito, o BdP, através de um outro parecer que emitiu, considerou que o seu valor contabilístico fornecia uma margem de segurança para eventuais depreciações efectivas que ocorressem no futuro. No entanto, acrescentou também que, por não ter podido no momento efectuar a reavaliação detalhada dos activos em causa, avaliando, nomeadamente, a capacidade dos devedores do BPP em solver os compromissos assumidos nas várias modalidades de crédito em presença, seria necessário que o contrato de penhor contemplasse, tal como veio a acontecer, a existência posterior de uma reavaliação criteriosa de cada item de contragarantia, bem como a possibilidade das contragarantias serem reforçadas pelo BPP em caso de redução do seu valor[3].

Nos primeiros relatórios de acompanhamento da valorização das contragarantias, elaborados pelo BdP, apuram-se os seguintes valores:

[1] Sob a forma de "aberturas de crédito em conta corrente", contratos de financiamento, descobertos bancários e outros créditos de que o BPP é titular em resultado da concessão de crédito a clientes e a outros terceiros.

[2] Pertença de quatro sociedades imobiliárias integralmente detidas pelo BPP.

[3] Nos termos do contrato de penhor, se da reavaliação resultar um rácio LTV (*Loan-to-Value* = (capital + juros vencidos em dívida) / activos empenhados) superior a 80%, o BPP procederá ao reforço das contragarantias.

Quadro VI.46 – Relatórios do BdP – Valorização das contragarantias

(em milhões de euros)

Contragarantias BPP	Anexo ao contrato de penhor	Relatórios BdP		
		JAN/09	FEV/09	MAR/09
Títulos (valores mobiliários)	94,3	14,4	13,9	14,5
Descobertos em depósitos à ordem (*)	249,2	235,1	235,3	316,8
Direitos de crédito "vivos" (*)	295,3	158,2	142,9	136,5
Conta "nostro" 1) (*)	-	4,6	17,2	17,3
Obras de arte	8,0	14,1	14,1	14,1
Imóveis	25,2	12,8	12,8	12,6
Total	**672,0**	**439,2**	**436,2**	**511,8**
Rácio LTV	**66,9%**	**102,5%**	**103,1%**	**87,9%**

(*) Montantes em análise, sujeitos a alterações.

1) Conta aberta no BPP em benefício do BdP, para depósito de pagamentos efectuados pelos devedores dos direitos de crédito dados em garantia

Fonte: BdP.

A redução de valores até ao relatório de Fevereiro de 2009 ficou essencialmente a dever-se à exclusão de direitos de crédito e descobertos concedidos a empresas/veículos financeiros do mesmo grupo do BPP, bem como à não consideração dos títulos que ainda não tinham sido transferidos para a guarda do BdP[1].

No relatório de Março de 2009 refere-se que o BPP reforçara o valor das garantias para cerca de € 700 milhões[2], sendo o reforço respeitante a descobertos bancários, não tendo o BdP disponibilizado informação sobre a origem desses novos descobertos, bem como se os mesmos respeitam, total ou parcialmente, a empresas/veículos financeiros do mesmo grupo do BPP.

De qualquer forma, tal como consta do relatório de Março de 2009 do BdP, o "ratio" de cobertura do capital garantido pelas contragarantias situava-se ainda acima do limite de 80% previsto no contrato de penhor.

c) Taxa de garantia fixada

A taxa de garantia fixada de 20 p.b. situou-se no valor mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19/10/95, o qual tem regulado a fixação das comissões de garantia do Estado no âmbito do regime geral.

Nos termos do referido despacho, a taxa mínima é aplicável às entidades públicas e a outros casos devidamente fundamentados. A excepcionalidade da operação e a existência de contragarantias prestadas pelo BPP constituíram a fundamentação invocada pela DGTF.

[1] Ou dos títulos que, não sendo transferíveis para a guarda do BdP, ainda não tinham sido objecto de penhor junto do emitente, a favor do BdP. Os títulos na posse do BdP foram valorizados a preços de mercado ou a preço teórico definido pelo BdP, na ausência de preço representativo de mercado.

[2] Apesar de a DGTF ter referido, na informação que serviu de base à autorização da garantia do Estado, que o BPP ofereceu em contragarantia todos os activos financeiros, obras de arte e bens imóveis de que dispunha.

6.8.1.2 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 4/2006

No âmbito das operações de crédito de ajuda, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, três garantias pessoais, no montante total de € 500 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.47 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2008 ao abrigo da Lei n.º 4/2006

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/emitente	Finalidade da operação subjacente
República Popular da China	Desp. SETF n.º 17890/2008, de 04/04/08 (DR, II, 03/07)	300 000 000	300 000 000	Caixa Geral de Depósitos, SA	Export Import Bank of China - Eximbank	Linha de crédito de ajuda para financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
República de Moçambique	Desp. SETF n.º 22612/2008, de 30/06/08 (DR, II, 03/09)	100 000 000	100 000 000	Caixa Geral de Depósitos, SA	República de Moçambique	Linha de crédito de ajuda para financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
República de Angola	Desp. SETF n.º 22613/2008, de 17/07/08 (DR, II, 03/09)	100 000 000	100 000 000	Caixa Geral de Depósitos, SA	República de Angola	Linha de crédito de ajuda para financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
Total		**500 000 000**	**500 000 000**			

Em 23/11/07 foi celebrado entre a República Portuguesa e a República Popular da China um *General Agreement* relativo à contratação de uma linha de crédito de ajuda para o financiamento de exportações nacionais para a China, no montante de € 300 milhões.

No referido acordo ficou definido que a linha de crédito seria contratada entre o *Export Import Bank of China* e a CGD, sendo as obrigações do banco mutuário garantidas pela República Popular da China (primeiro garante) e as obrigações desta última garantidas pela República Portuguesa (segundo garante).

Em 20/05/08 foi assinado o contrato da linha de crédito entre o *Export Import Bank of China* e a CGD, data em que também foi celebrado entre o Estado e a CGD, um acordo bilateral a regular a concessão da garantia e a bonificação de juros pelo Estado, no âmbito desta linha de crédito.

No que respeita à operação com Moçambique, foi celebrado em 01/07/08 um acordo tripartido entre a República Portuguesa, a República de Moçambique e a CGD, relativo à implementação de uma linha de crédito de ajuda de € 100 milhões, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado.

Por fim, a linha de crédito de ajuda a Angola, de € 100 milhões, com a garantia e bonificação de juros por parte do Estado, foi formalizada através de um acordo tripartido celebrado entre a República Portuguesa, a República de Angola e a CGD, em 17/07/08.

Quanto às bonificações de juros, atribuídas pelo Estado no âmbito de Decreto-Lei 53/2006, de 15 de Março, correspondem, nos termos dos referidos acordos, ao diferencial entre a taxa de juro dos empréstimos contratados com a CGD e a taxa a suportar por cada país beneficiário[1], nos seguintes termos:

[1] No caso da operação com a China, trata-se da taxa de juro a suportar pelo *Export Import Bank of China*.

Quadro VI.48 – Linhas de crédito de ajuda – bonificações de juros

Linha de crédito de ajuda	Taxa de juro do empréstimo contratado	Taxa de juro a suportar pelo país beneficiário
República Popular da China	*Euribor a 12 meses + 50 p.b.*	3,274%
República de Moçambique	*Euribor a 12 meses + 35 p.b.*	1,89%
República de Angola	*Euribor a 12 meses + 50 p.b.*	1,89%

Em 2008 ocorreram as primeiras utilizações de linhas de crédito de ajuda contratadas em anos anteriores, tendo as mesmas ascendido a € 65,9 milhões referentes à linha de crédito a Marrocos.

6.8.1.3 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008

No âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira e de disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, quatro garantias pessoais, no montante total de € 4.300 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.49 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2008 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/ emitente	Finalidade da operação subjacente
CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA	Desp. SETF n.º 30830-A/2008, de 24/11/08 (DR, II, 27/11)	1 250 000 000	1 250 000 000	Barclays Capital, BNP Paribas, Caixa BI, HSBC e Merrill Lynch	CGD, SA	Reforçar os níveis de liquidez e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço de forma a manter os níveis de concessão de crédito a particulares e a empresas, em especial a pequenas e médias empresas.
BES – Banco Espírito Santo, SA	Desp. SETF n.º 31179/2008, de 25/11/08 (DR, II, 04/12) e n.º 2051/2009, de 26/12/08 (DR, II, 15/01)	1 500 000 000	1 500 000 000	BNP Paribas, BES de Investimento, HSBC e JP Morgan	BES, SA	Permitir o cumprimento do programa financeiro para 2008, manter uma estrutura de financiamento equilibrada e níveis adequados de liquidez e assegurar o desenvolvimento da actividade de concessão de crédito a particulares e a empresas, em especial pequenas e médias empresas.
BCP – Banco Comercial Português, SA	Desp. SETF n.º 31835-A/2008, de 10/12/08 (DR, II, 12/12)	1 500 000 000	1 500 000 000	Barclays Capital, HSBC, JP Morgan, Millennium Investment Banking e Morgan Stanley	BCP, SA	Manter uma estrutura de financiamento equilibrada no âmbito do programa de financiamento para 2008 e assegurar o desenvolvimento da actividade de concessão de crédito a particulares e a empresas, em especial a pequenas e médias empresas.
BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA	Desp. SETF n.º 651/2009, de 23/12/08 (DR, II, 09/01)	50 000 000	50 000 000	RCH – Raiffeisen Switzerland Cooperative	BANIF, SA	Financiar o negócio do Grupo BANIF, nomeadamente os empréstimos concedidos aos seus clientes através da sua rede de agências.
Total		**4 300 000 000**	**(a) 4 300 000 000**			

(a) As utilizações efectuadas até 31/12/08 totalizaram € 1.300 milhões, envolvendo as seguintes entidades: CGD (1.250 milhões) e BANIF (€ 50 milhões).

Nos termos da Lei n.º 60-A/2008 e da Portaria n.º 1219-A/2008, os pedidos de concessão de garantia foram apresentados ao BdP e IGCP, que procederam à sua apreciação, tendo os mesmos proferido propostas de decisão favoráveis.

A DGTF, para além da emissão da declaração de garantia, celebrou com cada beneficiário um contrato de regulação da garantia, que define os termos e condições em que o Estado concede a garantia, incluindo a fixação das medidas que o Estado poderá adoptar em caso de execução da garantia.

Na operação referente à CGD, a concessão da garantia foi autorizada até ao montante de € 2.000 milhões, mas, por dificuldades de colocação da totalidade desse montante, a emissão da CGD acabou por limitar-se a € 1.250 milhões. O financiamento em causa, que consistiu num empréstimo obrigacionista de taxa fixa, com o prazo de três anos, foi colocado a um nível de custo que se situou na taxa *swap* a 3 anos +85 p.b.

As emissões do BES e do BCP, que consistiram também em empréstimos obrigacionistas de taxa fixa, com o prazo de três anos, foram realizadas já em Janeiro de 2009, tendo ambas sido colocadas a um nível de custo que situou na taxa *swap* a 3 anos +100 p.b [1]. O financiamento do BANIF, que respeitou a um empréstimo *schuldschein* com o prazo de um ano, foi emitido ainda no final de 2008, à taxa *Euribor* a 3 meses +55 p.b.

As taxas de garantia foram fixadas nos termos da Portaria n.º 1219-A/2008, tendo por base as propostas formuladas pelo Banco de Portugal[2]. Na operação da CGD, a taxa de garantia foi fixada em 86,5 p.b; nas do BES e BCP foi em ambas fixada em 94,8 p.b; e na do BANIF em 50 p.b, por ser de um ano.

6.8.1.4 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008

A Lei n.º 62-A/2008 estabelece[3] que *"As operações de crédito ou de assistência de liquidez que sejam realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA, a favor do BPN no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, até à data da aprovação dos objectivos de gestão previstos no n.º 7, beneficiam de garantia pessoal do Estado por força da presente lei"*.

Para o efeito, a CGD, na qualidade de gestora do BPN, solicitou a garantia do Estado a um programa de papel comercial no montante de € 2.000 milhões, a emitir pelo BPN e a subscrever exclusivamente pela CGD, tendo este financiamento por finalidade reembolsar a CGD de todas as anteriores operações de crédito concedidas ao BPN até à sua nacionalização, bem como ocorrer às necessidades de financiamento deste Banco, previsíveis a curto prazo.

Na sequência, através dos Despachos SETF n.º 3980/2009 e n.º 3755/2009, respectivamente, de 31/12/08 e 21/01/09 [4], foi autorizada a concessão da garantia pessoal do Estado ao referido programa de emissões de papel comercial, por força do disposto na citada Lei n.º 62-A/2008.

[1] No caso do BES, por ter sido excedido o prazo de um mês previsto na Lei n.º 60-A/2008 para se dar início à operação de financiamento, foi autorizada a renovação da garantia por um prazo adicional de dois meses, conforme Despacho SETF n.º 2051/2009, de 26/12/08 (proferido na sequência de pedido do BES a invocar o facto de à data não se encontrarem ainda reunidas as condições de mercado necessárias à realização com sucesso da emissão).

[2] Nos termos da referida Portaria, nos financiamentos com um prazo até um ano, a taxa de garantia é 50 p.b, enquanto que nos restantes com um prazo superior a um ano, a taxa a aplicar corresponde ao *spread* do *credit default swap* relevante +50 p.b, sendo este *spread* calculado pelo Banco de Portugal.

[3] Artigo 2.º, n.º 9.

[4] Publicados no DR, II, de 02/02/09 e 30/01/09, respectivamente.

Segundo informação prestada pelo Ministério das Finanças, os objectivos de gestão do BPN a que se refere a Lei foram apresentados nos termos previstos no n.º 7 do seu artigo 2.º, encontrando-se o documento apresentado pela CGD, à data desta auditoria (Abril de 2009), em fase de análise pelo Ministério. Uma vez que a data limite para a concessão de garantias do Estado ao BPN é a da aprovação pelo Ministro de Estado e das Finanças dos objectivos de gestão apresentados pela CGD, é ainda possível a concessão de novas garantias àquele banco, pese embora que, ao prazo relativamente curto (60 dias) fixado pelo legislador para apresentação daqueles objectivos ao Governo, pareceria dever corresponder, por parte do Executivo, uma decisão igualmente rápida sobre a questão.

A DGTF, em sede de contraditório, informou que em final de Outubro de 2009 ainda não se encontrava concluída a aprovação dos objectivos de gestão em virtude do necessário aprofundamento dos trabalhos de levantamento e diagnóstico dos problemas da instituição[1].

A existência de dois despachos de autorização, referindo-se o primeiro ao montante de € 815 milhões e o segundo ao remanescente de € 1.185 milhões, ficou a dever-se ao facto de não existir plafond disponível para o montante total do programa ser autorizado ao abrigo da LOE para 2008 [2], sendo assim a primeira parcela autorizada ao abrigo da LOE para 2008 e a segunda pela LOE para 2009.

A declaração de garantia foi emitida pela DGTF em 02/03/09, no montante de € 2.000 milhões, devendo assim considerar-se, ao contrário do que foi o entendimento da DGTF, que a garantia em causa foi concedida apenas em 2009, integrando apenas nesse ano as responsabilidades assumidas do Estado[3].

A DGTF discorda da afirmação que antecede, referindo, na sua resposta, que a concessão das garantias ao BPN decorre de disposição expressa da Lei n.º 62-A/2008 e que, para o efeito é suficiente a confirmação do Ministro das Finanças de que os objectivos de gestão não foram aprovados e de que existe "plafond".

O que está em causa, porém, é apenas saber em que data é que tais garantias devem passar a constar das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, uma vez que para efeitos de "plafond" cada um dos montantes foi imputado aos limites orçamentais de 2008 e 2009. Ora, e quanto àquela questão, sempre se considerou que, independentemente da data da concessão e do plafond anual considerado, as garantias só integravam as responsabilidades do Estado aquando da emissão da correspondente declaração de garantia[4], critério que, aliás, a DGTF sempre seguiu. Não se vê, portanto, quais as razões para não o ter seguido neste caso. Se a declaração de garantia fosse um acto sem quaisquer efeitos jurídicos, a sua emissão corresponderia a um acto inútil.

[1] Indica-se que o Despacho 536/09-SETF determinou a clarificação pelo BPN de um conjunto de questões.

[2] Que fixou em € 2.500 milhões o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2008. Acrescente-se que as garantias ao BPN concorrem também para o limite estabelecido na LOE, conforme decorre do n.º 10 do artigo 2.º da Lei n.º 62-A/2008.

[3] A DGTF considerou que uma primeira garantia de € 815 milhões foi concedida na data do primeiro despacho do SETF (31/12/08), tendo integrado esse montante nas responsabilidades assumidas do Estado, ainda em 2008.

[4] Pois é esta declaração que corporiza a vinculação externa do Estado ao financiamento garantido.

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram a quantia de € 17.528.741, procedendo-se no quadro seguinte à sua discriminação:

Quadro VI.50 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora	Total
Convenções de Lomé	101 560	0	2 764	104 324
Casa do Douro	4 811 237	2 201 140	200 893	7 213 270
Gestnave (em liquidação)	9 975 958	(a) 235 189	0	10 211 147
Total	**14 888 755**	**2 436 329**	**203 657**	**17 528 741**

(a) Engloba € 3,5 relativos à comissão de processamento cobrada pela CGD.

Os pagamentos acima identificados derivaram do incumprimento por parte dos mutuários/emitentes de financiamentos garantidos pelo Estado.

O pagamento referente à Casa do Douro foi processado pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.02 – Execução de garantias/Entidades públicas, inscrita no Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 01 – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Subdivisão 05 – Activos Financeiros[1], enquanto que os pagamentos efectuados ao abrigo das Convenções de Lomé foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execução de Garantias (Convenções de Lomé), inscrita na mesma Subdivisão 05 – Activos Financeiros[2].

Quanto à Gestnave (em liquidação), o pagamento em causa, que respeitou à amortização no vencimento (e respectiva prestação de juros) do último financiamento garantido pelo Estado[3], foi efectuado a título de assunção de passivos de empresas públicas no âmbito de processos de liquidação, nos termos dos artigos 98.º, alínea b), e 99.º da LOE para 2008, sendo processado pela rubrica de Cl. Ec. 06.02.03 – Outras despesas correntes/Diversos, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Subdiv. 06 – Comissões e outros encargos.

Acrescente-se que em 25/07/08 foram aprovados o Relatório e Contas Finais de Liquidação da Gestnave, reportados a 31/05/08, tendo-se efectuado a extinção efectiva da sociedade em 28/07/08, com o registo do encerramento da liquidação.

[1] O montante em causa de € 7.213.270 não coincide com o registado na Conta Geral do Estado (€ 7.300.000), uma vez que o pagamento foi efectuado já em 05/01/09, através da conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Capítulo 60 do OE de 2008", estando também englobado na Conta o remanescente não utilizado do montante que tinha transitado para a referida conta de operações específicas do Tesouro.

[2] Tal como em anos anteriores, os pagamentos em execução de garantias no âmbito das Convenções de Lomé, foram efectuados através da conta especial que Portugal dispõe no BEI, tendo a DGTF efectuado, posteriormente, a regularização orçamental dos respectivos movimentos, através do processamento da despesa em execução de garantias, por contrapartida de igual montante de recuperação de créditos, registados como receita orçamental.

[3] O Estado havia garantido à Gestnave dois empréstimos obrigacionistas e um financiamento obtido junto da CGD. Os empréstimos obrigacionistas venceram-se em 2006 e 2007, tendo o empréstimo da CGD vencido em 14//05/08, data em que foi efectuado o pagamento em questão.

No que respeita à Casa do Douro, o Estado, no final de 2008, em execução da garantia[1], assumiu a totalidade do empréstimo garantido em dívida, no montante de € 48.456.111, compreendendo as prestações vencidas em 2008, no total de € 7.213.270, e a dívida vincenda àquela data, no montante de € 41.242.841[2].

Nos termos do acordo de pagamento celebrado em 31/12/08 com a CGD, o montante de € 7.213.270 foi pago pelo Estado com a assinatura do acordo, sendo a restante dívida de € 41.242.841 amortizada em 17 prestações semestrais, de igual valor, num calendário idêntico ao do contrato de financiamento original.

Esta assunção de dívida da Casa do Douro, em execução da garantia, foi feita com o objectivo de habilitar o Estado, no âmbito da acção judicial em curso movida contra a Casa do Douro, a reclamar a posse da totalidade dos vinhos penhorados em seu favor[3], agilizando-se assim o processo de recuperação do seu crédito.

Ainda nos termos do referido acordo de pagamento, o capital em dívida[4] vence juros à taxa *Euribor* a 6 meses com um *spread* de +85 p.b, sendo este revísivel de dois em dois anos, por acordo entre as partes. Segundo informação da DGTF, tais condições resultaram dum processo negocial encetado com a CGD, onde a situação de crise vivida nos mercados financeiros inviabilizou que se mantivessem as condições financeiras subjacentes ao empréstimo original[5], sendo o *spread* acordado igual ao obtido na emissão obrigacionista efectuada pela CGD com a garantia do Estado.

No final de 2008, a dívida da Casa do Douro ao Estado/DGTF ascendia a um total de cerca de € 105,2 milhões, compreendendo a dívida assumida nessa data, no valor de cerca de € 41,2 milhões; pagamentos de capital e juros efectuados ao longo dos últimos anos em execução da garantia, no total de € 51,4 milhões; comissões de garantia em dívida, no total de € 3,5 milhões; e juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, no total de € 9,1 milhões.

Por o Estado ter assumido a totalidade da dívida vincenda da Casa do Douro à data de 31/12/08, no montante de € 41.242.841, acordando ao mesmo tempo com o mutuante o pagamento desse montante em 17 prestações semestrais, deve esse valor passar a integrar a dívida directa do Estado, o que não se verifica na Conta de 2008.

[1] Concedida no âmbito do "Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento" (CRFNF), celebrado em 1997 entre a Casa do Douro e um sindicado bancário liderado pela CGD, no montante de € 85 milhões.

[2] Englobando € 40.895.509 de capital em dívida e € 347.332 de juros remuneratórios vencidos de 30/10/08 (data da última prestação) a 31/12/08.

[3] No âmbito do referido CRFNF, foi constituído como contragarantia um penhor mercantil a favor do Estado sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro. Com a acção executiva interposta contra a Casa do Douro, pretende-se que o pagamento da sua dívida seja efectuado com a adjudicação destes vinhos ao Estado.

[4] O qual, no âmbito do referido acordo, passa a corresponder ao montante de € 41.242.841.

[5] Taxa *Euribor* a 6 meses com um *spread* de +6,25 p.b.

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

6.8.3.1 – Responsabilidades por financiamentos em moeda euro

Tendo por base os elementos obtidos no decurso da auditoria, apresentam-se no quadro seguinte as variações registadas em 2008 nas responsabilidades do Estado[1]:

Quadro VI.51 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda euro

(em euros)

Responsabilidades em 31/12/07	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31/12/08
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Outras	
Assumidas						
10 291 740 433	5 753 500 000		2 559 979	308 474 662	56 761 407	**15 682 564 342**
Efectivas						
9 571 798 022		2 159 394 446	524 687	308 474 662	56 629 659	**11 366 612 834**

De referir, no que respeita às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e Cotonou, que as variações em presença respeitam ao ano de 2007, uma vez que, à data da auditoria, o BEI ainda não tinha fornecido a correspondente informação à DGTF, relativa a 2008. Note-se que os valores reportados no ano anterior não englobavam quaisquer variações de responsabilidades neste âmbito, por razões também relacionadas com o atraso no fornecimento da informação pelo BEI.

No entanto, os elementos em falta não serão susceptíveis de afectar de forma materialmente relevante a posição global das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas.

Os valores constantes na coluna "Aumentos – Outros" correspondem ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou ocorrido em 2007.

Quanto aos valores da coluna "Diminuições – Outras", englobam os pagamentos de capital efectuados pelo Estado em execução de garantias[2], o capital em dívida da Casa do Douro assumido pelo Estado, no montante de € 40.895.509, e a diminuição das responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé[3].

Por último, refira-se que os valores apurados a título de responsabilidades assumidas e efectivas em 31/12/08 (€ 15.682.564.342 e € 11.366.612.834, respectivamente) divergem dos apresentados pela DGTF (€ 16.546.771.959 e € 11.415.820.451, respectivamente), estando estes últimos sobreavaliados em € 864.207.617 e € 49.207.617, respectivamente.

Tais divergências devem-se ao facto da DGTF ter incluído como responsabilidades assumidas os € 815 milhões referentes à primeira autorização da garantia concedida ao BPN, bem como por não ter considerado por lapso uma amortização de € 49.204.459 efectuada pelo beneficiário Parque Expo, SA,

[1] Optou-se por incluir nas responsabilidades do Estado derivadas da prestação de garantias pessoais a financiamentos em moeda euro as responsabilidades resultantes das Convenções de Lomé e de Cotonou, embora os créditos concedidos ao abrigo das mesmas possam ser desembolsados em várias moedas.

[2] Cfr. Quadro 7, com excepção dos pagamentos efectuados no âmbito das Convenções de Lomé. No que respeita à Gestnave, engloba também o montante de € 6.238 pela anulação de capital em dívida dos empréstimos obrigacionistas vencidos em 2006 e 2007, referente a valores não reclamados pelos obrigacionistas.

[3] Diminuições das responsabilidades assumidas em € 1.072.465 e das efectivas em € 940.717 em 2007.

respeitando o remanescente de € 3.158 a divergências já assinaladas nos Pareceres de anos anteriores, relacionadas com as garantias prestadas através do IAPMEI[1].

6.8.3.2 – Responsabilidades por financiamentos em moeda não euro

Tendo em conta os elementos obtidos no decurso da auditoria, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado:

Quadro VI.52 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda não euro

(em euros)

Responsabilidades em 31/12/07	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31/12/08
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outras	
Assumidas								
24 435 570	0		1 372 316	0	5 902 834	0	0	**19 905 053**
Efectivas								
24 435 570		0	1 372 316	0	5 902 834	0	0	**19 905 053**

Relativamente à posição em 31/12/08, não se verificaram divergências entre os valores apurados pelos serviços de apoio do Tribunal e os constantes dos registos da DGTF.

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades

Apresenta-se, de seguida, uma síntese das variações ocorridas no ano em análise com reflexo nas responsabilidades efectivas totais do Estado:

Quadro VI.53 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado

(em euros)

Operações	2007	2008	Variação	
			Valor	%
Utilizações	797 118 539	2 159 394 446	1 362 275 907	170,9
Outros aumentos	0	524 687	524 687	…
Amortizações	383 393 968	314 377 496	-69 016 472	-18,0
Outras diminuições	7 287 612	56 629 659	49 342 047	677,1
Dif. de câmbio líquidas	-2 832 567	1 372 316	4 204 883	-148,4

Destaca-se o aumento significativo verificado nas "Utilizações", no valor de € 1.362,3 milhões (+170,9%), em consequência, fundamentalmente, dos empréstimos emitidos até ao final de 2008 no âmbito do sistema financeiro, bem como o acréscimo registado nas "Outras diminuições", no montante de € 49,3 milhões, decorrente, essencialmente, da assunção pelo Estado da dívida da Casa do Douro.

[1] Ver Vol. II, Cap.º VI, Ponto 6.8.3.1 do Parecer sobre a CGE de 2005.

As "Amortizações" efectuadas pelos beneficiários registaram uma diminuição de € 69 milhões (-18%), tendo as "Diferenças de câmbio líquidas" sido desfavoráveis em cerca de € 1,4 milhões, ao contrário do ano anterior, que registara diferenças favoráveis de € 2,8 milhões.

Nos quadros seguintes apresenta-se uma síntese das variações das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, por sectores beneficiários:

Quadro VI.54 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31/12/07		31/12/08		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda euro	**10 291 740 433**	**99,8**	**15 682 564 342**	**99,9**	**5 390 823 910**	**52,4**
Fundos e serviços autónomos	129 953 665	1,3	175 902 928	1,1	45 949 262	35,4
Instituições financeiras	1 729 981	0,0	451 215 051	2,9	449 485 069	25982,1
Empresas de outros sectores	9 733 833 511	94,4	9 827 735 575	62,6	93 902 065	1,0
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Convenções de Lomé	7 100 698	0,1	6 028 233	0,0	-1 072 465	-15,1
Convenção de Cotonou	2 456 233	0,0	5 016 212	0,0	2 559 979	104,2
Cooperação para o desenvolvimento	400 000 000	3,9	900 000 000	5,7	500 000 000	125,0
Garantias no âmbito do sistema financeiro	0	0,0	4 300 000 000	27,4	4 300 000 000	…
Outros	16 161 052	0,2	16 161 052	0,1	0	0,0
Financiamentos em moeda não euro	**24 435 570**	**0,2**	**19 905 053**	**0,1**	**-4 530 518**	**-18,5**
Fundos e serviços autónomos	8 066 707	0,1	7 634 548	0,0	-432 160	-5,4
Empresas de outros sectores	16 368 863	0,2	12 270 505	0,1	-4 098 358	-25,0
Total	**10 316 176 003**	**100,0**	**15 702 469 395**	**100,0**	**5 386 293 392**	**52,2**

Verificou-se, em termos globais, um aumento significativo das responsabilidades assumidas do Estado, na ordem de € 5.386,3 milhões (+52,2%), tendo esta evolução ficado sobretudo a dever-se ao acréscimo registado nas garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, onde as responsabilidades assumidas ascenderam a € 4.300 milhões.

De assinalar também o aumento verificado no sector "Instituições financeiras", na ordem de € 450 milhões, em resultado da garantia concedida ao BPP, bem como o acréscimo de € 500 milhões das garantias concedidas no âmbito das operações de crédito de ajuda.

Quadro VI.55 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31/12/07		31/12/08		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda euro	**9 571 798 022**	**99,7**	**11 366 612 834**	**99,8**	**1 794 814 812**	**18,8**
Fundos e serviços autónomos	111 953 665	1,2	127 902 928	1,1	15 949 262	14,2
Instituições financeiras	1 729 981	0,0	451 215 051	4,0	449 485 069	25.982,1
Empresas de outros sectores	9 439 333 511	98,4	9 402 235 575	82,6	-37 097 935	-0,4
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Convenções de Lomé	5 969 283	0,1	5 028 566	0,0	-940 717	-15,8
Convenção de Cotonou	647 465	0,0	1 172 152	0,0	524 687	81,0
Cooperação para o desenvolvimento	0	0,0	65 903 539	0,6	65 903 539	…
Garantias no âmbito do sistema financeiro	0	0,0	1 300 000 000	11,4	1 300 000 000	…
Outros	11 658 825	0,1	12 649 731	0,1	990 907	8,5
Financiamentos em moeda não euro	**24 435 570**	**0,3**	**19 905 053**	**0,2**	**-4 530 518**	**-18,5**
Fundos e serviços autónomos	8 066 707	0,1	7 634 548	0,1	-432 160	-5,4
Empresas de outros sectores	16 368 863	0,2	12 270 505	0,1	-4 098 358	-25,0
Total	**9 596 233 593**	**100,0**	**11 386 517 887**	**100,0**	**1 790 284 294**	**18,7**

Verificou-se, em termos globais, um acréscimo das responsabilidades efectivas do Estado na ordem de € 1.790,3 milhões (+18,7%), tendo esta evolução ficado sobretudo a dever-se às utilizações efectuadas até ao final de 2008 das garantidas concedidas no âmbito do sistema financeiro, que ascenderam a € 1.300 milhões, em conjunto com a garantia concedida ao BPP.

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

No que concerne a outras pessoas colectivas de direito público, não ocorreram em 2008 quaisquer concessões de garantias pessoais.

Apresenta-se no quadro seguinte uma síntese das variações ocorridas no ano em análise, tendo por base os elementos obtidos junto da DGTF[1]:

[1] Solicitou-se também informação ao IAPMEI, a respeito da linha de crédito criada pelo Decreto-Lei n.º 253/2003, de 18 de Outubro, para apoio a PME´s afectadas pelos incêndios de 2003.

Quadro VI.56 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	31/12/07	31/12/08	Variação	
			Valor	%
IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas				
Uniagri	51 615	0	-51 615	-100,0
Subtotal	**51 615**	**0**	**-51 615**	**-100,0**
IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação				
Linha de crédito para apoio a PME´s afectadas pelos incêndios de 2003	562 319	514 701	-47 618	-8,5
Subtotal	**562 319**	**514 701**	**-47 618**	**-8,5**
Total	**613 934**	**514 701**	**-99 233**	**-16,2**

De assinalar a extinção das responsabilidades do IFAP, em consequência da liquidação do valor em dívida por parte da empresa beneficiária.

Quanto às responsabilidades do IAPMEI decorrentes das garantias concedidas no âmbito da linha de crédito para apoio a PME´s afectadas pelos incêndios de 2003, diminuíram em € 47.618 (-8,5%), em consequência, fundamentalmente, das amortizações efectuadas pelos beneficiários dos respectivos empréstimos[1]. No total das responsabilidades, verificou-se uma diminuição de € 99.233, representando cerca de -16,2%.

Na Conta o montante das responsabilidades do IAPMEI encontra-se sobreavaliado em € 55.107, sendo esta divergência explicada por, entre outras razões, não terem sido consideradas as amortizações efectuadas pelos beneficiários em 2008[2].

6.8.5 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 105.º da LOE para 2008.

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2008 foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 2.500 milhões (cfr. n.º 1 do referido artigo), não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia (cfr. n.º 2 do mesmo artigo).

Relevam para o referido limite as garantias autorizadas ao abrigo do regime geral e as relativas às operações de crédito de ajuda, acrescentando-se ainda a autorização conferida no ano em análise da garantia concedia ao BPN, por força do disposto na Lei n.º 62-A/2008[3].

[1] O valor das responsabilidades corresponde, relativamente aos empréstimos com informação disponível, ao montante de capital em dívida no final do ano, conforme informação do IAPMEI (reflectindo o valor do capital utilizado, deduzido das amortizações efectuadas e acrescido dos juros capitalizados no período de carência). Para os restantes casos sem informação disponível, consideraram-se os montantes dos empréstimos contratados. Por fim, aplicou-se a percentagem correspondente à garantia concedida pelo IAPMEI (66,7%).

[2] A DGTF, no apuramento das responsabilidades do IAPMEI, incluiu também uma empresa que não chegou a celebrar contrato com o IAPMEI e não considerou os montantes de capital em dívida resultantes da capitalização de juros no período de carência dos empréstimos.

[3] Artigo 2.º, n.º 10.

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado:

Quadro VI.57 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			2 500,0
Operações em moeda euro:			
Autorizadas e concedidas em 2008	(a) 1 453,5		
Autorizadas em 2008 e não concedidas nesse ano	(b) 1 265,0		
	2 718,5	308,5	2 410,0
Operações em moeda não euro:			
Autorizadas e concedidas em 2008	0		
Autorizadas em 2008 e não concedidas nesse ano	0		
	0	5,9	-5,9
Total	**2 718,5**	**314,4**	**2 404 ,1**
	Saldo por utilizar		**95,9**

(a) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo a EDIA (€ 93,5 milhões), o IHRU (€ 50 milhões), o Metro do Porto (€ 60 milhões), o BPP (€ 450 milhões), a REFER (€ 200 milhões), a AdP (€ 100 milhões) e as ajudas de crédito à China (€ 300 milhões), a Moçambique (€ 100 milhões) e a Angola (€ 100 milhões).

(b) Garantias envolvendo o Metro de Lisboa (€ 400 milhões), a ajuda de crédito a São Tomé e Príncipe (€ 50 milhões) e o BPN (€ 815 milhões).

Verifica-se, assim, ter sido respeitado o limite de € 2.500 milhões, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 95,9 milhões, representando apenas cerca de 3,8%.

Tal nível de utilização contrasta com o observado no ano anterior, onde o saldo por utilizar, no âmbito também de um limite de € 2.500 milhões, se situara em € 2.083,4 milhões, representando cerca de 83%.

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, embora tenha sido também fixado um limite de € 10 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 4 do artigo 105.º da LOE), no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização para a prestação de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

No que respeita às garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, o artigo 10.º da Lei n.º 60-A/2008 fixou um limite de € 20.000 milhões para o efeito, fazendo acrescer, excepcionalmente, este montante ao limite previsto na LOE para 2008.

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas em 2008 ao abrigo da referida Lei n.º 60-A/2008:

Quadro VI.58 – Observância do limite fixado na Lei n.º 60-A/2008

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			20 000,0
Operações autorizadas e concedidas em 2008	(a) 4 300,0		
Operações autorizadas em 2008 e não concedidas nesse ano	(b) 750,0		
Total	**5 050,0**	**0**	**5 050,0**
	Saldo por utilizar		**14 950,0**

(a) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo a CGD (€ 1.250 milhões), o BES (€ 1.500 milhões), o BCP (€ 1.500 milhões) e o BANIF (€ 50 milhões)

(b) Montante não utilizado da autorização de € 2.000 milhões relativa à operação da CGD.

Verifica-se ter sido respeitado o limite fixado, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 14.950 milhões, representando cerca de 74,8%.

De referir que este saldo se destina à concessão extraordinária de garantias em 2009, nos termos da respectiva Lei orçamental (artigo 148.º).

No que se refere à publicação em anexo à Conta das garantias concedidas pelo Estado ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008, ela foi efectuada sem distinguir ou individualizar estas garantias das restantes concedidas ao abrigo de outros regimes, pelo que, em rigor, não se observou o disposto no artigo 7.º da referida Lei. A DGTF, na sua resposta, não se pronuncia sobre esta observação.

Ouvido sobre o presente ponto 6.8, o Ministro das Finanças informou que subscrevia as observações formuladas na resposta da DGTF. O Banco de Portugal também ouvido, não se pronunciou.

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento

Nos termos do novo modelo[1] de funcionamento do sistema de apoio às operações de seguros à exportação e ao investimento com a garantia do Estado, a autorização de garantias é da competência do Ministro das Finanças, mediante proposta do Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento (CGFEI)[2]. À DGTF cabe na fase inicial, informar sobre o cabimento das operações apresentadas pela seguradora no limite fixado para cada ano na Lei do Orçamento e, na fase final, a emissão da garantia do Estado.

Quando devidas indemnizações em caso de sinistro, os respectivos montantes passaram a ser entregues, directamente pela DGTF, ao beneficiário do seguro, mediante solicitação da seguradora.

[1] Que resulta do Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de Fevereiro, e da Portaria n.º 283/2007, de 9 de Março.

[2] Criado pelo Decreto-Lei n.º 51/2006, de 14 de Março.

6.9.1 – Operações garantidas pelo Estado em 2008

De acordo com informação prestada pela DGTF, em 2008 foram garantidos pelo Estado 12 contratos de seguro no âmbito de apólices individuais da COSEC - Companhia de Seguros de Crédito, SA, no montante global de € 137,5 milhões, sendo 5 de seguros de crédito à exportação, 5 de seguros de créditos financeiros e 2 de seguros de investimento.

A maior parte desta actividade continuou a respeitar, à semelhança de anos anteriores, a operações para Angola, realizadas ao abrigo da Convenção assinada em 2004, relativa à cobertura de riscos de crédito à exportação de bens e serviços de origem portuguesa para aquele país.

No âmbito de actas adicionais de riscos políticos a apólices globais da COSEC, foram emitidas duas novas actas e renovadas outras oito, envolvendo garantias no montante total de € 45,7 milhões.

6.9.2 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano[1]:

Quadro VI.59 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano

(em milhares de euros)

Produto	31/12/07		31/12/08		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	39 169	11,5	44 598	9,2%	5 429	13,9%
Seguro de créditos financeiros	300 348	88,2	440 597	90,7%	140 249	46,7%
Seguro de investimento	33	0,0	297	0,1%	264	800,0%
Seguro-caução	895	0,3	475	0,1%	-420	-46,9%
Total	**340 445**	**100,0**	**485 967**	**100,0%**	**145 522**	**42,7%**

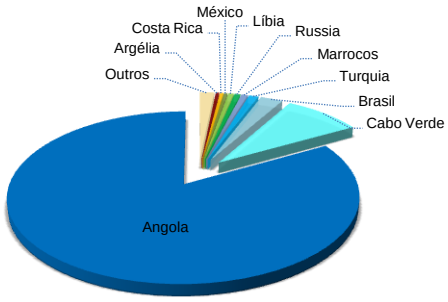
Fonte: DGTF/COSEC.

No final de 2008, as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 486 milhões, representando um acréscimo de cerca € 145,5 milhões (+42,7%) face ao ano anterior. Para o referido acréscimo contribui essencialmente a variação registada nos seguros de créditos financeiros, cerca de € 140,2 milhões (+46,7%).

No gráfico seguinte são evidenciadas as responsabilidades do Estado em vigor no final de 2008, repartida por países:

[1] Corresponde ao valor acumulado das responsabilidades emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efectuadas e dos sinistros pagos.

Gráfico VI.7 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2008



Conforme resulta do gráfico, a maior exposição do Estado continua a verificar-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, com especial relevo para Angola, que continua a dominar (83,2%), seguindo-se Cabo Verde (8,6%).

Destaca-se o significativo aumento verificado nas responsabilidades relativas para Angola, que passaram de um valor de € 254,6 milhões, no final de 2007, para € 403,4 milhões, no final de 2008, já que, no quadro da Convenção assinada em 2004 entre Portugal e aquele país, o limite para cobertura das operações foi reforçado em 2008, passando de € 300 para € 500 milhões.

6.9.3 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2008[1], as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2008, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderiam ultrapassar o montante equivalente a € 1.100 milhões.

Nos termos da informação disponibilizada pela DGTF[2], o total acumulado das utilizações do *plafond* orçamental cifrou-se em € 1.099,3 milhões, cumprindo-se assim o referido limite. No entanto, a DGTF imputou ao limite orçamental de 2008 cerca de € 997 milhões respeitantes à denominada "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE"[3], pelo que o valor relativo às operações analisadas foi de apenas € 102,3 milhões.

A DGTF vem referir, em sede de contraditório, que esta "Facilidade" foi aprovada na vigência do OE/2008 e que o incremento do plafond consagrado na Lei do Orçamento para 2009 se destinava a abarcar novos apoios à exportação, nomeadamente os que decorrem da "Facilidade OCDE II".

Face à impossibilidade da referida "Facilidade" ser utilizada ainda em 2008, por ausência de prazo, considera-se ser desprovido de significado a sua imputação ao limite desse ano. Quanto ao incremento do plafond na Lei do Orçamento para 2009, não se alcança o sentido da justificação indicada pela

[1] Artigo 105.º, n.º 3.

[2] Tendo por base um conjunto de critérios estabelecidos para a afectação de operações ao limite orçamental.

[3] A DGTF informou que esta "Facilidade" foi aprovada em 31-12-2008 pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças. No entanto, tal facilidade integra-se no programa orçamental designado por "Iniciativa para o emprego e o investimento" que só teve consagração legal através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, Lei esta que previu, aliás, o aumento em € 1.000 milhões do limite inicialmente fixado pela LOE/2009 para a concessão, em 2009, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.

DGTF, uma vez que o limite consagrado na Lei do Orçamento se destina apenas às garantias a conceder, directamente, pelo Estado, no âmbito de seguros de crédito à exportação e ao investimento, restringindo-se esta forma de intervenção pública às operações para mercados fora da OCDE, os quais, para além de risco comercial, apresentam risco político.

6.9.4 – Prémios

Os prémios processados em 2008 cifraram-se em € 13 milhões, representando um aumento relativamente ao ano anterior na ordem de 2,4%.

Os prémios efectivamente cobrados no ano de 2008 atingiram um valor inferior ao dos prémios processados no ano, totalizando € 12,7 milhões, embora o valor entrado nos cofres do Estado em 2008 tenha sido de € 10,9 milhões, o que resulta, segundo a DGTF, do desfasamento entre as datas de cobrança da receita pela seguradora e da sua entrega nos cofres do Estado.

6.9.5 – Pagamento de sinistros e recuperação de créditos do Estado

No ano de 2008, não ocorreu qualquer pagamento de indemnizações de sinistros.

No que respeita a recuperações de créditos, as ocorridas em 2008 através do Ministério das Finanças totalizaram cerca de € 3,86 milhões, respeitante ao pagamento de nova prestação de juros prevista no contrato de reescalonamento da dívida de Angola.

Relativamente a quantias recuperadas através da COSEC e entradas nos cofres do Estado em 2008, foram de € 250,5 milhares, respeitantes a exportações para a Costa do Marfim, sendo que € 46.526 haviam sido já recuperados no ano anterior.

Ouvidos sobre este ponto 6.9, o Ministro das Finanças não respondeu e o Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento informou que subscrevia a resposta apresentada pela DGTF.

CAPÍTULO VII

Património do Estado

VII – PATRIMÓNIO DO ESTADO

7.1 – Considerações gerais

Tal como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado[1] defronta sérias dificuldades. Para colmatar tal insuficiência, ainda que parcialmente, o Tribunal de Contas aprovou Instruções relativas ao património financeiro público que vinculam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos, que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, a remeter-lhe anualmente informação relativa a:

- Acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais;
- Unidades de participação em entidades não societárias;
- Títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública[2] e unidades de participação em fundos de investimento mobiliários e imobiliários;
- Créditos com origem na concessão de empréstimos de curto, médio e longo prazos;
- Créditos com origem na execução de garantias prestadas;
- Créditos e outros activos financeiros, transmitidos para a entidade que presta informação;
- Outros activos financeiros, designadamente, depósitos a prazo, prestações acessórias e suplementares de capital.

Relativamente ao ano económico de 2008 foram já aplicados os novos critérios que resultam das Instruções n.º 1/2008 - 2.ª Secção[3] e que se traduzem, designadamente, no alargamento da obrigação de prestar informação sobre os activos de curto prazo. Tal prejudica a comparabilidade de alguns valores com os constantes do anterior Parecer, para além de se continuar a registar a introdução de um número significativo de correcções pelas entidades aos valores inicialmente indicados.

Com base nessa informação, pontualmente auditada, foi analisada a evolução do valor nominal dos activos financeiros reportados, as principais operações ocorridas em 2008 e as despesas e receitas que geraram, e que se dá conta nos pontos 7.2 e 7.3. Note-se que as Instruções não foram, ainda, plenamente cumpridas, pelo que a análise do património financeiro continua incompleta, situação que só será ultrapassada com a implementação do POCP à globalidade da administração pública.

A DGO, na sua resposta, refere que, embora estejam a ser dados passos para que se concretize a inclusão na CGE de balanços e demonstrações de resultados, tal só será possível quando a globalidade dos serviços, nomeadamente os integrados, tiver implementado o POCP.

[1] Vide alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[2] Cuja informação não foi integrada no valor global do património financeiro.

[3] Publicadas no DR, II Série, N.º 237, de 9 de Dezembro de 2008, e aplicáveis ao exercício de 2008 e seguintes.

7.1.1 – Normas da Lei do Orçamento relativas a operações activas

No articulado da Lei do Orçamento do Estado para 2008 destacam-se:

- O artigo 96.º que fixa os limites para a concessão de empréstimos pelo Estado e pelos serviços e fundos autónomos;
- O artigo 97.º que autoriza diversos tipos de operações com activos financeiros;
- O artigo 124.º que estabelece algumas regras para as aplicações financeiras do Fundo Português de Carbono;
- O artigo 128.º que versa sobre o programa de redução dos prazos de pagamento na Administração Pública.

O limite para a concessão de empréstimos pelos serviços integrados do Estado, fixado na Lei do Orçamento de Estado para 2008 em € 530 milhões[1], foi respeitado já que as novas operações, realizadas unicamente pela DGTF, ascenderam a € 182,5 milhões.

No que respeita aos serviços e fundos autónomos, a Assembleia da República acolheu a recomendação do Tribunal de Contas no sentido de que a autorização para a realização de operações activas fosse concedida com base numa previsão realista do montante das operações a realizar e fixou, pela primeira vez, um limite específico para a concessão de empréstimos por esses serviços, de € 350 milhões[2], tendo sido concedidos empréstimos de curto, médio e longo prazos no montante de € 288,3 milhões, respeitando-se assim o limite fixado. Saliente-se que 57,0% do valor desses empréstimos foi concedido pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação e pelo Turismo de Portugal, sendo co-financiados por recursos comunitários.

7.1.2 – Elementos da Conta relativos ao património financeiro

Para além das receitas e despesas associadas aos activos financeiros, a Conta apresenta outros elementos que são de grande relevância para a apreciação global do património financeiro e que não têm paralelo no Orçamento. Referimo-nos às dações em pagamento, consolidações e às anulações e extinções de créditos do Estado (cessação definitiva de receitas).

No que respeita aos serviços integrados, os dados incluídos nos mapas 4 a 8 da CGE contêm incorrecções de três tipos: omissões de valores (€ 3,8 milhões no mapa 5 e € 1,9 milhões no mapa 6), valores que não têm justificação (€ 0,4 milhões no mapa 4) e valores em euros que são em USD, não tendo sido convertidos em euros (no mapa 5, USD 428.861.389,6 e no mapa 8, USD 99.905.837,55).

No que respeita aos serviços e fundos autónomos, verificou-se que a Conta omite no mapa 8 as anulações de créditos realizadas pelo Turismo de Portugal (€ 5.113.249), pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 7.228.241)[3], pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 72.041), pelos Serviços Sociais da Administração Pública (€ 7.172) e pelos Serviços

[1] Ver artigo 96.º, n.º 1, da LOE para 2008.
[2] Ver artigo 96.º, n.º 2, da LOE para 2008.
[3] Os valores das anulações relativos ao Turismo de Portugal e ao IAPMEI respeitam aos prémios de realização atribuídos no âmbito dos empréstimos financiados por recursos comunitários.

Sociais da Guarda Nacional Republicana (€ 36.269), no valor global de cerca de € 13,0 milhões[1], e omite também nos mapas 4, 5 e 7 diversas operações no valor global de € 577.474, realizadas também pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional. Esta situação deve-se, por um lado, à maioria dos serviços e fundos autónomos indicados não ter reportado à Direcção-Geral do Orçamento a informação relevante[2] e, por outro, de esta não ter integrado na Conta a informação reportada à respectiva Delegação, pelos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana.

No contraditório, a DGO salientou que introduziu melhorias quanto ao reporte da informação na CGE e que a as Instruções que emitiu para complementar o Decreto-Lei de execução orçamental para 2009 clarificam já o âmbito de cada uma das situações a que se referem os mapas 4 a 8, e ainda que os mapas em questão se baseiam em informação inserida pelos serviços, podendo ocorrer omissões se a informação não tiver sido enviada àquela Direcção-Geral de acordo com os prazos e a forma definidos.

Em sede de contraditório, o Turismo de Portugal referiu que comunicou à DGO, embora não tempestivamente, as anulações de créditos. Por seu turno, o Instituto do Emprego e Formação Profissional confirma os valores relatados.

Foram ainda ouvidos o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação e os Serviços Sociais da Administração Pública, que não responderam.

7.1.3 – Evolução global

Para o exercício de 2008, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por 127 entidades, das quais 7 são serviços integrados e 120 são serviços e fundos autónomos. Como existem operações entre entidades integradas nos dois subsectores, o apuramento do valor nominal global do património financeiro do Estado implicou diversos movimentos de consolidação[3]. Após estas operações, a análise ficou reduzida ao património gerido por 92 entidades, 88 das quais são serviços e fundos autónomos.

O quadro seguinte mostra a evolução anual deste património que se caracteriza por um acréscimo do seu valor nominal em 7,2%, essencialmente explicado pelo aumento do valor nominal das participações sociais, em particular do subsector dos serviços integrados.

[1] Não se verificaram incorrecções na parte dos mapas referente ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.

[2] Nos termos do disposto no capítulo IV, da Circular Série A n.º 1 338.

[3] Em particular, a exclusão dos títulos de dívida pública, porque são simultaneamente um activo e um passivo do Estado, e outras operações de crédito que constituem passivos de outros serviços ou fundos, integrados ou autónomos.

Quadro VII.1 – Evolução registada em 2008, por tipo de activo

(em milhares de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %
Participações sociais	12 262 032,0	13 283 168,7	1 021 136,7	8,3
Créditos	4 190 863,9	4 359 844,5	168 980,6	4,0
Outros	4 291 610,1	4 601 573,6	309 963,5	7,2
Total	**20 744 506,0**	**22 244 586,8**	**1 500 080,8**	**7,2**

No que respeita às receitas e despesas associadas a este património financeiro, os mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2008 apresentam previsões de cobrança de receitas de activos financeiros no valor de € 7.554,5 milhões e de rendimentos da propriedade no valor de € 668,2 milhões e limites para a realização de despesas com activos financeiros no valor de € 7.657,9 milhões. A execução foi de € 1.020,4 (13,5%), € 851,5 (127,4%) e € 1.698,8 milhões (22,2%), respectivamente.

A previsão de cobrança das receitas do capítulo *"Activos financeiros"* revelou-se significativamente superior à execução, em particular por força da receita do grupo "*Títulos de curto prazo*" (SFA) e do grupo "*Alienação de partes sociais*" (SI), que correspondiam, respectivamente, a 91,5% e a 98,7% da receita destes capítulos nos respectivos subsectores e que tiveram uma execução muito baixa ou quase nula, questionando-se o Governo sobre tais disparidades. Aliás, no que respeita ao subsector dos serviços integrados, as previsões para os restantes grupos também não se revelaram muito próximas da execução, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro VII.2 – Receita de activos financeiros em 2008
Comparação entre a previsão inicial e a execução

(em euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução
11 – Activos financeiros	**911 879 780**	**37 405 437**	**4,1**	**6 642 613 379**	**983 001 472**	**14,8**
01 – Depósitos	-	4	. . .	-	-	-
02 – Títulos de curto prazo	-	6 265 118	. . .	6 078 354 518	376 910 000	6,2
03 – Títulos de médio e longo prazo	-	-	-	327 251 261	348 483 225	106,5
05 – Empréstimos de curto prazo	-	3 850 000	. . .	660 000	633 509	96,0
06 – Empréstimos de médio e longo prazo	8 274 780	12 143 171	146,7	236 262 600	240 435 728	101,8
07 – Recuperação de créditos garantidos	3 005 000	8 247 423	274,5	-	-	-
08 – Acções e outras participações	-	1	. . .	-	11 200	. . .
09 – Unidades de participação	-	5 581 564	. . .	-	16 527 005	. . .
10 – Alienação de partes sociais	900 000 000	157 279	-	85 000	805	0,9
11 – Outros activos financeiros	600 000	1 160 877	193,5	-	-	-

A previsão de cobrança de receitas do capítulo *"Rendimentos da propriedade"*, em ambos os subsectores, foi inferior à execução, situação que se verifica em quase todos os grupos que compõem este capítulo, como se demonstra no quadro seguinte.

Quadro VII.3 – Rendimentos associados a activos financeiros em 2008
Comparação entre a previsão inicial e a execução

(em euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução
05 – Rendimentos da propriedade	**410 102 012**	**573 954 770**	**140,0**	**258 110 630**	**277 515 630**	**107,5**
01 – Juros Soc. Não Fin.	1 400 000	1 972 132	140,9	15 837 796	15 030 316	94,9
02 – Juros Soc. Fin.	473 959	1 898 514	400,6	87 590 131	114 154 722	130,3
03 – Juros Adm. Públicas	415 842	382 496	92,0	148 065 166	139 281 837	94,1
04 – Juros Inst. Sem fins lucrativos	-	-	-	10 000	24	0,2
05 – Juros Famílias	1 025 000	916 366	89,4	2 940 537	1 942 360	66,1
06 – Juros Resto do Mundo	5 532 780	5 817 485	105,1	2 750 000	5 755 418	209,3
07 – Dividendos Soc. Não Fin.	32 658 225	119 869 626	367,0	217 000	449 066	206,9
08 – Dividendos Soc. Fin.	367 500 000	441 861 385	120,2	700 000	901 887	128,8
09 – Part. Lucros Adm. Públicas	1 096 206	1 236 766	112,8	-	-	-

Relativamente à despesa, no subsector dos serviços integrados a previsão inicial de despesas com activos financeiros foi globalmente superior à execução, mas, quer ao nível dos subagrupamentos que compõem o agrupamento, quer em relação aos serviços que a executaram, a situação não é homogénea, havendo subestimação dessas despesas nuns casos e sobrestimação noutros.

No que respeita às despesas dos serviços e fundos autónomos relacionadas com o património financeiro, e ressalvada a situação dos "*Títulos de curto prazo*" onde, à semelhança do observado na receita (Capítulo 11), se verificou uma disparidade enorme entre a previsão e a execução de quase € 6 mil milhões, também não existe homogeneidade, mas a execução foi globalmente superior à previsão, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro VII.4 – Despesa com activos financeiros em 2008
Comparação entre a previsão inicial e a execução

(em euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução
09 – Activos financeiros	**784 330 000**	**572 686 768**	**73,0**	**6 873 523 092**	**1 126 095 289**	**16,4**
02 – Títulos a curto prazo	-	-	-	6 226 060 221	230 521 832	3,7
03 – Títulos a médio prazo	120 000	-	0,0	264 619 420	116 602 580	44,1
04 – Derivados financeiros	110 000	-	0,0	-	-	-
05 – Empréstimos a curto prazo	125 000 000	3 850 000	3,1	660 000	659 992	100,0
06 – Empréstimos médio e longo prazos	385 125 000	204 856 403	53,2	313 174 451	296 813 970	94,8
07 – Acções e outras participações	221 903 000	307 185 291	138,4	46 002 000	377 879 467	821,4
08 – Unidades de participação	31 872 000	39 951 967	125,4	22 007 000	90 676 556	412,0
09 – Outros activos financeiros	20 200 000	16 843 107	83,4	1 000 000	12 940 892	1 294,1

Considerando globalmente a actividade no domínio dos activos financeiros, o Orçamento do Estado para 2008 previa um saldo negativo entre receitas e despesas de € 103,4 milhões, tendo na execução resultado um saldo, também negativo, mas de € 678,4 milhões.

Foi também ouvido sobre este ponto o Ministro das Finanças, que informou nada ter a acrescentar aos comentários apresentados pela DGO.

7.2 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados

7.2.1 – Considerações prévias

Sobre os activos que estão incluídos neste ponto importa adiantar algumas explicações porque, para além do universo considerado em 2008 diferir do considerado em 2007, desde logo pelo alargamento a activos financeiros de curto prazo, as novas Instruções 1/2008 - 2.ª Secção introduziram, também, novos critérios de reporte, como por exemplo, o critério da data do registo comercial para a imputação temporal da constituição de todas as sociedades em que o Estado participa, quando no ano anterior se seguia o critério da data de entrada em vigor do diploma legal, para as sociedades constituídas por decreto-lei. Como consequência, a sociedade COSTAGEST[1], que estava incluída no universo de activos financeiros considerados em 2007, não está em 2008. Por seu turno, o Fundo Português de Carbono não tinha reportado os activos que adquirira em 2007. Por último, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças alterou os valores de alguns activos financeiros que anteriormente tinha reportado. Esta situação ocorre com maior frequência nos créditos decorrentes de empréstimos e nos créditos de entidades extintas.

Uma segunda questão é a que se prende com a consolidação de valores. O reporte de informação, nos termos das Instruções, abrange todos os activos financeiros, qualquer que seja a natureza da entidade para a qual esses activos representam um passivo. Por exemplo, são reportados créditos do Estado sobre institutos públicos pertencentes ao subsector dos serviços e fundos autónomos. Se a análise se limitasse ao subsector dos serviços integrados, faria todo o sentido considerar estes créditos como activo financeiro. No entanto, no Parecer sobre a CGE é também analisado o património financeiro do subsector dos serviços e fundos autónomos, bem como o consolidado[2] dos dois subsectores e, neste caso, não tem sentido apresentar como activo da administração central o que é também um seu passivo de igual montante. Assim, o universo de activos financeiros objecto de análise neste ponto não inclui os créditos sobre o próprio Estado, títulos de dívida pública, nem os créditos sobre e os títulos emitidos por entidades do subsector dos serviços e fundos autónomos a saber, o IFAP e o IHRU.

Numa situação similar estão os créditos decorrentes do Programa de crédito PAR que são administrados, em nome do Estado, pelo IFAP e que são reportados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Em estrita aplicação do critério das Instruções deviam ser englobados no subsector dos serviços e fundos autónomos, ao qual pertence a entidade gestora. Mas, esta entrega ao Estado receitas cobradas e o Estado regista despesas com utilizações, com bonificações e com comissões. Aqui optou-se por manter a inclusão destes activos no subsector dos serviços integrados.

7.2.2 – Evolução global

O quadro seguinte sintetiza a evolução registada em 2008 no valor nominal dos vários tipos de activos financeiros[3] que são objecto de análise neste ponto dedicado ao subsector dos serviços integrados do Estado. Na sua globalidade, o valor nominal destes activos financeiros[4] apresentou uma variação

[1] A COSTAGESTE foi criada pelo Decreto-Lei n.º 551/99, de 15 de Dezembro, mas, nunca chegou a reunir a assembleia constitutiva pelo que nunca teve órgãos sociais, capital realizado, número de pessoa colectiva, etc. Isto é, nunca existiu.

[2] Na terminologia da CGE, usa-se a expressão "administração central" para designar o conjunto dos dois subsectores.

[3] Excluem-se os activos financeiros que constituem passivos de outros serviços ou fundos, integrados ou autónomos, como por exemplo, títulos de dívida pública.

[4] O valor nominal em 31 de Dezembro de 2007 pode diferir do apresentado, para a mesma data, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado daquele ano, quer por terem sido introduzidas correcções, quer porque o universo dos activos considerados sofreu alterações, designadamente com a inclusão dos do Fundo Português de Carbono.

positiva de 8,4% (€ 1.379,1 milhões) explicada, essencialmente, pelo aumento do valor das participações sociais.

Quadro VII.5 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados
Evolução registada em 2008, por tipo de activos

(em milhares de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %
Participações sociais	12 146 942,3	13 166 488,0	1 019 545,7	8,4
Créditos	1 856 132,7	1 983 403,2	127 270,5	6,9
Outros	2 493 262,7	2 725 522,1	232 259,4	9,3
Total	**16 496 337,7**	**17 875 413,3**	**1 379 075,6**	**8,4**

Fonte: DGTF, DGADR, FPC e IPAD.

7.2.3 – Evolução por tipo de activos

7.2.3.1 – Créditos

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento reportaram créditos resultantes de empréstimos, da execução de garantias prestadas e da transferência de patrimónios residuais de entidades extintas.

7.2.3.1.1 – Créditos resultantes de empréstimos

Os empréstimos concedidos pelo Estado e geridos pela DGTF são cerca de uma centena de operações originalmente denominadas em euros e outras moedas, que envolvem mutuários nacionais e estrangeiros. Em 2008, realizaram-se 43 novas operações cujo montante contratual global ascendeu a € 182,5 milhões e foram reescalonados dois empréstimos à República Democrática de São Tomé e Príncipe e seis à República de Moçambique[1]. Há, ainda, a registar utilizações de empréstimos de anos anteriores e o financiamento da capitalização de juros de empréstimos integrados no Programa de crédito PAR. Por outro lado, extinguiram-se por confusão onze empréstimos concedidos à GESTNAVE com um montante contratual global de € 116,2 milhões, ascendendo o montante da dívida a € 117,9 milhões[2].

As novas operações compreendem um empréstimo à República de Cabo Verde destinado ao financiamento da construção de aeroportos, onze empréstimos a empresas onde o Estado detém participações, que se destinaram a apoiar as suas tesourarias, trinta e um empréstimos a municípios e à Região Autónoma da Madeira, no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas.

[1] Nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 96.º da LOE/2008, não contam para o limite fixado para a realização de operações activas pelo Estado os montantes referentes a reestruturação ou consolidação de créditos do Estado, incluindo a eventual capitalização de juros.

[2] O valor do capital em dívida ascendia a € 116,0 milhões e os juros remuneratórios vencidos a € 1,9 milhões.

Quadro VII.6 – Créditos resultantes de empréstimos
Evolução global em 2008

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %	
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	1 249 363,7	1 376 391,3	127 027,6	10,2	€ 3 385,8 USD 7 162,0
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	14 981,4	7 266,4	-7 715,0	-51,5	
Total	**1 264 345,1**	**1 383 657,7**	**119 312,6**	**9,4**	

Fonte: DGTF e IPAD.

O crédito total da DGTF passou de € 1.249,4 milhões, em 31 de Dezembro de 2007, para € 1.376,4 milhões em 31 de Dezembro de 2008, registando um aumento de € 127,0 milhões (10,2 %). Esta variação é influenciada pela desvalorização cambial do euro face ao dólar dos Estados Unidos. Calculado a câmbio de 31 de Dezembro de 2007, o valor destes créditos aumentou € 82,6 milhões (6,6%) em 2008.

As operações de reescalonamento e a liquidação por confusão dos créditos do Estado sobre a GESTNAVE tiveram, também, como resultado uma significativa redução do valor dos créditos em mora. Como se pode ver no quadro seguinte, os créditos vencidos passaram de € 326,0 milhões, em 31 de Dezembro de 2007, 26,1% do total dos créditos, para € 179,5 milhões, em 31 de Dezembro de 2008, 13,0%.

Quadro VII.7 – Créditos resultantes de empréstimos
Evolução das situações de mora em 2008

(em milhares de euros)

Entidades	Créditos vencidos e não pagos		Em % do total dos créditos	
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008
DGTF	326 022,4	179 459,1	26,1	13,0
IPAD	7 969,1	254,1	53,2	3,5
Total	**333 991,5**	**179 713,2**	**26,4**	**13,0**

Fonte: DGTF e IPAD.

A maioria dos créditos em análise não originou, em 2008, qualquer rendimento, mas, um conjunto de nove mutuários pagou juros no valor de € 3,4 milhões e USD 7,2 milhões. Por outro lado, foram perdoadas prestações vencidas dos empréstimos resultantes dos reescalonamentos atrás referidos, no valor de USD 99,9 milhões[1].

Os créditos do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento aqui considerados são os resultantes de financiamentos efectuados pela extinta Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento e ainda não transferidos para o Ministério da Economia[2]. Em 2008, a maior parte destes créditos foi

[1] Neste ano, concluíram-se duas operações de reescalonamento de dívida decorrentes de negociações havidas no seio do Clube de Paris, que envolvem o perdão total da dívida, mas, para que tal não se traduzisse no défice de um só ano (contabilidade nacional), foi acordado reescalonar a dívida com planos de amortização longos (até 2025 no caso de Moçambique e até 2030 no de São Tomé e Príncipe). Os perdões serão concedidos à medida do vencimento das prestações. Assim, em 2008, foram perdoados USD 98.286.450,20 à República de Moçambique (capital e juros) e USD 1.619.387,35 à República Democrática de São Tomé e Príncipe (juros).

[2] A Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, prevendo-se que estes activos financeiros seriam transferidos para o Ministério da Economia, mediante despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia.

transferida para a DGTF e a sua análise está integrada no ponto 7.2.3.1.3. Exceptuando este movimento, que se traduziu numa redução para cerca de metade do valor dos activos geridos pelo Instituto, não se registou qualquer evolução no valor destes créditos, nem na situação de mora em que se vêm mantendo.

7.2.3.1.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado

Neste ponto analisam-se os créditos com origem em pagamentos em execução de garantias prestadas pelo Estado, nos termos da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro (avales do IAPMEI) e, ainda, de seguros de crédito geridos pela COSEC e de fianças geridas pelo BEI. A evolução registada em 2008 nos créditos desta natureza é apresentada no quadro seguinte.

Quadro VII.8 – Créditos por execução de garantias
Evolução global em 2008

(em milhares de euros)

Em recuperação em 31-12-2007	Movimentos de 2008			Em recuperação em 31-12-2008	Rendimentos
	Recuperações	Anulações	Novas execuções		
216 742,4	6 321,5	29 078,7	54 005,4	(a) 233 921,6	79,7

(a) Inclui perdas cambiais no valor de € 1,4 milhões.

Fonte: DGTF.

O valor dos créditos por recuperar cresceu, em 2008, € 17,2 milhões (7,9%). Esta evolução é, essencialmente, explicada pelo montante dos novos pagamentos em execução de garantias, € 54,0 milhões, e das anulações de entre as quais se destacam as de garantias prestadas a empréstimos concedidos à GESTNAVE, no valor de € 26,4 milhões.

7.2.3.1.3 – Créditos resultantes da transferência de patrimónios

A extinção de empresas e organismos públicos tem, em muitos casos, sido acompanhada da transmissão para o Estado dos seus patrimónios residuais, ficando estes a cargo da DGTF. Esses patrimónios incluem, frequentemente, créditos que lhe incumbe recuperar. Como foram introduzidas numerosas correcções aos valores apresentados no ano precedente e aumentado o número de entidades cujo património foi transferido para aquela Direcção-Geral[1], o valor do crédito em 31 de Dezembro de 2007 é significativamente superior (mais 33,6 milhões de euros) ao que consta no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 para a mesma data.

Para o exercício de 2008 foi reportada informação relativa a duas entidades cuja extinção originou a transferência de créditos para a DGTF nesse exercício (Casa da Música e PEC, SGPS) e, ainda, informação relativa aos créditos transferidos pelo IPAD[2].

[1] Incluem-se neste ponto outros créditos que a DGTF está incumbida de recuperar, como por exemplo, os resultantes da devolução de bonificações pagas ao abrigo do Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento.

[2] Cfr. ponto 7.2.3.1.1.

Quadro VII.9 – Créditos transferidos para o Estado
Evolução global em 2008

(em milhares de euros)

Em recuperação em 31-12-2007	Movimentos de 2008				Em recuperação em 31-12-2008	Rendimentos
	Recuperações	Anulações	Conversões	Novos créditos		
375 045,2	8 203,5	5 219,3	5 179,3	9 380,9	365 824,0	864,0

Fonte: DGTF.

Os valores destes créditos e a evolução neles registada em 2008 são apresentados no quadro anterior. Trata-se de créditos vencidos que, originalmente, tinham naturezas muito diferenciadas. A sua recuperação, por via judicial ou extra-judicial, tem-se revelado difícil e arrasta-se há vários anos. A diminuição de 2,5% que se registou em 2008 (€ -9,2 milhões) compreende a recuperação de créditos no valor de € 8,2 milhões, a anulação de créditos no valor de € 5,2 milhões e a conversão de € 5,2 milhões de créditos em € 4,9 milhões de capital estatutário da AICEP e em € 0,3 milhões de créditos sobre a República de Moçambique[1]. Estes créditos proporcionaram rendimentos no valor de € 0,9 milhões.

7.2.3.2 – Participações sociais

Em 2008, a DGTF geriu uma carteira que compreendia participações societárias e não societárias, designadamente em entidades públicas empresariais. No subsector dos serviços integrados foi, ainda, identificada uma outra participação social de valor reduzido. O valor nominal global destes activos cresceu € 1.019,5 milhões (8,4%) em 2008, variação que comporta perdas cambiais de € 1,2 milhões.

Quadro VII.10 – Participações sociais
Evolução global em 2008

(em milhares de euros)

Tipo de activos	Valor		Variação		Rendimentos
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %	
Participações societárias	7 687 372,3	8 642 940,1	955 567,7	12,4	383 045,1
EPE	4 459 558,0	4 523 536,0	63 978,0	1,4	8 824,7
Outras	12,0	12,0	0,0	0,0	
Total	**12 146 942,3**	**13 166 488,0**	**1 019 545,7**	**8,4**	**391 869,8**

Fonte: DGTF e DGADR.

7.2.3.2.1 – Participações societárias

O quadro seguinte sintetiza as principais alterações ocorridas em 2008 no que respeita às participações societárias.

[1] Créditos adquiridos à Segurança Social e englobados no reescalonamento da dívida daquele país.

Quadro VII.11 – Operações com acções e quotas em 2008

(em euros)

Empresas	Valor	Empresas	Valor
Redução de capital		**Aumentos de capital**	
Parque Expo 98	-73 996 830	Administração dos Portos de Douro e Leixões	3 035 000
		Caixa Geral de Depósitos	550 000 000
		Costa Polis	6 556 000
		Metro do Porto	2 500 000
		NAER	307 480
		Parque Expo 98	41 015 580
		Rádio e Televisão de Portugal, SA	88 524 375
		Pereira Pinto Ld.ª	2 855
Extinção		**Criação**	
Casa da Música/Porto 2001	-36 344 996	Polis Litoral Ria Formosa	14 175 000
Gestnave	-200 000	Frente Tejo	5 000 000
PEC SGPS	-36 646 345		
Polis Matosinhos	-3 000 000		
Portugal Vela 2007	-375 000		
LeiriaPolis	-7 500 000		
Alienações		**Aquisição**	
Mantero	-2 197 300	Portugal Venture Capital Initiative	12 500 000
		Herança	
		Sociedade Imagem Real	288
		SPE	466
		SYINGENTA	404
		Nacionalização	
		Banco Português de Negócios	380 000 000
		Partilha	
		ENI - Gestão de Planos Sociais	200 000
		PEC Tejo	13 201 015
Total	**-160 260 471**	**Total**	**1 117 018 463**
Variação do ano			**956 757 992**

7.2.3.2.1.1 – Aumentos e reduções de capital

Em 2008, registam-se aumentos e reduções de capital social de oito empresas:

- Administração dos Portos do Douro e Leixões - por deliberação de 28-03-2008, o capital social foi elevado de € 48.000.000 para € 51.035.000, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em numerário, através do Fundo de Regularização da Dívida Pública.
- Caixa Geral de Depósitos - por deliberação de 31-12-2007, o capital social foi elevado de € 2.950.000.000 para € 3.100.000.000, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em numerário, através do Fundo de Regularização da Dívida Pública, e, por deliberação de 31-07-2008, o capital social foi elevado de € 3.100.000.000 para € 3.500.000.000 sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado através do Fundo de Regularização da Dívida Pública em € 328.000.000 e do OE/2008 em € 72.000.000.
- CostaPolis - o Estado participou no aumento de capital deliberado em 31-03-2008, assim elevando a sua participação de € 12.600.000 para € 19.156.000, e realizou o capital subscrito em espécie.

- Metro do Porto - o Estado participou no aumento de capital deliberado em 25-03-2008, assim elevando a sua participação de € 500.000 para € 3.000.000, e realizou o capital subscrito em numerário, através do OE/2008.
- NAER – Novo Aeroporto - o Estado participou no aumento de capital deliberado em 25-03-2008, assim elevando a sua participação de € 1.775.000 para € 2.082.480, e realizou o capital subscrito, em numerário, através do OE/2008.
- Parque Expo 98 - o Estado participou no aumento seguido de redução de capital social deliberados em 27-05-2008, assim reduzindo a sua participação de € 65.436.000 para € 32.454.750; o aumento de € 41.015.580 foi realizado em numerário (€ 24.957,40, através do OE/2008) e em espécie (8.217.882 unidades de participação do Fundo Margueira Capital).
- RTP – Rádio e Televisão de Portugal - por deliberações de 26-12-2007, 19-03-2008, 09-06-2008 e 17-12-2008, o capital social de € 740.448.965 foi sucessivamente elevado para € 755.998.965, € 786.348.965, € 816.698.965 e € 828.973.340, sendo os aumentos realizados pelo Estado em numerário, através do Fundo de Regularização da Dívida Pública, os dois primeiros, e através do OE/2008, os dois últimos.
- Sociedade Pereira Pinto - o Estado participou no aumento de capital deliberado em 27-08-2008, assim elevando a sua quota de € 1.895,93 para € 4.750, e realizou o capital subscrito em numerário, através do OE/2008.

Sobre a operação de aumento e redução de capital da Parque Expo 98 refira-se que se destinou a absorver prejuízos acumulados e que, embora de um ponto de vista formal, tenha sido realizada em espécie (parcialmente), na prática foi realizada em numerário porque os títulos que o Estado entregou à empresa em 27-06-2008 foram, logo a seguir, em 30-06-2008, adquiridos pelo próprio Estado. Acrescente-se que esta aquisição foi paga pelo OE/2008 e está incorrectamente classificada como encargos de amortização da dívida pública[1] e não como activos financeiros.

7.2.3.2.1.2 – Criações e extinções

Em 2008, foram constituídas duas novas sociedades anónimas com participação directa do Estado, a Polis Litoral Ria Formosa e a Frente Tejo. Trata-se de sociedades cujo objecto se limita à realização de um determinado projecto ou conjunto de projectos de investimento e que têm uma duração limitada. Uma súmula das características destas operações consta do quadro seguinte.

Quadro VII.12 – Sociedades anónimas constituídas em 2008

(em euros)

Empresa	Legislação	Capital	Estado			
			Capital subscrito	Capital realizado	Forma de realização	Origem dos fundos
Polis Litoral Ria Formosa	D.L. 92/2008, de 3/6	22 500 000	14 175 000 (63%)	14 175 000	Numerário	OE/2008
Frente Tejo	D.L.117/2008, de 9/7	5 000 000	5 000 000 (100%)	5 000 000	Numerário	OE/2008
Total			**19 175 000**			

[1] A aquisição foi efectuada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, que considera esta operação como amortização de um empréstimo público.

No mesmo período foram extintas seis sociedades anónimas participadas pelo Estado, quatro delas também sociedades cujo objecto se limitava à realização de um determinado projecto ou conjunto de projectos de investimento e que tinham uma duração limitada: a Casa da Música, a LeiriaPolis, a Polis Matosinhos e a Portugal Vela 2007. As restantes duas são a GESTNAVE e a PEC – Produtos Pecuários de Portugal, SGPS, e a liquidação destas originou, em partilha, a entrada na carteira do Estado de duas novas participadas, a ENI – Gestão de Planos Sociais e a PEC Tejo – Indústria de Produtos Pecuários de Lisboa e Setúbal. Estas operações enquadram-se, de algum modo, no objectivo de liquidar empresas cujo objecto social ou actividade económica se esvaziaram, expresso no relatório da proposta de Orçamento para 2008.

7.2.3.2.1.3 – Aquisição e alienação de participações

Em 2008, o Estado adquiriu uma participação na Portugal Venture Capital Initiative, Subfundo A, um fundo de capital de risco, constituído sob a forma de sociedade sediada no Luxemburgo, no qual participam diversas instituições financeiras portuguesas, a Fundação Calouste Gulbenkian e o Fundo Europeu de Investimento. A participação do Estado tem o valor de € 12.500.000 dos quais se realizaram por via orçamental, em 2008, € 150.000. A política de investimentos deste fundo é a de apoiar com capital de risco PME, preferencial mas não exclusivamente portuguesas ou operando em Portugal.

Neste ano, foi alienada à FINAGRA a participação do Estado na Mantero - Agricultura e Comércio Internacional, no valor nominal de € 2.197.300, pelo preço simbólico de um euro. Esta alienação, cujo contrato foi celebrado em 26-03-2008, envolveu ainda suprimentos no valor de € 8.556.316,04 que nunca constaram do inventário de activos financeiros geridos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. O contrato de compra e venda estabelece ainda que o Estado suportará 42,2% da dívida da empresa ao Fundo para a Cooperação Económica[1], se e quando este a reclamar. A alienação foi precedida de negociação particular e foi considerada mais vantajosa do que a alternativa de manter a participação e realizar os suprimentos e as dotações de capital necessárias à sua manutenção.

O objectivo, expresso no relatório da proposta de Orçamento para 2008, de aprovar um plano de privatizações não se concretizou e o objectivo de alienar participações minoritárias ou de reduzido interesse estratégico também não teve execução neste ano.

7.2.3.2.1.4 – Outras operações

Em 2008, realizaram-se, ainda, as seguintes operações:

- Por nacionalização, foi integrada na carteira do Estado a totalidade das acções representativas do capital social do Banco Português de Negócios que tem o valor nominal global de € 380 milhões. Até esta data, não foi atribuída qualquer indemnização;
- Por herança foram integradas acções de três outras empresas com valor nominal reduzido;

[1] Esta dívida transitou do Fundo para o IPAD e em 2008 para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, ascendendo à data desta última transferência a € 450.115,22.

- Por partilha do património residual de sociedades liquidadas, onde o Estado detinha participações, foram integradas na carteira do Estado as participações da ENI e da PEC Tejo já referidas.

7.2.3.2.2 – Participações não societárias

Em 2008 registaram-se aumentos de capital estatutário de quatro entidades públicas empresariais:

- AICEP: o Estado aumentou o capital estatutário em € 4.927.979,87 por conversão de créditos que detinha sobre a AICEP Global Parques e sobre o extinto ICEP.
- Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho: o Estado aumentou o capital estatutário em € 12.009.000 através do OE/2008.
- Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro: o Estado aumentou o capital estatutário em € 8.370.000 através do OE/2008.
- Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa: o Estado aumentou o capital estatutário em € 11.057.000 através do OE/2008.
- Hospital do Espírito Santo de Évora: o Estado aumentou o capital estatutário em € 2.737.000 através do OE/2008.

Em 2008 foram constituídas oito novas entidades públicas empresariais, das quais três por fusão de outras quatro entidades públicas empresariais, que se extinguiram, com serviços de saúde ainda integrados no sector público administrativo. Uma súmula das características destas operações consta do quadro seguinte.

Quadro VII.13 – Entidades Públicas Empresariais constituídas em 2008

(em euros)

Designação das novas EPE	Capital estatutário			EPE extintas por fusão
	Valor	Realização	Despesa OE/2008	
Centro Hospitalar Lisboa Norte	162 930 000	Capital das EPE extintas por fusão		Hospital Santa Maria Hospital Pulido Valente
Hospital de Faro	4 672 000	Numerário	4 672 000	
Hospitais da Universidade de Coimbra	5 241 000	Numerário	5 241 000	
Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/ Vila do Conde	1 753 000	Numerário	1 753 000	
Unidade Local de Saúde Alto Minho	35 422 000	Capital da EPE extinta por fusão Numerário	 5 492 000	Centro Hospitalar Alto Minho
Unidade Local de Saúde Baixo Alentejo	43 488 000	Capital da EPE extinta por fusão Numerário	 3 538 000	Centro Hospitalar Baixo Alentejo
Unidade Local de Saúde Guarda	2 981 000	Numerário	2 981 000	
Hospital Prof. Fernando da Fonseca	1 200 000	Numerário	1 200 000	

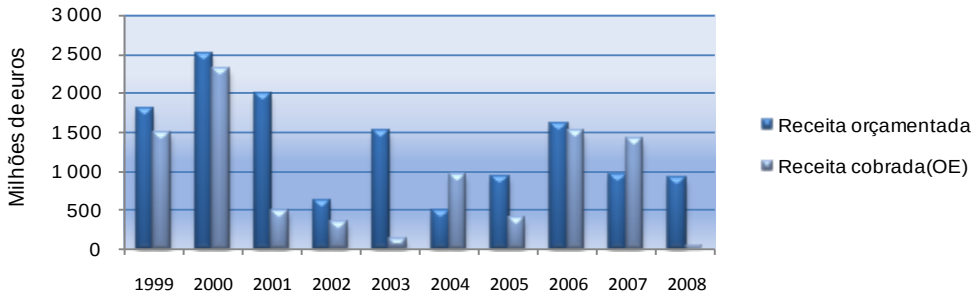
7.2.3.2.3 – Receitas

Para além do valor simbólico de 1 euro proveniente da alienação da Mantero, o Estado arrecadou, em 2008, € 157.279,39 que lhe foram entregues pela PARPÚBLICA como acerto de contas da

reprivatização da REN. Esta entrega não foi compensada pela entrega à empresa de activos de valor equivalente, tal como não o tinha sido em 2007 a entrega de receita da 7.ª fase de reprivatização da EDP, situação que não conheceu qualquer evolução até à data da auditoria[1]. Consequentemente, sobre o património financeiro do Estado impendia em 31-12-2008 um ónus no valor de € 700,2 milhões que corresponde ao crédito sobre o Estado registado nas contas da PARPÚBLICA. As alienações de acções acima referidas proporcionaram uma receita de valor muito inferior aos € 900 milhões previstos no orçamento inicial.

O gráfico seguinte traça a evolução da receita relativa à alienação de partes sociais pelo Estado, medida pela receita cobrada e pelo cumprimento das metas orçamentais.

Gráfico VII.1 – Receita da alienação de partes sociais do Estado no período 1999 – 2008



As participações em análise proporcionaram ao Estado € 383,0 milhões de dividendos, valor semelhante ao de 2007 que fora de € 432,0 milhões, bem como € 8,8 milhões de remuneração de capital estatutário, valor que compara com € 4,5 milhares em 2007. Os dividendos recebidos em 2008 referem-se a treze empresas, ANA – Aeroportos de Portugal, Administração dos Portos do Douro e Leixões, Administração do Porto de Lisboa, Administração do Porto de Sines, Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, Caixa Geral de Depósitos, CTT – Correios de Portugal, EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, LISNAVE – Estaleiros Navais, PARPÚBLICA – Participações Públicas, Portugal Telecom, Zon Multimédia e SONAGI, e a remuneração de capital estatutário provém da NAV – Navegação Aérea de Portugal.

7.2.3.3 – Outros activos financeiros

Inclui-se neste ponto informação sobre activos financeiros que, pela sua natureza, não se integram em qualquer dos outros pontos anteriores e que são geridos pela DGTF e pelo FPC. Estão neste caso obrigações, unidades de participação em fundos de investimento, prestações acessórias de capital a empresas criadas para executar o Programa Polis, participações em organizações financeiras internacionais e outros activos. A evolução registada em 2008 está sintetizada no quadro seguinte.

[1] Esta entrega de receita violou o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro. Sobre esta matéria ver Parecer do Tribunal sobre a CGE/2007.

As participações de Portugal em organizações financeiras internacionais[1], que são tituladas por acções ou títulos de participação, registaram em 2008 uma redução de valor nominal de € 36,1 milhões (1,7%). Esta variação resulta apenas de variações cambiais. Estes activos financeiros não proporcionaram quaisquer rendimentos.

Quadro VII.14 – Outros activos financeiros
Evolução global em 2008

(em milhares de euros)

Tipo e activos	Valor		Variação		Rendimentos
	Em 31-12-2007	Em 31-12-2008	Em valor	Em %	
Organizações financeiras internacionais	2 110 367,7	2 146 484,3	36 116,6	1,7	
Unidades de participação	301 926,1	497 788,2	195 862,1	64,9	787,0
Prestações sociais complementares	75 470,2	68 905,7	-6 564,5	-8,7	
Obrigações	3 298,7	3 298,7			
Outros activos	2 200,0	9 045,2	6 845,2	311,1	
Total	**2 493 262,7**	**2 725 522,1**	**232 259,4**	**9,3**	**787,0**

Fonte: DGTF e FPC.

A evolução apresentada para o valor das unidades de participação resulta de quatro operações: uma consistiu na alienação à CGD de 100 unidades de participação no FCR Grupo CGD Caixa Capital, com o valor nominal de € 4.987.979, pelo preço de € 5.581.564; outra consistiu na utilização de 8.217.882 de unidades de participação classe A do Fundo Margueira Capital para a realização parcial de um aumento de capital da Parque Expo 98, atrás referida; a terceira, na aquisição pelo Estado, através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, de 43.000.000 de unidades de participação classe A do Fundo Margueira Capital, pelo preço de € 214.483.097; e a quarta, na subscrição, pelo Fundo Português de Carbono, de 438 unidades de participação do Luso Carbon Fund, no valor de € 25.978.877,28. Ao resultado destas operações há, ainda, que juntar uma valorização das participações detidas pelo Fundo Português de Carbono no valor de € 1,4 milhões.

Sobre a aquisição dos 43 milhões de unidades de participação da Classe A do Fundo Margueira Capital refira-se que o acordo celebrado entre o Estado e o grupo Melo previa a constituição de um fundo imobiliário fechado cujos activos eram terrenos e edifícios da LISNAVE, utilizados para fins industriais, que se pretendia requalificar e afectar a novas finalidades. As unidades de participação classe A desse Fundo foram entregues aos bancos credores da empresa e gozavam de garantia do Estado quanto ao capital e a um rendimento mínimo. Esse rendimento garantido foi sendo pago pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público que incluía esta obrigação no conjunto da dívida directa do Estado. Estava previsto um prazo limite para que o fundo valorizasse os seus activos, os alienasse e distribuísse os proveitos pelos participantes. Se no final desse prazo os participantes não obtivessem o valor nominal das unidades de participação, o Estado pagaria a diferença. O prazo foi dilatado por negociação[2], mas, terminou em 2008. Como o fundo não tinha alcançado os seus

[1] Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, Banco Europeu de Investimento, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, Corporação Interamericana de Investimentos, Fundo Comum para os Produtos de Base e Sociedade Financeira Internacional.

[2] Na negociação de 2005, um dos bancos credores da LISNAVE não aceitou a dilação do prazo e o Estado adquiriu-lhe as unidades de participação. Esta operação foi qualificada como aquisição de activos financeiros e paga como tal pelo Orçamento do Estado. É esta a origem da existência na carteira do Estado das unidades de participação que em 2008 foram usadas para realizar parcialmente o capital da Parque Expo 98.

objectivos de valorização de activos, o Estado adquiriu as unidades de participação que à data, 30-06-2008, estavam na posse de vários bancos e da Parque Expo 98.

Sendo certo que o Estado tinha e cumpriu, como devia, uma obrigação assumida perante os bancos credores da LISNAVE, duas observações têm que ser feitas. A primeira é que a despesa associada não pode ser classificada como encargos com amortização de dívida pública directa, mas sim como activos financeiros - unidades de participação. A segunda é que a transferência para a Parque Expo 98 destas unidades de participação, a três dias da sua aquisição, pelo Estado através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, camuflou uma despesa de "Activos financeiros – acções e outras participações", ao ser incorrectamente classificada como encargos com amortização de dívida pública.

Sobre a questão das operações que envolveram o Fundo Margueira, o IGCP afirmou o seguinte:

> *"As responsabilidades inerentes à Margueira encontravam-se classificadas como dívida pública, por indicação da Direcção-Geral do Tesouro, que solicitou ao IGCP a sua inserção no mapa global da Dívida Pública Interna Directa, com referência ao ano de 1997, a remeter ao Tribunal de Contas."*

Como não foi apresentada qualquer justificação para o facto de estes títulos serem considerados dívida pública, o Tribunal mantém que aquela despesa foi incorrectamente classificada como encargos com amortização de dívida pública directa.

Em 2008, o Estado arrecadou como receita a verba de € 787.019,95 (€ 1,3 milhões em 2007), classificada como dividendos, relativa a rendimentos das unidades de participação do Fundo Margueira Capital em sua posse, que depois transferiu para a Parque Expo 98. Aquela verba foi paga pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público enquanto encargos com juros da dívida pública directa.

Ainda nesse ano, a sociedade gestora do Fundo Margueira Capital solicitou ao Estado a realização de 75% das unidades de participação classe B[1], para financiar o plano de urbanização que estava em vias de ser *"desbloqueado pelas autoridades locais e CCDR"*, segundo carta da PARPÚBLICA, que é o sócio maioritário da sociedade gestora. Na sequência da aceitação deste pedido, o Estado pagou por despesa orçamental € 7.481.968,46 (agrupamento 09 – "Activos financeiros").

A evolução apresentada para o valor das prestações acessórias de capital resulta das seguintes operações: realização por via orçamental de novas prestações a três empresas do programa Polis, Albufeira, Gaia e Viseu, no valor de € 1.024.320,63, e a anulação das anteriormente realizadas na LeiriaPolis e na PolisMatosinhos, no valor de € 7.588.789, por extinção das empresas. Neste último caso, o Estado veio a receber em partilha a verba de € 47.734,65 que foi contabilizada como receita em 2009.

Os valores que constam do quadro sob a designação de outros activos correspondem aos investimentos realizados pelo Fundo Português de Carbono em fundos internacionais de carbono, mas que não se encontram titulados por unidades de participação. Estes investimentos, que foram realizados ao abrigo da legislação específica do Fundo[2] e totalizaram, em 2008, € 6.845.184,40, respeitam a participações no Carbon Fund for Europe, no Asia Pacific Carbon Fund e no Natsource Carbon Asset Pool.

[1] Na constituição do Fundo, o Estado subscreveu 2.000.000 de unidades de participação classe B que só realizou em 25%.

[2] Designadamente do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 71/2006, de 24 de Março.

7.2.4 – Análise comparativa entre os valores apurados e os constantes da Conta Geral do Estado

Neste ponto, apreciam-se as despesas e as receitas que estão inscritos na CGE/2008 como associadas a operações com activos financeiros à luz das operações anteriormente descritas.

7.2.4.1 – Despesas

A relação entre as despesas orçamentais do OE/2008 e as variações patrimoniais analisadas que geraram pagamentos está sintetizada no quadro seguinte. Como se pode verificar, dos cerca de € 572,7 milhões de despesa com activos financeiros, contabilizados na CGE/2008 (SI), apenas € 543,1 milhões foram efectivamente gastos com tais finalidades em 2008 e só € 449,4 correspondem a variações do património financeiro em 2008 (€ 15,5 milhões destinaram-se a realizar aumentos de capital registados em anos anteriores e € 78,3 milhões a realizar aumentos de capital que serão registados em anos seguintes).

Por outro lado, as variações do património financeiro de 2008 do subsector dos serviços integrados não foram suportadas apenas pela despesa do agrupamento 09 mas também por despesa do Fundo de Regularização da Dívida Pública de 2007 e 2008 e despesa do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) com passivos financeiros (amortização de dívida pública). No total, as variações do património financeiro em 2008 têm associada despesa orçamental no valor de € 1.190,8 milhões.

Parte da despesa realizada pelo Fundo Português de Carbono apresenta erros de classificação económica, designadamente, a aquisição de participações no Natsource Carbon Asset Pool (€ 354.063), no Carbon Fund for Europe (€ 2.000.000) e no Asia Pacific Carbon Fund (€ 4.49.121,40) deveria ter sido classificada no subagrupamento 09, outros activos financeiros, em vez de o ser nos subagrupamentos 07, acções e outras participações, e 08, unidades de participação.

Em síntese: a despesa que está inscrita na CGE/2008 como associada a operações com activos financeiros está por um lado sobreavaliada em € 29,5 milhões (€ 25,9 milhões transferidos para OET, para serem utilizados em 2009 e € 3,6 milhões requisitados a mais pelo FPC mas não utilizados e que foram repostos em 2009) e por outro subavaliada em € 214,5 milhões (despesa do IGCP registada em passivos financeiros), isto é, está globalmente subavaliada em € 184,9 milhões.

Por último, identificou-se uma despesa no valor de € 10 milhões, realizada em 2008 pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., e classificada como transferência de capital mas que se destinou à realização de um aumento de capital do Centro Hospitalar de Setúbal[1], o qual não integra as variações patrimoniais desse ano por não ter sido formalizado o respectivo registo comercial.

[1] Despacho n.º 30 195/2008, publicado no DR 2.ª série de 24-11-2008: afecta parte do produto da alienação de imóvel do Hospital Curry Cabral a este aumento de capital.

Quadro VII.15 – Despesas orçamentais e variações patrimoniais

(em euros)

Fontes de financiamento			Aplicações			
			Saldos Cap.º.60 e reposições	Variações patrimoniais		
				2008	Seguintes	Anteriores
Agrup. 09	Subagrupamento					
	05 - Empréstimos a curto prazo	3 850 000		3 850 000		
	06 - Empréstimos médio e longo prazos	204 856 403	2 399 935	202 456 468		
	07 - Acções e outras participações	307 185 291	16 200 000	197 213 051	78 272 240	15.500.000
	08 - Unidades de participação	39 951 967		39 951 967		
	09 - Outros activos financeiros	16 843 107	10 945 937	5 897 170		
CGE/2008 (SI)		**572 686 768**	**29 545 872**	**449 368 656**	**78 272 240**	**15 500 000**
FRDP (2008)		376 935 000		376 935 000		
FRDP (2007)		150 000 000		150 000 000		
IGCP (dívida pública)		214 483 097		214 483 097		
ACSS		10 000 000			10 000 000	
Total		**1 324 104 865**	**29 545 872**	**1 190 786 753**	**88 272 240**	**15 500 000**

7.2.4.2 – Receitas

A apreciação das receitas arrecadadas, que constam da CGE/2008, é dificultada, no subsector dos serviços integrados, por não haver uma distribuição da receita por serviço arrecadador, semelhante à que existe em matéria de despesa. Não foi, assim, possível proceder tempestivamente a uma avaliação exaustiva da receita, mas, apenas da que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e o Fundo Português de Carbono arrecadaram. Assim, o quadro seguinte apresenta, para os capítulos onde se concentra a receita associada a operações com activos financeiros[1], o total arrecadado, a parte que se relaciona com activos financeiros e, desta, a que efectivamente se relaciona com os activos financeiros inventariados.

[1] A receita relacionada com os activos financeiros inventariados tem diversas origens, em particular no caso dos créditos transferidos para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças que incluem, por exemplo, bonificações de juros a devolver ao Estado, contribuições para a segurança social, etc. Deste modo, a receita arrecadada tem classificações económicas que incluem os capítulos 04 "Taxas, multas e outras penalidades", 06 "Transferências correntes", 08 "Outras receitas correntes", 13 "Outras receitas de capital", 15 "Reposições não abatidas nos pagamentos" e 16 "Saldo da gerência anterior", mas para eles concorrem muitas outras fontes de receita o que torna impraticável proceder à análise da contribuição do património financeiro para esse tipo de receitas.

Quadro VII.16 – Receitas orçamentais e variações patrimoniais

(em euros)

		Execução de receitas do Estado (SI)				Comparação	
		CGE/2008	DGTF e FPC	PF consolidado	PF outros		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(1)	(6)=(2)-(1)
Capítulo 05 – Rendimentos de propriedade	**Grupo**	**575 859 327**	**571 554 140**	**400 384 784**	**171 171 355**	**99,3**	**-4 305 187**
	01	1 972 132	1 907 536	1 646 592	260 944	96,7	-64 596
	03	382 496	4 439	4 439	0	1,2	-378 057
	05	916 366	856 744	257 463	599 281	93,5	-59 623
	06	5 817 485	5 817 485	5 819 484	0	100,0	0
	07	119 869 626	119 869 786	119 869 786	0	100,0	160
	08	441 861 385	441 861 385	272 787 020	169 074 365	100,0	0
	09	1 236 766	1 236 766	0	1 236 766	100,0	0
	Grupo	**37 405 437**	**36 641 572**	**26 460 292**	**10 181 281**	**98,0**	**-763 865**
Capítulo 11 – Activos Financeiros	02	6 265 118	6 265 118		6 265 118	100,0	0
	05	3 850 000	3 850 000	3 850 000	0	100,0	0
	06	12 143 171	11 849 988	7 933 825	3 916 163	97,6	-293 183
	07	8 247 423	7 778 908	7 778 908	0	94,3	-468 515
	08	1	1	1	0	100,0	0
	09	5 581 564	5 581 564	5 581 564	0	100,0	0
	10	157 279	157 279	157 279	0	100,0	0
	11	1 160 877	1 158 714	1 158 714	0	99,8	-2 163

A receita arrecada pelo Fundo Português de Carbono resultou da amortização de CEDIC, no valor de € 6.265.118, e figura na coluna (2) na linha relativa ao capítulo 11, grupo 02. Os restantes dados da coluna (2) foram obtidos a partir de dados da Direcção de Serviços de Gestão Financeira e Orçamental da DGTF que também incluem outros tipos de receita arrecadada por essa Direcção-Geral. Para os capítulos relevantes, 05 e 11, separaram-se as receitas provenientes da gestão do património imobiliário das do património financeiro, sendo estas últimas as que figuram na coluna (2). Verificou-se, então, que parte destas estava relacionada com património não abrangido pelas Instruções (o que não é gerido pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em particular créditos do ex-FFH geridos pela CGD e IHRU, e o Banco de Portugal[1] ou retirado do inventário por consolidação (títulos de participação do IHRU). Para distinguir as duas situações, criaram-se as colunas (3) e (4).

A análise dos elementos recolhidos fundamenta as seguintes conclusões:

- Nos grupos mais significativos do capítulo 05 para os quais o património financeiro da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças contribui, 06, 07, 08 e 09, os dados da CGE estão suportados pelas verificações realizadas.
- No grupo 01 do capítulo 05 a DGO informou que a diferença resulta da errada classificação, pela DGCI, de € 56.595,40 provenientes de uma entrega de dividendos prescritos.
- Uma vez que a DGO informou a existência, relativamente ao grupo 03 do mesmo capítulo, não só de receita contabilizada pela DGCI, mas também pela Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, pelo Estado-Maior General da Força Aérea e pela Base Aérea n.º 4, a diferença resultará de património financeiro que não foi reportado nos termos das Instruções e/ou de receitas mal classificadas por estes serviços.

[1] O Banco de Portugal não é uma sociedade participada pelo Estado, mas entrega parte dos seus lucros ao Estado e esta receita está contabilizada na CGE.

- No restante grupo do mesmo capítulo, o 05 ("Juros – Famílias"), o facto da receita arrecadada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ser inferior ao valor da CGE/2008 indicia que ou outros serviços integrados gerem património financeiro que não foi reportado nos termos das Instruções ou foram contabilizadas receitas mal classificadas.
- No capítulo 11, a diferença encontrada no grupo 07 foi explicada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças como devendo-se a erros de classificação que resultaram na sobrevalorização deste tipo de receita.
- No grupo 06 do capítulo 11, a DGO explicou que parte da diferença (€ 68.009,95) resulta de amortizações dos empréstimos concedidos pelo Estado à Administração do Porto de Lisboa e à Associação de Defesa da Lezíria Grande[1], indiciando a parte não explicada (€ 225.173,1) a existência de outros empréstimos não reportados ou erros de classificação.

Ouvidos em contraditório sobre este ponto, o IGCP formulou os comentários transcritos acima, a DGTF não formulou comentários e o Ministro das Finanças comunicou que não tinha comentários a aditar aos apresentados por aqueles serviços.

7.3 – Património financeiro do subsector dos serviços e fundos autónomos

7.3.1 – Enquadramento

Como em anos anteriores, a análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido pelos serviços e fundos autónomos (SFA)[2], em termos da natureza, número, valor nominal[3] dos activos e abrangendo os movimentos do ano e a posição das carteiras no final de 2007 e de 2008. Contudo, importa referir que o universo dos activos financeiros objecto de análise foi alargado nos termos das novas Instruções n.º 1/08 – 2.ª Secção, passando a constar da análise, designadamente, os activos financeiros de curto prazo.

Procedeu-se ainda ao confronto dos valores da receita e da despesa constantes da informação reportada ao Tribunal, com os inscritos, respectivamente, no capítulo 11 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), no mapa 32 da Conta Geral do Estado de 2008 (Volume II - tomos XI e XII), com a designação "Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos".

Comparativamente ao ano anterior, destaca-se:

- A extinção do Fundo Remanescente para a Reconstrução do Chiado[4], sendo os seus saldos financeiros colocados à ordem da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e afectos à constituição de um Fundo para a requalificação da frente ribeirinha da Baixa-Chiado.
- A integração do património financeiro da Escola Superior Agrária de Coimbra e do Instituto Superior de Engenharia de Coimbra no Instituto Politécnico de Coimbra, da Escola Superior Agrária de Beja no Instituto Politécnico de Beja e da Escola Superior Agrária de Castelo

[1] Empréstimos não reportados, desconhecendo-se qual o serviço que administra estes activos.
[2] Abrangendo 88 entidades.
[3] Com excepção das unidades de participação em fundos de investimento, em que foi considerado o valor de cotação, por não existir valor nominal.
[4] Nos termos do artigo 131.º da Lei do Orçamento de Estado para 2008.

Branco no Instituto Politécnico de Castelo Branco[1], em virtude da perda de autonomia financeira destas Escolas, conforme estabelecido nos Estatutos[2] daqueles Institutos. Saliente-se ainda que, embora as escolas do Instituto Politécnico de Coimbra e de Beja tenham apresentado contas de gerência individualizadas, a perda de autonomia foi concretizada em 2008, pelo que se optou pela integração dos respectivos patrimónios nos Institutos que passaram a ser responsáveis pela prestação dessa informação.

- A inclusão da Faculdade de Medicina Veterinária e do Fundo de Garantia de Depósitos por, em 2008, passarem a deter activos financeiros nas condições fixadas nas novas Instruções do Tribunal.

No quadro seguinte identificam-se os 88 SFA detentores de activos financeiros nas condições referidas nas Instruções n.º 1/08:

Entidades	Tipos de activos		
	Créditos	Part. Sociais	Outros Activos
Administração Regional de Saúde do Alentejo		X	
Administração Regional de Saúde do Norte		X	
Arsenal do Alfeite		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte		X	X
Escola Nacional de Saúde Pública		X	X
Escola Superior Agrária de Elvas		X	
Escola Superior Agrária de Ponte de Lima		X	
Escola Superior Agrária de Santarém		X	
Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa		X	
Faculdade de Ciências / Universidade de Lisboa	X	X	
Faculdade de Ciências / Universidade de Porto		X	
Faculdade de Ciências Médicas / Universidade Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas / Universidade Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade de Coimbra		X	
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Economia / Universidade Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Engenharia / Universidade Porto		X	X
Faculdade de Medicina / Universidade de Coimbra		X	
Faculdade de Medicina Veterinária / Universidade Técnica de Lisboa			X
Fundação para a Ciência e a Tecnologia		X	X
Fundo de Acidentes de Trabalho			X
Fundo de Fomento Cultural	X	X	
Fundo de Garantia Automóvel		X	X
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	X	X	X
Fundo de Garantia de Depósitos			X
Fundo de Regularização da Dívida Pública			X
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	X		
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	X	X	X
Instituto do Cinema e do Audiovisual	X	X	X
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações		X	X
Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade		X	
Instituto do Desporto de Portugal		X	
Instituto do Emprego e Formação Profissional	X	X	X

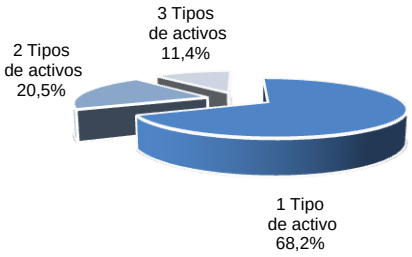
[1] Entidade que passou a integrar a análise em 2008.

[2] Despacho Normativo n.º 59-A/2008, 19 de Novembro (Instituto Politécnico de Coimbra), Despacho Normativo n.º 47/2008, de 2 de Setembro (Instituto Politécnico de Beja) e Despacho Normativo n.º 58/2008, de 6 de Novembro (Instituto Politécnico de Castelo Branco).

Entidades	Tipos de activos		
	Créditos	Part. Sociais	Outros Activos
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X	X	X
Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público		X	
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	X	X	
Instituto de Higiene e Medicina Tropical / Universidade Nova de Lisboa		X	
Instituto de Meteorologia		X	
Instituto dos Museus e da Conservação		X	X
Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação	X	X	
Instituto Nacional de Recursos Biológicos		X	
Instituto Nacional de Propriedade Industrial	X	X	
Instituto Politécnico de Beja		X	
Instituto Politécnico de Bragança		X	
Instituto Politécnico de Castelo Branco		X	
Instituto Politécnico de Coimbra		X	
Instituto Politécnico de Leiria		X	
Instituto Politécnico do Porto	X	X	X
Instituto Politécnico de Setúbal		X	
Instituto Politécnico de Tomar		X	
Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico		X	
Instituto Português de Qualidade		X	
Instituto Superior de Agronomia		X	
Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa		X	
Instituto Superior de Engenharia de Lisboa		X	
Instituto Superior de Engenharia do Porto		X	X
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação/UNL		X	X
Instituto Superior Técnico		X	X
Turismo de Portugal	X	X	X
Instituto de Tecnologia Química e Biológica / Universidade Nova de Lisboa		X	
Instituto dos Vinhos do Douro e Porto		X	
Laboratório Nacional de Engenharia Civil		X	
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento		X	
Oficinas Gerais de Material de Engenharia		X	
Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores	X		
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	X		
Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa	X		
Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	X	X	X
Serviços de Acção Social da Universidade do Porto		X	
Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa	X		
Serviços Sociais da Administração Pública	X		X
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	X		
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	X		
Universidade dos Açores		X	
Universidade do Algarve		X	
Universidade de Aveiro	X	X	X
Universidade da Beira Interior		X	
Universidade de Coimbra		X	X
Universidade de Évora		X	
Universidade da Madeira		X	
Universidade do Minho		X	
Universidade Nova de Lisboa		X	X
Universidade do Porto	X	X	X
Universidade Técnica de Lisboa		X	
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		X	
Número de SFA /Activos	23	76	27

Como se pode verificar a maioria dos SFA (68%) detinha uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo, sendo predominantes as participações sociais. O gráfico seguinte ilustra a composição das carteiras dos SFA em termos de número de activos sob gestão.

Gráfico VII.2 – Distribuição do património dos SFA por tipo de activos



7.3.2 – Evolução global

No final do ano de 2008, o património financeiro declarado pelos 88 SFA atingia um valor nominal de € 4.369,2 milhões, o que representa uma evolução de € 121,0 milhões (+2,8%), tendo proporcionado rendimentos no valor de € 61,8 milhões.

Quadro VII.17 – Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos

(em milhares de euros)

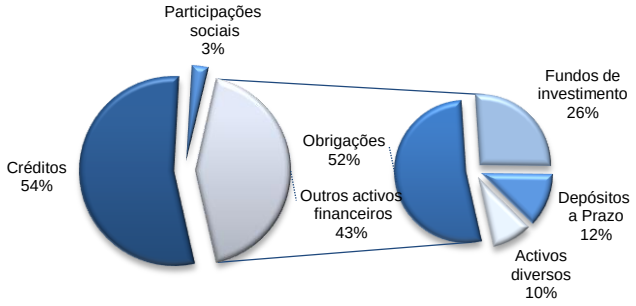
Tipo de activos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Créditos	2 334 731,2	2 376 441,3	41 710,1	1,8	17 987,1
Participações sociais	115 089,7	116 680,7	1 591,0	1,4	1 325,7
Outros activos financeiros	1 798 347,4	1 876 051,5	77 704,1	4,3	42 483,4
Total	**4 248 168,3**	**4 369 173,5**	**121 005,2**	**2,8**	**61 796,2**

A comparação do valor global do património financeiro dos SFA em 31 de Dezembro de 2007 indicada no quadro supra com o constante no anterior Parecer fica condicionada em virtude, essencialmente, da inclusão dos activos de curto prazo, bem como das correcções efectuadas por algumas entidades.

Em termos globais, a variação registada no valor global dos activos financeiros objecto de análise é, essencialmente, explicada pelo aumento verificado na carteira de "Outros activos financeiros" e dos créditos.

O gráfico seguinte ilustra a composição do património financeiro no final de 2008, bem como a desagregação dos "Outros activos financeiros", que integram activos de natureza diferenciada.

Gráfico VII.3 – Composição do património financeiro no final de 2008



É de destacar que o peso da carteira de créditos registou, em 2008, uma quebra face ao ano anterior e, em contrapartida, a carteira dos "Outros activos financeiros" registou uma evolução bastante significativa, passando a representar 42,9% do património financeiro global, em resultado essencialmente, da evolução positiva da carteira de obrigações.

Face à dimensão do universo sob análise optou-se por evidenciar no quadro seguinte a evolução global do património financeiro das entidades gestoras cuja carteira era de valor superior a € 500 milhares no final do ano, uma vez que a maioria dos SFA (64%) continuava a deter carteiras inferiores àquele valor.

Quadro VII.18 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	1 468 169,9	1 499 013,1	30 843,2	2,1	125,8
Fundo de Garantia de Depósitos	850 955,0	836 150,0	-14 805,0	-1,7	24 619,1
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	552 032,9	591 017,3	38 984,4	7,1	10 362,8
Turismo de Portugal	548 068,3	540 199,2	-7 869,0	-1,4	4 455,9
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	247 326,0	266 993,8	19 667,8	8,0	6 481,1
Instituto do Emprego e Formação Profissional	153 845,5	186 131,8	32 286,3	21,0	0,0
Fundo de Garantia Automóvel	188 255,8	179 397,0	-8 858,8	-4,7	7 059,1
ICP - Autoridade Nacional de Comunicações	80 236,5	91 550,5	11 314,0	14,1	3 383,9
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	41 328,9	52 107,4	10 778,5	26,1	185,9
Fundo de Acidentes de Trabalho	14 666,5	19 916,5	5 250,0	35,8	433,9
Instituto do Cinema e Audiovisual	24 827,7	24 842,8	15,0	0,1	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	14 820,2	17 451,3	2 631,1	17,8	1 017,8
Universidade de Aveiro	6 139,9	11 186,3	5 046,4	82,2	447,0
Instituto Superior Técnico	9 881,1	9 586,1	-295,0	-3,0	65,2
Fundação para a Ciência e Tecnologia	5 381,8	5 381,8	0,0	0,0	16,1
Universidade do Porto	5 060,9	5 157,5	96,6	1,9	1,6
Comissão de Coordenação e Desenv Regional do Norte	4 988,2	4 988,2	0,0	0,0	0,0
Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação	3 581,7	3 581,7	0,0	0,0	0,0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	4 988,0	2 494,0	-2 494,0	-50,0	2 614,8
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	2 225,7	2 485,8	260,2	11,7	141,0
Serviços de Acção Social da Univ Nova de Lisboa	2 309,2	2 309,2	0,0	0,0	66,5
Universidade do Minho	2 435,4	2 285,9	-149,5	-6,1	0,0
Instituto dos Museus e da Conservação	850,0	2 230,0	1 380,0	162,4	0,0
Universidade Técnica de Lisboa	1 800,7	1 800,7	0,0	0,0	0,0
Fundo de Fomento Cultural	1 400,7	1 447,5	46,8	3,3	0,0
Universidade de Coimbra	1 255,5	1 210,9	-44,7	-3,6	0,8
Instituto Superior de Engenharia do Porto	0,5	1 018,4	1 017,9	203 577,8	0,0
Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade	902,4	902,4	0,0	0,0	0,0
Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto	5 293,0	897,1	-4 395,8	-83,1	251,3
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	381,4	771,0	389,6	102,2	40,4
Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	2,5	639,1	636,6	25 462,1	0,0
Serviços Sociais da Administração Pública	812,7	562,4	-250,3	-30,8	0,0
Outras (a)	3 943,8	3 466,9	-477,0	-12,1	26,1
Total	**4 248 168,3**	**4 369 173,5**	**121 005,2**	**2,8**	**61 796,2**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras 56 SFA.

Da leitura do quadro observa-se que cerca de 53,4% do valor global do património financeiro se concentrava, em 31 de Dezembro de 2008, na carteira de dois organismos, o Instituto de Apoio às

Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI) e o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), sendo a primeira composta, essencialmente, por créditos e a segunda por títulos de dívida pública de países da zona euro.

7.3.3 – Evolução por tipo de activos

7.3.3.1 – Créditos

Os créditos objecto de análise decorrem da concessão de empréstimos de curto, médio e longo prazos, de subsídios reembolsáveis e de suprimentos. Procede-se ainda à análise, em pontos distintos, dos créditos por execução de garantias e dos créditos transmitidos, independentemente do prazo de reembolso estabelecido. O valor total dos créditos ascendia, no início de 2008, a € 2.334,7 milhões, o qual difere do valor apresentado no final do ano anterior, em virtude de no exercício em apreço passarem a integrar a análise os empréstimos de curto prazo, bem como das correcções efectuadas pelos serviços à informação anteriormente remetida, designadamente em relação aos créditos por empréstimos.

7.3.3.1.1 – Créditos por empréstimos

7.3.3.1.1.1 – Considerações preambulares

A diferença entre o valor dos créditos por empréstimos apresentada no início do ano em apreço e o constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 resulta, essencialmente, conforme foi referido, da integração dos empréstimos de curto prazo e das correcções efectuadas pelos serviços.

Esta carteira era composta, quase na totalidade, por empréstimos[1], representando os créditos por suprimentos, detidos por 7 SFA, apenas 0,3% (€ 6,7 milhões)[2] do valor total dos créditos em 31 de Dezembro de 2008.

Destaca-se que no corrente exercício os Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa declararam a anulação das dívidas decorrentes de empréstimos concedidos a estudantes economicamente carenciados, cujo valor ascendia a € 58,0 milhares. Estes créditos, cuja informação era reportada ao Tribunal de Contas desde o exercício económico de 2003[3], não foram registados na contabilidade dos Serviços, pelo facto de não existir documentação de suporte para o seu registo, nem informação relativa aos devedores. Assim, os Serviços informaram que consideraram, em 2008, estas dívidas como irrecuperáveis, deixando de prestar a respectiva informação ao Tribunal, no âmbito das instruções.

Em sede de contraditório os Serviços de Acção Social, confirmaram a situação descrita, informando ainda que estes empréstimos têm *"(...) uma antiguidade superior a 10 anos"* e que os fundamentos para a anulação foram o *"(...) facto de não existir uma listagem discriminativa dos devedores*" e a sua *"(...) antiguidade levar a admitir a possibilidade de prescrição nos termos da lei".*

[1] Alguns serviços utilizam a expressão "subsídios reembolsáveis" habitualmente quando não existe cobrança de juros, havendo apenas a obrigação de restituir o valor mutuado.

[2] Os créditos por suprimentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) e pelo IAPMEI representam 89,7 % desse valor.

[3] A informação era apresentada por valores globais, não existindo a desagregação por mutuários.

A informação apresentada pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas (IASFA) continua a ser integrada com reservas, não sendo conciliável com a informação prestada no anterior exercício.

O património financeiro do IASFA de 2008 foi objecto de uma auditoria, cujas principais conclusões constam do Volume I do Parecer.

7.3.3.1.1.2 – Evolução global

São 22 os SFA que gerem créditos por empréstimos, continuando os mais significativos a ser detidos pelo IAPMEI, pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e pelo Turismo de Portugal e que, no seu conjunto, representavam cerca de 84,9% do valor global no final de 2008.

Quadro VII.19 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	1 012 245,0	1 029 082,7	16 837,7	1,7	2,0
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	547 470,4	586 454,8	38 984,4	7,1	10 362,8
Turismo de Portugal	406 192,7	394 328,1	-11 864,6	-2,9	4 333,5
Instituto do Emprego e Formação Profissional	153 745,7	156 032,0	2 286,3	1,5	0,0
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	149 970,0	142 187,8	-7 782,2	-5,2	1 903,6
Instituto do Cinema e Audiovisual	22 811,1	22 826,1	15,0	0,1	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	14 820,2	17 451,3	2 631,1	17,8	1 017,8
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	15 773,4	15 351,9	-421,5	-2,7	185,9
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	2 225,7	2 485,8	260,2	11,7	141,0
Serviços Sociais da Administração Pública	812,6	562,3	-250,3	-30,8	0,0
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	381,4	771,0	389,6	102,2	40,4
Outras[a]	960,5	948,3	-12,2	-1,3	0,0
Total	**2 327 408,5**	**2 368 482,1**	**41 073,6**	**1,8**	**17 987,1**

a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 11 SFA.

Em 31 de Dezembro de 2008, o valor deste tipo de activos ascendia a € 2.368,5 milhões, reflectindo um acréscimo, de € 41,1 milhões (1,8%), tendo proporcionado rendimentos na ordem dos € 18,0 milhões. A evolução registada continuou a ser influenciada significativamente pelas variações registadas nas carteiras mais representativas, do IAPMEI (€ 16,8 milhões), do IHRU (€ 39,0 milhões) e do Turismo de Portugal (-11,9 milhões).

A carteira do IAPMEI era constituída quase na totalidade por subsídios reembolsáveis concedidos ao abrigo de sistemas de incentivos integrados em programas como o PEDIP, SIR, IMIT, Energia, POE/PRIME, e em 2008, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial (FDE). A variação registada resultou, essencialmente, dos novos subsídios concedidos, no âmbito do FDE, do QREN e do POE/PRIME[1] (€ 108,0 milhões), deduzidos dos reembolsos de subsídios concedidos no âmbito dos vários programas sob sua gestão

[1] No âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio o Programa Operacional de Economia passou a designar-se "Programa de Incentivos à Modernização da Economia" por força da Resolução de Conselho de Ministros n.º 101/2003, publicada em 8 de Agosto.

(€ 77,5 milhões) e dos abatimentos efectuados, relativos a prémios de realização e à devolução de incentivos reembolsáveis[1], cujas condições não foram cumpridas (€ 13,6 milhões).

Por sua vez, a variação registada na carteira do IHRU resultou, essencialmente, da concessão de empréstimos (€ 126,4 milhões), da capitalização de juros (€ 3,6 milhões), das amortizações de capital (€ 87,9 milhões) e do pagamento de juros em dívida (€ 1,6 milhões).

A carteira de créditos do Turismo de Portugal composta, essencialmente, pelos financiamentos concedidos ao abrigo de sistemas de incentivo integrados no POE (SIME e SIVETUR) e em regime de co-financiamento com entidades bancárias, teve um decréscimo com origem nos reembolsos de capital (€ 56,7 milhões) e abatimentos relativos a prémios de realização e a bonificações e anulações de juros (€ 5,4 milhões), reduzido pelos novos empréstimos concedidos (€ 48,8 milhões) e pelos juros vencidos no ano e não pagos (€ 1,6 milhões).

7.3.3.1.2 – Créditos por garantias

No ano em apreço os créditos com origem na execução de garantias prestadas passaram a ser geridos por dois SFA, mais um do que no exercício anterior, a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. Os créditos relativos ao Turismo de Portugal são detidos sobre as empresas Touring Club de Portugal, SA e SOSUL Sociedade Hoteleira do Sul, SA e não registaram em 2008 qualquer variação, mantendo-se o seu valor global em € 1,2 milhões.

Em 2008, a CGD e o Banco Santander Totta accionaram, respectivamente, a garantia no valor de € 600.000 e a livrança no valor de € 148.884, prestadas pela Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa a financiamentos contraídos pela Associação ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia[2]. A Faculdade procedeu em 2008, não só ao registo destes créditos, como também ao registo da anulação de 15% dos mesmos (€ 112.333) considerados incobráveis. No entanto, a anulação dos créditos deveria ter sido reportada no exercício de 2009, ano em que foi aprovado o plano de insolvência[3] proposto pela assembleia de credores, no qual ficou determinado que a Faculdade apenas seria reembolsada de 85% do montante total da dívida do ICAT.

Tendo sido questionada sobre a razão pela qual procedeu, em 2008, à concretização antecipada da anulação de dívida, a Faculdade, na sua resposta informou que *"(...) entendeu que deveria relatar e divulgar nas Demonstrações Financeiras de 2008 (...) contribuindo assim para uma imagem mais verdadeira e apropriada do valor dos activos detidos (...)"* aplicando *"(...) na ausência de regulação específica no POC Educação"* uma das normas para o sector público a IPSAS 14 – Acontecimentos após a data de relato, *"reduzindo o activo em 15% por não ser realizável"*.

Dado que o POC Educação, aliás conforme é referido pela Faculdade, não prevê este tipo de operação, a FC que o deve observar, não a deveria ter efectuado.

[1] Estas devoluções são abatidas aos valores dos créditos, sendo as respectivas receitas classificadas no capítulo 15 "Reposições não abatidas nos pagamentos".

[2] Embora esta participação tenha sido declarada pela Faculdade, não foi incluída na análise, pelo facto de não estar titulada por unidades de participação.

[3] Anúncio n.º 2 464/2009, publicado no DR n.º 59, II Série, de 25 de Março.

7.3.3.1.3 – Outros créditos

Este ponto compreende apenas os créditos transitados em 2003 para o IAPMEI no âmbito da operação de permuta de acções[1], entre o Instituto e a ISÓSCELES, SA, cujo valor continuou, em 2008, a não registar qualquer alteração (€ 6,1 milhões).

7.3.3.2 – Participações sociais

7.3.3.2.1 – Considerações preambulares

Neste ponto estão integradas as participações em entidades societárias e não societárias, incluindo, as primeiras, acções de sociedades anónimas e de empresas municipais, assim como outras participações representadas por quotas e títulos de capital e, as segundas, participações em centros tecnológicos, associações sem fins lucrativos e instituições de utilidade pública, desde que tituladas por unidades de participação. Em 2008, deixaram de constar da carteira de "participações não societárias" as participações relativas ao Fundo de Contragarantia Mútuo e ao Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos, as quais passaram a integrar os "outros activos financeiros".

À semelhança do registado no ano anterior, continuaram a constar da carteira do Instituto de Desporto de Portugal (IDP) apenas as acções relativas a um grupo de empresas que exerciam a sua actividade nas ex-colónias portuguesas, uma vez que o IDP continuou sem esclarecer a situação das restantes acções reportadas em exercícios anteriores. Assim, mais uma vez foi recomendado ao Instituto que providenciasse no sentido de reconstituir todo o processo relacionado com a transferência e com a eventual alienação destas acções, não tendo o Instituto se pronunciado, no exercício de contraditório.

Relativamente à participação das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e das Oficinas Gerais de Material de Engenharia na sociedade SPEL - Sociedade Portuguesa de Pólvoras e Explosivos, SA é de referir que em 2006 foi formalizada uma proposta por parte da Sociedade INFACAL - Gestão de Investimentos, Lda, de aquisição[2] da totalidade das acções da sociedade, tendente ao domínio total.

Pelo facto daqueles organismos não aceitarem a oferta da INFACAL, continuaram a reportar ao Tribunal essas acções[3]. Contudo, a INFACAL tendo cumprindo com todas as formalidades estabelecidas no artigo 490.º do CSC, tornou-se a efectiva titular de todas as acções, incluindo as detidas pelos referidos organismos. Face à necessidade das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e das Oficinas Gerais Material de Engenharia providenciarem no sentido da entrega das acções ao Banco Millenium/BCP[4] e consequente contabilização do produto dessa venda, as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, na sua resposta, referem que irão proceder em conformidade. Por seu turno, as Oficinas Gerais de Material de Engenharia, também ouvidas, não se pronunciaram.

Relativamente à situação da liquidação da sociedade "Lisboa 94 – Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura, SA", que já deveria ter sido concluída em 31 de Dezembro de 1995[5], o

[1] Esta operação foi objecto de contrato de troca de acções e de créditos celebrado em 5 de Março de 2003.

[2] Esta operação foi realizada em conformidade com o estabelecido no n.º 2 do art.º 490.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), na qualidade de accionista maioritário, detentor de 90,29 % do capital social.

[3] Estas acções foram excluídas da análise.

[4] Instituição onde foi realizado o depósito do contravalor.

[5] Nos termos do Decreto-Lei n.º 145/92, de 21 de Julho.

Fundo de Fomento Cultural, que tinha informado no ano anterior, que a cessação da actividade ocorreria em Julho de 2008, continuou a reportar a referida participação.

Na sua resposta, o Fundo informou que em 2008 ocorreu a efectiva liquidação da sociedade, pelo que se recomenda que essa situação seja considerada no próximo reporte.

Em 2008, esta carteira era gerida por 76 SFA e o seu valor nominal global ascendia, no final do ano, a € 116,7 milhões.

7.3.3.2.2 – Participações societárias

A carteira de acções, quotas e títulos de capital, cujo valor nominal ascendia no final do ano a € 93,7 milhões, registou um acréscimo de € 1,4 milhões (1,6%), tendo proporcionado dividendos no valor de € 1,3 milhões.

Quadro VII.20 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	51 106,5	51 095,3	-11,2	0,0	123,8
Fundo de Garantia Automóvel	8 034,9	9 519,3	1 484,3	18,5	990,6
Turismo de Portugal	8 536,9	8 536,1	-0,8	0,0	122,3
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	5 222,5	5 222,5	0	0,0	0
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	4 560,0	4 560,0	0	0,0	0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	3 369,8	3 369,8	0	0,0	16,1
Instituto Superior Técnico	3 033,3	3 038,3	5,0	0,2	60,7
Instituto do Cinema e Audiovisual	1 305,9	1 305,9	0	0,0	0
Fundo de Fomento Cultural	1 265,1	1 265,1	0	0,0	0
Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação	1 047,9	1 047,9	0	0,0	0
Universidade Técnica de Lisboa	915,7	915,7	0	0,0	0
Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade	902,4	902,4	0	0,0	0
Instituto dos Museus e da Conservação	850,0	850,0	0	0,0	0
Outras (a)	2 121,8	2 077,3	-44,5	-2,1	12,2
Total	**92 272,7**	**93 705,6**	**1 432,8**	**1,6**	**1 325,7**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 41 SFA.

Para a variação verificada no ano contribuíram, essencialmente, os movimentos associados à carteira de acções e constantes do quadro seguinte.

Quadro VII.21 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções

(em euros)

Movimentos de aumento				Movimentos de redução			
Tipo de movimentos	**Entidade participante**	**Acções entradas**	**Valor nominal global**	**Tipo de movimentos**	**Entidade participante**	**Acções saídas**	**Valor nominal global**
Constituição	IPBeja ISEL IST	1 000 1 000 1 000	5 000 5 000 5 000	Redução do valor nominal unitário	Univ. Minho	-	225 000
Incorporação de reservas	IGCP FGA	- -	93 751 1 484 349	Alienação	IAPMEI Turismo de Portugal	11 200 800	11 200 800
Aumento de capital	Univ. Minho	75 000	75 000				

No que respeita às quotas e títulos de capital, detidos por 15 SFA, o valor registado no final do ano de € 1.501,6 milhares, reflecte um acréscimo de € 1,8 milhares (+0,1%) traduzido nos movimentos registados nas carteiras dos Serviços de Acção Social e da Faculdade de Engenharia, ambos da Universidade do Porto, e da Universidade do Minho. Os movimentos ocorridos respeitam à participação na constituição de:

- Sociedade "UPMedia – Conteúdos Multimédia, Lda", cujo objectivo é a "Actividade de produção e distribuição de conteúdos audiovisuais e multimédia, consultoria para eventos, aluguer de equipamentos audiovisuais e multimédia". A participação dos SASUP foi de € 1.000, representado por 1 quota, correspondente a 20 % do capital social.
- Sociedade "Palcos da Realidade – Computação Gráfica, Lda" cujo objectivo é a " Criação e desenvolvimento de produtos e prestação de serviços de base tecnológica, designadamente, computação gráfica e desenvolvimento da Tecnologia "XL3D Augmented Realty". A participação da FE/UP foi de € 250, correspondente a 5% do capital social.
- Cooperativa "VARD 2015 – Vale do Ave Região Digital" com o objectivo de "Promover a concepção, criação e gestão do programa "Vale do Ave Região Digital", com a constituição de uma Comunidade Digital, congregando todos os agentes, no sentido do desenvolvimento sustentado dos eixos sociais, económicos e culturais, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e bem estar dos cidadãos do conjunto dos municípios do Vale do Ave". A participação da Universidade do Minho foi de € 500, representada por 100 títulos de capital e correspondente a 10% do capital.

7.3.3.2.2.1 – Movimentos de aumento da carteira

Foram três os SFA a participar durante o ano na constituição da empresa municipal "Lógica-Sociedade Gestora do Parque Tecnológico de Moura, EM", a saber; Instituto Politécnico de Beja, Instituto Superior de Engenharia de Lisboa e Instituto Superior Técnico. Esta sociedade tem por objecto "a instalação, o desenvolvimento, a promoção e a gestão do Parque Tecnológico de Moura, bem como a prestação dos serviços de apoio necessários à actividade" e foi constituída com um capital social de € 100.000, distribuído por 20.000 acções, no valor de 5€/cada.

Por seu turno, e para dar cumprimento aos limites mínimos fixados para o capital social das sociedades gestoras de mercados e sistemas[1], a MTS – Portugal, Sociedade Gestora do Mercado Especial de Dívida Pública, SGMR, SA procedeu em 2008 a um aumento de capital, por incorporação de reservas no valor de € 600.000, cabendo ao IGCP 93.751 acções no valor nominal de € 93.751.

No âmbito do aumento de capital social do BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA de € 250.000.000 para € 350.000.000, realizado por incorporação de reservas e por entradas em dinheiro, coube ao FGA, por incorporação de reservas, 1.484.349 acções. No entanto, em reunião do Conselho Directivo de 19 de Junho, foi deliberado não acompanhar o aumento de capital e proceder à venda do direito de preferência.

Por seu turno, a Universidade do Minho subscreveu, 75.000 acções no valor de € 75.000, no âmbito do aumento de capital realizado em 2008 da sociedade "AVEPARK Parque de Ciência e Tecnologia, SA" de € 500.000 para € 662.837.

7.3.3.2.2.2 – Movimentos de redução da carteira

Em 2008, foram dois os SFA que alienaram acções: o IAPMEI e o Turismo de Portugal.

Como tem sido referido, a participação das pequenas e médias empresas no sistema de caucionamento mútuo tem como condição essencial a tomada de posição daquelas como accionistas das sociedades de garantia mútua, pelo que as participações do IAPMEI e do Turismo de Portugal neste tipo de sociedades destinam-se a serem alienadas às empresas que pretendem aderir ao sistema. Assim, em 2008 foram alienadas pelo IAPMEI e pelo Turismo de Portugal, respectivamente, 11.200 e 800 acções da sociedade Lisgarante pelo valor nominal de €1/cada.

Na sequência da redução de capital da sociedade CIENCINVEST de € 2.500.000 para € 250.000, através da redução do valor nominal unitário das acções de € 5 para € 0,5 a Universidade do Minho registou, em 2008, uma redução na sua participação no valor de € 225.000. Esta redução de capital teve como finalidade a extinção das obrigações de entrada dos accionistas e a criação de reserva livre no valor de € 500.000. Em seguida foi deliberado um aumento de capital de 250.000 para 500.000 através da emissão de novas acções, o qual não foi subscrito pela Universidade.

7.3.3.2.3 – Participações não societárias

No exercício em apreço o valor global desta carteira sofreu uma redução significativa em resultado de terem deixado de integrar a carteira as participações detidas pelo IAPMEI, pelo Turismo de Portugal, pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) no Fundo de Contragarantia Mútuo e no Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos, as quais passaram a integrar os "outros activos".

Esta carteira era gerida, em 2008, por 50 SFA e o seu valor nominal ascendia, no final do ano, a € 23,0 milhões, reflectindo um acréscimo pouco significativo de € 0,2 milhões (+0,7%).

[1] Portaria n.º 1619/2007, de 26 de Dezembro.

Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal		Variação	
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%
Instituto Superior Técnico	6 547,8	6 547,8	0	0,0
Universidade do Porto	4 242,6	4 243,1	0,5	0,0
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	2 836,3	2 836,3	0	0,0
Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação	2 217,0	2 217,0	0	0,0
Universidade do Minho	2 012,9	2 012,9	0	0,0
Universidade de Aveiro	1 781,5	1 781,5	0	0,0
Universidade Técnica de Lisboa	885,0	885,0	0	0,0
Outras(a)	2 293,8	2 451,5	157,7	6,9
Total	**22 817,0**	**22 975,1**	**158,2**	**0,7**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 43 SFA.

A variação observada resultou, essencialmente, dos movimentos registados nas carteiras[1] da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (€ 126,5 milhares), da Universidade do Algarve (€ 12,5 milhares) e do Instituto Politécnico de Tomar (€ 10,0 milhares), associados à subscrição de unidades de participação de diversas entidades de natureza associativa.

Importa ainda referir que durante o ano foram constituídas três entidades de natureza não societária, conforme se observa no quadro seguinte.

Quadro VII.23 – Associações constituídas em 2008

Designação	Diploma de Constituição	Objecto social/Finalidade	Património subscrito	Entidade participante
CITMAD – Centro de Inovação de Trás-os-Montes e Alto Douro	Escritura de 11 de Junho de 2008	Promover o empreendedorismo e a inovação; fomentar a criação de negócios com características inovadoras; reduzir a taxa de insucesso empresarial, seja através criação de novas empresas ou da modernização das PME's existentes; oferecer um conjunto de serviços integrados que vão desde a identificação e selecção de projectos e de empreendedores inovadores até ao aconselhamento estratégico e operacional, nomeadamente nas áreas de formação a consultadoria de gestão especializada e na implementação de sistemas de apoio à gestão; contribuir para o desenvolvimento local e regional através da definição e execução de medidas de apoio à criação de novas PME's e de difusão de uma cultura de inovação e empreendedorismo; promover e difundir o conceito de Business and Inovation Centro(BIC) na região de Trás os Montes e Alto Douro; colaborar na gestão de organismos relevantes para o empreendedorismo inovação e desenvolvimento regional; celebrar contratos com entidades públicas ou privadas para o desenvolvimento de acções de formação profissional e desenvolver acções, medidas, projectos e iniciativas adequadas aos fins enunciados.	€ 500	IPBragança
AIFF- Associação para a Competitividade da Indústria de Fileira Florestal	Escritura de 14 de Outubro de 2008	Promoção e exercício de iniciativas e actividades tendentes à criação de um centro nacional de competitividade inovação e tecnologia, de vocação internacional e, bem assim, tendo presentes requisitos de qualidade e profissionalismo, promover e incentivar a cooperação entre empresas, organizações, universidades e entidades públicas, com vista ao aumento do respectivo volume de negócios, das exportações e do emprego qualificado, nas áreas económicas associadas à Fileira Florestal Portuguesa.	€ 500 nd	UPorto ISA
AEIC- Associação para o Empreendedorismo e Inovação do Centro	Escritura de 18 de Dezembro de 2008	Formação, estudos, projectos, gestão de incubadoras, promoção do empreendedorismo e da inovação e apoio às pequenas e médias empresas.	€ 800	ISEC

[1] Integradas nas "outras".

Na escritura de constituição da Associação para a Competitividade da Indústria de Fileira Florestal constam como associados constituintes a Universidade do Porto e o Instituto Superior de Agronomia (ISA). Contudo, o ISA não reportou esta participação, pelo facto de não ter subscrito ainda unidades de participação.

7.3.3.3 – Outros activos financeiros

Em 2008, decorrente do alargamento do universo de activos sob análise e da transferência de activos referida no ponto 7.3.3.2.3, passaram a estar incluídos novos activos, designadamente, os "depósitos a prazo" com prazo inferior a um ano e as participações no Fundo de Contragarantia Mútuo e no Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos, para além dos habitualmente considerados como seja, as unidades de participação em fundos de investimento, obrigações, certificados de consignação geridos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, prestações acessórias e suplementares de capital e depósitos a prazo.

A evolução registada nesta rubrica encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

Quadro VII.24 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos

(em milhares de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Obrigações	1 005 167,1	984 969,0	-20 198,2	-2,0	30 850,0
Unidades de participação em fundos de investimento	436 353,8	491 951,2	55 597,4	12,7	276,0
Depósitos a prazo	186 690,2	226 517,0	39 826,8	21,3	8 742,6
Participações em fundos não societários	160 664,8	163 864,8	3 200,0	2,0	0,0
Prestações acessórias e suplementares	4 483,5	6 255,5	1 772,1	39,5	0,0
Certificados de consignação	4 988,0	2 494,0	-2 494,0	-50,0	2 614,8
Total	**1 798 347,4**	**1 876 051,5**	**77 704,1**	**4,3**	**42 483,4**

7.3.3.3.1 – Obrigações

Continuam a ser acompanhados, embora não integrem o valor global destes activos, por já ter ocorrido o vencimento total da carteira, os créditos geridos pelo IAPMEI relativos às obrigações participantes[1], os quais, em 2008, registaram uma redução de € 113,2 milhares (-1,1%), com origem no reembolso parcial efectuado pelas empresas Augusto Machado, Lda e FELINO – Fundição e Construções Mecânicas, SA, atingindo no final do ano o montante de € 9.954,2 milhares de capital vencido.

No exercício em apreço foi integrada a carteira do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e a do Instituto Superior Técnico (IST), a primeira composta por títulos de dívida pública emitidos por soberanos da zona euro e a segunda por obrigações de caixa da CGD, passando este tipo de activo a ser gerido por 5 SFA.

O valor global da carteira no final do ano ascendia a € 985,0 milhões, reflectindo um decréscimo de € 20,2 milhões (-2,0%), determinado, em particular, pelas carteiras do FGD (€ -14,8 milhões) e do

[1] E que resultam de algumas empresas emitentes não terem amortizado, nas datas previstas, a totalidade ou parte do capital das obrigações emitidas.

FGA (€ -10,3 milhões). Os rendimentos proporcionados por este tipo de activo ascenderam a € 30,9 milhões.

Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	850 955,0	836 150,0	-14 805,0	-1,7	24 619,1
Fundo de Garantia Automóvel	142 712,6	132 369,4	-10 343,2	-7,2	5 797,3
Fundo de Acidentes de Trabalho	11 199,5	16 449,5	5 250,0	46,9	429,2
Outras(a)	300,1	0,1	-300,0	-100,0	4,5
Total	**1 005 167,1**	**984 969,0**	**-20 198,2**	**-2,0**	**30 850,0**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 2 SFA.

7.3.3.3.2 – Unidades de participação em fundos de investimento

Em 2008, eram onze os SFA que detinham unidades de participação em fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, em fundos de capital de risco e num "trust fund"[1] depositado na Morgan Guaranty Trust Company of New York.

O valor destes títulos era de € 492,0 milhões em 31 de Dezembro de 2008, reflectindo um acréscimo de € 55,6 milhões (+12,7%), tendo proporcionado rendimentos no valor de € 276,0 milhares.

Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	257 235,0	271 251,8	14 016,7	5,4	0,0
Turismo de Portugal	121 113,3	123 564,6	2 451,3	2,0	0,0
Fundo de Garantia Automóvel	37 508,3	37 508,3	0,0	0,0	271,2
Instituto do Emprego e Formação Profissional	0,0	30 000,0	30 000,0	…	0,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10 333,0	19 533,0	9 200,0	89,0	0,0
Comissão de Coordenação e Des. Regional do Norte	4 988,0	4 988,0	0,0	0,0	0,0
Fundo de Acidentes de Trabalho	3 467,0	3 467,0	0,0	0,0	4,7
Universidade de Coimbra	893,7	848,2	-45,6	-5,1	0,0
Instituto do Cinema e Audiovisual	710,8	710,8	0,0	0,0	0,0
Outras(a)	104,6	79,6	-25,1	-24,0	0,0
Total	**436 353,8**	**491 951,2**	**55 597,4**	**12,7**	**276,0**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 2 SFA.

O acréscimo registado neste tipo de activo foi determinado, essencialmente, pelos movimentos seguintes registados nas carteiras do IAPMEI, do Turismo de Portugal e do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP):

[1] As unidades de participação deste Fundo resultaram da aplicação da verba de 1.000.000 USD doada pela Fundação SASAKAWA à Universidade de Coimbra, com o objectivo desta atribuir bolsas de estudo a recém licenciados, conforme Protocolo assinado em 03-05-1993.

- Redução das participações no capital do Fundo de Sindicação de Capital de Risco pelo IAPMEI e Turismo de Portugal através da devolução a estes organismos dos recursos não aplicados, no valor de € 11,8 milhões e 1,6 milhões (473 e 65 unidades de participação). A participação no IAPMEI foi ainda afectada pela redução da participação ao valor efectivamente realizado (€ 32,6 milhões).

- Participação do IEFP e do IAPMEI na constituição do "FINOVA - Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação", no valor, respectivamente, de € 30 milhões e de 64,5 milhões. Este Fundo criado pelo Decreto Lei n.º 175/2008, de 26 de Agosto, encontra-se vocacionado para a criação ou reforço de instrumentos financeiros de empresas, em particular no que se refere às PME e aos projectos com maior grau de inovação, tendo como entidade gestora a PME Investimentos, SA.

- Liquidação do "Fundo de Capital de Risco PME-Caixa Capital", no qual o IAPMEI detinha uma participação de cerca de 37% do capital, representada por 215 unidades de participação, no valor de € 5,4 milhões.

- Redução da participação detida pelo IAPMEI no capital do Fundo FIQ-Caravela, no valor de € 0,7 milhões, através da redução do valor unitário das unidades de participação.

7.3.3.3.3 – Depósitos a prazo

Conforme já referido, nos termos das novas Instruções passaram a estar incluídos os depósitos a prazo constituídos por um prazo inferior a um ano[1], razão por que o valor global deste tipo de activo sofreu relativamente ao reportado no Parecer anterior um forte acréscimo. Esta carteira passou a ser gerida, em 2008, por 11 SFA, sendo que no final do ano anterior, apenas as Universidades de Coimbra e do Porto declararam a gestão destes activos.

O valor global dos depósitos a prazo no final do ano ascendia a € 226,5 milhões, representando um acréscimo no valor de € 39,8 milhões (21,3%), tendo sido obtidos juros no valor global de 8,7 milhões.

Quadro VII.27 – Evolução registada no valor da carteira dos depósitos a prazo

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%	
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	93 950,0	121 400,0	27 450,0	29,2	4 577,5
ICP - Autoridade Nacional de Comunicações	80 235,0	91 550,0	11 315,0	14,1	3 383,9
Universidade de Aveiro	3 650,0	8 650,0	5 000,0	137,0	447,0
Serviços de Acção Social da Univ. Nova de Lisboa	2 300,0	2 300,0	0,0	0,0	66,5
Instituto Superior de Engenharia do Porto	0,0	1 017,9	1 017,9	…	0,0
Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto	5 187,6	790,8	-4 396,8	-84,8	251,3
Escola Nacional de Saúde Pública	698,3	399,0	-299,3	-42,9	9,8
Outras(a)	669,4	409,3	-260,0	-38,8	6,6
Total	**186 690,2**	**226 517,0**	**39 826,8**	**21,3**	**8 742,6**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 4 SFA.

[1] Verificou-se que no início do ano algumas entidades detinham depósitos a prazo cuja informação não era prestada ao Tribunal, no âmbito das Instruções.

7.3.3.3.4 – Participação em Fundos de natureza não societária

Neste ponto estão incluídas as participações detidas por 4 SFA no Fundo de Contragarantia Mútuo e no Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos. O Fundo de Contragarantia Mútuo é uma pessoa colectiva de direito público que tem como objectivo contragarantir as garantias prestadas pelas sociedades de garantia mútua, destinadas a assegurar o cumprimento de obrigações contraídas por accionistas beneficiários, cabendo a sua administração à SPGM - Sociedade de Investimento, SA. Por sua vez, o Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos tem por objecto social a concessão de garantias no âmbito de operações de aquisição de títulos representativos de direitos de crédito relativos a pequenas e médias empresas de sectores de actividade enquadráveis no Programa Operacional da Economia (POE), cabendo a sua gestão à sociedade PME – Investimentos, SA.

Quadro VII.28 – Evolução registada no valor nominal da carteira de Fundos de natureza não societária

(em milhares de euros)

SFA/ Participações nos Fundos	Fundo de Contragarantia Mútuo		Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos	
	Valor em 31-12-2007	Valor em 31-12-2008	Valor em 31-12-2007	Valor em 31-12-2008
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	116 667,8	116 667,8	22 000,0	22 000,0
Turismo de Portugal	7 247,0	8 447,0	3 000,0	3 000,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10 000,0	12 000,0	-	-
Fundação para a Ciência e Tecnologia	1 750,0	1 750,0	-	-
Total	**135 664,8**	**138 864,8**	**25 000,0**	**25 000,0**

Conforme evidenciado no quadro, em 2008 apenas foi registado um reforço no capital do Fundo de Contragarantia Mútuo, por parte do Turismo de Portugal e do IFAP, nos valores de, respectivamente, 1,2 milhões e 2,0 milhões.

7.3.3.3.5 – Certificados de Consignação

Estes certificados constam da carteira do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) e resultam do contrato de consignação de fundos[1], celebrado entre o Fundo e o ex-Banco Nacional Ultramarino. Esta carteira registou em 2008 um decréscimo no valor de € 2,5 milhões, resultante da amortização de certificados nesse montante.

7.3.3.3.6 – Prestações suplementares e acessórias de capital

Os créditos decorrentes de prestações acessórias e suplementares de capital eram geridos em 2008 por 7 SFA, mais três comparativamente ao ano anterior. Estes activos ascendiam no final do ano a € 6,3 milhões, reflectindo um acréscimo de € 1,8 milhões (39,5%), justificado, essencialmente, pela concessão de prestações acessórias à Sociedade Parques de Sintra Monte da Lua, SA, pelo Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico (IGESPAR) e pelo Instituto dos Museus e da Conservação (IMC), no valor de € 690.000 cada, assim como pelo Turismo de Portugal no valor de € 345.000.

[1] Fundos destinados ao apoio das pequenas e médias empresas.

Considerando que foram realizadas prestações acessórias, cuja despesa foi correctamente classificada no agrupamento "Activos financeiros", questionou-se o Instituto dos Museus e da Conservação sobre os fundamentos jurídicos que levaram a considerar que tais prestações não seriam reembolsadas, e por isso, não as reportando ao Tribunal.

Na sua resposta, o Instituto reconhece a concessão de prestações acessórias, tendo anexado o mapa modelo 6 das Instruções devidamente preenchido.

Ainda de referir que o Instituto, na sua resposta, alude à sua participação de capital na *Sociedade1 "(…) de 34% do capital (€170.000)"*, valor que não corresponde ao efectivamente detido na Sociedade Parques de Sintra Monte da Lua que era de € 850.000, tendo sido este o valor considerado na presente análise.

Quadro VII.29 – Evolução registada no valor nominal da carteira de Prestações suplementares e acessórias de capital

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal		Variação	
	31-12-2007	31-12-2008	Total	%
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	3 360,0	3 360,0	0	0,0
Instituto dos Museus e da Conservação	0	(a) 1 380,0	1 380,0	…
Turismo de Portugal	690,0	1 035,0	345,0	50,0
Outras(b)	433,5	480,5	47,1	10,9
Total	**4 483,5**	**6 255,5**	**1 772,1**	**39,5**

(a) Embora parte deste valor tenha sido realizado pelo IGESPAR, em 2008, o direito de regresso caberá ao IMC, na qualidade de actual accionista da Sociedade Parques de Sintra Monte da Lua.

(b) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 4 SFA.

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da Conta Geral do Estado e os das contas de gerência

À semelhança de anos anteriores, procedeu-se ao confronto da informação remetida pelos SFA ao abrigo das Instruções n.º 1/08 - 2.ª Secção, com a constante da CGE de 2008 (mapa 32 "Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos"), visando comprovar a fiabilidade da informação remetida pelos SFA e identificar eventuais organismos detentores de activos que não tivessem remetido ao Tribunal a correspondente informação. Procedeu-se ainda, relativamente ao universo dos SFA gestores de activos, à análise da informação constante das respectivas contas de gerência enviadas ao Tribunal, tendo sido apuradas, relativamente ao IAPMEI e ao Turismo de Portugal, diferenças entre o valor de receita, no primeiro caso e o valor de despesa, no segundo, inscritos na conta de gerência e na CGE.

7.3.4.1 – Organismos constantes da CGE

Dos organismos que remeteram, no exercício de 2008, informação relativa ao seu património financeiro[2], apenas dois não estão identificados na Conta Geral do Estado como serviços e fundos

[1] Estabelecida no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 97/2007, de 29 de Março e na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2000, de 2 de Setembro.

[2] Não inclui os organismos que apenas prestaram informação sobre os títulos de dívida pública na sua posse, incluindo CEDIC.

autónomos, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos, cuja situação será abordada no ponto seguinte.

Refira-se ainda que a maioria dos SFA que integram a análise, cerca de 58%, não registaram em 2008 quaisquer receitas e/ou despesas decorrentes dos activos sob sua gestão.

As rubricas da classificação económica confrontadas são, respectivamente, as integradas no capítulo 11 (da receita) e no agrupamento 09 (da despesa), ambos com a designação de "Activos Financeiros", que se relacionam com os activos objecto de análise. Face ao alargamento do âmbito dos activos considerados nos termos das novas Instruções, deixaram de se verificar algumas diferenças, designadamente, as relacionadas com os activos de curto prazo. Todavia, continuaram a subsistir diferenças em termos de receitas e despesas relacionadas com participações em entidades de natureza não societária, cujo património não é titulado[1], bem como com aplicações em títulos de dívida pública de curto, médio e longo prazos, cuja informação não foi integrada no valor global do património financeiro, em virtude dos movimentos de consolidação realizados.

As despesas relacionadas com a participação dos SFA em entidades de natureza não societária e de que não resultam qualquer tipo de direito de crédito ou activo, não devem ser classificadas no agrupamento 09, por não constituírem "Activos financeiros", pelo que a DGO deverá emitir orientações no sentido de uma uniforme classificação deste tipo de activos. Na sua resposta, a DGO, refere que *"tomará nota da recomendação do Tribunal e estudará a questão"*.

Saliente-se ainda que na CGE estão evidenciadas receitas e despesas relacionadas com activos financeiros de médio e longo prazo, para além das constantes do quadro seguinte, no montante de, respectivamente, € 131,8 milhões e € 201,4 milhões, respeitantes a 26 SFA e cujos valores não divergem dos declarados pelos organismos no âmbito da prestação de informação ao Tribunal.

Relativamente ao exercício em apreço continua a verificar-se a existência de diferenças entre os valores de receita e de despesa inscritos na CGE e os apurados[2] através da informação enviada, relativamente a 9 SFA, conforme pode ser observado no quadro seguinte.

[1] As quais não integram o âmbito das Instruções.

[2] Os valores apurados e objecto de comparação resultam por sua vez, da agregação de um conjunto de movimentos financeiros relativos aos activos financeiros de curto, médio e longo prazos geridos pelos SFA objecto de análise, tais como: subscrições, aquisições, amortizações, alienações, concessão e reembolso de empréstimos, etc.

Quadro VII.30 – Serviços e fundos autónomos que apresentam divergências entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE

(em euros)

Entidade/Ministério	Receitas			Despesas		
	11 - Activos financeiros			09 - Activos financeiros		
	CGE	Instruções	Diferença	CGE	Instruções	Diferença
Defesa Nacional						
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	1 721 778	1 720 926	**852**	2 000 000	2 000 000	**0**
Administração Interna						
Serviços Sociais da PSP	625 607	625 410	**197**	1 013 890	1 013 890	**0**
Economia e Inovação						
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	86 953 130	95 351 869	**-8 398 739**	166 095 881	166 068 192	**27 689**
Turismo de Portugal	57 722 568	56 706 134	**1 016 434**	52 515 348	50 391 088	**2 124 260**
Obras Públicas, Transportes e Comunicações						
Laboratório Nacional de Engenharia Civil	0	2 394	**-2 394**	0	0	**0**
Autoridade Nacional da Comunicações	0	2 394	**-2 394**	0	0	**0**
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior						
Universidade do Algarve	0	0	**0**	0	12 500	**-12 500**
Faculdade de Ciências/UL	0	0	**0**	0	748 884	**-748 884**
Universidade Nova de Lisboa	0	0	**0**	0	5 000	**-5 000**
Total	**147 023 083**	**154 409 127**	**-7 386 044**	**221 625 119**	**220 239 554**	**1 385 565**

As divergências evidenciadas no quadro resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

IASFA – A diferença registada na receita (€ 852) resultou de alterações introduzidas pelo Instituto no mapa dos créditos na sequência da auditoria realizada, as quais ocorreram em fase posterior à elaboração da conta de gerência.

SSPSP – A diferença registada na receita (€ 197) deverá estar relacionada, segundo informação prestada pelos serviços, com a cobrança de prestações indevidas, realizadas no final do ano. Na sua resposta, os SSPSP confirmam a situação descrita, informando que as prestações descontadas indevidamente não foram ainda restituídas e que estão a *"(...) proceder a melhoramentos no âmbito da aplicação informática de forma a evitar que ocorram situações análogas"*.

IAPMEI – A diferença registada na receita (€ -8.398.739) deve-se ao facto das receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos concedidos no âmbito do QCA II continuarem a não ser contabilizadas no capítulo 11 "Activos financeiros".

Ouvido sobre esta questão, o Instituto confirmou que *"(...) classificou os pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito do QCA II como Transferências de Capital e não como Activos Financeiros"*, pelo que "*os reembolsos dos subsídios mencionados foram igualmente classificados como Transferências de Capital".*

Salientam, no entanto, que "*o tratamento contabilístico dado aos subsídios no âmbito do QCA III e (...) QREN já se encontra de acordo com as recomendações dadas*".

Por sua vez, a diferença registada na despesa (€ 27.689), respeita à incorrecta inscrição na CGE das despesas associadas *"(...) ao programa 30 - Medida 2 - POFC Inovação e Renovação(...)" na classificação económica 09 "Activos financeiros"*, quando deveriam ter sido inscritas no capítulo 08 "Transferências de capital", incorrecção que não se verifica na conta de gerência, situação que é confirmada pelo Instituto, no exercício do contraditório.

Turismo de Portugal – A diferença registada na receita (€ 1.016.434) decorre da última correcção à informação prestada.

Por sua vez, a diferença registada na despesa (€ 2.124.260) não foi completamente esclarecida, uma vez que, segundo o Instituto, foram inscritas na CGE despesas no valor de € 3.369.537, que ultrapassam o valor da diferença apurada, relativas ao *"pagamento de incentivo reembolsável (...) cujo plano de reembolso é controlado/acompanhado pela AICEP"*.

Em sede de contraditório o Instituto esclareceu que a diferença na receita *"(...) respeita à atribuição de "Prémio de Realização" o qual se traduz numa não receita e, por lapso, foi considerada como uma receita"* e relativamente à despesa apenas se referiu à diferença registada entre o valor da conta de gerência e o das Instruções (€ 2.272.540) confirmando a natureza da despesa e informando que *"(...) aqueles valores consubstanciam activos deste Instituto, sendo que os mesmos, deverão entrar como receita via AICEP, pelo que futuramente, passarão a constar do mapa modelo 3 (...)"*.

Relativamente à situação da receita, não se entende como é que uma operação que não gera fluxos pode ser contabilizada como uma entrada de fundos (receita). No que respeita à despesa ficou por esclarecer o valor de € 2.124.260, relativo à diferença entre o mapa das Instruções e a CGE, ou mais precisamente, entre a conta de gerência e a Conta Geral do Estado.

Por outro lado, os valores parcelares inscritos na CGE, nos subagrupamentos 09.06 (empréstimos a médio e longo prazos) e 09.08 (unidades de participação) diferem dos inscritos na conta de gerência em, respectivamente, € -872.390 e € +724.110. O Turismo de Portugal alegou que a impossibilidade do registo no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) de uma última alteração orçamental pretendida, levou a que os valores constantes da CGE nas rubricas 09.06 e 09.08 da despesa fossem, respectivamente, inferiores e superiores à despesa efectivamente paga que consta da conta de gerência. Contudo, os valores alegadamente registados a mais e a menos naquelas rubricas não são idênticos, existindo uma diferença de € 148.280, que o Turismo de Portugal não explicou.

Esta inconsistência na prestação de informação reflecte deficiências do sistema de controlo de execução orçamental e do sistema de informação que lhe está associado, para além de omissão de informação ao Ministério das Finanças.

A informação prestada no exercício do contraditório de que não foi permitido ao Instituto introduzir no SIGO as *"(...) alterações decorrentes de acertos de fecho de contas, por forma a compatibilizar a informação da CGE com a execução real (...)"* não corresponde à realidade. De facto o Instituto procedeu a registos no SIGO no dia 20 de Maio, ou seja, oito dias depois de a conta de gerência ter sido aprovada pela Direcção[1].

LNEC e **ANACOM** – As receitas apuradas em relação a estas duas entidades, no valor de € 2.394, respeitam ao produto da extinção da associação APONS –Associação Portuguesa dos Organismos de Normalização Sectorial, as quais foram incorrectamente classificadas, respectivamente, nos capítulos 08 "Outras receitas correntes" (LNEC) e 09 "Venda de bens de investimento" (ANACOM).

Ouvidos sobre esta questão o LNEC não se pronunciou e a ANACOM, na sua resposta, refere que de acordo com o POC esta participação foi classificada na altura da sua aquisição como um investimento financeiro, sendo por sua vez, o produto da *"(...) sua extinção (...) considerado uma venda de um bem de investimento (...)"* cujo *"(...) código de classificação utilizado, corresponde à conversão da contabilidade POC*

[1] A conta de gerência é datada de 12 de Maio e deu entrada no Tribunal de Contas em 14 de Maio.

para a contabilidade pública (…) efectuada automaticamente pelo sistema informático, através de uma tabela de parametrização".

Se a aquisição de unidades de participação, segundo a ANACOM, foi classificada como um investimento financeiro, a receita do produto da extinção da Associação deveria receber a mesma classificação, pelo que se recomenda que a tabela de parametrização a que alude a ANACOM, na sua resposta, seja revista.

UAlgarve – O valor global da despesa apurada através do mapa das Instruções, € 12.500, respeita à subscrição de unidades de participação das associações "Algarve TIC - Centro", "Algarve STP - Centro" e "Associação Centro de Incubação de Empresas de Base Tecnológica Vasco da Gama", que foram incorrectamente classificadas no agrupamento 06 "Outras despesas correntes".

Ouvida sobre esta questão, a Universidade confirmou a incorrecção e que irão providenciar *"(…) para que futuras operações sejam lançadas correctamente".*

FC/UL – A despesa apurada no valor total de € 748.884 respeita à execução de garantias prestadas pela Faculdade a financiamentos contraídos pelo ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia, tendo sido incorrectamente inscrita no agrupamento 10 "Passivos financeiros".

Na sua resposta, a Faculdade informou que contactou a *"(…) DGO para obter a confirmação da adequada classificação orçamental onde evidenciaria tal despesa (…)",* tendo sido informada de que *"(…) a classificação orçamental a adoptar seria o agrupamento 10 – Passivos financeiros".*

Relativamente a esta situação, a DGO confirma *"(…) que o serviço se limitou a cumprir o teor da nota explicativa do agrupamento 10 "Passivos financeiros" que consta do anexo III ao Decreto Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, pelo que a alteração da sua redacção terá que ser sugerida ao Governo",* informando ainda que *"atendendo ao artigo 6.º do diploma, aditado pelo artigo 76.º do Decreto Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, a alteração poderá ser concretizada por portaria do ministro responsável pela área das finanças* ".

Conforme é referido no ponto 6.3.2, e reconhecido pela DGO, a redacção da referida nota deverá ser alterada, o que pode ser concretizado por portaria do ministro responsável pela área das finanças.

UNL – A despesa apurada no valor de € 5.000 respeita à subscrição de uma unidade de participação da Associação IBET - Instituto de Biologia Experimental e Tecnológica a qual foi incorrectamente classificada no agrupamento 04 " Transferências correntes".

Ouvida sobre esta questão, a Universidade confirmou a incorrecção, informando que irão *"proceder à devida regularização patrimonial no exercício actual".*

7.3.4.2 – Entidades que não integram os mapas da CGE

Nos termos da Lei de enquadramento orçamental, as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos[1] devem constar da CGE, sendo para o efeito consideradas todas as entidades com autonomia administrativa e financeira e receitas próprias, com exclusão apenas das que têm natureza e forma de empresa, de associação pública ou de fundação pública. Contudo, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, assim como o Fundo de Garantia de Depósitos continuam, conforme já foi referido no anterior Parecer, a não integrar os mapas com a "Discriminação das receitas e das despesas

[1] Cf. n.º 4 do art.º 76.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

dos Serviços e Fundos Autónomos" da CGE, tendo as receitas e despesas associadas aos activos financeiros sob sua gestão ascendido, em 2008, a, respectivamente, € 905,7 milhões e € 886,2 milhões, e proporcionado rendimentos no valor de € 31,1 milhões.

Relativamente ao exercício anterior a DGO tinha informado que, pelo facto de não ter sido possível retomar o estudo iniciado em 2006, mantivera o critério de que estes Fundos deviam seguir, quanto ao OE, o regime do Banco de Portugal. Ora, uma vez que o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, tal como o Fundo de Garantia de Depósitos, dispõem de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira próprias, estando apenas sob gestão do Banco de Portugal, tal como sucede com o Fundo de Regularização de Dívida Pública, gerido pelo IGCP e que integra o OE e a CGE, foi recomendado à DGO que esclarecesse definitivamente, do ponto de vista legal, a questão da integração no OE destes Fundos, tendo esta informado, no exercício do contraditório, que foi *"submetido recentemente uma nova proposta, ao Sr Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, para esclarecimento do estatuto jurídico destes fundos".*

Sobre o ponto 7.3 foi ainda ouvido o Ministro das Finanças, que informou nada ter a acrescentar aos esclarecimentos e comentários enviados pela DGO.

7.4 – Aplicação da receita de alienação de partes sociais do Estado

7.4.1 – Receitas

A Conta Geral do Estado de 2008 regista receitas de alienação de partes sociais de empresas no valor de € 157,3 milhares, verba que foi transferida para o FRDP[1]. Desta verba, € 149,4 milhares destinavam-se a amortização de dívida pública e € 7,9 milhares a novas aplicações de capital no sector produtivo.

Em 2008, o Fundo recebeu € 8,4 milhões[2] de juros e € 3,5 milhões[2] de reembolsos de empréstimos e de outras aplicações financeiras efectuadas[3]. A estas verbas, soma-se o saldo transitado do ano anterior no valor de € 843,1 milhões, estando, assim, disponível para aplicações € 855,1 milhões, dos quais € 384,4 milhões afectos a novas aplicações de capital no sector produtivo e € 470,7 milhões a amortização de dívida pública.

7.4.2 – Despesas

As aplicações efectuadas pelo Fundo, que se apresentam no quadro seguinte, ascenderam a € 847,4 milhões. Resulta, pois, um saldo transitado para 2009 de € 7,7 milhões, significativamente inferior ao que transitara no ano precedente.

[1] Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 324/90, de 19 de Outubro.

[2] Valor corrigido pelo IGCP no âmbito do contraditório.

[3] Excluindo reembolsos de aplicações de curto prazo.

Quadro VII.31 – Aplicação da receita de privatizações em 2008

(em milhares de euros)

Natureza	Montante
Anulação de dívida	18,5
Amortização de dívida	470 451,7
Participações de capital	376 935,0
Total	**847 405,2**

A receita na posse do Fundo, proveniente de alienações de partes sociais de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, deve ser aplicada nos termos da Constituição da República Portuguesa e do artigo 16º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, do seguinte modo:

a) na amortização de dívida pública;
b) na amortização de dívida do sector empresarial do Estado;
c) no serviço da dívida resultante de nacionalizações;
d) em novas aplicações de capital no sector produtivo.

O Governo aprovou uma regra[1] que limita o valor das aplicações a efectuar pelo Fundo nas finalidades previstas nas alíneas b) e d) a 60% das receitas obtidas no ano[2], cálculo esse que em 2008 conduziria a um limite para novas aplicações no sector produtivo de € 94.367,63, valor largamente excedido.

De acordo com a interpretação do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, o Fundo dispunha de um saldo transitado de € 843.086.993,21 o qual estava afecto do seguinte modo: € 372.511.297,3 para aumentos de capital, aquisição de acções e empréstimos e € 470.575.695,58 para anulação e amortização de dívida pública pelo que, tendo em conta as receitas do ano, o limite da RCM para aplicações no sector empresarial seria de € 384.391.475,23 e foi respeitado.

O entendimento sobre esta matéria que consta do Parecer sobre a CGE de 2003, embora inteiramente de acordo com o texto da RCM n.º 55/93, não dava, todavia, uma solução expressa para a questão dos saldos das receitas não aplicadas que transitavam de um ano para o outro.

Por outro lado, quando em 2003 o IGCP informou que procedia à especialização desses saldos o Tribunal referiu que não existia comprovação dessa prática. A questão não foi retomada em Pareceres seguintes, sobre as contas de 2004 a 2007 pois, nesses anos, foi respeitada a percentagem de 60% das receitas recebidas no ano. Esta contabilização separada das verbas afectas aos diversos tipos de aplicações é um procedimento interno, mas que foi confirmada na auditoria realizada no corrente ano, durante os trabalhos preparatórios do presente Parecer, embora ainda não encontre tradução na conta de gerência ou na informação especificamente prestada ao Tribunal para efeitos de Parecer.

Não sendo viável confirmar que o procedimento sempre foi seguido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, porque esta actividade teve início há duas décadas, pode-se adiantar que no período 1993/2008 o valor total das novas aplicações no sector produtivo representa cerca de 33% do valor global das receitas de privatizações arrecadadas pelo Estado e, assim, concluir que neste período o limite estabelecido na RCM foi cumprido.

[1] Decreto-Lei n.º 236/93, de 3 de Julho, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da República, I Série B, de 14 de Agosto.

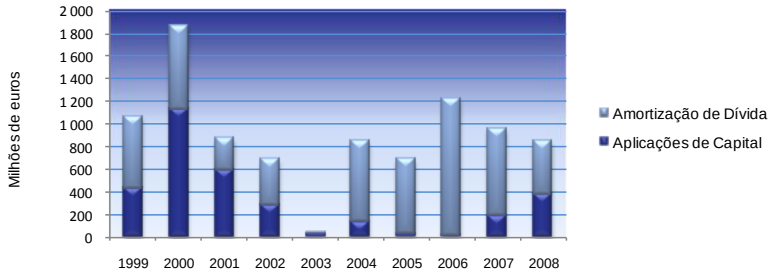
[2] Cfr. Parecer sobre a CGE/2003, Volume II, Capítulo VII, ponto 7.4.1.

Em conclusão, e confirmada a especialização dos saldos não aplicados efectuada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, aceita-se que os valores desses saldos sejam tidos em conta no cálculo do limite anual para aplicações ao artigo das alíneas b) e d) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, pelo que se conclui que o limite em questão foi respeitado em 2008. Recomenda-se, porém, que na conta de gerência do FRDP passe a ser feita a diferenciação do saldo, das receitas e das despesas por tipo de aplicação a que são consignadas.

Ouvido no contraditório, o Instituto informou que "*A recomendação … será cumprida pelo IGCP no âmbito da Conta de Gerência do corrente ano.*", ou seja, 2009.

No gráfico seguinte, procura-se evidenciar, não só a evolução dos montantes das receitas de privatizações aplicados na amortização de dívida pública e em novas aplicações de capital, mas também, o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos dez anos.

Gráfico VII.4 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações
Evolução no período 1999-2008



As aplicações em anulação e amortização de dívida pública abrangeram dívida consolidada (€ 18,5 milhares) e dívida amortizável de curto prazo (€ 470,5 milhões). As aplicações de receitas das privatizações em participações de capital resumiram-se à realização de capital subscrito pelo Estado em algumas sociedades anónimas, como se pode ver no quadro seguinte.

Quadro VII.32 – Aplicações de capital realizadas em 2008

(em milhares de euros)

Empresa	Montante	Observações
APDL	3 035	Realização de capital subscrito em 2008
CGD	328 000	Realização de parte do capital subscrito em 2008
RTP	45 900	Realização de capital subscrito em 2007 e em 2008
Total	**376 935**	

Fonte: DGTF e IGCP.

Ouvidos em contraditório sobre este ponto, em conjunto com o ponto 7.2, o IGCP formulou o comentário acima transcrito, a DGTF não apresentou considerações sobre o ponto 7.4 e o Ministro das Finanças informou que nada tinha a aditar às respostas apresentadas por aqueles serviços.

7.5 – Património imobiliário

7.5.1 – Enquadramento

Face ao disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas[1], o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais, devem ser objecto de apreciação pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE).

No Parecer sobre a CGE de 2007, o Tribunal de Contas considerou não estar em condições de emitir opinião sobre o valor inicial do património do Estado, nem sobre as operações realizadas nesse ano, nem sobre o seu valor final, justificando essa posição com a ausência na CGE de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial e com a existência de divergências substanciais apuradas em auditoria, entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal.

Nestas circunstâncias, considerando a dimensão das divergências assinaladas no âmbito do património imobiliário e que, por imposição legal, o Governo deverá prestar à Assembleia da República, em cada ano, informação sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, o Tribunal realizou uma auditoria[2] que teve como objectivo intensificar o controlo das operações no âmbito do Património Imobiliário do Estado, avaliando a fiabilidade da informação prestada pelo Governo sobre o ano de 2008, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto. Os resultados desta auditoria são apresentados no Volume I do presente Parecer.

Foi também realizada uma acção de fiscalização no sentido de habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a implementação do regime jurídico do património público previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007, designadamente no que se refere ao Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) e ao Programa de Inventariação[3]. Para o efeito, procedeu-se à análise dos relatórios de execução do PGPI[4] e do Programa de Inventariação[5], elaborados pela DGTF, e à respectiva comparação com as metas fixadas para os diferentes eixos de actuação previstos naqueles programas. Os resultados dessa análise encontram-se vertidos nos pontos 7.5.3 e 7.5.4.

Para além do regime previsto nos diplomas citados também a Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2008 contém algumas disposições aplicáveis ao património imobiliário do Estado, nomeadamente, no que concerne aos procedimentos a observar nas alienações e onerações de imóveis e à afectação da receita proveniente daquelas operações. Em matéria de cadastro e inventário dos bens imóveis do Estado saliente-se que, em concretização do previsto no Relatório do Orçamento para 2008, a LOE para 2009 veio estabelecer, no seu artigo 5.º, que os serviços e organismos utilizadores de imóveis pertencentes ao Estado ou aos organismos públicos com personalidade jurídica e sem a natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associação pública, deveriam:

- apresentar à DGTF, até 31 de Março de 2009, um programa das avaliações dos imóveis a levar a cabo no quadriénio de 2009-2012, com especificação da calendarização em que as mesmas serão realizadas;

[1] Vide alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[2] Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

[3] Aprovados, respectivamente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, e da Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

[4] Relatório de 31 de Agosto de 2009.

[5] Relatórios de 30 de Junho e de 30 de Setembro de 2009.

- fornecer à DGTF, até 31 de Março de 2009, a informação necessária à regularização registral e matricial dos imóveis do domínio privado que lhes estão afectos;
- promover a regularização matricial e registral dos seus imóveis próprios e informar a DGTF, no final de cada semestre de cada ano civil, dos imóveis por regularizar e dos que foram regularizados;
- prestar à DGTF toda a informação necessária à inventariação dos imóveis.

Este artigo estabelece ainda que, até 31 de Março de 2009, os competentes serviços dos ministérios deveriam elaborar e enviar ao Ministério das Finanças e da Administração Pública planos de ocupação de espaço e de conservação e reabilitação de imóveis, abrangendo os serviços e organismos sob direcção ou tutela e superintendência dos respectivos ministros.

Segundo o mesmo artigo, as obrigações a que antes se aludiu são consideradas na fixação dos objectivos e na avaliação do desempenho dos organismos da Administração Pública e que o seu incumprimento determina a aplicação das penas previstas no "Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas".

É ainda de referir neste enquadramento que, competindo à DGTF a gestão do património imobiliário do Estado, nos termos do Decreto-lei n.º 280/2007, as funções de coordenação e de acompanhamento de execução do PGPI são responsabilidade do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial[1] e são, designadamente, as seguintes:

- acompanhar e monitorizar a execução do programa de inventariação dos imóveis do Estado e dos institutos públicos;
- acompanhar e monitorizar o processo de regularização matricial e registral dos imóveis do Estado;
- pronunciar-se sobre a programação global de ocupação e de conservação e reabilitação dos imóveis que constituem o património público;
- pronunciar-se sobre o modelo de rentabilização dos imóveis classificados, propriedade do Estado;
- promover e aferir do cumprimento da implementação do princípio da onerosidade;
- propor ao Governo as medidas legislativas ou outras indispensáveis à boa execução do PGPI;
- propor ao Governo a realização de estudos que se mostrem necessários ao exercício das respectivas competências.

[1] Cujo respectivo regulamento consta da Portaria n.º 34-A/2009, de 15 de Janeiro.

7.5.2 – Operações de alienação e de aquisição de imóveis do Estado

O valor global da receita cobrada por alienação de imóveis do Estado que foi registada na CGE de 2008 ascendeu a € 312,6 milhões, tendo € 110,8 milhões sido afectos a serviços integrados e € 201,8 milhões a serviços e fundos autónomos.

Face a 2007, esta receita registou um crescimento de 89% (€ 147,2 milhões) em resultado do aumento das receitas afectas aos serviços integrados (€ 30,5 milhões e 38,1%) e aos serviços e fundos autónomos (€ 116,6 milhões e 137%).

Porém, segundo a informação prestada pela DGTF ao Tribunal de Contas, a receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis do Estado ascendeu a € 339,9 milhões, tendo € 332,2 milhões sido obtidos através de operações realizadas nesse ano e € 7,7 milhões por operações realizadas em anos anteriores.

Por modalidade de alienação, 97,6% (€ 324,4 milhões) do valor das operações realizadas em 2008 foi obtido por ajuste directo e apenas 2,4% (€ 7,9 milhões) por cessão definitiva, tendo as alienações por ajuste directo sido realizadas ao abrigo do n.º 6 do artigo 3.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008.

Quadro VII.33 – Receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	Operações de 2008	Operações de Anos Anteriores	Total
Serviços Integrados	322,6	1,8	**324,4**
Serviços e Fundos Autónomos	9,6	5,9	**15,5**
Total	**332,2**	**7,7**	**339,9**

Fonte: DGTF

Do confronto dos valores da CGE com os da DGTF resulta assim, como se evidencia no quadro seguinte, uma divergência de € 27,4 milhões que, em sede da auditoria realizada ao controlo do património imobiliário do Estado (já referida no ponto 7.5.1), o Tribunal apurou ser devida a um conjunto de situações irregulares que se traduz, em termos globais, pela subavaliação da receita cobrada, em € 65,3 milhões, na CGE e, em € 37,9 milhões, no valor apurado pela DGTF.

Com efeito, esta divergência dos valores apresentados na CGE face aos da DGTF deve-se à não contabilização de receitas na CGE (€ -59,3 milhões), à contabilização em 2008 de receitas de 2006 (€ 1,5 milhões) e de receitas de 2008 em 2009 (€ -4,3 milhões), a erros de contabilização por excesso (€ 2,3 milhões) e por defeito (€ -5,5 milhões) e à contabilização de receitas de serviços e fundos autónomos cujo processo não correu pela DGTF (€ 37,9 milhões).

Quadro VII.34 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	110,8	142,7	-32,0
Serviços e Fundos Autónomos	201,8	197,2	4,6
Total	**312,6**	**339,9**	**-27,4**

Fonte: CGE e DGTF

A principal situação de não contabilização de receitas na CGE nem, consequentemente, das despesas pagas com essas receitas é relativa ao produto da alienação de imóveis do Estado, no valor global de € 26 milhões, que foi afecto na sua totalidade à execução da Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares, ao abrigo do artigo 14.º da Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro.

Deste valor global, € 10 milhões foram destinados à regularização de fundos antecipados pelo IGCP e recebidos pelo Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, tendo os restantes € 16 milhões sido destinados ao reforço daquele Fundo de Pensões por Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 31 de Dezembro de 2008.

O motivo invocado pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional para a não contabilização orçamental destes montantes foi *"não ter sido possível criar em tempo, o respectivo programa orçamental"*.

O Tribunal salienta que a não contabilização destes montantes na Receita do Estado de 2008 contraria o princípio da universalidade estabelecido no artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental segundo o qual o *"orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social"*.

Refira-se, por outro lado, que, segundo a informação prestada pela DGTF, as restituições de receita cobrada por alienação de imóveis do Estado totalizaram € 0,1 milhões em 2008 e corresponderam a receitas arrecadadas em 2006 e 2007, cujo correspondente despacho de afectação só foi exarado no início do ano seguinte ao da arrecadação da receita.

Porém, pelo confronto entre os valores da DGTF e os da CGE foram identificados outros movimentos registados como restituições, no montante de € 17,5 milhões, que se destinaram a permitir a utilização de saldos de receita consignada de anos anteriores.

No caso da operação de maior valor (€ 9 milhões), a figura da restituição foi utilizada incorrectamente uma vez que o pagamento efectuado não corresponde à devolução de valores indevida ou excessivamente cobrados, mas à concessão de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva com recurso a receita consignada às despesas de funcionamento de outra entidade.

Relativamente à despesa paga para aquisição de imóveis do Estado saliente-se que apenas € 9,6 milhões dos € 248,7 milhões registados na CGE de 2008 como despesa deste tipo correspondem, de facto, a compras, uma vez que os valores inscritos na Conta respeitam sobretudo à construção, conservação ou reparação de edifícios e ainda à expropriação de terrenos. No caso da construção e da expropriação, esta situação deve-se à inexistência de rubricas do classificador económico para registo autonomizado destas operações e, no caso da conservação ou reparação, a erros de classificação.

Devendo a Conta Geral do Estado reflectir de forma apropriada a despesa resultante da aquisição de bens imóveis pelo Estado, o Tribunal recomendou à Direcção-Geral do Orçamento que o respectivo classificador económico passasse a autonomizar a construção de imóveis e a admitir a possibilidade de outras despesas que não as relativas à aquisição, à conservação ou reparação e à construção de imóveis.

Em sede de contraditório, a DGO informou que a desagregação pretendida já consta do Anexo VI da Circular n.º 1354, Série A, de 27 de Novembro de 2009 (Instruções para a preparação do Orçamento do Estado para 2010).

Por seu lado, a DGTF limitou-se a prestar informação sobre compras no valor global de € 1,6 milhões, o que é manifestamente insuficiente para justificar a despesa orçamental relativa ao património imobiliário do Estado que foi registada na CGE.

Quadro VII.35 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	0,5	0,5	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	9,2	1,1	8,0
Total	**9,6**	**1,6**	**8,0**

Fonte: CGE e DGTF

As disparidades e irregularidades previamente assinaladas devem fazer com que a DGTF reconheça a necessidade e a utilidade de implementar um sistema de informação que apure, relativamente a cada ano económico, todas as operações realizadas durante esse ano que afectem o referido património.

7.5.3 – Programa de Gestão do Património Imobiliário

O PGPI, aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 2 de Outubro[1], em desenvolvimento do disposto no artigo 113.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 e das medidas programáticas constantes do relatório do Orçamento do Estado para 2009, abrange:

- os bens imóveis do domínio público do Estado, independentemente do seu concreto regime de administração ou da natureza da entidade por eles responsável;
- os bens imóveis do domínio privado do Estado sob a utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como os bens imóveis devolutos;
- os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, não previstos na alínea anterior, designadamente os tomados de arrendamento[2].

O PGPI assenta nos seguintes eixos de actuação:

- inventariação – aprovação do programa de inventariação, até 31 de Dezembro de 2008, e entrada em funcionamento do sistema electrónico de reporte de informação e de gestão do património do Estado, tendo em vista garantir a cobertura integral do âmbito de inventariação até ao final de 2012 com a seguinte calendarização e taxa de cobertura: 2009 – 30%; 2010 – 30%; 2011 – 30%; 2012 – 10%;

[1] Publicada no Diário da República, I Série, de 24 de Outubro.

[2] Refira-se que, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do Ponto A da RCM n.º 162/2008, o PGPI não incide sobre os bens imóveis da segurança social e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (IHRU), que, nos termos da lei, não sejam abrangidos pelo regime do património imobiliário público.

- regularização jurídica dos imóveis – regularização matricial e registral dos imóveis do Estado a implementar em todos os ministérios de acordo com a seguinte calendarização: 2009 – 30%; 2010 – 30%; 2011 – 30%; 2012 – 10%;
- regime de utilização dos bens imóveis – definição dos valores de renda relativos aos imóveis ocupados, os quais serão tidos em conta na preparação do Orçamento do Estado para 2010;
- programação da ocupação – elaboração de planos de ocupação dos espaços por todos os ministérios incluindo os serviços e organismos sob direcção ou tutela do respectivo ministro, tendo por referência o período 2009-2012;
- conservação e reabilitação – elaboração de planos de conservação e reabilitação dos imóveis afectos aos diversos serviços e organismos da administração pública tendo por referência o período 2009-2012;
- gestão do domínio público – aprovação, até 31 de Dezembro de 2008, da proposta de lei do regime de utilização económico-financeira dos bens do domínio público;
- acompanhamento e controlo da execução – a exercer pela DGTF em articulação com as unidades de gestão patrimonial que funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial e com o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP, quando estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação.

No PGPI está prevista a obrigatoriedade de, até ao final de Fevereiro de cada ano, o membro do Governo responsável pela área das Finanças divulgar um relatório sobre a execução deste programa, que inclui, a análise do seu grau de cumprimento, por referência aos eixos de actuação[1].

Em Agosto de 2009, foi elaborado um primeiro relatório síntese onde se dá conta, relativamente aos diferentes eixos de actuação do PGPI, dos resultados obtidos até àquela data.

Segundo os dados constantes daquele relatório verifica-se que, no tocante aos eixos de actuação identificados no quadro seguinte, os objectivos fixados para 2009 tinham já sido atingidos ou até mesmo, no caso do programa de inventariação, superados.

Quadro VII.36 – Eixos de actuação do PGPI

Eixos de Actuação	Universo estimado (*)	Objectivo 2009		Execução	
		Número de Imóveis	%	Número de Imóveis	%
Inventariação	9.500	2.850	30,0	3.829	40,3
Regularização jurídica de Imóveis	2.658	797	30,0	1.051	31,4
Regime de Utilização	2.809	842	30,0	835	29,7

Fonte: DGTF

* Estimativa do número de entidades abrangidas a partir dos dados recolhidos no Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP)

[1] Ponto 7.3 do PGPI.

Porém, os programas de Ocupação e de Conservação e Reabilitação apresentavam uma taxa de execução bastante reduzida, visto que à data da elaboração do relatório apenas 9 ministérios tinham apresentado os respectivos planos sectoriais.

Com vista a dar cumprimento ao estabelecido quanto a estes programas, o director-geral da DGTF contactou os ministérios que não tinham ainda enviado os referidos programas, alertando para o facto de que, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da Lei do Orçamento para 2009, a prestação daquela informação releva para efeitos de fixação dos objectivos regulados no SIADAP e na avaliação do respectivo cumprimento, podendo a sua eventual violação implicar a aplicação das penas previstas no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas.

Para avaliar do cumprimento tempestivo de um eixos de actuação do PGPI, concretamente, a regularização jurídica dos imóveis, foi solicitada, ao Instituto dos Registos e Notariado, IP (IRN), informação sobre os imóveis submetidos a registo, no ano de 2008, relativamente a operações imobiliárias em que o Estado e outros organismos públicos tenham sido intervenientes como sujeitos activos ou passivos.

O fornecimento desta informação revelou-se moroso, desde logo, porque não foi possível proceder à pesquisa da informação residente na base de dados do registo predial através do Número de identificação de Pessoa Colectiva (NIPC) das entidades, uma vez que a recolha deste elemento só passou a ser obrigatória com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho. Outra condicionante à pesquisa, segundo o IRN, é que *"ao nível do registo predial inexiste um ficheiro centralizado que permita, por referência aos elementos integrantes dos dados pessoais, identificar os bens que a mesma possui; e os elementos disponíveis electronicamente não correspondem à totalidade da informação relativa a prédios constantes das conservatórias, mas sim e apenas àquela que se encontra carregada no sistema informático"*.

Apesar das limitações assinaladas, o IRN efectuou pesquisas à base de dados tendo como critérios o NIPC e/ou a designação das entidades ou organismos públicos, que para o efeito foram fornecidos pelos serviços deste Tribunal àquele instituto.

Analisada a informação remetida pelo IRN, verificou-se a existência de incongruências e erros evidentes incluindo informação que não respeita a entidades identificadas pelo Tribunal e que, em alguns casos, se refere a particulares, apenas pelo facto de terem um nome coincidente com uma palavra da designação da entidade. Para além destas limitações, o ficheiro remetido não contempla todos os elementos identificativos dos imóveis, designadamente:

- 66,2% dos registos não apresentam o campo da morada preenchido (800 dos 1209 registos);
- 90,4% dos registos não apresentam indicação da natureza do imóvel (1093 dos 1209);
- a localização de um número significativo de imóveis está incompleta.

A falta de fiabilidade da informação constante do ficheiro fornecido pelo IRN não permite apurar as operações imobiliárias efectuadas em 2008 pelo Estado e outros organismos públicos nem comparar estes dados com os da DGTF, não sendo, igualmente, possível avaliar do cumprimento do disposto no artigo 8.º-C do Código dos Registos e Notariado que determina que o registo deve ser pedido, em regra, no prazo de 30 dias, a contar da data em que tiverem sido titulados os factos.

Sobre esta questão e em sede de contraditório, o Ministro da Justiça informou que:

> *"(...) Quanto aos aspectos técnicos de acesso à informação constante do Registo Predial, da responsabilidade do Instituto dos Registos e Notariado, respeitante ao património imobiliário ao Estado, encontram-se em curso as acções que vão permitir um acesso mais ágil a entidades externas devidamente credenciadas, incluindo obviamente o Tribunal de Contas.*
>
> *Tal objectivo irá ser acompanhado de funcionalidades de pesquisa que terão de ser desenvolvidas e aperfeiçoadas com base da informação disponível que tem de ser organizada do ponto de vista dos utilizadores, o que exige ainda reengenharia de procedimentos.*
>
> *Quer o Instituto dos Registos e Notariado, quer o Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça estão plenamente disponíveis para colaborar com o Tribunal de Contas e as demais entidades, com vista a atingir tais objectivos para que os actos efectivamente registados contenham todos os elementos que permitam a sua correcta identificação, melhorando-se igualmente as condições técnicas da pesquisa informática."*

Na mesma sede, o IRN alegou que:

> *"(...) o deficiente resultado obtido (...), veio confirmar os constrangimentos já perspectivados, avaliados e transmitidos na reunião realizada no dia 15 de Abril do corrente, os quais, aliás, constam do parecer de 30 de Abril de 2009, cuja cópia oportunamente remetemos a esse Tribunal.*
>
> *Radicou a informação prestada em listagem elaborada pelo ITIJ – Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça, assente em dados meramente informáticos, obtidos por intermédio de uma pesquisa automática na base de dados de registo predial, tendo, inclusive, também esta entidade alertado na aludida reunião para tal realidade, e evidenciado a fragilidade da informação a fornecer.*
>
> *Apesar de comentar os resultados obtidos, este Instituto salienta que se encontra envolvido no desenvolvimento e implementação de soluções informáticas para melhoria da informação constante das suas bases de dados."*

Quanto aos comentários do IRN, o Tribunal não considera que o facto de ter sido alertado para os constrangimentos que a informação poderia conter seja suficiente para justificar o tempo decorrido entre o pedido da informação e o respectivo envio (cerca de cinco meses) e muito menos para tornar aceitável que o ITIJ e o IRN não tivessem procedido à análise crítica da informação para, no mínimo, expurgar os dados que não correspondiam ao solicitado.

Relativamente às informações prestadas pelo Ministro da Justiça e pelo IRN, sobre acções em curso que visam introduzir melhorias ao nível da informação constante das bases de dados do registo predial, o Tribunal regista-as com agrado e, em futuras acções, não deixará de confirmar se esta evolução vai, de facto, eliminar todos os constrangimentos à avaliação do cumprimento de disposições legais.

7.5.4 – Programa de Inventariação

O Programa de Inventariação tem por objectivo assegurar o conhecimento dos bens imóveis e os direitos a eles inerentes do Estado e dos institutos públicos, visando, nomeadamente, a recolha de informação sobre a respectiva identificação, situação jurídico-registral, classificação, estado de conservação, entidade que ocupa, propriedade/situação do imóvel, tipo de valor, tipologia e dimensão dos espaços e áreas ocupadas[1].

[1] N.º 1 do Ponto I do Anexo à Portaria n.º 95/2009.

Refira-se que este Programa abrange o inventário dos imóveis militares e dos imóveis que integram o património cultural, os quais serão efectuados de forma segregada[1].

A DGTF iniciou a identificação das entidades abrangidas pelo programa de inventariação tendo como fonte o conjunto das entidades registadas no Sistema de Informação da Organização do Estado, o qual foi remetido às unidades de gestão patrimonial (UGP)[2] para validação.

Em Outubro de 2009, a DGTF informou que a validação do universo das entidades *"não tinha ainda sido formalmente concluída pelas Unidades de Gestão Patrimonial (UGP), não obstante todas as chamadas de atenção que têm sido reiteradamente efectuadas nas reuniões do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial (CCGP) para a necessidade de validação sectorial do universo de organismos e imóveis abrangidos pelo programa de inventariação, bem como as comunicações nesse sentido difundidas através do endereço electrónico do CCGP. Presentemente esse universo é constituído por 909 entidades (excluindo os EGE). No SIIE estão inscritas mais 31 EPE."*

No quadro seguinte apresenta-se o universo de entidades já validadas pelas UGP[3]:

Quadro VII.37 – Universo de entidades

Entidades	Serviços Integrados	Serviços e Fundos Autónomos	Entidade Pública Empresarial	Sem indicação de regime	Total
Tribunal de Contas	1	-	-	-	**1**
Presidência do Conselho de Ministros	23	4	-	2	**29**
Ministério dos Negócios Estrangeiros	8	1	-	2	**11**
Ministério das Finanças e da Administração Pública	16	6	-	-	**22**
Ministério da Defesa Nacional	13	2	1	3	**19**
Ministério da Administração Interna	30	3	-	-	**33**
Ministério da Justiça	14	3	-	345	**362**
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	14	14	-	-	**28**
Ministério da Economia e Inovação	18	7	-	9	**34**
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	15	4	-	-19	
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	12	6	-	2	**20**
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	13	3	-	2	**18**
Ministério da Saúde	9	41	-	1	**51**
Ministério da Educação	17	3	-	24	**44**
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	8	107	-	63	**178**
Ministério da Cultura	37	4	-	-	**41**
Total	**248**	**208**	**1**	**453**	**910**

Fonte: DGTF

Em sede de contraditório, a DGTF referiu, sobre este quadro, que *"o facto de não se indicar o momento a que o mesmo se reporta, inviabiliza qualquer observação quanto aos dados apresentados, parecendo mesmo*

[1] N.º 2 do Ponto I do Anexo à Portaria n.º 95/2009.

[2] De acordo com o n.º 7 do Ponto II do PGPI, a DGTF exerce as suas competências de acompanhamento e controlo em articulação com as unidades de gestão patrimonial, que funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respectivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial e com o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP, quando estejam em causa imóveis classificados ou em vias de classificação.

[3] Note-se que o universo agora identificado é significativamente inferior ao provisório (1965) que tinha sido reportado em Maio de 2009, para efeito da auditoria referida no ponto 7.5.1.

questionável a oportunidade desta análise fora do momento temporal correspondente ao fecho do exercício orçamental em curso."

O Tribunal faz notar que, no parágrafo que antecede o quadro, se identifica claramente o período ao qual a informação se reporta (Outubro de 2009), bem como a entidade que a reporta (a própria DGTF).

Quanto à oportunidade de reportar estes dados e, sobretudo, os condicionalismos que têm envolvido a validação deste universo, o Tribunal entende que o teor da informação prestada pela DGTF e transcrita nesse parágrafo dispensa mais comentários. Recorda apenas que a primeira informação a ser solicitada à DGTF para efeito da auditoria referida no ponto 7.5.1 foi exactamente sobre o universo em causa e que, no respectivo relatório, veio a recomendar ao Governo para providenciar, a curto prazo, a validação do universo das entidades sujeitas ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 280/2007.

Com vista a clarificar as dúvidas surgidas por parte de algumas entidades, a DGTF emitiu um parecer que mereceu despacho de concordância do SETF, segundo o qual *"as entidades públicas empresariais, bem como as entidades administrativas independentes e as recentes fundações públicas de direito privado, dada a sua específica natureza jurídica, não se encontrarem cobertas pelo programa sem prejuízo de sempre caber a esses organismos a obrigatoriedade de reportar os dados de ocupação quanto aos imóveis do domínio privado ou público do Estado que lhes estejam afectos, sob qualquer forma ou título."*

Porém, considera-se que o referido entendimento contraria o estabelecido no n.º 2 do artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, porquanto este artigo dispõe que as *"entidades afectatárias de imóveis do domínio privado e as que administram imóveis do domínio público do Estado devem fornecer à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças todos os elementos necessários à elaboração e à actualização do inventário geral referido no número anterior."*

A DGTF, em sede de contraditório referiu que *"... não se alcança onde está a alegada violação, tanto mais que tal posição da DGTF salvaguarda expressamente o dever que impende sobre tais entidades de reportarem os dados sobre os imóveis do domínio público ou privado do Estado que lhes estejam afectos."* Acrescentou ainda que *"... o programa de inventariação "abrange os bens imóveis e os direitos a eles inerentes do Estado e dos institutos públicos", omitindo-se qualquer menção às entidades públicas empresariais, que são conceptualmente distintas e assumem natureza jurídica diversa dos institutos públicos. Repare-se, aliás, que conforme resulta do cotejo entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, à DGTF apenas cabe elaborar e manter actualizado o "inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos", não lhe cabendo promover os inventários dos bens próprios das entidades que assumam natureza jurídica diversa."*

O Tribunal reitera a sua posição sublinhando que o parecer a que se faz referência, apenas constitui, para as entidades aí mencionadas, a obrigação de reportar os dados de ocupação quanto aos imóveis do domínio privado ou público do Estado quando, por força do citado artigo 118.º, estão igualmente obrigadas a reportar àquela direcção-geral, os elementos necessários à inventariação dos mesmos bens.

De acordo com o previsto no Programa, o inventário das instalações dos serviços da administração directa e indirecta do Estado terá, em 2009 e 2010, o seguinte âmbito de cobertura.

Quadro VII.38 – Âmbito de cobertura da inventariação

(percentagem)

Âmbito de cobertura	2009	2010
Imóveis edificados	80	20
Terrenos	60	40

Fonte: Ponto I, n.º 5, do Anexo à Portaria n.º 95/2009

O Programa funciona através de um sistema desmaterializado de prestação e actualização permanente da informação sobre os imóveis denominado Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) e gerido pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da DGTF. As normas de acesso ao SIIE constam do respectivo "Manual do Utilizador Externo" e de "Instruções de Preenchimento".

Para efeito da recolha dos elementos sobre o inventário dos imóveis, o SIIE foi disponibilizado às entidades através de uma plataforma electrónica de registo de dados. A plataforma contém um conjunto de campos de recolha de informação que deve ser obrigatoriamente preenchida e que respeita, designadamente a:

- dados do imóvel – sua natureza (Rústico, Misto ou Urbano), classificação (domínio público ou domínio privado), localização, situação registral do Imóvel, inscrição matricial, área e valor;
- dados do proprietário – identificação do proprietário, morada, número de identificação fiscal.
- dados do ocupante do imóvel – idênticos aos do proprietário;
- dados de ocupação – regime de ocupação (próprio, afecto, arrendado), no caso de afectação ou de arrendamento o valor da renda e a respectiva periodicidade, data do contrato e prazo, dados sobre as áreas ocupadas, número de pessoas que ocupam o imóvel;
- plantas e imagens dos imóveis.

No que respeita ao valor do imóvel a inscrever no SIIE, as "Instruções de Preenchimento" prevêem que *"Quando um Organismo regista um novo imóvel e indica que é seu proprietário, é solicitada informação sobre o valor do imóvel. Das diferentes alternativas (Patrimonial, Aquisição ou Cedência Definitiva, Contabilístico Bruto ou Avaliação) deverá ser seleccionado o valor mais actual, expresso em Euros"*, apresentando para cada um dos tipos de valor enunciados a seguinte definição:

- Valor de avaliação – Valor de mercado do imóvel homologado pela DGTF;
- Valor patrimonial – Valor atribuído à habitação ou imóvel, nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), que se encontra inscrito na matriz predial urbana;
- Valor de aquisição ou cedência definitiva – Valor pelo qual o imóvel foi transaccionado;
- Valor contabilístico bruto – Valor pelo qual o bem se encontra registado na conta do imobilizado (deverá ser indicado o valor do terreno, construções e amortizações).

Porém, deve ter-se em conta que:

- as avaliações efectuadas para efeitos de inventário visam fixar o valor patrimonial dos imóveis, determinado mediante os critérios de avaliação previstos no CIMI[1];
- a inventariação dos bens imóveis do Estado serve de base à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que devem, nos termos da lei, acompanhar a CGE[2];

[1] Artigo 110.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[2] Nos termos do artigo 119.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

- o programa de inventariação visa contribuir para a integral execução do POCP ou do plano de contabilidade sectorial aplicável[1].

Nestas circunstâncias, o facto de o SIIE somente admitir o registo do "valor mais actual do imóvel" não permite dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, sobre o valor de mercado do imóvel[2], e de informação, para efeitos de inventariação e de implementação do POCP, dos valores patrimonial e de aquisição.

A ausência de informação sobre os valores patrimonial e de aquisição impede a elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que devem, nos termos da lei de enquadramento orçamental[3], acompanhar a CGE, pelo que devem promover-se as necessárias alterações ao SIIE de modo a que, relativamente a cada imóvel, seja assegurado o cumprimento da lei.

Em sede de contraditório a DGTF referiu, relativamente ao preceituado no artigo 110.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 280/2007, que "*... tem entendido que o critério preferencial, para efeitos de inventário, de atribuição de um valor ao activo imobilizado deve ser o do "Justo Valor", ou seja, com base no seu valor actual (valor de mercado), tanto mais que o valor patrimonial tributário dos imóveis para efeitos do rendimento colectável, em sede de Imposto Municipal, enferma muitas vezes de desactualização, face ao valor real dos imóveis. Por outro lado, não se deve perder de vista que uma boa parte dos bens públicos (designadamente os bens dominiais) pura e simplesmente não possuem qualquer valor patrimonial, pela simples razão de que, tradicionalmente, tais bens não se encontram inscritos na matriz. Em suma, julga-se que a norma do artigo 110.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 280/2007, na qual se estriba a opinião do TC, deve ser objecto de alteração por forma a tornar claro que as avaliações efectuadas para efeitos de inventário visam fixar o justo valor dos imóveis com base nos preços correntes de mercado.*"

O Tribunal não pode deixar de sublinhar que, enquanto não forem introduzidas alterações ao citado artigo 110.º, n.º 3, o regime aplicável terá necessariamente de ser o previsto naquela norma.

A DGTF acrescentou ainda que *"De facto, tal como já foi reconhecido pela DGTF, a aplicação, no estado actual, não guarda um histórico dos valores dos imóveis, sendo apenas guardada a data em que foi registado pela primeira vez um valor e a data da última actualização. No entanto, saliente-se que em qualquer momento essa informação é passível de exportação para o ambiente de trabalho, dessa forma podendo conservar-se a informação apurada num dado momento (o que terá necessariamente de suceder, por exemplo, no momento do "fecho" do ano, para efeitos de elaboração do relatório anual de execução do PGPI)."*

Sobre esta questão, o Tribunal reitera a observação formulada no sentido de que o sistema deverá conter campos autonomizados para os diferentes tipos de valor de cada imóvel, para que seja possível, conforme já assinalado, dispor concomitantemente de informação, para efeitos de realização de operações imobiliárias, de inventariação e de implementação do POCP.

Desde que esta plataforma foi disponibilizada às entidades (em Fevereiro de 2009), já foram elaborados pela DGTF dois relatórios (reportados a Junho e a Setembro) sobre o grau de execução do programa de inventariação.

De acordo com estes relatórios os dados registados no SIIE apresentam um grau de execução superior às metas estabelecidas no programa de inventariação.

[1] Nos termos do n.º 2 do artigo 114.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[2] Artigo 110.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[3] Artigo 71.º, n.º 4 da Lei n.º 91/2001.

Relativamente à adesão por parte das entidades, consta do relatório de Setembro que se registaram 329 entidades no SIIE, número ainda bastante aquém do universo já validado (910) pelas UGP. Note-se que, até àquela data, o Ministério da Defesa Nacional não tinha ainda registado qualquer imóvel e o da Justiça apenas tinha registado um imóvel.

Face à ausência de informação, o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, através do respectivo gabinete, contactou aqueles ministérios dando conta do incumprimento verificado e solicitando aos respectivos Ministros que promovessem as iniciativas tendentes à inventariação dos imóveis afectos aos respectivos departamentos governamentais.

No que concerne aos registos efectuados pelos diferentes ministérios consta do último relatório produzido pela DGTF que, em Setembro de 2009, tinham sido inventariados 4.135 imóveis, ou seja, que já tinham sido registados mais 306 imóveis desde o reporte efectuado no relatório do PGPI do mês anterior.

Tendo sido solicitada à DGTF informação sobre o valor dos imóveis já inventariados, refira-se que esta entidade (não deixando de fornecer a informação disponível) alertou para a existência de *"um elevado número de registos (estimado em cerca de 95% dos registos) sem qualquer informação pelo que o resultado agregado não tem qualquer relevância."*

Analisada a referida informação confirma-se a inutilidade destes dados para apurar o valor agregado do património já inventariado uma vez que, face aos valores irrisórios indicados para alguns imóveis, só com a validação prévia de valores credíveis, designadamente através da concretização do programa de avaliações previsto no PGPI, poderá haver condições para efectuar esse apuramento global.

Sobre procedimentos instituídos para validação dos dados já registados no SIIE a DGTF informou que *"dada a recente entrada em funcionamento do SIIE não foram ainda instituídos procedimentos formais de validação".* Acrescentou ainda que, em sede de reuniões do Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial, *"têm sido apresentados relatórios estatísticos e de qualidade dos dados inseridos no SIIE com vista a sensibilizar as respectivas UGP para a necessidade de efectuarem a inserção e validação dos registos no SIIE"*.

O Tribunal entende que cabendo à DGTF, em articulação com as UGP, o acompanhamento e controlo da execução das medidas previstas no PGPI, onde se inclui o programa de inventariação, deverá ser esta direcção-geral a promover a instituição de procedimentos que assegurem a uniformização da validação dos dados pelas diferentes unidades.

Em sede de contraditório, a DGTF referiu que *"... tem-se empenhado na elaboração e disponibilização de instrumentos que auxiliem os diferentes Ministérios na tarefa de validação e controlo dos dados inseridos pelos respectivos organismos na plataforma de inventariação SIIE, tendo, no âmbito dos trabalhos de melhoria da plataforma em curso, sido introduzidas novas funcionalidades que visam simplificar a tarefa de validação/correcção dos dados inseridos. (...) De salientar ainda que foram já efectuadas reuniões bilaterais de trabalho com algumas UGP's, designadamente dos Ministérios da Saúde e da Administração Interna, das quais resultou também a instituição de um conjunto de procedimentos de validação dos dados sectoriais."*

Relativamente à periodicidade para a actualização dos dados, a DGTF informou que para além das efectuadas de acordo com os prazos fixados na lei – relatório anual e relatórios de progresso com periodicidade trimestral – são feitas actualizações correntes, da responsabilidade das UGT, sempre que ocorra qualquer alteração aos factos registados.

Ainda sobre a informação registada no SIIE, a DGTF informou que o sistema não guarda em histórico as actualizações efectuadas aos valores dos imóveis (guardando apenas a data em que foi efectuado o

primeiro registo). Aquela direcção-geral justifica esta situação com o facto de o SIIE ser uma plataforma de recolha de informação e não um sistema de gestão patrimonial, o qual se encontra em fase de análise para implementação.

Esta circunstância não justifica que o SIIE não disponha de histórico com as actualizações efectuadas aos dados sobre a valorização dos imóveis tratando-se de informação relevante não apenas sobre a gestão do património imobiliário mas também sobre o seu inventário e balanço. Saliente-se que o Tribunal entende que qualquer variação no valor dos imóveis deve ser objecto de registo neste sistema, uma vez que essa variação consubstancia inequivocamente uma operação que afecta o património imobiliário do Estado.

Em sede de contraditório, a DGTF referiu que *"(...) apesar de o SIIE não dispor do histórico da informação on-line, existe uma política de backup que permite facilmente a recuperação de informação anterior. Por outro lado, a estrutura da plataforma possibilita a exportação de dados e respectivo tratamento noutras aplicações permitindo a comparabilidade de informação registada em diferentes backups."*

Tendo o SIIE por objectivo a inventariação do património imobiliário público, o Tribunal considera, pelas razões previamente expostas, que este sistema deveria facultar ao utilizador, de forma imediata, o histórico da informação referente a cada imóvel.

A DGTF acrescentou ainda que *"(...) causa surpresa o parecer sobre a "Conta Geral do Estado para 2008" se debruçar com tanta profundidade sobre o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado para 2009-2012 (PGPI) e sobre o Sistema de Informação de Imóveis do Estado (SIIE) que lhe dá suporte, em ambos os casos implementados já em 2009."*

Este comentário da DGTF leva o Tribunal a reproduzir uma das principais conclusões do Parecer sobre a CGE de 2007:

"A ausência na Conta Geral do Estado de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial e as divergências apuradas em auditoria entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal não permitem emitir opinião sobre o valor inicial do património do Estado, nem sobre as operações realizadas em 2007, nem sobre o seu valor final".

Esta conclusão consta da síntese conclusiva daquele Parecer para sublinhar a gravidade com que o Tribunal encara esta situação, bem como a prioridade que atribui à sua resolução. É nesse sentido que, no presente Parecer, se inicia o reporte da implementação do regime jurídico do património imobiliário público, designadamente no que se refere ao Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) e ao Programa de Inventariação.

Sobre a apreciação formulada pelo Tribunal no âmbito do Património Imobiliário, o Ministro das Finanças, em sede de contraditório, informou não ter *"considerações a realizar em aditamento aos esclarecimentos a prestar a esse Tribunal pelos serviços deste Ministério."*

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações gerais

No presente capítulo são analisadas operações realizadas na Tesouraria do Estado[1] em 2008, no âmbito da Contabilidade do Tesouro e da Unidade de Tesouraria definidas no Regime da Tesouraria do Estado (RTE)[2].

A análise tem por base os resultados obtidos com acções de controlo efectuadas à Contabilidade do Tesouro (reportados no ponto 8.2) e à Unidade da Tesouraria do Estado (reportados no ponto 8.3), as quais visaram prosseguir o objectivo sectorial definido pelo Tribunal, para o triénio de 2008 a 2010, que consiste em intensificar o controlo da Tesouraria do Estado.

O RTE contém as normas de maior relevância para enquadramento da presente acção, sendo ainda de considerar os regulamentos que vieram disciplinar matérias deste regime[3] e as disposições que, neste âmbito, constam da Lei de Enquadramento Orçamental[4], da Lei do Orçamento do Estado para 2008[5] e do Decreto-Lei que estabelece normas de execução desse Orçamento[6].

Desde 1 de Setembro de 2007 que a gestão da tesouraria do Estado é exercida pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), IP, que sucedeu à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições[7].

Na estrutura organizativa do IGCP, as funções de contabilização e de controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado encontram-se centralizadas na Área de Operações, através do Serviço de Operações Contabilísticas (SOC) e do Serviço de Controlo de Contas (SCC).

Ao SOC compete, designadamente, gerir e manter actualizado o Plano de Contas da Tesouraria do Estado, participar na definição do processo de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado e proceder ao registo, no Sistema de Gestão de Receitas e no Sistema de Gestão de Contas do Tesouro, das operações que ainda não são objecto de contabilização automática. Cabe-lhe ainda centralizar a informação sobre os registos contabilísticos efectuados pelas caixas do Tesouro e outros serviços com funções contabilísticas, proceder ao encerramento mensal e anual da contabilidade, reportar a informação contabilística e financeira a diversas entidades, nomeadamente, à Direcção-Geral do Orçamento e ao Tribunal de Contas e gerir o Sistema de Gestão da Tesouraria.

---

[1] O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2008 visa cumprir o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro. A Contabilidade do Tesouro e a Unidade de Tesouraria encontram-se definidas, respectivamente, no Capítulo V e no artigo 2.º do RTE.

[3] Dos quais se destacam o Despacho n.º 11858/99, de 22 de Junho, do Ministro das Finanças, as Portarias n.º 958/99 e n.º 959/99, ambas de 7 de Setembro, e a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro.

[4] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[5] Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

[6] Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

[7] Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

Ao SCC compete, designadamente, efectuar o controlo das Caixas do Tesouro e das contas de operações específicas do Tesouro, diligenciar pela correcção de erros detectados, controlar as reconciliações bancárias e coordenar a utilização do Sistema de Informação, assim como lhe compete proceder à certificação dos documentos relativos às contas de gerência das caixas do Tesouro e ao envio de certidões comprovativas dos depósitos efectuados pelas mesmas.

8.2 – Contabilidade do Tesouro

A movimentação de fundos públicos por operações realizadas na Tesouraria do Estado é registada na Contabilidade do Tesouro para revelar a posição de tesouraria, em disponibilidades e aplicações do Tesouro, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros, a resultados de operações financeiras e à execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados.

O quadro VIII.1 discrimina a movimentação relativa à Contabilidade do Tesouro de 2008 em seis partes, nomeadamente, saldos iniciais, informação original (registos anteriores ao fecho provisório de cada período de incidência mensal) por contabilização automática ou manual, alterações (registos após esse fecho provisório) por contabilização automática ou manual e consolidação de saldos finais. Para cada um desses conjuntos e para as seis agregações definidas (informação original, alterações e movimentação anual ou total com ou sem saldos iniciais) é apresentado o número de registos, o valor movimentado em termos nominais e a respectiva evolução face à Contabilidade do ano anterior.

Note-se que a contabilização efectiva corresponde à movimentação anual (sem saldos iniciais) porque os saldos iniciais são valores transitados do ano anterior e a consolidação de saldos finais consiste na mera regularização contabilística dos saldos das contas orçamentais (que se compensam entre si) e dos saldos das contas elementares associadas à conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

Quadro VIII.1 – Contabilidade do Tesouro de 2008

(em euros)

Movimentação	Número de Registos	Evolução	Débito = Crédito	Evolução
A = Saldos Iniciais	3.538	5,8%	5.265.655.039,04	0,5%
B = Informação Original por Contabilização Automática	3.905.102	-0,5%	913.915.398.660,18	21,9%
C = Informação Original por Contabilização Manual	11.480	-35,9%	52.197.483.800,46	1391,3%
D = Alterações por Contabilização Automática	22.548	-24,0%	2.740.401.183,93	-97,1%
E = Alterações por Contabilização Manual	5.553	-31,9%	2.897.263.784,85	-7,4%
F = Consolidação de Saldos Finais	1.122	-7,7%	444.380.993.190,86	10,3%
B + C = Informação Original	3.916.582	-0,7%	966.112.882.460,64	28,3%
D + E = Alterações	28.101	-25,7%	5.637.664.968,78	-94,2%
B + C + D + E = Movimentação Anual (sem Saldos Iniciais)	3.944.683	-0,9%	971.750.547.429,42	14,3%
A + B + C + D + E = Movimentação Anual (com Saldos Iniciais)	3.948.221	-0,9%	977.016.202.468,46	14,2%
B + C + D + E + F = Movimentação Total (sem Saldos Iniciais)	3.945.805	-0,9%	1.416.131.540.620,28	13,0%
A + B + C + D + E + F = Movimentação Total (com Saldos Iniciais)	3.949.343	-0,9%	1.421.397.195.659,32	13,0%

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2007 e de 2008

Verifica-se que a movimentação anual (sem saldos iniciais) cresceu 14,3% (€ 121.603,2 milhões) face ao valor movimentado no ano anterior mas diminuiu 0,9% (36.076) em número de registos.

A evolução do valor movimentado deve-se ao crescimento de 28,3% (€ 213.194,2 milhões) na informação original ter superado a redução de 94,2% (€ 91.591 milhões) nas alterações. Uma vez que

as alterações correspondem aos registos que foram objecto de contabilização intempestiva, deve realçar-se que esta redução do seu valor representa um ganho de tempestividade significativo.

A movimentação anual (sem saldos iniciais) inclui 144.428 registos com valor negativo (3,7% dos registos) que totalizam 9,2% (€ 218.535,4 milhões) dessa movimentação em valores absolutos e considerando débito e crédito (€ 2.380.571,9 milhões). Tendo em conta que estes registos se encontram, em regra, associados a correcções, a redução do seu peso relativo revela um ganho de fiabilidade em 2008 face aos anos anteriores, pois, em 2007, os 164.854 registos com valor negativo (4,1% do total) representavam 41,9% da movimentação em valor absoluto e, em 2006, os 138.174 registos com valor negativo (3,6% do total) representavam 37,4% da movimentação.

O quadro VIII.2 discrimina a Informação Original (IO), as Alterações (A) e a Movimentação Anual (MA) sem saldos iniciais, pelas quatro classes do plano de contas do Tesouro, nomeadamente, Disponibilidades e Aplicações (Classe 01), Terceiros (Classe 02), Resultados de Operações Financeiras (Classe 03) e Transferências do Orçamento do Estado (Classe 04). Para cada uma destas classes é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a respectiva evolução face à Contabilidade do ano anterior.

Quadro VIII.2 – Movimentação anual por classes de contas do Tesouro

(em milhões de euros)

Contas	Tipo	Débito 2007	Débito 2008	Variação Débito	Evolução Débito	Crédito 2007	Crédito 2008	Variação Crédito	Evolução Crédito
01	IO	248.328,1	364.558,2	116.230,0	46,8%	249.412,8	364.188,1	114.775,3	46,0%
02	IO	365.051,0	460.143,9	95.092,9	26,0%	455.398,6	460.288,3	4.889,7	1,1%
03	IO	23,5	33,8	10,2	43,4%	26,1	53,4	27,3	104,7%
04	IO	139.516,0	141.377,0	1.861,0	1,3%	48.081,2	141.583,1	93.501,9	194,5%
01	A	1.231,6	1.659,1	427,5	34,7%	979,8	1.655,9	676,1	69,0%
02	A	96.105,0	3.961,0	-92.143,9	-95,9%	4.921,9	4.187,5	-734,4	-14,9%
03	A	0,4	18,4	18,0	4567,3%	0,5	1,2	0,7	164,4%
04	A	-108,4	-0,9	107,5	-99,2%	91.326,4	-207,0	-91.533,5	-100,2%
01	MA	249.559,8	366.217,3	116.657,5	46,7%	250.392,6	365.844,0	115.451,4	46,1%
02	MA	461.156,0	464.105,0	2.949,0	0,6%	460.320,6	464.475,9	4.155,3	0,9%
03	MA	23,9	52,2	28,3	118,0%	26,5	54,5	28,0	105,7%
04	MA	139.407,6	141.376,1	1.968,4	1,4%	139.407,6	141.376,1	1.968,4	1,4%

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2007 e de 2008

Comparando estes dados com os do ano anterior, verifica-se que o aumento do valor movimentado (€ 121.603,2 milhões a débito e a crédito) se deve essencialmente à evolução da informação original relativa às contas de disponibilidades e aplicações (mais € 116.230 milhões a débito e mais € 114.775,3 milhões a crédito).

Quanto à movimentação intempestiva (identificada no quadro como alterações) é de assinalar a significativa transferência que, face ao ano anterior, se verifica de alterações para informação original (a débito das contas de terceiros e a crédito das contas orçamentais).

Esta transferência, que está na origem da redução do valor das alterações antes referida, deve-se ao facto da afectação a receita do Estado, como passivos financeiros, do produto de empréstimos no valor de € 91.993,5 milhões ter sido registada como informação original do mês de Dezembro quando, em anos anteriores, esta afectação tinha sido registada intempestivamente, ou seja, como alterações.

Quadro VIII.3 – Diários da Contabilidade do Tesouro de 2008

Movimentação	Contabilização Automática	Contabilização Manual	Total
Saldos Iniciais	1		1
Informação Original	1	8	9
Alterações	1	1	2
Consolidação de Saldos Finais	2		2
Total	**5**	**9**	**14**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2008

A Contabilidade do Tesouro de 2008 foi registada em 14 diários, cinco por contabilização automática e nove por contabilização manual. No primeiro caso um para saldos iniciais (Diário 90), um para informação original (Diário 80), um para alterações (Diário 84) e dois para consolidação de saldos finais (Diários 88 e 89). No segundo caso, oito para informação original e 1 para alterações (Diário 4).

A informação original objecto de contabilização automática é registada no Diário 80 que foi criado em 2002 para concentrar a movimentação tempestiva resultante de um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos. Os movimentos com data-valor de 2008 foram registados entre 2 de Janeiro de 2008 e 12 de Fevereiro de 2009, com um diferimento médio de 2 dias face à respectiva data-valor, e representaram 99,7% do número de registos e 94,6% do valor movimentado por informação original. Face ao valor movimentado no ano anterior verificou-se um crescimento de 21,9% (€ 164.496,8 milhões a débito e a crédito).

Por sua vez, a informação original objecto de contabilização manual foi registada entre 3 de Janeiro de 2008 e 13 de Fevereiro de 2009, com um diferimento médio de 12 dias face à respectiva data-valor (no ano anterior tinham sido 16 dias), e representa apenas 0,3% do número de registos mas atinge 5,4% do valor movimentado por informação original. Face ao valor movimentado no ano anterior verificou-se um crescimento de 1.391,3% (€ 48.697,4 milhões a débito e a crédito) porque a movimentação relativa a aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias nacionais passou a ser objecto de contabilização manual, nomeadamente, para eliminar as situações em que o registo das operações era anterior à sua realização (caso da amortização de depósitos a prazo que era contabilizada à data de registo da respectiva constituição).

As alterações objecto de contabilização automática são registadas no Diário 84 que foi criado em 2005 para concentrar a movimentação intempestiva resultante do processo implementado para o Diário 80. Os movimentos com data-valor de 2008 foram registados entre 15 de Fevereiro de 2008 e 29 de Abril de 2009, com um diferimento médio de 80 dias face à respectiva data-valor (no ano anterior tinham sido 101 dias) e representaram 80,2% do número de registos e 48,6% do valor movimentado por alterações. Face ao valor movimentado no ano anterior verificou-se uma redução de 97,1% (€ 91.357,8 milhões a débito e a crédito) que já foi explicada pelo registo tempestivo dos passivos financeiros.

As alterações objecto de contabilização manual foram registadas no Diário 4 entre 19 de Fevereiro de 2008 e 30 de Abril de 2009, com um diferimento médio de 129 dias face à respectiva data-valor (no ano anterior tinham sido 134 dias), e representaram 19,8% do número de registos e 51,4% do valor movimentado por alterações que, face a 2007, diminuiu 7,4% (€ 233,1 milhões a débito e a crédito).

Em contraditório, o IGCP referiu que os diferimentos verificados nos diários de alterações resultam, na sua maioria, de atrasos no envio da informação pelas entidades intervenientes no processo.

Face a esta argumentação, que já tinha sido invocada em sede de contraditório a Pareceres anteriores, o Tribunal volta a salientar que não se devem verificar atrasos no envio da informação relativa à rede de cobranças do Estado se forem efectiva e integralmente exercidas as competências atribuídas pelo RTE à entidade responsável pela gestão da Tesouraria do Estado, nomeadamente, através do disposto no n.º 2 do artigo 6.º, no n.º 2 do artigo 7.º e na Portaria n.º 959/99, no n.º 1 e no n.º 3 do artigo 8.º. Nestas circunstâncias, a responsabilidade pela subsistência deste tipo de atrasos na contabilização não pode deixar de ser imputada à referida entidade.

Na Contabilidade de 2008 foram movimentadas 5.933 contas elementares, mais 264 (4,7%) do que na de 2007. O quadro VIII.4 revela a estrutura e a evolução do número de contas elementares, por classe, relativamente aos referidos anos. Constata-se que as contas de terceiros continuam a destacar-se, tanto em termos de estrutura como de evolução.

Quadro VIII.4 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por classes

Classe de Contas	2007		2008		Evolução	
	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Variação Relativa
Disponibilidades e Aplicações	1.169	20,6%	1.163	19,6%	-6	-0,5%
Terceiros	4.003	70,6%	4.275	72,1%	272	6,8%
Resultados de Operações Financeiras	15	0,3%	15	0,3%	0	0,0%
Transferências do Orçamento do Estado	482	8,5%	480	8,1%	-2	-0,4%
Total	**5.669**	**100,0%**	**5.933**	**100,0%**	**264**	**4,7%**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2007 e de 2008

O quadro VIII.5, que contém a estrutura e a evolução das contas, por tipo de movimentação, revela, em termos globais, aumento de contas com informação original e redução de contas com alterações.

Quadro VIII.5 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por tipo de movimentação

Movimentação das Contas	2007		2008		Evolução	
	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Variação Relativa
Só Saldos Iniciais (Diário 90)	198	3,5%	340	5,7%	142	71,7%
Só Informação Original	1.452	25,6%	1.461	24,6%	9	0,6%
Só Alterações (Diários 4 e 84)	116	2,0%	112	1,9%	-4	-3,4%
Só Consolidação de Saldos Finais (Diários 88 e 89)	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%
Saldos Iniciais e Informação Original	1.825	32,2%	1.981	33,4%	156	8,5%
Saldos Iniciais e Alterações	124	2,2%	88	1,5%	-36	-29,0%
Saldos Iniciais e Consolidação de Saldos Finais	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%
Informação Original e Alterações	755	13,3%	821	13,8%	66	8,7%
Saldos Iniciais, Informação Original e Alterações	1.197	21,1%	1.128	19,0%	-69	-5,8%
Total	**5.669**	**100,0%**	**5.933**	**100,0%**	**264**	**4,7%**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2007 e de 2008

O Tribunal de Contas considera que uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na Tesouraria do Estado depende da sua conformidade ao regime legal e da prestação de informação fiável de forma tempestiva.

A fiabilidade tempestiva dos movimentos registados significa que foram correctamente efectuados no período legalmente previsto para esse efeito[1] (até dia 15 do mês seguinte ao de incidência, à excepção do mês de Dezembro cujo período de contabilização só termina em 15 de Fevereiro do ano seguinte), pelo que não foram objecto de posteriores alterações.

Como não é possível analisar a correcção de cada registo (na Contabilidade do Tesouro de 2008 foram efectuados mais de 3,94 milhões de registos), têm vindo a ser utilizados indicadores globais para avaliar a movimentação por período de incidência e por classe de contas do Tesouro.

O Tribunal definiu que uma das condições necessárias para a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro poder atingir uma situação de fiabilidade tempestiva, é que a contabilização automática deve abranger, pelo menos, 95% da movimentação.

No quadro VIII.6 encontra-se reflectida a evolução do Indicador de Contabilização Automática (ICA)[2] que tem vindo a ser determinado pelos serviços do Tribunal.

Quadro VIII.6 – Indicador de Contabilização Automático

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ICA	44,5%	73,1%	53,2%	81,0%	97,6%	97,8%	84,9%

Verifica-se que o nível atingido por este indicador para a Contabilidade de 2008 não satisfaz a condição previamente referida e não cumpre a recomendação do Tribunal (formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006) para que esta condição fosse assegurada de forma estável e sustentada.

A redução do peso relativo da contabilização automática deve-se ao facto (já antes referido) da movimentação relativa a aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias nacionais ter passado a ser objecto de contabilização manual.

A este respeito o IGCP, em sede de contraditório, referiu que a contabilização das aplicações financeiras *"não foi efectuada de forma automática uma vez que o sistema operativo, que gerava a informação necessária para alimentar esse circuito, foi descontinuado aquando da integração da Tesouraria no IGCP"*, situação esta que já foi corrigida no inicio de 2009.

Deve, no entanto, referir-se que, por inexistência de um limite máximo credível para os valores a registar, verificaram-se erros de valor exorbitante que, tal como as consequentes e necessárias correcções, foram objecto de contabilização automática em 2006 e 2007, o que distorce o valor do indicador.

Se o cálculo do ICA for expurgado das distorções provocadas por estes movimentos de valor exorbitante, os resultados obtidos diminuem para 91,0% (em 2006) e 89,2% (em 2007), o que confirma que a Contabilidade do Tesouro ainda não assegura, de forma estável e sustentada, a contabilização automática de 95% da movimentação.

[1] Artigo 42.º do RTE.

[2] O Indicador de Contabilização Automática que tem sido aplicado desde a Contabilidade do Tesouro de 2002 representa o peso relativo desta contabilização na movimentação anual, considerando valores absolutos e não considerando saldos iniciais nem consolidação de saldos finais.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, o Tribunal tem vindo a determinar, desde o ano de 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas.

Este indicador permite aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, a movimentação das contas até ao maior nível de agregação (classe).

Para determinar este indicador relativamente à informação registada na Contabilidade do Tesouro, definiu-se:

- como período tempestivo (PT) para a contabilização relativa a cada período de incidência mensal, o intervalo entre o início desse mês e o dia quinze do mês seguinte[1];
- como valor da informação original (Vo) de cada período de incidência mensal, o valor de todos os registos efectuados no respectivo período tempestivo;
- como valor das alterações de cada período de incidência mensal, o valor de todos os registos efectuados após o respectivo período tempestivo.

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

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

É de referir que o fecho da contabilidade de cada período de incidência mensal que se verifica nos prazos legais é meramente provisório. Continua a registar-se movimentação intempestiva pelo facto de o fecho definitivo de todos os períodos mensais só ocorrer com o encerramento da Contabilidade do Tesouro tendo esta, para o ano de 2008, sido encerrada em 30 de Abril de 2009.

No quadro VIII.7 encontra-se reflectida a evolução do IFT que tem vindo a ser determinado pelos serviços do Tribunal.

Quadro VIII.7 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IFT	39,0%	56,8%	61,9%	71,3%	83,4%	54,3%	96,9%

[1] Por ser este o prazo estabelecido pelo artigo 42.º do RTE para reporte dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da CGE. Esta norma admite, como excepção, o reporte da informação relativa ao mês de Dezembro até 15 de Fevereiro do ano seguinte, pelo que o período tempestivo considerado para o mês de Dezembro de 2008 só terminou a 15 de Fevereiro de 2009.

Verifica-se que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 96,9% do valor da movimentação anual, o que significa que 96,9% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva.

Como se pode observar no quadro VIII.7 o nível atingido por este indicador tem sido sempre inferior ao resultante do disposto no regime legal (a que corresponde o valor máximo do IFT). Porém, é de salientar que o resultado apurado para 2008 não só retoma a tendência crescente verificada até 2007 como revela a maior aproximação de sempre a esse máximo. Este resultado reflecte os ganhos de tempestividade e de fiabilidade antes referidos, nomeadamente, a redução do valor movimentado por alterações e/ou a redução dos valores negativos, sobretudo, pelo facto da afectação a receita do Estado, como passivos financeiros, do produto de empréstimos no valor de € 91.993,5 milhões ter sido registada como informação original do mês de Dezembro quando, em anos anteriores, esta afectação tinha sido sempre registada como movimentação intempestiva.

Porém, deve salientar-se que a interpretação dos resultados do IFT depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos estejam registados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou outras alterações por efectuar. Ora, o Tribunal tem de salientar que voltou a ser detectado um volume significativo de movimentos com data-valor incorrecta, designadamente, no âmbito do registo da cobrança de receitas do Estado e de outras receitas públicas em que a data de validação dessas receitas ou a data de transferência das contas de validação (extra-orçamentais) para as contas de receita são indevidamente registadas como data-valor dos respectivos recebimentos, o que distorce, por sobrevalorização, os resultados do IFT.

A este respeito, o IGCP referiu que a contabilização é efectuada com data-valor correspondente à data em que os ficheiros são disponibilizados pela respectiva entidade administradora da receita e, quando as contas são de natureza bancária, os movimentos são efectuados na data em que os titulares das contas o solicitam.

Face a este comentário, o Tribunal salienta, mais uma vez, que esta prática infringe a norma do regime legal de contabilização das receitas que determina que a data-valor da respectiva cobrança é a do recebimento dos fundos cobrados[1]. O Tribunal também alerta que ainda não foi dado acolhimento às sucessivas recomendações[2] que tem vindo a formular neste sentido, por entender que o incumprimento desta norma coloca em causa o exercício de um efectivo controlo não só da contabilização das receitas do Estado como também da contabilidade do Tesouro, por exemplo, relativamente à movimentação das contas extra-orçamentais criadas para validação e afectação dos fundos cobrados.

O quadro VIII.8 apresenta os resultados obtidos para o IFT de cada uma das três principais classes do Plano de Contas do Tesouro e da movimentação total, relativamente a cada período de incidência mensal e ao ano de 2008.

[1] Artigo 7.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.

[2] Face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto).

Quadro VIII.8 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes

Período de Incidência	Indicador de Fiabilidade Tempestiva – IFT			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	99,7%	73,7%	99,9%	85,2%
Fevereiro	98,7%	99,9%	99,9%	99,4%
Março	99,7%	99,8%	99,4%	99,7%
Abril	99,8%	99,9%	99,6%	99,8%
Maio	99,8%	99,9%	99,8%	99,9%
Junho	99,2%	100,0%	100,0%	99,6%
Julho	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agosto	97,6%	100,0%	100,0%	99,1%
Setembro	99,8%	100,0%	100,0%	99,9%
Outubro	99,8%	100,0%	100,0%	99,9%
Novembro	99,6%	100,0%	100,0%	99,8%
Dezembro	98,0%	100,0%	83,1%	94,3%
2008	**99,2%**	**97,8%**	**88,9%**	**96,9%**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2008

Face ao ano anterior, verifica-se que o IFT aumenta para todas as classes, com especial destaque para a da execução do Orçamento do Estado (OE) cujo valor, para 2007, era apenas 15,4%. Os dados também revelam que 34 dos 36 indicadores mensais destas classes superam o nível de 95% que o Tribunal considera adequado para avaliar a informação original como próxima da situação de fiabilidade tempestiva face à informação definitiva, desde que os movimentos estejam registados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou outras alterações por efectuar.

Recorde-se, a propósito, que o Tribunal tem vindo a recomendar que a data-valor dos movimentos registados na Contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar.

O Tribunal também tem recomendado que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva, devendo ser obtida e conservada evidência documental da realização dessas conciliações.

Para avaliação específica do cumprimento das normas do RTE[1] sobre a regularização de saldos, foram seleccionadas as contas de disponibilidades com saldos credores, por estes serem contrários às respectivas regras de movimentação, na versão reportada à data legalmente prevista para o encerramento da Contabilidade de 2008 (15 de Fevereiro de 2009).

Apresenta-se de seguida o quadro VIII.9 que resume para as duas contas nesta situação, a movimentação registada desde o apuramento desse saldo final provisório até ao encerramento da Contabilidade de 2008, com o apuramento do saldo final definitivo (em 30 de Abril de 2009).

[1] Artigo 38.º.

Quadro VIII.9 – Subsistência de saldos credores em contas de disponibilidades

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Provisório	Movimentação	Saldo Definitivo
		Devedor - Credor	Débito - Crédito	Devedor - Credor
01226994	Conta recebedora da Caixa – DGCI de Sesimbra	-20.913,99	0,00	-20.913,99
01401133	Serviço Externo do MNE em Manchester	-38.960,91	0,00	-38.960,91

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2008

A não regularização dos saldos destas contas revela que o controlo exercido não conseguiu evitar a subsistência de saldos contrários à regular movimentação das contas de disponibilidades. Note-se que, tendo transitado para o ano seguinte, estes saldos credores devem ser regularizados no prazo de seis meses[1].

Em sede de contraditório o IGCP afirmou que tem efectuado o controlo sistemático dos saldos das contas de disponibilidades. Referiu ainda que o saldo credor respeitante à conta recebedora da Caixa – DGCI de Sesimbra teve origem numa transferência em duplicado efectuada pela instituição de crédito, tendo sido regularizado no início de Janeiro de 2009.

No âmbito da avaliação específica das normas do RTE sobre regularização de saldos, foram ainda detectadas 129 contas de terceiros que apresentam saldo devedor, 89 das quais mantiveram saldos devedores desde o ano anterior, situação que contraria a respectiva regra de movimentação e também a recomendação do Tribunal para serem transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam por regularizar durante seis meses, no máximo.

Apresenta-se de seguida o quadro VIII.10 que resume para as 89 contas nesta situação[2], a evolução dos respectivos saldos devedores na Contabilidade de 2008.

Quadro VIII.10 – Subsistência de saldos devedores transitados de 2008 em contas de terceiros

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial	Movimentação	Saldo Final
		Devedor - Credor	Débito - Crédito	Devedor - Credor
0252009	Valores a Regularizar em Caixas	859.496,67	0,00	859.496,67
0252010	Valores a Regularizar em Contas Bancárias	17.994.623,55	-17.897.299,03	97.324,52
0252014/16/18	Antecipação de Fundos	797.692.136,22	35.659.997,63	833.352.133,85
0252022	Alcances em Caixas do Tesouro	261.487,48	0,00	261.487,48
0258053316	Montepio - DUC	11.132.374,26	-11.132.374,18	0,08
0258055	DUC - IGCP - HB	7.406.728,71	-331.210,49	7.075.518,22
0258061	Outros Valores a Regularizar - Cheques	3.022,19	4.351,03	7.373,22

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2008

Constata-se uma tendência para a regularização dos saldos devedores das contas de Valores a Regularizar em Contas Bancárias que já não se verifica nas de Valores a Regularizar em Caixas e de Outros Valores a Regularizar – Cheques, apresentando, esta, um aumento do respectivo saldo devedor.

[1] Artigo 38.º, n.º 2 do RTE.

[2] Com código iniciado por 0252009 (2), 0252010 (69), 0252022 (12) e as contas 0252014, 025016, 0252018, 0258053316, 0252055 e 0258061.

No que diz respeito à conta de Outros Valores a Regularizar – Cheques, o IGCP referiu que a natureza devedora do seu saldo decorre da contabilização diária à débito de *"cheques emitidos a devolver no dia seguinte sendo os correspondentes créditos lançados aquando da sua devolução."*

Verificou-se o agravamento da situação irregular relativamente às contas de antecipação de fundos devido ao aumento do valor global dos saldos devedores destas contas.

Nos termos do RTE[1], os saldos devedores das contas destinadas à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia constituem uma excepção à regularização dos saldos devedores das contas de terceiros dentro do ano económico a que respeitam. Deve assinalar-se, porém, que as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos, por operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam não só as regras estabelecidas no RTE mas também as regras da anualidade e da universalidade consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental.

Após o encerramento da Contabilidade de 2008 subsistem assim contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, contrariando o disposto no regime legal, relativamente aos prazos de regularização dos saldos devedores das contas de terceiros. Subsistem também contas de valores a regularizar com saldos devedores superiores a seis meses, nomeadamente, transitados do ano anterior.

O Tribunal considera que a distinção entre valores a regularizar e valores em falta tem de ser substantiva e não apenas formal. O facto de existirem contas de valores a regularizar e contas de alcances, só por si, não assegura tal distinção se nas contas de valores a regularizar continuarem registados valores em falta.

A relevação de valores em falta como valores a regularizar tem sido criticada pelo Tribunal porque as contas de valores a regularizar só devem ser movimentadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais.

O Tribunal entende que a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar pelo que continua a recomendar o registo integral dos valores em falta em contas de alcances. A existência de valores em falta implica também o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

O IGCP afirmou, em sede de contraditório, que tem diligenciado para a regularização sistemática das contas de Valores a Regularizar e que no *"que se refere as caixas da DGCI e da DGAIEC, sempre que se detecta uma situação da responsabilidade das mesmas, cuja regularização não ocorre com celeridade, ela é contabilizada na rubrica de alcances de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas."*

[1] Artigo 38.º, n.º 3.

8.3 – Unidade da Tesouraria do Estado

O princípio da Unidade da Tesouraria do Estado (UTE) encontra-se previsto no Regime da Tesouraria do Estado[1] (RTE) e tem como objectivo centralizar os fundos públicos no Tesouro, de modo a optimizar a sua gestão global e a alcançar maior rigor orçamental. Esta centralização permite também aumentar a eficiência da administração orçamental e financeira do Estado, mediante a concentração de informação indispensável para o acompanhamento da execução orçamental.

8.3.1 – Quadro jurídico

Para além da consagração no RTE, o princípio da unidade da tesouraria do Estado tem, ainda, sido sucessivamente desenvolvido pelas leis do Orçamento de Estado (OE) e respectivos diplomas de execução orçamental[2]. Nos termos da lei do OE para 2008 e para efeito do cumprimento do referido princípio, a movimentação de fundos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP)[3], salvo disposição legal em contrário.

Por sua vez, a lei quadro dos institutos públicos[4] e o regime jurídico das instituições de ensino superior[5] definem condições especiais de sujeição ao princípio da unidade da tesouraria do Estado.

8.3.1.1 – Âmbito de aplicação

De acordo com os regimes e diplomas previamente citados, o princípio da unidade de tesouraria aplica-se às seguintes entidades:

- Serviços Integrados (SI);
- Serviços e Fundos Autónomos (SFA)[6];
- Institutos Públicos (IP);
- Entidades Públicas Empresariais (EPE);
- Instituições do Ensino Superior (IES).

[1] Artigo 2.º do RTE, alterado pelo artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e pelo artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

[2] Para 2008, a Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e o Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

[3] Artigo 102.º da Lei n.º 67-A/2007.

[4] Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril. Esta lei considera como institutos públicos, independentemente da sua designação, os fundos e serviços das entidades integradas na administração indirecta do Estado, remetendo o respectivo regime jurídico e financeiro para o regime dos fundos e serviços autónomos (artigos 2.º, 3.º, 6.º e 35.º).

[5] Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

[6] Que não sejam institutos públicos nem instituições de ensino superior.

Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos encontram-se sujeitos à UTE de acordo com o disposto no RTE e na lei orçamental[1].

Os institutos públicos encontram-se sujeitos à UTE nos termos do RTE, da lei orçamental e da respectiva lei quadro[2], a qual prevê a existência de um conjunto tipificado de institutos que gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade. Cada uma das categorias de IP de regime especial pode ser regulada por lei específica[3].

De notar que as normas constantes da referida lei quadro são de aplicação imperativa e prevalecem sobre as normas especiais actualmente em vigor[4].

Deste modo, o afastamento, em situações concretas, do regime comum dos institutos públicos, designadamente das normas do RTE, do princípio e das regras da unidade de tesouraria aplicáveis aos referidos institutos, carece de lei específica, não bastando invocar-se a incompatibilidade entre a natureza jurídica de um determinado instituto e a aplicação do princípio da unidade da tesouraria do Estado.

As entidades públicas empresariais, a partir da Lei do OE para 2005, passaram a estar sujeitas à UTE, pelo que devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras no Tesouro[5].

As instituições do ensino superior, a partir de 2007, ficaram sujeitas à UTE nos termos do respectivo regime jurídico[6], o qual permite o depósito, em qualquer instituição bancária, das receitas que arrecadem, com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes daquelas dotações, bem como determina que as aplicações devem ser realizadas no Tesouro, salvo para um valor que não exceda 25 % do seu montante total[7].

8.3.1.2 – Obrigações das entidades sujeitas à unidade de tesouraria

Nos termos do RTE as entidades sujeitas à UTE devem efectuar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas mediante contas abertas no Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e de pagamento e onde devem manter depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria[8].

---

[1] Artigo 2. º, n.os 1 e 2, do RTE e artigo 102.º, n. os 1 e 4, da Lei do OE para 2008. Encontram-se excluídas do âmbito de aplicação do RTE a Segurança Social, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais – cfr. n.º 5 do artigo 1.º e n.º 3 do artigo 2.º do RTE.

[2] Artigo 39.º, n.º 3, da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

[3] Artigo 48.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

[4] Artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

[5] Artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do OE para 2005) com a redacção introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho. As sucessivas leis orçamentais, nas normas relativas a este princípio, têm vindo a reafirmar, nos mesmos termos, a aplicação do RTE a estas entidades.

[6] Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

[7] Artigo 115.º, n.os 3 e 5 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

[8] Os SI e os SFA devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado – cfr. artigo 102.º, n.º 4, da Lei do OE para 2008.

Contudo, o decreto-lei de execução orçamental (DLEO) para 2008[1] prevê que os SFA, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE, são dispensados da obrigação de movimentar todos os seus fundos através do recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP[2], quando a média mensal dos saldos diários das respectivas contas bancárias não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas em 2007[3].

Por sua vez, de acordo com o regime jurídico das IES, apenas as dotações transferidas do Orçamento do Estado, os saldos das contas de gerência provenientes daquelas dotações e 75% do montante total das respectivas aplicações financeiras devem ser depositados na tesouraria do Estado[4].

8.3.1.3 – Gestor da tesouraria do Estado

O IGCP é a entidade a quem legalmente se encontram atribuídas as funções de gestor da tesouraria do Estado[5]. Este instituto tem por missão, designadamente, gerir de forma integrada a tesouraria e o endividamento público directo do Estado e, como atribuições, entre outras, promover a unidade de tesouraria. Assim, compete ao IGCP planear e acompanhar os fluxos de tesouraria, realizar operações relacionadas com recebimentos, pagamentos e transferências de fundos, prestar serviços bancários aos serviços, organismos e entidades sujeitos à UTE e gerir a rede de cobranças do Estado[6]. De salientar que 2008 foi o primeiro ano completo da gestão integrada da tesouraria e da dívida pública.

Em síntese, o IGCP colabora na execução do orçamento dos SI efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas e assegura às restantes entidades sujeitas à UTE a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência[7].

8.3.1.4 – Controlo do cumprimento da unidade da tesouraria do Estado

A análise, o acompanhamento e o controlo da execução orçamental, designadamente, das regras da unidade de tesouraria, é efectuado pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), no âmbito do sector público administrativo, sobre todos os serviços e organismos da administração central. Compete ainda à DGO assegurar a eficiência e complementaridade dos controlos da administração financeira do Estado, designadamente através da colaboração com a Inspecção-Geral de Finanças (IGF) na execução das auditorias orçamentais[8].

Nos termos do diploma de execução orçamental[9] a avaliação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria por parte dos SFA cabe à DGO, em articulação com o IGCP.

---

[1] Artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2008.

[2] Obrigação prevista no n.º 1 do artigo 102.º da Lei do OE para 2008.

[3] Artigo 23.º, n.º 4.

[4] Artigo 115.º, n.os 3 e 5 da Lei quadro dos Institutos Públicos.

[5] Artigo 2.º do RTE. O IGCP sucedeu à DGTF nas atribuições relativas à gestão da tesouraria do Estado.

[6] Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho e no artigo 2.º do RTE.

[7] Artigo 2.º do RTE e artigo 102.º n.os 1, 2 e 5 da Lei do OE para 2008.

[8] Artigo 2.º, n.º 2, alíneas c) e f) e n.º 3, e artigo 4.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 80/2007, de 20 de Março (lei orgânica da DGO), conjugados com o disposto no artigo 10.º, n.º 1, alínea f) da Portaria n.º 346/2007, de 20 de Março.

[9] Artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março – Diploma de execução orçamental para 2008.

Na ausência de norma expressa que defina a competência para a avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria pelas EPE, a respectiva competência deve considerar-se subsumida no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças (DGTF), entidade a quem compete, designadamente, assegurar a efectivação das operações de intervenção financeira do Estado e acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público administrativo e empresarial[1]. Contudo, o Relatório sobre o sector empresarial do Estado elaborado pela DGTF com o o objectivo de divulgar os dados anuais sistematizados sobre o sector é omisso em relação ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelas EPE.

8.3.1.5 – Quadro sancionatório

A lei do OE e o diploma de execução orçamental consagram medidas de natureza sancionatória com o objectivo de garantir a observância do princípio da unidade de tesouraria, nos seguintes termos:

- Os rendimentos dos depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA, pelos Institutos Públicos, e pelas EPE em resultado do incumprimento do princípio em causa constituem receitas gerais do Estado no ano de 2008[2].
- No caso de incumprimento das normas reguladoras da unidade de tesouraria[3], os SFA, os IP e as EPE são objecto de retenção de 10% do duodécimo das transferências do Orçamento do Estado, a efectuar no mês seguinte ao incumprimento, para além de que a DGO não procede à análise de qualquer pedido, processos ou expediente proveniente da entidade incumpridora até que a situação[4] seja sanada.

8.3.1.6 – Leis de autorização legislativa

Desde 2006 que as sucessivas leis orçamentais, incluindo a Lei do OE para 2008[5], têm vindo a conceder autorização ao Governo para alterar o RTE, no sentido do aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente no que respeita à especificação das regras sobre o seu cumprimento e sobre as entidades a ele sujeitas, quanto à definição das consequências de natureza sancionatória para as entidades incumpridoras e ainda relativamente ao alargamento dos serviços bancários prestados aos clientes do Tesouro.

No entanto, apesar do legislador reconhecer a necessidade de rever o RTE, as sucessivas autorizações legislativas não foram executadas, facto que não contribui para a clarificação e aplicação do regime. Neste contexto, refira-se que a falta da clarificação das normas relativas ao âmbito de aplicação, ao modelo de controlo e ao quadro sancionatório não contribui para o aprofundamento da unidade da tesouraria do Estado.

---

[1] Artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

[2] Artigo 23.º, n.º 1 do DEO e artigo 102.º, n.º 6 da Lei do OE para 2008.

[3] Incluindo a norma sancionatória referida anteriormente e as normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 102.º da Lei do OE para 2008.

[4] Artigo 47.º do DEO, n.os 1 e 2, por remissão do n.º 2 do artigo 23.º do mesmo diploma, de acordo com a rectificação a esta norma efectuada pela Declaração de Rectificação n.º 27/2008, de 9 de Maio, e artigo 102.º, n.º 3 da Lei do OE para 2008.

[5] Artigo 103.º da Lei do OE para 2008.

8.3.2 – Principais observações

Enunciam-se de seguida, em síntese, as principais observações sobre a prossecução da UTE em 2008 decorrentes das análises da informação registada na CGE ou disponibilizada pela DGO e pelo IGCP, bem como dos resultados das acções de controlo realizadas por entidades que integram o Sistema de Controlo Interno da administração financeira do Estado (SCI):

- A DGO avaliou o grau de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelos serviços e fundos autónomos, por ministério/entidade, reportado à data de 31-12-2008, em relação a 148 SFA, dos 316 indicados como pertencentes ao universo[1].
- O universo avaliado pela DGO apresenta uma evolução positiva no cumprimento do referido princípio em relação ao ano de 2007, de 12 pontos percentuais, de 83% para 95%.
- A DGO utiliza a informação dos saldos mensais das contas não domiciliadas no IGCP e os balancetes analíticos, ambos remetidos mensalmente pelos SFA, bem como a informação relativa aos saldos das contas bancárias, incluindo as aplicações em certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), enviados mensalmente pelo IGCP.
- A DGO não dispõe de informação mensal sobre os saldos médios das contas bancárias reportada pelos SFA e também não dispõe desta informação em base de dados, nem de ferramentas informáticas que permitam o seu tratamento automático.
- A análise da DGO incidiu sobre os organismos em relação aos quais dispunha de informação relativa aos saldos bancários e às aplicações financeiras no IGCP e nas instituições bancárias; para o efeito, não dispondo de informação relativa aos saldos diários das contas bancárias, em alternativa, utilizou a informação sobre os saldos bancários à data de 31-12-2008.
- As entidades públicas empresariais não foram avaliadas e não existe informação disponível sobre as disponibilidades e aplicações daquelas entidades fora da tesouraria do Estado. Apenas a CGE contém a informação que dois Hospitais EPE não cumpriram a unidade de tesouraria.
- As instituições do ensino superior não foram objecto de avaliação pela DGO com fundamento na alteração do seu regime jurídico pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que alterou as respectivas condições de sujeição à UTE.
- Em relação às IES, a DGO efectuou apenas a verificação do cumprimento da disposição legal[2] que determina que pelo menos 75% das aplicações financeiras deverão ser realizadas na tesouraria do Estado. Das 26 IES verificadas, nove não detinham aplicações financeiras no IGCP.
- A DGO identificou junto de diversos ministérios o montante de € 13,4 milhões de rendimentos auferidos por SFA por aplicações na banca comercial. Deste montante, apenas € 356,2 mil (2,7%) foram entregues, voluntariamente, pelos SFA incumpridores.
- A DGO não aplicou as sanções previstas no decreto-lei de execução orçamental que determina que aquela Direcção-Geral retenha 10% do duodécimo das transferências do OE e que não proceda à análise de quaisquer pedidos efectuados por parte das entidades incumpridoras do princípio da unidade de tesouraria.

[1] A DGO apesar de efectuar a análise da informação relativa a 152 SFA não apurou o grau de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria em relação à Assembleia da República e aos Estabelecimentos Fabris do Exército.

[2] N.º 5 do artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

- Algumas entidades em situação de incumprimento afirmam, em geral, que o IGCP ainda não garante a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária. O IGCP, por seu lado, na informação de gestão e nas respostas enviadas evidencia ter alargado e melhorado os serviços bancários prestados. Refere ainda que se encontra a desenvolver uma nova aplicação, de acesso on-line, que permitirá gerir de forma integrada as contas correntes dos clientes externos, de modo a melhorar a eficiência e eficácia dos serviços prestados, a simplificar os processos e a diminuir os custos associados.

- A informação utilizada pelos serviços e fornecida ao Tribunal revela limitações ao nível da sua integralidade, fiabilidade e tempestividade, as quais diminuem a sua utilidade para efeitos de controlo e de avaliação.

- O Tribunal de Contas tem concluído que as medidas adoptadas nas sucessivas leis orçamentais e respectivos decretos de execução não se têm revelado suficientes para assegurar o adequado acompanhamento e a efectiva avaliação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

- Por fim, o facto de ainda não ter sido dada execução à autorização legislativa prevista, desde 2006, nas leis do OE, para alterar o regime da tesouraria do Estado não tem contribuído para o aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria.

8.3.3 – Gestão de tesouraria

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 foram definidas as características da informação[1] que o Tribunal de Contas considera necessária para a aplicação, controlo e avaliação do cumprimento da UTE a realizar pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública. Saliente-se que a informação obtida, da forma preconizada pelo Tribunal, daria acatamento às sucessivas recomendações dirigidas à obtenção de informação completa, fiável e tempestiva para a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

Em 13-02-2009, foi solicitada ao Ministro de Estado e das Finanças a informação relativa à aplicação da UTE, nos termos recomendados pelo Tribunal supra referidos e que requerem a existência de um efectivo sistema de informação sobre a unidade da tesouraria do Estado (SIUTE).

Em 18-03-2009, o IGCP enviou informação em suporte electrónico relativa às contas na tesouraria do Estado e aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), tendo ainda referido que *"sobre as questões colocadas sobre o estabelecido pela LEO e DLOE (...), sobre os incumprimentos e excepções à Unidade de Tesouraria do Estado, entende o IGCP, que as mesmas deverão ser respondidas pela Direcção-Geral do Orçamento, entidade que acompanha tais preceitos."*

A informação prestada pelo IGCP sobre as contas de terceiros encontra-se classificada em dois grupos:

- Organismos Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado (OSUTE), designadamente, Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Empresarias.

- Organismos Não Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado (ONSUTE), entre os quais Regiões Autónomas e Autarquias Locais.

[1] Recomendação n.º 55.

Ao comparar-se esta informação com a do balancete da contabilidade do Tesouro de 2008, ambas reportadas a 15-02-2009, verificou-se que para um conjunto significativo de entidades não se encontravam registados valores, o que significa que as respectivas contas tinham sido criadas, mas não tinham sido objecto de movimentação.

Por sua vez, comparando a informação prestada pelo IGCP com a do balancete final da contabilidade do Tesouro de 2008 (reportado a 30-04-2009)[1] observa-se a evolução constante do quadro VIII.11.

Quadro VIII.11 – Evolução dos saldos finais de 2008 entre 15-02-2009 e 30-04-2009

(em euros)

Tipo de organismo	15-02-2009	30-04-2009	Diferença
Entidades Públicas Empresariais	351.699.607,59	373.331.500,48	21.631.892,89
ONSUTE	370.054.837,86	379.378.005,04	9.323.167,18
Serviços e Fundos Autónomos	-407.254.649,77	246.078.925,05	653.333.574,82
Serviços Integrados	1.561.200.150,09	1.757.272.381,07	196.072.230,98
Total	**1.875.699.945,77**	**2.756.060.811,64**	**880.360.865,87**

Fonte: IGCP

Da análise dos dados constantes do quadro conclui-se que a informação enviada pelo IGCP, embora reportada à data legal[2] de encerramento da contabilidade de 2008 (15-02-2009), não era integral nem fiável e também não se veio a revelar tempestiva, uma vez que difere da informação relativa ao encerramento efectivo, em 30-04-2009. A principal divergência ocorrida nos registos é relativa aos SFA e deve-se, essencialmente, ao registo intempestivo da entrada na tesouraria do Estado do valor de € 577.724.490,25, proveniente de contas detidas pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, IP, em instituições bancárias.

8.3.3.1 – Informação sobre as aplicações em CEDIC

A informação relativa às aplicações em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), no final de 2008, continha registos relativos a 98 aplicações de 65 entidades, conforme se discrimina no quadro VIII.12 em função da respectiva titularidade.

Quadro VIII.12 – Evolução das aplicações em CEDIC

(em euros)

Tipo de organismo	N.º de aplicações em 2008	Valor em 2007	Valor em 2008	Peso	Evolução 2008/2007
SI e SFA	81	3.315.921.954,71	3.884.301.896,46	92,9%	17,1%
EPE	14	815.756.420,94	184.625.135,00	4,4%	-77,4%
ONSUTE	3	40.000.000,00	114.127.196,98	2,7%	185,3%
Total	**98**	**4.171.678.375,65**	**4.183.054.228,44**	**100,0%**	**0,3%**

Fonte: IGCP

Neste quadro os SI e os SFA encontram-se agregados porque os SI que foram indicados pelo IGCP como organismos titulares de CEDIC, concretamente, a DGAIEC e a DGTF são apenas entidades

[1] Apenas foram considerados os organismos com identificação da respectiva natureza (EPE, ONSUTE, SFA e SI).

[2] Artigo n.º 42, n.º 2, do RTE.

gestoras, respectivamente, do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) e do Fundo de Modernização do Comércio (FMC) que são fundos autónomos não personalizados. Note-se que, na CGE, o FEA encontra-se classificado como SFA e o FMC está afecto ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI) que também se encontra classificado como SFA.

O Tribunal considera que esta situação (incorrecta classificação de fundos autónomos como SI) é mais um exemplo da falta de rigor da informação prestada neste âmbito e insiste na sua correcção para o futuro, uma vez que também já tinha afectado a qualidade da informação relativa ao final de 2007.

Verifica-se que o valor global das aplicações em CEDIC não regista variação significativa, na medida em que o reforço das detidas por SFA (mais € 568,4 milhões) e por ONSUTE (mais € 74,1 milhões) apenas excedeu em € 11,4 milhões a amortização efectuada pelas EPE (menos € 631,1 milhões). Das aplicações em CEDIC relativas a EPE, destacam-se os montantes detidos pela NAV Portugal (€ 85 milhões), pela Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos (€ 21,9 milhões) e pelo Centro Hospitalar Lisboa Norte (€ 20 milhões), que representam 68,7% do total.

Os SFA com maiores aplicações em CEDIC constam do quadro VIII.13. Neste quadro estão incluídos os montantes das aplicações detidas pelo FEA e pelo FMC (€ 101,3 milhões que se encontram incluídos nos € 764,4 milhões afectos ao IAPMEI) porque, como já se referiu, estes valores foram incorrectamente considerados pelo IGCP como detidos por SI (DGAIEC e DGTF). No quadro também surge o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) por ser um fundo autónomo (e como tal estar considerado na CGE), uma vez que na informação prestada o IGCP se identifica incorrectamente como organismo titular dos CEDIC do FRDP (no valor de € 181 milhões). Situação similar sucedeu com o Fundo de Acidentes de Trabalho cujos CEDIC foram incorrectamente imputados ao Instituto de Seguros de Portugal pelo que essa imputação não foi considerada no quadro.

Quadro VIII.13 – Aplicações dos SFA em CEDIC

(em euros)

Serviços e Fundos Autónomos	Valor	Peso
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	764.351.600,76	19,7%
Fundo de Estabilização Tributário	750.854.000,00	19,3%
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional	531.104.059,59	13,7%
Instituto do Turismo de Portugal	438.500.000,00	11,3%
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	398.820.000,00	10,3%
Fundo de Regularização da Dívida Pública	181.000.000,00	4,7%
Fundo de Estabilização Aduaneiro	119.140.000,00	3,1%
Outros	700.532.236,11	18,0%
Total	**3.884.301.896,46**	**100,0%**

Fonte: IGCP

Como se pode verificar da análise dos elementos do quadro, as aplicações realizadas por sete SFA representam 82% do valor total aplicado por aquele tipo de organismos em CEDIC. Destes SFA merece destaque, pela natureza das respectivas receitas e pelo montante aplicado, o Fundo de Estabilização Tributário.

8.3.3.2 – Serviços prestados pelo IGCP

O IGCP na qualidade de gestor da tesouraria do Estado e em resposta ao pedido de informação sobre as funcionalidades disponibilizadas e os serviços, equiparados aos da actividade bancária, prestados aos organismos sujeitos à UTE, referiu o seguinte:

> *"Seguindo a linha orientadora do sistema bancário Europeu, no sentido de dinamizar e privilegiar o uso de transferências bancárias e os meios de pagamento virtuais, o IGCP alargou e melhorou o leque dos serviços bancários prestados disponibilizando terminais de pagamento automático (fixos, móveis, portáteis e virtuais) e promovendo a sua adesão à SEPA e ao TARGET 2). No corrente ano, irá promover-se pagamentos pelo Sistema de Débitos Directos e o uso de cartões de crédito*[1] *e de débito da marca "IGCP – Tesouro Português", adoptando as "boas práticas "do sistema bancário."*

O IGCP mencionou, ainda, a entrada em funcionamento de um novo serviço bancário, prestado através do *homebanking* que veio permitir aos organismos efectuarem os pagamentos dos seus compromissos à EDP e à CGA, através da utilização da funcionalidade de *"Pagamento de Serviços".*

Numa perspectiva futura, o IGCP referiu que se encontra a desenvolver uma nova aplicação de acesso on-line, que permitirá gerir de forma integrada as contas correntes dos clientes, de forma a melhorar a eficiência e a eficácia, a simplificar os processos e a diminuir os custos associados. Segundo o IGCP, a qualidade e dinâmica que pretende impor à nova aplicação, irá facilitar a centralização dos fundos públicos, a rentabilização e a optimização da sua gestão global, bem como fortalecer a unidade da tesouraria do Estado. Assiste-se, assim, a um esforço de modernização e alargamento gradual dos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.

Contudo, algumas entidades sujeitas à UTE continuam a manter disponibilidades e aplicações fora do Tesouro, alegando, designadamente a abertura de um número limitado de contas pelo IGCP, a obtenção de melhores remunerações junto da banca comercial e a inexistência de serviços idênticos aos prestados pela banca comercial, nomeadamente os relativos à movimentação de cartão de débito e a operações em moeda estrangeira.

No âmbito do exercício do contraditório, o IGCP confirma a existência de limitações no sistema Homebanking, referindo, em síntese, que: *"Não existe (…) impossibilidade prática de abertura de contas, mas deve-se evitar redundâncias que conduzam a perdas de performance dos sistemas aplicacionais do IGCP. O sistema de Homebanking existente apresenta sinais de alguma "saturação", pelo que iniciámos já o processo de substituição por um novo sistema - o CAH, que se encontra, neste momento, em fase de lançamento de concurso público."*

8.3.4 – Avaliação e controlo

A DGO remeteu informação, em suporte informático, sobre o universo dos SI e SFA e o Relatório de avaliação do grau de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelos SFA, por ministério/entidade, reportado a 31-12-2008.

Deve salientar-se que, face à remetida pelo IGCP, esta informação apresenta divergências quanto ao universo dos OSUTE como se constata no quadro seguinte.

[1] Lançado a 3 de Junho de 2009.

Quadro VIII.14 – Comparação das entidades identificadas pela DGO e pelo IGCP

Entidades	Universo DGO			Universo IGCP			
	SFA	SI	Total	EPE	SFA	SI	Total
Encargos Gerais do Estado	8	10	18		7	4	11
Presidência do Conselho de Ministros	5	24	29	1	5	21	27
Ministério dos Negócios Estrangeiros	1	9	10		1	9	10
Ministério das Finanças e Administração Publica	10	16	26	2	10	16	28
Ministério da Defesa Nacional	7	15	22		5	18	23
Ministério da Administração Interna	4	30	34		4	28	32
Ministério da Justiça	3	22	25		4	41	45
Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	9	16	25		15	14	29
Ministério da Economia e Inovação	7	18	25	2	8	18	28
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	4	17	21		5	12	17
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	6	13	19	3	7	10	20
Ministério do Trabalho e Solidariedade Social	32	14	46		31	12	43
Ministério da Saúde	52	10	62	36	49	10	95
Ministério da Educação	4	16	20	1	4	73	78
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	159	12	171		156	8	164
Ministério da Cultura	5	63	68	3	5	32	40
Total	**316**	**305**	**621**	**48**	**316**	**326**	**690**

Fonte: DGO e IGCP

Da análise da informação do quadro VIII.14 destacam-se as divergências, por entidade, quanto ao número de SI e de SFA identificados pela DGO e pelo IGCP, apresentando as duas fontes de informação uma diferença de 21 SI, no total. A DGO não dispõe de informação sobre as EPE, tendo sobre este assunto esclarecido que *"não efectua a avaliação no âmbito da Unidade de Tesouraria do Estado, para as Entidades Públicas Empresariais (EPE) dado não cair no âmbito das suas competências legais."*

No quadro VIII.15 enuncia-se, por entidade, o número de SFA avaliados pela DGO face ao total.

Quadro VIII.15 – Número de SFA avaliados pela DGO em 2008

Entidades	Total	Avaliados	Quota de Avaliação
Encargos Gerais do Estado	8	8	100,0%
Presidência do Conselho de Ministros	5	5	100,0%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	1	1	100,0%
Ministério das Finanças e da Administração Pública	10	10	100,0%
Ministério da Defesa Nacional	7	7	100,0%
Ministério da Administração Interna	4	4	100,0%
Ministério da Justiça	3	3	100,0%
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	9	9	100,0%
Ministério da Economia e Inovação	7	7	100,0%
Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	4	4	100,0%
Ministério das Obras Publicas Transportes e Comunicações	6	6	100,0%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	32	31	96,9%
Ministério da Saúde	52	42	80,8%
Ministério da Educação	4	4	100,0%
Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	159	6	3,8%
Ministério da Cultura	5	5	100,0%
Total	**316**	**152**	**48,1%**

Fonte: DGO

O número de SFA avaliados, face ao total por entidade, revela que a avaliação realizada pela DGO foi exaustiva em relação à generalidade das entidades, excepto nos casos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, devido ao novo regime jurídico das IES, e do Ministério da Saúde, em virtude da alteração da natureza jurídica de alguns Hospitais que passaram de SFA para EPE.

A DGO recorre ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), de suporte à elaboração e controlo da execução do OE, onde estão identificadas as entidades da administração central do Estado e classificadas em função do seu regime jurídico-financeiro, o qual serve de base à elaboração do relatório da avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria.

Por conseguinte, os relatórios da DGO são baseados na informação constante do quadro dos saldos mensais das contas não domiciliadas junto do IGCP e dos balancetes analíticos, ambos remetidos mensalmente pelos SFA, bem como na informação relativa aos saldos das contas bancárias, incluindo as aplicações CEDIC, enviados mensalmente pelo IGCP.

A DGO afirma que não dispõe de informação mensal sobre os saldos médios das contas bancárias reportada pelos SFA e que não dispõe desta informação em base de dados, nem dispõe de ferramentas informáticas que permitam o seu tratamento automático, limitações que obrigam que todo o processo seja manual e demorado, precisando ainda que *"esta situação torna, muitas vezes o processo inoperativo"*.

Assim, sobre a *"Avaliação do grau de cumprimento do Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado"* pelos SFA, por Ministério/entidade, reportada à data de 31 de Dezembro de 2008, e sobre a metodologia utilizada, a DGO refere que:

> *"A análise recaiu apenas sobre os organismos quando se dispunha de informação relativa aos saldos bancários e aplicações financeiras, junto do IGCP e nas Instituições e Crédito. (...) como não dispomos da informação relativa aos saldos diários das contas bancárias, em alternativa, utilizaram-se os saldos bancários à data de 31.12.2008".*

Por sua vez, a DGO refere, ainda, não ter realizado a avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria por parte das instituições de ensino superior *"devido à alteração do seu regime jurídico (...) ter alterado a sujeição ao cumprimento da UT, o que implicou a revisão do método de avaliação."*

Por conseguinte, no âmbito do Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), a DGO apenas aplicou a metodologia de avaliação em relação aos SFA não considerados como IES. Em relação a estas limitou-se a verificar o cumprimento da disposição legal[1] que determina que as aplicações financeiras de cada IES pública devem ser realizadas no Tesouro, salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total.

Das verificações às aplicações realizadas por 26 IES, a DGO apurou que nove se encontravam em situação de incumprimento e sem qualquer montante aplicado junto do IGCP, com destaque para o Instituto Superior de Engenharia do Porto com € 1 milhão de aplicações em instituições bancárias.

Neste contexto, afigura-se importante implementar o método de avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria pelas IES, incluindo o da disposição legal que impede o depósito em instituições bancárias de receitas provenientes do OE e dos saldos das contas de gerência com origem nas dotações concedidas pelo OE, disponibilidades que devem ser obrigatoriamente depositados no IGCP.[2]

[1] Artigo 115.º, n.º 5 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

[2] Artigo 115.º, n.º 3 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

Apresentam-se, no quadro VIII.16, os principais resultados da avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria pelos SFA, com indicação das disponibilidades e aplicações nas Instituições Bancárias (IB) e no Tesouro, de modo a determinar o Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE).

Quadro VIII.16 – Disponibilidades e aplicações dos SFA em 31-12-2008

(em euros)

Entidades	Depósitos em IB	Aplicações em IB	Total em IB	Tesouro	Total	IUTE
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5) = (3) + (4)	(6) = (4)/(5)
Ministério da Justiça	119.116.344	0	119.116.344	710.257.901	829.374.245	85,6%
Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	2.563.687	91.550.000	94.113.687	139.603.720	233.717.407	59,7%
Ministério das Finanças e da Administração Pública	63.091.296	0	63.091.296	1.344.814.481	1.407.905.777	95,5%
Ministério da Economia e Inovação	33.186.219	0	33.186.220	1.284.308.442	1.317.494.662	97,5%
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	18.612.725	0	18.612.725	870.890.473	889.503.198	97,9%
Ministério da Saúde	11.896.921	0	11.896.922	831.503.793	843.400.715	98,6%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	6.805.861	0	6.805.861	23.479.659	30.285.520	77,5%
Ministério da Defesa Nacional	3.498.270	0	3.498.270	14.463.598	17.961.868	80,5%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	1.878.977	55.797	1.934.774	278.282.042	280.216.816	99,3%
Encargos Gerais do Estado	1.934.273	0	1.934.273	66.212.667	68.146.940	97,2%
Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	1.534.339	0	1.534.339	520.573.080	522.107.419	99,7%
Ministério da Educação	594.660	342.591	937.252	17.290.309	18.227.561	94,9%
Ministério da Cultura	266.512	0	266.512	19.543.352	19.809.864	98,7%
Ministério da Administração Interna	219.389	0	219.389	50.478.870	50.698.259	99,6%
Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	7.967	0	7.967	46.507.759	46.515.726	100,0%
Total	**265.207.440**	**91.948.388**	**357.155.830**	**6.218.210.147**	**6.575.365.977**	**94,6%**

Fonte: DGO

Da análise dos dados do quadro VIII.16 e da restante informação remetida pela DGO podem extrair-se, em síntese, as seguintes observações:

- Globalmente, apesar da falta de integralidade da informação obtida, o grau de cumprimento correspondente aos montantes apurados é de 94,6%, o que representa uma evolução positiva face ao ano anterior em que foi apurado um grau de cumprimento de 81,3%.
- O Ministério da Justiça revela uma significativa evolução face ao ano anterior (de 4,6% para 85% de IUTE), devido ao facto do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP, ter transferido, no final de 2008, a maioria dos saldos que mantinha em instituições bancárias para o Tesouro. Contudo, segundo a informação da DGO, este instituto ainda mantinha depositados € 118.808.341 em Instituições Bancárias.
- O Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações apresenta um IUTE de apenas 59,7%, devido ao facto do ICP - Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM) só ter depositado no Tesouro € 107.227, de um total de disponibilidades no valor de € 92.041.201, por entender que não se encontra sujeito ao RTE e apesar da posição contrária da DGO[1].

[1] Despacho do Director-Geral de 12-09-2005. Parecer jurídico n.º 140/2005.

- O Ministério dos Negócios Estrangeiros apresenta um IUTE de 77,5%, na medida em que o Fundo para as Relações Internacionais IP, único SFA deste Ministério, é titular de contas bancárias no estrangeiro que se destinam, exclusivamente, ao depósito das receitas da arrecadação dos emolumentos consulares cobrados pelos Serviços Externos deste Ministério.
- No Ministério da Defesa Nacional, segundo a DGO, a Manutenção Militar e as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e a de Material de Engenharia, não têm contas no IGCP e não procedem à entrega dos juros auferidos na banca comercial, por entenderem que não se encontram sujeitas à UTE, apesar dos pareceres contrários da DGO[1] e da DGTF.
- No âmbito do Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior, a DGO apenas procedeu à avaliação dos seis SFA não considerados IES e todos se encontravam em situação de cumprimento.

Por sua vez, em relação às situações de incumprimento, a DGO remeteu também informação sobre os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA e os montantes entregues ao Estado[2]. Esta informação voltou a não se revelar integral e fiável, nomeadamente, devido à falta de dados sobre os rendimentos recebidos em anos anteriores e por entregar até 2008. Apesar destas limitações, apresentam-se os resultados da análise desta informação no quadro VIII.17.

Quadro VIII.17 – Rendimentos auferidos e entregues

(em euros)

Entidade	Rendimentos auferidos	Rendimentos entregues	% Entregue
Encargos Gerais do Estado		8.685,19	-
Presidência do Conselho de Ministros		6.296,04	-
Ministério dos Negócios Estrangeiros			
Ministério das Finanças e da Administração Pública	5.938.139,19	47,41	0,0%
Ministério da Defesa Nacional	143.961,88	2.803,88	1,9%
Ministério da Administração Interna	2.745,97	2.745,97	100,0%
Ministério da Justiça			
Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	581.364,19	75.115,71	12,9%
Ministério da Economia e Inovação			
Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas			
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	5.016.280,20	239.189,34	4,8%
Ministério do Trabalho e Solidariedade Social		3.932,25	-
Ministério da Saúde		16.848,00	-
Ministério da Educação	1.716.528,45	615,45	0,0%
Ministério da Ciência, Tecnológica e Ensino Superior			
Ministério da Cultura			
Total	**13.399.019,88**	**356.279,24**	**2,7%**

Fonte: DGO

Segundo estes dados, os SFA incumpridores apenas entregaram 2,7% dos rendimentos auferidos, o que revela um grau de acatamento do regime sancionatório muito reduzido.

[1] Despacho do Director-Geral do Orçamento de 27-09-2007, exarado na Nota Jurídica n.º 13100-A/2007.

[2] Artigo 102.º n.º 6 da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro e artigo 23.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, os quais determina que os rendimentos auferidos em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras constituem receitas gerais do Estado.

De entre os SFA com maiores rendimentos auferidos, destaca-se a Caixa Geral de Aposentações com de € 5.509.953 de juros por aplicações na banca comercial. Porém, não procedeu à sua entrega por se considerar dispensada do cumprimento das regras inerentes ao princípio da unidade de tesouraria por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento.[1]

Perante as situações de incumprimento pretendeu saber-se quais as medidas adoptadas para que as entidades incumpridoras entreguem ao Estado os referidos rendimentos. Em resposta a DGO referiu que: *"após a entrega das Contas de Gerência, as delegações verificam se na receita, há registo na classificação económica da receita 05.02.01 (obtido por pesquisa à base de dados SIGO-SFA), e em caso afirmativo diligenciam os contactos necessários no sentido da entrega dos juros auferidos na banca comercial, bem como o envio da respectiva guia de Receita de Estado (comprovativa)."*

Por sua vez, em relação à aplicação do restante quadro sancionatório previsto na Lei do OE e no decreto-lei de execução orçamental, referido no ponto 8.3.1.5 supra, a DGO não procedeu à sua aplicação à Assembleia da República e ao ICP-ANACOM, bem como também não aplicou sanções nas situações em que aceitou os motivos apresentados pelos serviços, como se verificou em relação ao Fundo para as Relações Internacionais.

Relativamente à importância atribuída à execução das medidas de carácter sancionatório que têm vindo a constar nas leis do OE e nos decretos de execução orçamental dos anos mais recentes, com o objectivo de induzir ao cumprimento da unidade de tesouraria, é de notar que a LOE para 2008[2] refere expressamente que a revisão do RTE deve implicar a definição das consequências, designadamente, de natureza sancionatória, do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

Como já foi previamente referido, a aplicação do RTE quanto à unidade de tesouraria, incluindo o regime sancionatório, é considerado como um factor essencial para optimizar a gestão dos fundos públicos e para a redução do endividamento do Estado.

Recorde-se que a avaliação do cumprimento do princípio da UTE e a aplicação do regime sancionatório exige e pressupõe um sistema de registo e controlo da informação necessária para o efeito e que garanta que a mesma é integral, fiável e tempestiva. No entanto, verifica-se que continua a não ser disponibilizada informação com qualidade suficiente para efeitos de controlo e subsequente aplicação de sanções, bem como para efeitos de avaliação.

Refira-se que já no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 foram definidas as características da informação que o Tribunal de Contas considera necessária para a rigorosa aplicação e a adequada avaliação do princípio da unidade da tesouraria do Estado.

8.3.4.1 – Outras acções de controlo interno

Para além dos resultados da avaliação realizada pela DGO, o Tribunal solicitou também elementos sobre outras acções de controlo interno efectuadas em 2008 e dirigidas a aferir o aprofundamento e a verificação do cumprimento da unidade da tesouraria do Estado.

Sobre este assunto a DGO referiu que *"colaborou numa auditoria ao cumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado aos SFA desenvolvida pela Inspecção-Geral de Finanças, tendo disponibilizado a*

[1] Despacho do SEO de 27-09-2002.

[2] Artigo 103.º, n.º 1, alínea a), subalínea ii), da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

seguinte informação relativa ao período 2005-2008: as sanções aplicadas em virtude do não cumprimento do regime da tesouraria do Estado e os valores de juros entregues anualmente ao Estado por parte das entidades incumpridoras desse mesmo regime …".

Solicitados os resultados desta intervenção ao Ministério das Finanças e da Administração Pública foram enviados ao Tribunal quatro relatórios[1] das acções realizadas pela IGF ao Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, ao Fundo para as Relações Internacionais, ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres e ao Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, no âmbito do projecto inserido no plano de actividades de 2008 com a designação de "*Controlo Orçamental da Administração Central do Estado em domínios transversais".*

A análise integrada dos resultados das referidas acções permitem, em síntese, extrair as principais conclusões e recomendações enunciadas pela IGF para aqueles SFA:

- Encontravam-se em situação de incumprimento do princípio da UTE, pelo que foi recomendada a arrecadação de receitas próprias através de contas no IGCP.
- Mantinham disponibilidades e aplicações de montantes significativos junto de instituições bancárias, pelo que foi recomendada a entrega directa dos juros devidos ao Estado.
- Não recorriam aos serviços disponibilizados pelo IGCP, nomeadamente não efectuavam aplicações em CEDIC, pelo que foi recomendada a melhor gestão dos excedentes de tesouraria mediante aplicações em CEDIC.

Por sua vez, a CGE contém, também, outros resultados sobre situações de incumprimento da unidade da tesouraria do Estado apuradas por Inspecções-Gerais, destacando-se, em síntese, os seguintes:

- A IGF, na auditoria aos sistemas e procedimentos de controlo interno da Caixa Geral de Aposentações, entidade que não cumpre o princípio da UTE, concluiu existirem fragilidades na gestão do *outsourcing* com a CGD, por ausência de contratualização de níveis de serviço e por inexistência de um modelo de governação que garanta a independência da CGA face à CGD.
- A IGF, no controlo financeiro aos Estabelecimentos Fabris Militares, conclui que não é cumprido o princípio da UTE.
- A Inspecção-Geral das Actividades em Saúde, nas auditorias aos sistemas e procedimentos de controlo interno de dois hospitais EPE e de um SFA e na análise à gestão e ao desempenho do Hospital de São Teotónio de Viseu, conclui que não é cumprido o princípio da UTE.
- A Inspecção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, na auditoria aos sistemas e procedimentos de controlo do Instituto da Construção e do Imobiliário, conclui que existiu incumprimento integral do princípio da UTE.
- A Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, na auditoria aos sistemas e procedimentos de controlo da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, conclui pela falta de cumprimento do princípio da UTE.

De acordo com informação da CGE, a partir da análise consolidada das principais conclusões sobre 248 entidades objecto de auditorias pelos organismos que integram o SCI foram classificadas as

[1] Relatórios n.os 1061/2008, 15685/2008, 1585/2008 e 1642/2008.

anomalias detectadas. Das deficiências inerentes ao processo orçamental, 11% foram consideradas como relativas ao incumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado.

Assim, da análise dos resultados das referidas auditorias verifica-se que ainda subsistem situações de incumprimento em relação às quais as entidades de controlo interno, a DGO e o IGCP como gestor da tesouraria do Estado devem estar particularmente atentos.

8.3.5 – Análise específica

A partir dos resultados da avaliação da DGO, procedeu-se à análise específica dos SFA que, no final de 2008, apresentavam os maiores montantes fora do Tesouro ou que tinham sido seleccionados em 2007, com vista a apurar a evolução do respectivo IUTE.

No quadro VIII.18 apresentam-se os valores das disponibilidades e aplicações fora do Tesouro, no Tesouro e no total, bem como a evolução do IUTE para cada SFA seleccionado.

Quadro VIII.18 – Evolução do IUTE pelos SFA seleccionados

(em euros)

Entidade	Fora do Tesouro	Quota	No Tesouro	Total	IUTE 2008	IUTE 2007	Evolução
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	118.808.341	33,3%	686.718.565	805.526.906	85,3%	1,4%	83,9%
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações	91.933.574	27,6%	107.627	92.041.201	0,1%		
Caixa Geral de Aposentações, IP	54.762.935	15,3%	1.543.592	56.306.527	2,7%	0,0%	
Instituto de Apoio as Pequenas e Médias Empresas e a Inovação, IP	31.406.926	9,4%	793.112.707	824.519.633	96,2%	100,0%	-3,8%
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP	18.225.391	5,5%	687.753.995	705.979.386	97,4%	100,0%	-2,6%
Fundo para as Relações Internacionais, IP	6.805.861	1,9%	23.479.659	30.285.520	77,5%	46,5%	31,0%
Fundo de Acidentes de Trabalho	4.170.899	1,2%	96.314.679	100.485.578	95,8%	90,7%	5,1%
Instituto de Seguros de Portugal	3.203.432	1,0%	108.907.309	112.110.741	97,1%	100,0%	-2,9%
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	1.666.141	0,5%	123.706.981	125.373.122	98,7%	92,0%	6,7%
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	1.323.176	0,4%	483.046.454	484.369.630	99,7%	98,1%	1,6%
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP	493.712	0,1%	44.789.578	45.283.290	98,9%	73,7%	25,2%
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	208.168	0,1%	25.495.807	25.703.975	99,2%	28,3%	70,9%
Total da Amostra	**333.008.556**	**93,2%**	**3.074.976.953**	**3.407.985.509**	**90,2%**		
Total	**357.155.828**	**100,0%**	**6.218.210.153**	**6.575.365.982**	**94,6%**		

Fonte: DGO, dados disponíveis em Março de 2009

Da análise do quadro VIII.18 salienta-se a situação de cumprimento do princípio da UTE pela maioria dos SFA seleccionados e a evolução positiva do IUTE por parte dos SFA em relação a 2007.

Apesar da evolução do IUTE (de 1,4% em 2007 para 85,3% em 2008, de acordo com a avaliação da DGO), o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP, ainda detém montantes significativos de disponibilidades e de aplicações fora do Tesouro.

Em situação de reiterado incumprimento destacam-se o ICP – Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM) e a Caixa Geral de Aposentações, IP, com um total € 146,6 milhões fora do Tesouro.

Por sua vez, a partir da informação prestada pela DGO relativamente à amostra constante do quadro anterior e às restantes entidades seleccionadas em 2007 (IES e Assembleia da República), procedeu-se à análise das respectivas contas de gerência remetidas ao Tribunal, através dos valores relevados no Balanço, cujos resultados se enunciam no quadro VIII.19.

Quadro VIII.19 – Valores das contas de gerência dos SFA e IES seleccionados

(em euros)

Entidade	Fora do Tesouro	No Tesouro	Total	IUTE 2008
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações	91.934.941	107.627	92.042.568	0,1%
Caixa Geral de Aposentações	64.513.516	1.131.903	65.645.419	1,7%
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	46.447.241	681.520.916	727.968.157	93,6%
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP	32.367.568	797.846.467	830.214.035	96,1%
Assembleia da República	19.124.065	14.441.176	33.565.241	43,0%
Fundo para as Relações Internacionais, IP	6.828.859	23.649.623	30.478.483	77,6%
Fundo de Acidentes de Trabalho	4.213.796	96.188.889	100.402.685	95,8%
Instituto de Seguros de Portugal	3.199.635	108.373.885	111.573.520	97,1%
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	3.353.685,00	10.824.064	14.177.749,00	76,3%
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP	1.622.665	34.726.163	36.348.829	95,5%
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	1.102.840	473.075.335	474.178.174	99,8%
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	1.788.880	52.943.023	54.731.903	96,7%
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP	18.398	712.353.589	712.371.987	100,0%
UTL - Instituto Superior Técnico	20.890.215	0	20.890.215	
UP - Faculdade de Engenharia	12.554.725	600.000	13.154.725	
Universidade do Minho	11.340.723	1.019.969	12.360.691	
Universidade de Coimbra - Faculdade de Ciências e Tecnologia	5.369.070	9.701.804	15.070.874	
Universidade de Évora	3.186.677	-516.017	2.670.660	
Universidade do Algarve	2.818.768	1.075.986	3.894.754	
UNL - Faculdade de Ciências e Tecnologia	637.474	1.027.046	1.664.521	

Fonte: Contas de Gerência das Entidades

Do confronto dos dados entre este quadro e o quadro VIII.18 com os resultados da avaliação da DGO, verificam-se alterações nos valores obtidos em relação a alguns SFA com influência no IUTE apurado.

Das divergências apuradas entre a avaliação da DGO elaborada com base nos dados disponíveis em Março de 2009 e reportada a 31-12-2008, e os valores expressos nos saldos finais das contas de gerência dos respectivos SFA, destacam-se o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP que, com base na conta de gerência, revela um IUTE de 93,6% (85,3% pela DGO) e, em sentido oposto, a Administração Regional de Saúde do Norte, IP, com um IUTE de 99,2%, na avaliação da DGO, e de 71,2%, segundo a conta de gerência.

Quanto às IES constantes do quadro VIII.19 e em virtude do regime jurídico específico de sujeição ao princípio da unidade de tesouraria previsto na respectiva lei de bases, irá proceder-se à sua análise separada, começando-se, no ponto seguinte, pela análise dos SFA seleccionados.

8.3.5.1 – Serviços e Fundos Autónomos

O quadro VIII.20 apresenta a evolução das disponibilidades e das aplicações financeiras, em 2008, fora do Tesouro e no Tesouro e o correspondente IUTE.

Quadro VIII.20 – Situação dos SFA seleccionados – 2008

(em euros)

Entidades	Saldos da Conta de Gerência	Fora do Tesouro	No Tesouro	Total	IUTE
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações	Inicial 2008	(a)	(a)	80.742.223	
	Final 2008	91.934.941	107.627	92.042.568	0,1%
Caixa Geral de Aposentações, IP	Inicial 2008	192.765.396	0	192.765.396	0,0%
	Final 2008	64.513.516	1.131.903	65.645.419	1,7%
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	Inicial 2008	752.803.771	3.250.053	756.053.824	0,4%
	Final 2008	46.447.241	681.520.916	727.968.157	93,6%
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e a Inovação, IP	Inicial 2008	34.931.373	793.749.006	828.680.379	95,8%
	Final 2008	32.367.568	797.846.467	830.214.035	96,1%
Assembleia da República	Inicial 2008	33.387.517	1.212	33.388.730	0,0%
	Final 2008	19.124.065	14.441.176	33.565.241	43,0%
Fundo para as Relações Internacionais, IP	Inicial 2008	4.656.052	15.924.230	20.580.282	77,4%
	Final 2008	6.828.859	23.649.623	30.478.483	77,6%
Fundo de Acidentes de Trabalho	Inicial 2008	5.796.325	54.691.793	60.488.119	90,40%
	Final 2008	4.213.796	96.188.889	100.402.685	95,80%
Instituto de Seguros de Portugal	Final 2008	3.199.635	108.373.885	111.573.520	97,1%
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	Inicial 2008	6.134.202	45.992.366	52.126.568	88,2%
	Final 2008	3.353.685,00	10.824.064	14.177.749,00	76,3%
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP	Inicial 2008	8.695.299	24.655.136	33.350.435	73,9%
	Final 2008	1.622.665	34.726.163	36.348.829	95,5%
Manutenção Militar	Final 2008	1.222.278	0	1.222.278	0,0%
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	Final 2008	1.102.840	473.075.335	474.178.174	99,8%
Oficinas Gerais de Material de Engenharia	Final 2008	435.941	0	435.941	0,0%
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	Inicial 2008	10.924.467	62.033.121	72.957.589	85,0%
	Final 2008	1.788.880	52.943.023	54.731.903	96,7%
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	Final 2008	212.190	0	212.190	0,0%
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP	Inicial 2008	31.514	3.709.933	3.741.446	99,2%
	Final 2008	18.398	712.353.589	712.371.987	100,0%

Fonte: Contas de Gerência das Entidades

(a) Valores sobre os quais não se dispõe de informação

A partir da análise dos resultados obtidos através do tratamento das respectivas contas de gerência, apresentam-se, de seguida, as observações para os SFA em incumprimento ou com outras situações relevantes:

- ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)

  O ICP-ANACOM é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com funções de assessoria ao Governo nas áreas de coordenação, tutela e planeamento do sector das comunicações, bem como a regulação, supervisão e representação desse sector nos termos do seu Estatuto, exercendo a sua acção sob a tutela do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.[1]

  Esta entidade encontra-se em situação de incumprimento da UTE ao manter as suas disponibilidades e aplicações fora do Tesouro. Segundo a conta de gerência, em 31-12-2008, encontravam-se aplicados a prazo € 91,6 milhões e depositados à ordem € 384,5 mil, dos quais apenas € 107,6 mil no IGCP.

[1] O Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, aprovou os estatutos do ICP-ANACOM.

O ICP-ANACOM entende que não se encontra sujeito ao cumprimento do princípio da UTE, por ser uma entidade administrativa independente enquadrada na lei quadro dos institutos públicos mas que goza de regime especial previsto nos respectivos Estatutos, com derrogação do regime comum dos institutos públicos. Nestes termos, defende que não se encontra abrangido pelo RTE, na medida em que o disposto nos seus Estatutos prevalece sobre o regime geral.

Em sentido contrário, a DGO considera que a lei quadro dos institutos públicos é aplicável ao ICP-ANACOM porque prevalece, inclusivamente, sobre leis de cariz especial como a que aprovou os seus Estatutos. A DGO entende, ainda, que não encontra nestes Estatutos qualquer especificidade que justifique a inaplicabilidade do RTE e do princípio e das regras da unidade de tesouraria ao referido instituto.[1]

Em contraditório, o ICP-ANACOM reiterou os argumentos referidos e que tinha invocado junto da DGO que, portanto, já os tinha ponderado no âmbito da decisão proferida.

Considerando que a DGO se pronunciou no sentido da aplicação do RTE ao ICP-ANACOM, encontram-se reunidas as condições para a subsequente promoção do procedimento junto da respectiva Tutela com vista a determinar ao referido instituto o cumprimento daquele regime, à semelhança da decisão adoptada para o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP.

- Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA)

A CGA é um instituto público, integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio.[2]

Em 2008, a CGA continuou sem cumprir o princípio da UTE e a manter a quase totalidade das suas disponibilidades e aplicações (98,3% no final do ano) depositadas na Caixa Geral de Depósitos (CGD).

A DGO entende que esta entidade se encontra *"dispensada da obrigatoriedade inerente à unidade de tesouraria do Estado, através do despacho do Senhor Secretário Estado do Orçamento exarado em 27-09-2002 sobre uma proposta do Conselho de Administração da CGA".*

Como esta situação e a sua fundamentação são recorrentes salienta-se, de novo, que o despacho do Secretário de Estado do Orçamento não pode excepcionar a CGA do cumprimento das normas do RTE, uma vez que estas normas consubstanciam a disciplina legislativa aplicável neste âmbito e prevalecem sobre o referido despacho, de acordo com o princípio constitucional da hierarquia das leis.

Considerando o enquadramento jurídico do RTE e as normas previstas na lei do OE e no diploma de execução orçamental que visam dar execução ao regime, bem como as posições que vêm sendo expressas pela DGO em relação a outras entidades, não se encontra fundamento legal para excepcionar a CGA do âmbito de aplicação do princípio da unidade de tesouraria.

[1] Parecer jurídico n.º 140/2005, de 06/09/2005, confirmado pela DGO em 07/09/2005.

[2] A Lei Orgânica da CGA foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 84/2007, de 29 de Março.

- Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP (IGFIJ)

  O IGFIJ é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, cuja missão consiste na gestão unificada dos recursos financeiros do Ministério da Justiça[1].

  Até Dezembro de 2008, o IGFIJ detinha a quase totalidade das suas disponibilidades e aplicações depositadas em instituições bancárias. Contudo, em 22-12-2008, por Despacho Conjunto do Ministro da Finanças e da Administração Pública e do Ministro da Justiça, foi determinado que o IGFIJ, em articulação com o IGCP, procedesse à transferência dos saldos das contas de depósitos autónomos na CGD para o Tesouro, sendo definida a data de 31-12-2008, para a concretização da transferência dos saldos.

  A conta de gerência remetida ao Tribunal regista € 587 milhões na "conta do Tesouro" repartidos por 7 contas, incluindo o depósito no valor de € 577,7 milhões na conta "IGFIJ - Depósitos Autónomos", e aplicações de € 95 milhões em CEDIC, perfazendo um total de € 681,5 milhões no Tesouro.

  Com base nos dados da conta de gerência, o IGFIJ, em 31-12-2008, tinha um IUTE (93,6%) superior ao da avaliação realizada pela DGO (85,3%).

- Assembleia da República

  A Assembleia da República é um órgão de soberania que, nos termos da Lei de Organização e Funcionamento dos respectivos Serviços (LOFAR) tem um regime financeiro privativo, sendo dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio[2].

  Segundo os dados da conta de gerência, em 31-12-2008 esta entidade detinha 43% dos seus fundos no Tesouro (na sua quase totalidade aplicados em CEDIC) pelo que, apesar de se manter em situação de incumprimento da UTE, apresenta uma evolução positiva face à situação no final do ano anterior.

- Fundo para as Relações Internacionais, IP (FRI)

  O FRI é um instituto público, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial que funciona sob a superintendência e tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros[3]. O FRI desenvolve a sua acção no exterior junto de representações diplomáticas e postos consulares, de modo a *"apoiar acções especiais de política externa, projectos de formação no âmbito da política de relações internacionais, a modernização dos serviços externos do MNE, acções de natureza social de apoio a agentes de relações internacionais e actividades destinadas às comunidades portuguesas".*

  A análise aos mapas entregues permitiu verificar que o preenchimento do formulário relativo ao Balanço na rubrica relativa a *"Conta no tesouro, depósitos em instituições financeiras e caixa"* e que distingue, por campos, o valor depositado no Tesouro e em outras instituições bancárias, foi executado de forma incorrecta uma vez que o respectivo valor se encontra agregado na conta 12 - "Depósitos em Inst. financeiras".

  O IUTE apurado de 77,6% foi calculado com base no mapa de síntese das reconciliações bancárias, que à data de 31-12-2008 apresentava a reconciliação de 119 contas, onde se destaca

[1] O Decreto-Lei n.º 128/2007, de 27 de Abril, aprovou a orgânica do IGFIJ, IP, tendo os respectivos estatutos sido aprovados pela Portaria n.º 519/2007, de 30 de Abril.

[2] Lei n.º 28/2003, de 30 de Julho.

[3] A Lei Orgânica do FRI foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 118/2007, de 27 de Abril, tendo os respectivos Estatutos sido aprovados pela Portaria n.º 508/2007, de 30 de Abril.

a conta no "Banco de Fomento" com € 5,2 milhões, existindo apenas uma única conta no IGCP, utilizada para a centralização dos fundos e a partir da qual realiza a despesa.

Apesar de, em 2008, o FRI não ter efectuado aplicações em CEDIC deteve entre 2007 e Maio de 2008, segundo os resultados da auditoria realizada pela IGF, uma média mensal de € 16,1 milhões em depósitos à ordem.

Refira-se que o saldo final detido fora do Tesouro, segundo a informação prestada pela DGO, encontra-se distribuído por contas em várias instituições financeiras e pelas caixas sediadas em diversos países onde existem consulados ou embaixadas impossibilitadas de enviar as suas receitas porque se situam em países cuja política monetária vigente não permite a transferência de divisas para o estrangeiro (inconvertibilidade da moeda).

Estas excepções e justificações foram aceites pela DGO para a situação de incumprimento da UTE pelo FRI.

- Administração Regional de Saúde do Norte, IP (ARSN)

  A ARSN é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial[1].

  Segundo os dados da conta de gerência, em 31-12-2008 a ARSN apenas detinha 76,3% dos seus fundos no Tesouro, pelo que se encontrava em situação de incumprimento da UTE.

  No contraditório e em síntese, a ARSN refere que: *"os Serviços Centrais desta ARS possuem (…) contas abertas em entidades bancárias privadas, necessárias ao Sistema de Pagamento a Convencionados"*.

- Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP (ARSLVT)

  A ARSLVT é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial[2].

  Em 31-12-2008, a ARSLVT detinha 96,7% dos seus fundos em 15 contas no Tesouro, de acordo com a síntese das reconciliações bancárias. No balancete analítico, apesar de fazer distinção entre contas no Tesouro e em instituições bancárias, esta entidade inscreveu a totalidade das disponibilidades (€ 54.731.903) na rubrica relativa a depósitos em instituições bancárias.

  No contraditório e em síntese, a ARSLVT, refere que: *"as contas bancárias apresentadas no balancete dos anos económicos de 2007 e 2008, que não estão no âmbito do IGCP, destinam-se à gestão do Sistema de Pagamento a Convencionados*".

[1] De acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 222/2007, de 29 de Maio, que aprovou a orgânica das Administrações Regionais de Saúde, IP.

[2] Idem nota 1.

- Manutenção Militar

  A Manutenção Militar é um estabelecimento fabril do Exército, organismo dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que tem por missão apoiar prioritariamente e em permanência o Exército, através de actividades de fabrico e apoio logístico, provendo às necessidades, designadamente, do abastecimento de géneros alimentares, combustíveis, expediente e impressos, e assegurando a manutenção e funcionamento das Messes Militares do Exército[1].

  Esta entidade procedeu à movimentação dos seus fundos através de contas em instituições bancárias. Saliente-se que no Relatório da avaliação do cumprimento da UTE, a DGO refere que esta entidade não dispõe de contas bancárias no IGCP invocando não se encontrar sujeita ao princípio da UTE, apesar dos Pareceres contrários emitidos pela DGO e pela DGTF.

  No contraditório, esta entidade informou que: *" (...) tem vindo a proceder à recolha de todos os elementos necessários à abertura das contas em apreço, Sede e suas Dependências*, e que *(...) foram efectuados diversos contactos com o IGCP".*

- Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento

  As Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento constituem um estabelecimento fabril do Exército, organismo dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que tem como finalidade, designadamente, a confecção, armazenamento e conservação de artigos de vestuário e calçado destinados às forças armadas.

  Esta entidade procedeu à movimentação dos seus fundos através de contas em 4 instituições bancárias. Saliente-se que no Relatório da avaliação do cumprimento da UTE, a DGO refere que esta entidade não dispõe de contas bancárias no IGCP invocando não se encontrar sujeita ao princípio da UTE, apesar dos Pareceres contrários emitidos pela DGO e pela DGTF. Considerando que a DGO e a DGTF já se pronunciaram no sentido da aplicação do RTE a estas entidades, encontram-se reunidas as condições para a adopção de uma posição pela respectiva Tutela.

  No contraditório, as OGFE referem terem procedido à abertura de uma conta bancária no IGCP destinada a efectuar alguns movimentos de receita e despesa. Porém, especificam ainda que: *"os empréstimos bancários (no valor de € 13.480.525,97) contraídos junto da banca comercial, bem como as obrigações daí decorrentes, impedem uma plena adesão em exclusivo ao RTE".*

- Oficinas Gerais de Material de Engenharia

  As Oficinas Gerais de Material de Engenharia constituem um estabelecimento fabril do Exército, organismo dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, a quem compete o fabrico e a manutenção de viaturas, armamento e equipamento industrial.

  Esta entidade procedeu à movimentação dos seus fundos através de contas em instituições bancárias. Saliente-se que no Relatório da avaliação do cumprimento da UTE, a DGO refere que esta entidade não dispõe de contas bancárias no IGCP invocando não se encontrar sujeita ao princípio da UTE, apesar dos Pareceres contrários emitidos pela DGO e pela DGTF.

[1] Os Estabelecimentos Fabris do Exército são unidades industriais e comerciais que se dedicam à produção de bens e prestação de serviços essenciais ao funcionamento das Forças Armadas. Os diplomas que enquadram e caracterizam os referidos Estabelecimentos Fabris são a Lei n.º 2020, de 19 de Março de 1947, o Decreto-Lei n.º 41892, de 3 de Outubro de 1958, o Decreto-Lei n.º 252/72, de 27 de Julho, o Decreto-Lei n.º 515/80, de 21 de Março e o Decreto-Lei n.º 61/2006, de 21 de Março.

No contraditório, as OGME afirmaram que: *"face ao parecer do Tribunal de Contas, (...) e à recomendação emitida de que os EFE devem observar o Regime de Tesouraria do Estado (RTE), as OGME dão, neste momento, cumprimento a essa recomendação, nomeadamente, na manutenção das suas disponibilidades junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, e na utilização do Homebanking na execução dos seus movimentos de tesouraria."*

8.3.5.2 – Instituições de Ensino Superior

As Instituições de Ensino Superior são pessoas colectivas de direito público que gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira.

Nos termos do respectivo regime jurídico, as IES podem depositar em qualquer instituição bancária todas as receitas que arrecadem, com excepção das dotações transferidas do OE e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo OE e as suas aplicações financeiras devem ser realizadas no Tesouro, salvo para um valor que não exceda 25 % do seu montante total.[1]

No quadro VIII.21 apresenta-se a situação dos saldos iniciais e finais de cada entidade em 2008.

Quadro VIII.21 – Situação das IES – 2008

(em euros)

Entidades	Saldos da Conta de Gerência	Fora do Tesouro	No Tesouro	Total
Instituto Superior Técnico	Inicial 2008	16.978.583	1.218.546	18.197.130
	Final 2008	20.890.215	0	20.890.215
Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto	Inicial 2008	15.235.375	0	15.235.375
	Final 2008	13.018.089	600.000	13.618.089
Universidade do Minho	Inicial 2008	14.150.895	170.590	14.321.485
	Final 2008	11.340.723	1.019.969	12.360.691
Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra	Inicial 2008	5.401.238	10.527.329	15.928.567
	Final 2008	5.369.070	9.701.804	15.070.874
Universidade de Évora	Inicial 2008	1.913.037	41.021	1.954.058
	Final 2008	3.186.677	-516.017	2.670.660
Universidade do Algarve	Inicial 2008	2.933.752	287.782	3.221.534
	Final 2008	2.818.768	1.075.986	3.894.754
Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	Inicial 2008	2.797.539	1.003.194	3.800.732
	Final 2008	637.474	1.027.046	1.664.521

Fonte: Contas de gerência de 2008, remetidas ao Tribunal de Contas

Apresentam-se de seguida as observações, por entidade, resultantes da análise dos resultados obtidos através das respectivas contas de gerência:

- Instituto Superior Técnico[2]

  Segundo a análise do Balanço, em 31-12-2008, esta entidade detinha € 20.890.215 depositados fora do Tesouro.

[1] Números 3 e 5 do artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

[2] Os estatutos do IST foram publicados no Diário da República, II Série, n.º 120, de 25 de Maio de 1990.

No contraditório, o IST afirma que os montantes fora do Tesouro são relativos a receitas próprias nos seguintes termos: *"conforme se pode constatar pela consulta dos mapas 7.1 e 7.2 da Conta de Gerência de 2008 (...) Nestes termos, o Instituto Superior Técnico cumpre integralmente com o Principio da Unidade da Tesouraria do Estado, tal como aplicável às instituições de ensino superior, por aplicação do respectivo Regime Jurídico."*.

- Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto[1]

  Segundo a conta de gerência, em 31-12-2008 esta entidade detinha € 13.018.089,91 depositados fora do Tesouro. Quanto à origem do saldo depositado fora do Tesouro, a demonstração dos fluxos de caixa, remetida com a conta de gerência, indica tratar-se de fundos provenientes do OE.

  No contraditório, esta Faculdade refere que os fundos fora do tesouro não são provenientes do OE. Note-se, porém, que o mapa da conta de gerência que discrimina o saldo da gerência por fonte de financiamento contém o registo de fundos depositados fora do Tesouro com origem no Estado (fonte de financiamento 311 e 312).

- Universidade do Minho[2]

  Segundo a conta de gerência, em 31-12-2008 esta entidade detinha € 11.340.723 depositados fora do Tesouro. Quanto à origem deste valor, a demonstração dos fluxos de caixa remetida com a conta de gerência indica tratar-se parcialmente de fundos provenientes do OE.

  No contraditório, a Universidade confirmou esta situação de incumprimento.

- Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra[3]

  Segundo a conta de gerência, em 31-12-2008 esta entidade detinha o montante de € 5.369.070 fora do Tesouro. De acordo com a informação prestada pela DGO esta entidade tem ainda € 500.000 aplicados em instituições bancárias e não tem aplicações no IGCP, encontrando-se assim em situação de incumprimento da UTE.

  No contraditório, a Faculdade confirma o valor relativo ao saldo inicial de 2008 e refere que: "à *data das Demonstrações Financeiras (31/12/2008) a Faculdade detinha duas aplicações financeiras de curto prazo "fora do tesouro" que totalizam o valor de 525.000€.",* e que "*todas as verbas oriundas do Orçamento de Estado, bem como o saldo de gerência do Orçamento de Estado, foram executadas através do IGCP".*

  Acrescenta ainda que durante a gerência de 2008 efectuou duas aplicações em CEDIC no total de € 12 milhões. Verificado este pressuposto, entende que: *"Para efeitos de verificação do cumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE), havia de ser considerado o saldo médio mensal da totalidade das aplicações financeiras de curto prazo que a Faculdade deteve ao longo da gerência de 2008 (...) Neste pressuposto, observa-se que foi realizado no Tesouro um valor que representa urna percentagem de 90,84% da totalidade das aplicações financeiras detidas, que configura o cumprimento da UTE."*

[1] Os estatutos desta instituição foram publicados no Diário da República, II Série, n.º 26, de 31 de Janeiro de 2001.

[2] Os estatutos desta entidade foram publicados no Diário da República, I Série, n.º 198, de 29 de Agosto de 1989.

[3] O Regulamento desta Universidade foi publicado no Diário da República, II Série, n.º 294, de 22 de Dezembro de 1997.

- Universidade de Évora[1]

  Esta Universidade não remeteu o balancete sintético nem o analítico, no descritivo da conta de gerência não faz a discriminação do valor depositado nas contas no Tesouro e apenas releva *"em depósito"* o valor total de € 2.670.659 em instituições bancárias.

  No contraditório e em síntese, esta Universidade referiu que "*As contas no Tesouro titularizadas pela Universidade de Évora respeitam na íntegra a Unidade de Tesouraria do Estado, sendo exclusivamente movimentadas por operações que cumpram tal desiderato."*

- Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa[2]

  Segundo a conta de gerência, em 31-12-2008 esta entidade detinha o montante de € 637.474 fora do Tesouro.

  No contraditório, esta Faculdade informou que: *"tem vindo progressivamente a promover o princípio da Unidade de Tesouraria, motivo pelo qual em 1/1/2008 os saldos bancários fora do Tesouro representavam 73% do saldo bancário àquela data. Da passagem progressiva para o cumprimento do Principio da Unidade de Tesouraria resultou que em 31/12/2008, 62% dos saldos residiam no Tesouro em detrimento de 38% que estavam noutras Instituições Financeiras."*

8.3.5.3 – Serviços Integrados e Entidades Públicas Empresariais

A análise das contas de gerência remetidas ao Tribunal revelou ainda situações de incumprimento do princípio da unidade de tesouraria por parte de Serviços Integrados (SI) e de Entidades Públicas Empresariais (EPE).

Referem-se de seguida as situações dos SI com fundos fora do Tesouro de valor mais elevado.

Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional é um órgão de soberania, dotado de autonomia administrativa e dispõe de orçamento próprio, inscrito nos Encargos Gerais da Nação do Orçamento do Estado[3].

O Tribunal Constitucional registou na sua conta de gerência, sob a designação *"em depósito"*, o montante de € 2.234.911,27, valor que se encontra certificado pela Caixa Geral de Depósitos como depositado à ordem em 31-12-2008.

No contraditório, o Conselho Administrativo do Tribunal Constitucional confirma o depósito das receitas próprias na Caixa Geral de Depósitos.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é um serviço de segurança, dependente do Ministério da Administração Interna, com autonomia administrativa, e que tem por objectivos, designadamente, controlar a circulação de pessoas nas fronteiras e a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional[4].

[1] Os estatutos desta Universidade foram publicados no Diário da República, II Série, n.º 9, de 29 de Janeiro de 2007.
[2] Os estatutos desta Universidade foram publicados no Diário da República, II Série, n.º 26, de 6 Fevereiro de 2009.
[3] A Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, regula a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.
[4] O Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, aprovou a orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Segundo a conta de gerência, em 31-12-2008, o SEF detinha fora do Tesouro € 1.991.895, encontrando-se os registos relativos a depósitos bancários acompanhados das correspondentes certidões.

No contraditório, o SEF esclareceu que a manutenção de depósitos fora do tesouro se devia à movimentação de fundos em três contas na Caixa Geral de Depósitos destinadas a situações específicas: uma conta de depósito de receitas cobradas pela aplicação a cidadãos estrangeiros de taxas e contra-ordenações (cujo saldo é transferido para o Tesouro quinzenalmente); uma conta para pagamento de garantias de repatriamento; e uma conta para constituição do fundo de maneio.

Polícia de Segurança Pública

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é um serviço de segurança pública, dependente do membro do Governo responsável pela administração interna, dotado de autonomia administrativa e que tem por funções, designadamente, defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos[1].

Atendendo à conta de gerência, em 31-12-2008, a totalidade das disponibilidades e aplicações da PSP, no valor de € 8.154.099,00, encontravam-se depositadas na Caixa Geral de Depósitos.

No contraditório, esta entidade confirma os valores depositados na Caixa Geral de Depósitos e informa que os valores pertenciam ao Fundo de Fardamento, já extinto, e aos depósitos de serviços remunerados, que a partir de 1 de Janeiro de 2009 passaram a integrar a conta no Tesouro. Refere ainda que aguarda *"a criação de novos acessos ao Homebanking"* por parte do IGCP.

Relativamente às EPE, referem-se de seguida as duas que, de acordo com os dados das respectivas contas de gerência, detinham fundos fora do Tesouro de valor mais elevado.

O Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, aprovou o regime jurídico e os estatutos para as várias unidades de saúde com a natureza de entidades públicas empresariais, sejam hospitais sejam centros hospitalares, gerais ou especializados.

Os hospitais EPE são pessoas colectivas de direito público de natureza empresarial dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial[2].

Os hospitais EPE têm por objecto principal a prestação de cuidados de saúde à população, designadamente aos beneficiários do Serviço Nacional de Saúde e aos beneficiários dos subsistemas de saúde, ou de entidades externas que com ele contratualizem a prestação de cuidados de saúde, e a todos os cidadãos em geral.

Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE

Segundo os dados remetidos ao Tribunal, em 31-12-2008 esta entidade detinha fora do Tesouro € 23.905.610,76 repartidos entre caixa (€ 4.756,17) e depósitos em instituições bancárias (€ 23.900.854,59).

[1] A Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, aprovou a organização e funcionamento da Polícia de Segurança Pública.

[2] Nos termos do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e do artigo 18.º do anexo da Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro.

No contraditório, esta entidade informou que no *"IGCP não estavam disponíveis alguns serviços indispensáveis para uma boa gestão corrente de tesouraria (...)"* e que *"procedeu à subscrição de unidades de participação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS".*

Hospital de São Sebastião, EPE

O Hospital São Sebastião, EPE, através do Decreto-lei nº 27/2009, de 27 de Janeiro, foi integrado no Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, EPE.

Segundo os dados remetidos ao Tribunal, em 31-12-2008 esta entidade detinha fora do Tesouro € 385.534,46 repartidos entre caixa (€ 1.013,24) e depósitos em instituições bancárias (€ 384.521,22).

No contraditório, esta EPE confirmou os valores mas esclareceu que *"na rubrica Depósitos em Instituições Financeiras estão incluídos os valores depositados no IGCP, sendo que apenas uma pequena parte (2,37%) estava depositado noutras Instituições Bancárias"*.

De acordo com a informação prestada esta entidade detinha, em 31-12-2008, no Tesouro € 15.815.583,42, dos quais € 14 milhões aplicados em CEDIC.

Na sequência destes esclarecimentos conclui-se que a EPE encontrava-se a cumprir o princípio da unidade da tesouraria do Estado.

Em sede de contraditório sobre o presente capítulo, o Ministro das Finanças informou não ter *"considerações a acrescentar aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pelos serviços deste Ministério"*. Contudo, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças não se pronunciou nesta sede, não tendo sido exercido qualquer contraditório quanto à avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria pelas entidades públicas empresariais.

CAPÍTULO IX

Operações de Encerramento da Conta

IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

9.1 – Operações

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado (CGE) são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), no exercício de competências legais[1] próprias, e têm por finalidade regularizar um conjunto de situações específicas com impacto na execução do Orçamento do Subsector Estado (serviços integrados) e assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada Orçamento do Estado.

No âmbito das operações de encerramento da CGE de 2008 foram efectuadas regularizações referentes aos excessos de receita de multi-imposto e ao acerto das necessidades brutas de financiamento (passivos financeiros).

Face às suas competências, a DGO é também responsável pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da CGE.

Assim sendo, o Tribunal de Contas entende que, na parte da execução do Orçamento do Estado que é registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), deve caber à DGO a contabilização das operações de encerramento da CGE, das operações de compensação das de encerramento da CGE anterior e das operações que, constituindo excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização, tenham impacto orçamental na Receita do Estado como é, por exemplo, o caso de operações resultantes da utilização do período complementar de execução orçamental.

Relativamente às operações de carácter excepcional, o Tribunal considera ainda que o facto de serem assumidas pela DGO, não só salvaguarda o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas, como vem suprir uma lacuna importante na informação sobre as mesmas através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional, por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

Em 2008 e no sentido das recomendações que têm vindo a ser formuladas pelo Tribunal, a DGO assumiu, pela segunda vez, o registo das operações de encerramento da CGE e, pela primeira vez, o registo no SGR das operações de compensação das de encerramento da CGE anterior[2].

Através destas operações de compensação contabilizou-se, por dedução, o valor das reposições cuja cobrança tinha sido transferida para o ano anterior[3] e, por acréscimo, o valor dos excessos da receita de multi-imposto transitados do ano anterior.

Quanto às reposições (identificadas no quadro IX.1) é de salientar que o seu registo foi antecipado para o ano das despesas a repor (2007), como reposições abatidas nos pagamentos, quando no ano da sua efectiva cobrança (2008) constituíam reposições não abatidas nos pagamentos e, portanto, receitas do Estado que, devido à referida antecipação, se tornou necessário eliminar.

[1] Atribuídas pelo disposto no Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e no Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.

[2] Até 2008, estas operações eram registadas pela entidade responsável pela gestão da Tesouraria do Estado.

[3] No encerramento da CGE de 2008 não foi efectuada qualquer antecipação de reposições cobradas em 2009.

Quadro IX.1 – Reposições cobradas em 2008 mas antecipadas a 2007

(em euros)

Organismos	Valor
Exército - Forças Nacionais Destacadas (Ministério da Defesa Nacional)	600.000,00
Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Regional e das Pescas)	109.776,81
Direcção-Geral dos Recursos Florestais (Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Regional e das Pescas)	330,58
Total	**710.107,39**

Fonte: CGE e SGR

Analisados os registos verifica-se que a data-valor dos lançamentos efectuados pela DGO para deduzir o valor destas reposições à Receita de 2008 não é a correcta, na medida em que a data considerada foi 30 de Maio de 2008 quando deveria ser a da cobrança das reposições em causa (em Fevereiro).

Para além disso, verifica-se que a reposição afecta ao Ministério da Defesa Nacional, no valor de € 0,6 milhões, cobrada em 13 e registada em 14 de Fevereiro de 2008 como reposição não abatida nos pagamentos, veio a ser objecto de reclassificação como reposição abatida nos pagamentos, em 10 de Abril de 2008. Ora, ou esta reclassificação é incorrecta ou a antecipação desta reposição foi indevida, na medida em que, como antes referido, se esta reposição passou, por via da sua antecipação, a abatida nos pagamentos de 2007, no ano seguinte teria necessariamente de ser reposição não abatida.

A DGO sobre esta matéria referiu, em sede de contraditório, o seguinte:

> *"Reconhecemos que a data-valor da operação de compensação da de encerramento da CGE de 2007 (antecipação de reposições) deveria ter sido a data da cobrança da guia em causa. Assim, a DGO procurará evitar que esta situação se repita. Quanto à reclassificação da guia de reposição em causa, de não abatida para abatida, inicialmente bem contabilizada, foi o serviço que incorrectamente tomou a iniciativa de solicitar ao Instituto de Gestão de Crédito Público (IGCP) o seu estorno, pelo que não se pediu novamente o seu estorno para "Reposições não abatidas nos pagamentos", tendo a DGO optado por efectuar o abate à receita na rubrica onde a cobrança se encontrava registada."*

Quanto aos excessos da receita de multi-imposto é de salientar que correspondem a valores entregues a mais e a restituir aos sujeitos passivos não constituindo, por isso, receitas do Estado. Entende a DGO que estes excessos não devem ficar registados no SGR (ainda que classificados no Capítulo 17 como operações extra-orçamentais), pelo que o saldo existente no final de cada ano é transferido para a conta de operações de regularização da escrita orçamental, na Tesouraria do Estado. No ano seguinte, processa-se a transferência do mesmo valor em sentido contrário, ou seja, o valor do saldo é acrescido ao SGR tendo em vista a sua posterior restituição aos sujeitos passivos.

Assim, relativamente aos excessos da receita de multi-imposto, a DGO registou o acréscimo de € 4,4 milhões, com data-valor de 14 de Maio de 2008. Note-se que a data-valor a considerar deveria ter sido 1 de Janeiro deste ano, pois como já referido, esta operação destina-se à transição de receitas cobradas em excesso no ano anterior.

A DGO, em contraditório, afirmou concordar com as observações do Tribunal, acrescentando que irá procurar *"(...) que em outras operações idênticas seja considerada a data-valor da entrada dos fundos na tesouraria do Estado, do início do ano económico ou outra mais adequada, consoante a natureza da operação"*.

Quanto às operações de encerramento da CGE de 2008 é de referir que, através destas operações, contabilizou-se, por dedução, o valor dos excessos da receita de multi-imposto a transitar para o ano seguinte (da forma previamente descrita) e o valor do acerto final dos passivos financeiros.

Note-se que, pela primeira vez e no sentido de recomendações do Tribunal, a DGO contabilizou passivos financeiros antes da data prevista no regime da Tesouraria do Estado para encerramento da respectiva contabilidade (15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência) pelo que, para efeito do encerramento da CGE, apenas teve de proceder ao acerto final do valor da receita não efectiva.

Quanto ao valor do saldo dos excessos de receita de multi-imposto (€ 3,6 milhões) é de referir que foi abatido no SGR, em 22 de Abril de 2009, com data-valor de 31 de Dezembro de 2008.

A análise do registo pela DGO do acerto das necessidades brutas de financiamento (passivos financeiros) requer um conjunto de considerações prévias, uma vez que esta operação constitui uma alteração relevante face ao processo de contabilização do ano anterior.

Até 2008, a prática que vinha sendo seguida era a de efectuar o registo das receitas orçamentais não efectivas pela sua totalidade, com data-valor de 31 de Dezembro de cada ano e através da última das operações orçamentais de encerramento da respectiva Conta, a qual não era executada antes do mês de Maio do ano seguinte.

Note-se que, como é evidente, os empréstimos necessários à execução do Orçamento do Estado são contraídos, desde que o ano se inicia, em função dessa necessidade e dos critérios de gestão da Dívida Pública.

O produto desses empréstimos fica registado em contas extra-orçamentais, criadas para o efeito na classe de terceiros da Contabilidade da Tesouraria do Estado (CTE), até ser transferido para Receita do Estado através da operação de encerramento previamente referida. Saliente-se que, desta forma, o registo orçamental da amortização de passivos financeiros de curto prazo antecede o da respectiva emissão, o que não faz sentido.

Os princípios e regras orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento Orçamental devem ser respeitados na execução do Orçamento do Estado (OE), importando agora destacar a regra da universalidade definida no n.º 1 do artigo 5.º que determina que o OE compreende todas as receitas dos serviços integrados, e a regra do equilíbrio definido no artigo 9.º da mesma Lei que impõe a previsão do montante de receitas necessário para cobrir todas as despesas.

Da conjugação destas disposições resulta claro que uma imagem verdadeira e apropriada da execução do OE, segundo a óptica da Contabilidade Pública ou de caixa, deve, a cada momento, relevar o recebimento de todas as receitas (efectivas e não efectivas) necessárias para cobrir todas as despesas (efectivas e não efectivas) que já foram pagas.

Por fazerem parte das receitas orçamentais dos serviços integrados, os Passivos Financeiros estão também sujeitos ao regime de contabilização das receitas do Estado e, nessa medida, devem ser objecto de validação financeira e consequente registo nas contas de Receita do Estado, bem como de validação económica e consequente registo no SGR, com a data-valor dos fluxos financeiros que lhes deram origem e que, neste caso, correspondem à data das entradas de fundos relativas ao produto dos empréstimos contraídos para efeito da execução do OE.

Para além de não contribuir para a clareza e transparência das contas orçamentais, o procedimento que tem vindo a ser aplicado para contabilizar Passivos Financeiros contraria o disposto, sobre a data-valor da cobrança escritural, no n.º 14 do artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho e os prazos de contabilização previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Nestas circunstâncias, o Tribunal tem defendido que as receitas de passivos financeiros devem passar a ser objecto de contabilização tempestiva o que, neste caso específico, também implica que sejam registadas com data-valor igual ou anterior à das despesas orçamentais cujo pagamento se destinam a financiar. Para assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada Orçamento do Estado bastará efectuar o necessário e residual acerto através da última operação orçamental para encerramento da CGE, por contrapartida de uma conta extra-orçamental criada para o efeito, devendo esta operação ser compensada na execução orçamental do ano seguinte.

Relativamente ao processo de contabilização da Receita de 2008, a DGO registou, em 11 de Fevereiro de 2009, passivos financeiros no valor de € 92.000,1 milhões, com data-valor de 31 de Dezembro de 2008, valor ao qual vieram a ser deduzidos € 6,7 milhões, em 13 de Fevereiro de 2009. Por sua vez, o valor remanescente (€ 91.993,5 milhões) veio a ser objecto de acerto final (através de operação de encerramento da CGE) em 22 de Abril de 2009, com nova dedução de € 6,7 milhões.

O Tribunal não pode deixar de assinalar este progresso que, contudo, não significa que a situação previamente reportada tenha sido resolvida, não só porque a data-valor considerada não é a correcta, uma vez que a totalidade dos passivos financeiros não foi efectivamente recebida em 31 de Dezembro de 2008 mas no decurso deste ano, mas também pelo facto de ter sido indevidamente utilizada a operação de cobrança por pagamento voluntário, quando apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas do Tesouro.

A DGO informou que, para o ano de 2009, o apuramento e contabilização dos passivos financeiros já está a processar-se mensalmente e com recurso à operação de execução cobrança escritural.

Face ao exposto, é de salientar que a conversão das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados em receita não efectiva (passivos financeiros), no valor de € 91.986,8 milhões, não foi efectuada como operação de encerramento da CGE. Atendendo à nova forma de contabilização dos passivos financeiros, em 2008, a operação de encerramento efectuada neste âmbito pela DGO cingiu-se ao registo do acerto final de € 6,7 milhões, em 22 de Abril de 2009.

O valor das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados convertidas em receita não efectiva resultou do produto de empréstimos obtidos:

- em 2007, no valor de € 601,6 milhões;
- em 2008, no valor de € 90.173,8 milhões;
- no período complementar da receita de 2008, no valor de € 1.211,4 milhões.

A conversão em Receita de 2008, do produto de empréstimos só entrado na Tesouraria do Estado em 2009, foi efectuada ao abrigo do período complementar da receita estabelecido pelo n.º 6 do artigo 9.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2008 (Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março) que permitiu a efectivação, até 19 de Janeiro de 2009, dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2008.

Os quadros seguintes resumem a intervenção da DGO na contabilização da Receita de 2008, não só através do SGR (Quadro IX.2) como também pela correspondente movimentação na CTE (Quadro IX.3), identificando-se cada operação como relativa à Compensação (C) das operações de encerramento da CGE anterior, ao Encerramento (E) da CGE ou de Outro (O) tipo.

Quadro IX.2 – Operações da DGO no SGR

(em euros)

Classificação Económica	Tipo de Operação	Data de Registo	Data-Valor	Valor
Receita do Estado				
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	C	13-01-2009	30-05-2008	-600.000,00
Passivos Financeiros	O	11-02-2009	31-12-2008	92.000.141.425,45
Passivos Financeiros	O	13-02-2009	31-12-2008	-6.651.355,91
Passivos Financeiros	E	22-04-2009	31-12-2008	-6.673.558,42
Operações Extra-Orçamentais				
Reposições Abatidas nos Pagamentos	C	13-01-2009	30-05-2008	-110.107,39
Receitas de Multi-imposto	C	14-05-2008	14-05-2008	4.380.569,21
Receitas de Multi-imposto	E	22-04-2009	31-12-2008	-3.628.691,30
Total				**91.986.858.281,64**

Fonte: SGR.

Quadro IX.3 – Operações da DGO na CTE

(em euros)

N.º Conta	Designação da Conta	Operação	Tipo de Operação	Data de Registo	Data-Valor	Débito	Crédito
02	**Terceiros**					**93.215.940.158,75**	**1.229.081.877,09**
0233006	Operações Regularização da Escrita Orçamental	Multi-imposto	C	13-05-2008	13-05-2008	4.380.569,21	
		Reposições	C	19-01-2009	31-12-2008		710.107,39
		Multi-imposto	E	22-04-2009	31-12-2008		3.628.691,30
0254033	Produto de Empréstimos em 2007	Passivos Financeiros	O	12-02-2009	31-12-2008	601.576.946,81	
0254034	Produto de Empréstimos em 2008	Passivos Financeiros	O	12-02-2009	31-12-2008	91.398.564.478,64	1.224.743.078,42
0254036	Produto. de Empréstimos no Período Complementar de 2008	Passivos Financeiros	O	12-02-2009	31-12-2008	1.224.743.078,42	
			O	13-02-2009	31-12-2008	-6.651.355,91	
			E	22-04-2009	31-12-2008	-6.673.558,42	
04	**Receita do Estado**						**91.986.858.281,64**
04141	DGO – Movimentos de encerramento da CGE	Multi-imposto	C	13-05-2008	13-05-2008		4.380.569,21
		Reposições	C	19-01-2009	31-12-2008		-710.107,39
		Passivos Financeiros	O	12-02-2009	31-12-2008		92.000.141.425,45
		Passivos Financeiros	O	13-02-2009	31-12-2008		-6.651.355,91
		Passivos Financeiros	E	22-04-2009	31-12-2008		-6.673.558,42
		Multi-imposto	E	22-04-2009	31-12-2008		-3.628.691,30
Total						**93.215.940.158,75**	**93.215.940.158,75**

Fonte: CTE

Como se observa no Quadro IX.3, o impacto destas operações na Receita do Estado é integralmente registado na conta com a designação "DGO – Movimentos de encerramento da CGE", apesar de não se tratar apenas de operações de encerramento da CGE, mas também de operações de compensação das operações de encerramento da CGE anterior e de outras operações efectuadas pela DGO.

O Tribunal considera que a discriminação das operações da responsabilidade da DGO na CTE representaria um ganho de eficácia e transparência para o processo de contabilização e controlo da Receita do Estado, uma vez que a autonomização dos diferentes tipos de operações permitiria evidenciar se o impacto orçamental das operações de encerramento (E) de cada CGE foi devidamente compensado pelo das respectivas operações de compensação (C).

Note-se que, para o efeito, às operações de compensação da CGE de 2008 a registar pela DGO, no SGR de 2009, deverá corresponder o acréscimo do valor dos excessos da receita de multi-imposto a transitar do ano anterior (€ 3.628.691,30) e do acerto final dos passivos financeiros (€ 6.673.558,42).

9.2 – Saldos

a) Em receitas por cobrar

No quadro IX.4 são discriminados, por capítulo da classificação económica, os valores relativos a receitas por cobrar em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2008, apresentados na CGE, bem como a variação dos saldos resultante da execução orçamental e a respectiva taxa de variação.

Quadro IX.4 – Evolução da receita do Estado por cobrar em 2008

(em euros)

Classificação Económica	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Taxa de variação (%)
Receitas Correntes	5.723.788.254,50	1.361.419.911,86	7.085.208.166,36	23,8
Impostos Directos	2.338.853.725,40	506.841.103,20	2.845.694.828,60	21,7
Impostos Indirectos	3.162.396.149,91	786.348.087,02	3.948.744.236,93	24,9
Taxas, Multas e Outras Penalidades	222.394.528,24	68.241.310,95	290.635.839,19	30,7
Venda de Bens e Serviços Correntes	143.850,95	-10.589,38	133.261,57	-30,5
Receitas de Capital	778,08	-54,82	723,26	-7,0
Transferências	778,08	-54,82	723,26	-7,0
Recursos Próprios Comunitários	10.840.815,38	1.539.022,96	12.379.838,34	14,4
Total	**5.734.629.973,12**	**1.362.958.754,78**	**7.097.588.727,90**	**23,8**

Fonte: CGE e SGR.

Os valores inscritos no quadro revelam um acréscimo muito significativo no saldo de encerramento face ao de abertura, no valor de € 1.363,0 milhões, o que representa um crescimento de 23,8% face ao apurado no final de 2007.

Como se evidencia no quadro IX.4, este acréscimo deve-se essencialmente ao aumento do saldo das receitas por cobrar dos impostos indirectos em € 786,4 milhões (+24,9%) e dos impostos directos em € 506,8 milhões (+21,7%).

O crescimento verificado nos impostos directos contraria a tendência de redução do saldo que se verificava desde 2006 (-12,4% em 2006 e -0,1% em 2007).

No caso dos impostos indirectos, o saldo já tinha registado um acréscimo em 2007, no valor de € 332,6 milhões, montante que, ainda assim, representa menos de metade do acréscimo verificado em 2008.

No Relatório da CGE, a DGO salienta o crescimento dos saldos das receitas fiscais por cobrar, designadamente:

- os saldos por cobrar das receitas de IVA que representam cerca de 91,1% das dívidas respeitantes aos impostos indirectos e a mais de metade do conjunto das receitas fiscais (cerca de 52%);
- os valores por cobrar do Imposto do Selo, não só pelo montante envolvido (€ 246,8 milhões), como pelo facto de registarem uma variação em 2008, superior a 200%.

No âmbito da análise dos resultados globais da CGE[1], o Tribunal apurou, junto da DGCI, que o aumento do saldo de liquidação do imposto do selo ficou a dever-se ao facto de não terem sido emitidas as certidões de dívida de todas as liquidações, cujo prazo de pagamento voluntário tinha já decorrido, uma vez que os serviços da DGCI detectaram erros com impacto muito significativo no valor liquidado.

Analisados os saldos de liquidação das receitas administradas pela DGCI por balcão[2], verifica-se que o crescimento do saldo de encerramento da CGE resulta essencialmente de um aumento muito expressivo da dívida executiva. Uma outra razão que justifica o aumento deste saldo foi a de, no ano em análise, já não terem ocorrido substituições de créditos que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003[3], o que, em anos anteriores, permitiu atenuar de forma significativa o crescimento deste saldo.

Para além disso, verifica-se também que o saldo das dívidas em execução fiscal se encontra sobrevalorizado em € 301,7 milhões[4], valor que corresponde às dívidas não cedidas que foram declaradas prescritas e que não teve qualquer reflexo na contabilização da Receita do Estado, uma vez que não deu origem a qualquer registo no SGR.

A DGO refere, no Relatório da CGE, que a extinção de dívidas pode ocorrer por via da cobrança, por dação em pagamento, por confusão, por perdão e amnistia, conversão de créditos em capital, por prescrição ou por garantia de depósito. No entanto, considera a DGO que, sendo a CGE elaborada numa óptica de caixa, os valores apresentados para os saldos apenas reflectem a extinção da dívida por via da cobrança, ainda que admita a possibilidade das outras formas de extinção da dívida, ou algumas delas, estarem a influenciar a operação de execução anulação de liquidação.

O Tribunal discorda desta posição e reafirma a importância da correcta determinação dos saldos para assegurar a fiabilidade do processo de contabilização da Receita do Estado.

O argumento de que a CGE é elaborada numa óptica de caixa não pode justificar incorrecções na determinação dos saldos nem tão pouco que não sejam objecto de contabilização todas as formas de extinção de dívida, ainda que sem contrapartida em fluxos financeiros.

---

[1] Ponto 2.4 do Capítulo II do presente Parecer.

[2] Quadro II.16 do Ponto 2.4 do Capítulo II.

[3] Nos termos contratuais, só era possível efectuar substituições de créditos até ao dia 20 de Junho de 2007.

[4] Do Relatório da Conta Geral do Estado consta que, no ano de 2008, foram declaradas prescrições no valor de € 1.400,4 milhões. O Tribunal apurou junto do Ministério das Finanças que este valor contempla € 1.098,7 milhões referentes a dívidas objecto de cessão, pelo que se conclui que foram declaradas prescritas dívidas não cedidas no valor de € 301,7 milhões.

O Tribunal tem alertado de forma recorrente para o facto de o saldo de encerramento da CGE não expressar, como deveria, o valor das receitas orçamentais por cobrar.

É de salientar que a justificação da DGO, que só vem reforçar a posição do Tribunal, não se encontra em conformidade com o regime legal de contabilização das receitas do Estado, designadamente no que respeita às Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, que:

- prevêem expressamente as operações de execução referentes às formas de extinção da dívida sem contrapartida em fluxos financeiros (artigo 1.º, n.º 1.2.3) bem como a respectiva data-valor a considerar (artigo 7.º);
- estabelecem que todos os factos com relevância contabilística são registados em tempo oportuno, cronologicamente, pelos respectivos valores, sem que possam existir vazios, saltos ou lacunas na informação (artigo 2.º, n.º1);
- determinam a interligação dos sistemas próprios de administração das receitas ao SGR (artigo 3.º, n.º 3), na medida em que a extinção de uma dívida fiscal, qualquer que tenha sido a forma, registada nos sistemas próprios da DGCI terá que ter reflexo na contabilização da receita do Estado.

No âmbito do contraditório, a DGO, contrariamente ao que consta do Relatório da Conta, veio afirmar que concorda com *"(...) o facto de que as dívidas declaradas prescritas deveriam ter dado origem a registos no SGR, até porque a operação de execução de "Extinção por prescrição", que anteriormente já constava das instruções contabilísticas que anualmente eram enviadas aos serviços administradores e/ou contabilizadores da receita do Estado, está contemplada na nossa circular n.º 1344, série A, de 29 de Outubro de 2008".*

O Tribunal reconhece o empenho com que a DGO tem vindo a dar cumprimento às suas recomendações, designadamente no que diz respeito às operações de encerramento.

No entanto, tendo em conta que as disposições do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, que atribui à DGO *"(...) a função de coordenação das operações e a centralização da informação contabilística relativa às receitas, bem como o oportuno fornecimento de suportes de informação uniformes e adequados, garantindo desta forma a fidedignidade dos registos na elaboração das contas do Estado"*, o Tribunal não pode deixar de considerar que as funções conferidas à DGO, pelo regime de contabilização das receitas do Estado, são mais abrangentes e justificam uma acção mais interventiva no processo de contabilização e controlo da receita do Estado.

Esta acção visaria assegurar, designadamente:

- a coerência da globalidade da informação prestada pelas entidades intervenientes no processo de contabilização assegurando-se, entre outros aspectos, que a informação constante do relatório da Conta e dos elementos informativos é coerente com os valores contabilizados no SGR, evitando-se situações como a verificada para as prescrições, cujo valor indicado pela DGCI, não deu origem a qualquer registo no SGR;
- a definição de regras claras de utilização do SGR, nomeadamente no que respeita às várias vertentes e módulos do sistema, às regras de contabilização, à definição do âmbito e aplicação de cada operação de execução;

- a implementação de mecanismos de controlo que, sem prejuízo da responsabilidade de validação da informação que cabe às entidades administradoras, permitiria a identificação de erros como o da existência de saldos em balcões destinados ao registo de autoliquidações;
- uma correcta utilização do sistema por parte das entidades administradoras por forma a garantir a fidedignidade dos registos.

Recorde-se que o IGCP, por ter efectuado os lançamentos com recurso a uma operação de execução incorrecta, em vez de recorrer ao procedimento estabelecido que consiste na correcção dos mesmos por estorno, solicitou ao Instituto de Informática a anulação dos primeiros 98 registos efectuados no SGR no ano de 2008.

Tratando-se de uma situação que infringe o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, que determina expressamente que não podem existir vazios, saltos ou lacunas na informação, esta ocorrência deveria ter justificado a intervenção da DGO.

b) Em disponibilidades e em aplicações

Quadro IX.5 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2008

(em euros)

Designação	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Taxa de variação (%)
Disponibilidades	**1.411.947.726,57**	**-96.509.260,62**	**1.315.438.465,95**	**-6,8**
Caixas do Tesouro	831.777.091,37	-115.854.672,59	715.922.418,78	-13,9
Caixas da DGAIEC	263.108.190,91	38.466.999,92	301.575.190,83	14,6
Caixas da DGCI	249.089.657,47	-46.511.450,48	202.578.206,99	-18,7
CTT – Correios de Portugal	301.589.660,20	-114.484.552,12	187.105.108,08	-38,0
SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços	17.972.385,09	6.543.293,38	24.515.678,47	36,4
IRN – Instituto dos Registos e Notariado	17.197,70	131.036,71	148.234,41	761,9
Depósitos no País	550.471.705,93	27.969.934,31	578.441.640,24	5,1
Conta única de liquidação no Banco de Portugal	5,19	-0,13	5,06	-2,5
Contas Recebedoras das Caixas da DGAIEC	165.314.793,24	-48.465.672,02	116.849.121,22	-29,3
Contas Recebedoras das Caixas da DGCI	271.153.865,42	61.757.029,34	332.910.894,76	22,8
Contas Recebedoras de DUC	90.870.431,45	28.050.539,27	118.920.970,72	30,9
Outras Contas Recebedoras do Tesouro	3.807.238,10	-1.012.065,91	2.795.172,19	-26,6
Depósitos de SFA em Instituições de Crédito	19.325.372,53	-12.359.896,24	6.965.476,29	-64,0
Depósitos no Estrangeiro	29.132.090,10	-8.486.688,33	20.645.401,77	-29,1
Bancos	24.574.379,97	-7.941.055,69	16.633.324,28	-32,3
Outros Depósitos – Serviços Externos do MNE	4.557.710,13	-545.632,64	4.012.077,49	-12,0
Cheques a Cobrar	566.839,17	-137.834,01	429.005,16	-24,3
Aplicações	**977.403.102,37**	**469.752.217,81**	**1.447.155.320,18**	**48,1**
Total	**2.389.350.828,94**	**373.242.957,19**	**2.762.593.786,13**	**15,6**

Fonte: CTE

O saldo de encerramento da CGE constituído pelas disponibilidades nas caixas e contas bancárias do Tesouro e pelas aplicações efectuadas em instituições de crédito no País foi de € 2.762,6 milhões conforme se pode verificar no quadro acima exposto. Este saldo é resultante da movimentação registada na primeira classe das contas do Tesouro como resultado de operações orçamentais (por contrapartida de contas de receitas e despesas dos serviços integrados do Subsector Estado), de operações extra-orçamentais (por contrapartida de contas de terceiros e de resultados de operações

financeiras) e ainda dos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e contas de aplicações.

No quadro são ainda discriminados os valores relativos às disponibilidades e aplicações do Tesouro em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2008 apresentados na Conta Geral do Estado e provenientes da Contabilidade da Tesouraria do Estado, bem como a variação dos saldos resultante da movimentação verificada nesse ano. Os valores inscritos neste quadro revelam que o acréscimo de € 373,2 milhões (15,6%), pese embora o decréscimo das Disponibilidades em € 96,5 milhões (-6,8%), resultam do aumento das Aplicações em € 469,8 milhões (48,1%).

Refira-se ainda que, enquanto a maior parte do saldo de abertura era constituída por disponibilidades (€ 1.411,9 milhões e 59,1% do total), a maior parte do saldo de encerramento encontra-se afecto a aplicações (€ 1.447,2 milhões e 52,4% do total).

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial

X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

10.1 –Considerações gerais

No parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar *"os fluxos financeiros entre o OE e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações"*[1]. A análise feita no presente Parecer circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, se dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da concessão de apoios, da regularização de responsabilidades, da dívida garantida e do património financeiro, bem como de solicitações pontuais a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências a favor de empresas pertencentes ao sector público empresarial (SPE).

Tal como tem sido referido em Pareceres anteriores, o classificador económico das despesas públicas[2], agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do anterior classificador, embora essa distinção continue a ser seguida em relação às sociedades não financeiras, retirando coerência a este classificador. Assim, o Tribunal volta a recomendar que aquele diploma seja objecto de intervenção legislativa, de forma a ser colmatada a lacuna existente, que inviabiliza o apuramento do montante global dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE.

Refira-se por último, que o Governo mais uma vez não incluiu na Proposta de Lei n.º 162/X (Orçamento do Estado para 2008), elementos informativos sobre as *"transferências orçamentais para as empresas públicas …"*, contrariamente ao disposto na Lei do enquadramento orçamental[3], não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, confirma a lacuna da Proposta de Lei acima referida.

10.2 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 12 (Vol.II-tomo I), evidencia como fluxos para entidades do SPE as despesas classificadas nos agrupamentos económicos 04–Transferências correntes, 05–Subsídios, 08–Transferências de capital e 09–Activos financeiros, nas seguintes rubricas de classificação económica:

[1] Cfr. alínea d) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

[3] Artigo 37.º, n.º 1, alínea o).

Quadro X.1 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	**861 561,7**
04.00.00	**Transferências correntes**	**3 197,1**
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	3 197,1
05.00.00	**Subsídios**	**858 364,6**
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	858 364,6
	Despesas de capital	**415 128,3**
08.00.00	**Transferências de capital**	**59 247,1**
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	59 247,1
09.00.00	**Activos financeiros**	**355 881,2**
09.05.02	Emp.a c/prazo/Sociedades e quase soc. não financeiras/Públicas	3 850,0
09.06.02	Emp.m/l prazos/Sociedades e quase soc. não financ./Públicas	37 900,0
09.07.02	Acções e Outras Particip./Soc.e quase soc. não financ./Públicas	234 831,2
09.07.03	Acções e Outras Particip./Soc.financ./Bancos e outras inst. fin.	72 000,0
09.09.02	Outros activos financeiros/Soc.e quase soc. não financ./Públicas	7 300,0
	Total	**1 276 690,0**

Fonte: CGE/2008 e serviços processadores.

Como se ilustra no quadro anterior, o valor global dos fluxos do subsector dos serviços integrados para o SPE não financeiro evidenciados na CGE é de € 1.276.690 milhares.

10.2.1.1 – Transferências correntes

As transferências correntes para Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas evidenciadas na CGE, no valor de € 3.197.082, constam do quadro seguinte:

Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
04.01.01	Inst. Português de Apoio ao Desenvolvimento	ANA–Aeroportos de Portugal	(a) 6 564
	Subtotal		**6 564**
	Sec-Geral do M.Amb., Ord.Território e Des.Regional	Parque Expo	(b) 3 000 000
	Subtotal		**3 000 000**
	Direcção Regional de Agric. e Pescas do Alentejo	Centro Hospitalar de Setúbal	**(c) 4 108**
	Subtotal		**4 108**
	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	Entidade não pertencente ao SPE	(d) 14 381
	Subtotal		**14 381**
	Instituto Nacional para a Reabilitação	Rádio e Televisão de Portugal	(e) 172 029
	Subtotal		**172 029**
Total 04.01.01			**3 197 082**

(a) Valor contabilizado no Cap. 03/Div.01–Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento do MNE.

(b) Valor contabilizado no Cap. 50/Div.01–Gabinete do Ministro, do MOPTC.

(c) Valor contabilizado no Cap. 04/Div.04–Direcção Reg. de Agric. e Pescas do Alentejo, do M. da Ag., do Desenv. Rural e das Pescas.

(d) Valor contabilizado no Cap. 60/Div.01–Despesas Excepcionais, do M. das Finanças e da Administração Pública.

(e) Valor contabilizado no Cap. 03/Div.02–Inst.Nac. para a Reabilitação do M. Trabalho e Solidariedade Social.

Fonte: CGE/2008 e serviços processadores.

Dos fluxos classificados na CGE na rubrica 04.01.01–Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, no valor de € 3.197,1 milhares, € 14,4 milhares foram indevidamente classificados por, conforme já observado pelo Tribunal[1], não se ter destinado a uma entidade pertencente ao SPE, mas a um particular.

10.2.1.2 – Subsídios

10.2.1.2.1 – Sociedades não financeiras

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas no montante de € 858.364.641, constam do quadro seguinte:

Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Natureza dos fluxos	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro	Indemnizações compensatórias	CARRIS	(a) 52 100 326
			CP	(a) 32 365 457
			INCM	(a) 5 885 000
			LUSA	(a) 17 443 462
			METRO DE LISBOA	(a) 26 122 003
			METRO DO PORTO	(a) 13 028 531
			OPART–Org. de Produção Artística	(a) 4 489 090
			REFER	(a) 40 335 446
			REN	(b) 466 240 177
			RTP	(a) 141 587 500
			SATA Internacional	(a) 9 522 848
			SATA Air Açores	(a) 307 847
			SOFLUSA	(a) 4 516 337
			STCP	(a) 19 405 407
			TAP	(a) 10 330 238
			Teatro Nacional D. Maria II	(a) 2 115 910
			Teatro Nacional de S. João	(a) 1 570 000
			TRANSTEJO	(a) 6 440 689
Subtotal				**(c) 853 806 268**
05.01.01	Gabinete para os Meios da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas	Correios de Portugal	(d) 3 866 220
Subtotal				**3 866 220**
Total 05.01.01 pago				**857 672 488**
		Verbas de "Saldos do Cap.60 do OE 2008" não utilizadas		(e) 692 153
Total dos subsídios CGE				**858 364 641**

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 165/2008, publicada no DR n.º 208, I Série, de 27 de Outubro.

(b) Montante referente a redução do défice tarifário, com contrapartida em receita.

(c) Valores contabilizados no Cap. 60–Despesas Excepcionais do orçamento do M. Finanças.

(d) Valor contabilizado no Cap. 02/Div.10–Gabinete para os meios da comunicação social dos Encargos Gerais do Estado.

(e) Montante reposto como receita do OE/2009, relativo a verba não utilizada de "Saldos do Cap. 60 do OE 2008", afecta à SATA Air Açores.

Fonte: CGE/2008 e serviços processadores.

[1] Cfr. Relatório de Auditoria às "Despesas do Capítulo 60-Despesas Excepcionais, do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública (ano 2008)".

A Conta Geral do Estado evidencia a título de subsídios a entidades não financeiras do SPE o valor global de € 858,4 milhões, embora € 692,2 milhares não tenha sido entregue à SATA Air Açores, e tenha sido convertido em receita orçamental de 2009.

Das verbas constantes do quadro anterior distribuídas a entidades do SPE, 45,2% foi atribuída pela RCM n.º 165/2008, publicada no DR n.º 208, I Série, de 27 de Outubro, que distribuiu por entidades do SPE prestadoras de serviços públicos e nessa qualidade beneficiárias dessas verbas, o valor global de € 387,6 milhões. Contudo, a maior parte (54,4%) destinou-se a amortizar integralmente o saldo do défice tarifário que era devido à REN, em 31 de Dezembro de 2007, como entidade concessionária da rede nacional de transporte, o qual beneficiou os consumidores de energia eléctrica[1].

O restante valor (0,4%), processado por conta da rubrica em apreço, foi atribuído aos Correios de Portugal, como comparticipação do Estado nos "custos de expedição (postal) de publicações periódicas no âmbito do "Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas".

10.2.1.2.2 – Sociedades financeiras

No que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados às sociedades financeiras (€ 252.284.976), de acordo com a informação prestada pela DGT, € 69.775.383 constituem transferências para entidades do sector público empresarial, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro X.4 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Natureza dos fluxos	Entidade beneficiária	Valor
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	Caixa Geral de Depósitos	68 771 417
		Compensação de juros		1 003 966
Total 05.02.01				**69 775 383**

Fonte: DGT.

É de salientar que a informação constante do quadro anterior não está individualizada na CGE, uma vez que o novo classificador agrega, conforme já referido, as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, o que consubstancia uma perda de informação face ao anterior classificador.

10.2.1.3 – Transferências de capital

As transferências de capital para as Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas evidenciadas na CGE, no valor de € 59.247.053, constam do quadro seguinte:

[1] Cfr. Relatório de Auditoria às "Despesas do Capítulo 60-Despesas Excepcionais, do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública (ano 2008)"

Quadro X.5 – Transferências de capital para entidades do SPE

(em euros)

Entidades	PIDDAC				Total
	Encargos Gerais do Estado	M. Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional		M. Obras Públicas, Transportes e Comunicações	
	GMCS	APA	DGOTDU	GPERI	
Ambilital		82 946			82 946
APA				2 372 421	2 372 421
APDL				3 700 000	3 700 000
APL				1 850 000	1 850 000
APS				653 312	653 312
APSS				724 677	724 677
Cacém Polis			1 046 535		1 046 535
Costa Polis			2 672 976		2 672 976
CP				7 985 520	7 985 520
EDAB				4 066 312	4 066 312
EDM		129 499			129 499
Metro Lisboa				5 000 000	5 000 000
Metro Mondego				4 136 600	4 136 600
Metro Porto				7 400 000	7 400 000
RTP	593 018				593 018
RAVE				11 562 500	11 562 500
Resíduos do Nordeste		447 177			447 177
Setúbal Polis			315 012		315 012
Tomar Polis			438 548		438 548
TT				4 070 000	4 070 000
Total	**593 018**	**659 622**	**4 473 071**	**53 521 342**	**59 247 053**

Fonte: CGE/2008 e serviços processadores.

Como se pode observar, as transferências para as entidades do SPE referem-se, em grande parte, a verbas do PIDDAC, destinadas à realização de investimentos do plano a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes, identificando-se no quadro seguinte os respectivos Programas do PIDDAC por conta dos quais foram processadas.

Quadro X.6 – Transferências de verbas do PIDDAC

(em euros)

Entidade processadora	Entidade beneficiária	Finalidade	Valor
Gabinete para os meios de Comunicação Social	RTP	Projectos de modernização das televisões e das rádios dos PALOPS	593 018
Subtotal			**593 018**
Agência Portuguesa do Ambiente	Ambilital	Sistema de recolha, transporte e valorização de recicláveis do Alentejo Litoral, Aljustrel e Ferreira do Alentejo	82 946
	EDM	Recuperação ambiental da antiga "Mineira Argozelo"	129 499
	Resíduos do Nordeste	Concepção, construção da estação de tratamento de águas lixiviantes do aterro sanitário de Urjais	447 177
Subtotal			**659 622**
Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano	Cacém Polis	Implementação e requalificação de espaços públicos	1 046 535
	Costa Polis	Requalificação urbana e valorização ambiental da Costa da Caparica	2 672 976
	Setúbal Polis	Construção do Parque Urbano de Albarquel e requalificação da Praça José Afonso	315 012
	Tomar Polis	Requalificação urbana e valorização ambiental de Tomar	438 548
Subtotal			**4 473 071**

(em euros)

Entidade processadora	Entidade beneficiária	Finalidade	Valor
Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	APA	Processo de expropriação/Aquisição de terrenos da construção da 3ª fase da via de cintura portuária do Porto de Aveiro	200 000
		Dragagem de estabilização do canal navegação adjacente ao terminal químico, porto de pesca do largo e estaleiros navais	779 642
		Acessibilidades inter-regionais ferroviárias e rodoviárias ao Porto de Aveiro/QREN	1 392 779
	APDL	Via interior de ligação do porto de Leixões à via regional interior	400 000
		Multimodalidade e logística	1 500 000
		Plataforma logística de Leixões	1 700 000
		Reabilitação de infraestruturas nas margens do Douro e Frente Atlântica	100 000
	APL	Reabilitação e reforço do cais entre Santa Apolónia e o Jardim do Tabaco	1 850 000
	APS	Sistemas operacionais de supervisão e segurança	653 312
	APSS	Plano de motorização Ambiental dos portos de Setúbal e Sesimbra	92 500
		Reabilitação do edifício do mercado de 2ª venda do porto de pesca de Setúbal	416 250
		Ordenamento do porto de Sesimbra	215 927
	CP	Modernização de interfaces no ramal da Lousã	119 295
		Aquisição de 25 locomotivas eléctricas	5 500 000
		Bilhética sem contacto e controlo de acessos	2 366 225
	EDAB	Edifícios-Aeroporto de Beja	1 266 802
		Construção do Aeroporto de Beja-Terminal civil 1ª fase	1 971 509
		Instalações e equipamentos acessórios-Aeroporto de Beja	642 421
		Acções preliminares–Aeroporto de Beja	10 821
		Acções complementares–Aeroporto de Beja	174 759
	ML	Empreendimento Alameda/S. Sebastião	2 900 000
		Empreendimento Oriente/Aeroporto	1 700 000
		Empreendimento Baixa-Chiado/Santa Apolónia	400 000
	MM	Metropolitano ligeiro do Mondego	4 136 600
	MP	Sistema do metro ligeiro	7 400 000
	RAVE	Rede Ferroviária de Alta Velocidade–1ª fase	11 562 500
	TT	Renovação de frota	3 237 500
		Modernização do sistema de bilhética	231 250
		Remodelação do edifício da estação fluvial da Trafaria	601 250
Subtotal			**53 521 342**
Total PIDDAC			**59 247 053**

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços processadores.

10.2.1.4 – Activos financeiros

Na Conta Geral do Estado de 2008 estão contabilizadas despesas de activos financeiros relacionadas com entidades do SPE, que ascendem a € 355,9 milhões conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro X.7 – Activos financeiros

(em euros)

Código de classificação económica	Natureza do fluxo	Entidade beneficiária	Valor
09.05.02-Empréstimos a curto prazo /Sociedades e quase sociedades não financeiras /Públicas	Empréstimo	EMA–Empresa de Meios Aéreos	3 850 000
Subtotal 09.05.02			**3 850 000**
09.06.02-Empréstimos a médio e longo prazos/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	Empréstimo	ENVC–Estaleiros Navais de Viana do Castelo	8 000 000
		Albufeira Polis	5 000 000
		Chaves Polis	2 600 000
		Costa da Caparica Polis	2 900 000
		Guarda Polis	2 000 000
		Setúbal Polis	1 000 000
		Viana do Castelo Polis	3 700 000
		Vila Nova de Gaia Polis	3 600 000
		Viseu Polis	5 600 000
		SIMAB–Soc. Inst. Mercado Abastecedor	3 500 000
Subtotal 09.06.02			**37 900 000**
09.07.02-Acções e outras participações /Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	Aumento de capital	Centro Hospitalar de Coimbra	1 977 000
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	11 109 000
		Centro Hosp. de Trás-os-Montes e Alto Douro	8 370 000
		Centro Hosp. de Vila Nova de Gaia/Espinho	12 009 000
		Centro Hospitalar do Alto Ave	1 794 000
		Centro Hospitalar do Médio Ave	3 075 000
		Centro Hospitalar do Porto	26 289 000
		Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa	11 057 000
		EMA–Empresa de Meios Aéreos	19 000 000
		Farmácia Carcavelos (Pereira Pinto,Lda.)	2 855
		Hospital do Espírito Santo-Évora	2 737 000
		Metro do Porto	2 500 000
		NAER–Novo Aeroporto	307 480
		OPART–Organismo de Produção Artística	2 000 000
		Parque Expo	24 957
		RTP	42 624 375
		Teatro Nacional D. Maria II	1 370 240
		Teatro Nacional de S. João	1 500 000
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	3 325 000
	Realização do capital inicial	ANCP–Agência Nacional Compras Públicas	4 000 000
		Arsenal do Alfeite	16 200 000
		Centro Hospitalar Póvoa do Varzim/Vila do Conde	1 753 000
		Frente Tejo	5 000 000
		GeRAP–Emp.Gest.Partilhada Rec.Ad.Pública	4 500 000
		Hospitais da Universidade de Coimbra	5 241 000
		Hospital de Faro	4 672 000
		Hospital Prof. Dr. Fernando Fonseca	1 200 000
		Litoral da Ria Formosa Polis	14 175 000
		Litoral Norte Polis	13 833 000
		PVCi–Portugal Venture Capital Initiative	150 000
		Unidade Local de Saúde da Guarda	2 981 000
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	5 492 000
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	3 538 000
	Prestações acessórias de capital	Gaia Polis	353 207
		Albufeira Polis	267 782
		Viseu Polis	403 331
Subtotal 09.07.02			**234 831 227**

(em euros)

Código de classificação económica	Natureza do fluxo	Entidade beneficiária	Valor
09.07.03-Acções e outras participações /Sociedades financeiras /Bancos e outras instituições financeiras	Aumento de capital	Caixa Geral de Depósitos	72 000 000
Subtotal 09.07.03			**72 000 000**
09.09.02-Outros activos financeiros /Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	Execução de garantias	Casa do Douro	7 213 270
Subtotal 09.09.02			**7 213 270**
Total pago			**355 794 497**
	Verbas de "Saldos do Cap.60 do OE 2008" não utilizadas		(a) 86 730
Total dos activos financeiros CGE			**355 881 227**

(a) Montante reposto como receita do OE/2009, relativo a verba não utilizada de "Saldos do Cap. 60 do OE 2008", afecta à Casa do Douro.

10.2.2 – Outras operações

Foram autorizadas, durante o ano de 2008, no montante de € 70,0 milhões, operações relacionadas com entidades do SPE, referentes à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas no artigo 98.º da Lei do Orçamento para 2008, a seguir identificadas e que foram processadas por conta da rubrica 06.02.03–Outras despesas correntes/Diversas/Outras.

Quadro X.8 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Entidades	Valor
Bragança Polis	1 742 996
Casa da Música/Porto 2001	22 817 057
GESTNAVE	45 445 647
Total	**70 005 700**

Fonte: DGT.

Para finalizar o presente ponto 10.2, relativo aos fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE, apresenta-se no quadro seguinte a sua evolução:

Quadro X.9 – Variação dos fluxos financeiros

(em milhões de euros)

	2007	2008	Variação	
			Valor	Percentual
Transferências correntes e Subsídios	468,2	860,9	392,7	83,9
Transferências de capital	525,1	59,2	-465,9	-88,7
Concessão de empréstimos	-	41,8	41,8	…
Aumento e realização de capital	205,8	306,8	101,0	49,1
Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	162,7	70,0	-92,7	-57,0
Execução de garantias	10,7	7,2	-3,5	-32,7
Total	**1 372,5**	**1 345,9**	**-26,6**	**-1,9**

Verifica-se, assim, que houve uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos € 26,6 milhões (-1,9%), tendo contribuído para tal a variação dos fluxos relativos a transferências de capital (-88,7%), a assunção de passivos e regularização de responsabilidades (-57,0%) e a execução de garantias (-32,7%). Por seu turno, as transferências correntes e subsídios, a concessão de empréstimos e o aumento e a realização de capital registaram um acréscimo, no seu conjunto, de cerca de € 535,5 milhões (+79,5%).

10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados

Tal como tem sido referido nos anteriores Pareceres, no que diz respeito à receita, o novo classificador não individualiza as receitas provenientes do SPE ao nível das sociedades financeiras, nem das sociedades ou quase sociedades não financeiras no que respeita aos activos financeiros, pelo que a informação constante da CGE não permite a sua análise.

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, referente às sociedades não financeiras, identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:

Quadro X.10 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica

(em milhares de euros)

Cód. cl. ec.	Classificação das receitas	Valor
	Receitas correntes	**563 361,7**
05.00.00	**Rendimentos de propriedade**	**563 210,7**
05.01.00	Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 646,0
05.07.00	Dividendos e participações nos lucros de soc.e quase soc.não financ./Públicas	119 703,3
05.08.00	Dividendos e particip. nos lucros de soc. financ./Bancos e outras inst. financeiras	441 861,4
06.00.00	**Transferências correntes**	**151,0**
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	151,0
	Receitas de capital	**169,3**
10.00.00	**Transferências de capital**	**12,0**
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	12,0
11.00.00	**Activos financeiros**	**157,3**
11.10.00	Alienação de partes sociais de empresas	157,3
	Total	**563 531,0**

Fonte: CGE/2008.

Relativamente aos Dividendos e participação nos lucros de sociedades não financeiras e financeiras, foi solicitada informação à DGT, que se apresenta no quadro seguinte, onde igualmente consta a evolução registada destes rendimentos, no último triénio:

Quadro X.11 – Dividendos e participação nos lucros

(em milhares de euros)

Entidades	2006	2007	2008	Variação %	
				2007/2006	2008/2007
Sociedades não financeiras					
ANA–Aeroportos de Portugal	6 184,8	11 799,7	6 089,9	90,8	-48,4
APDL–Administração Portos Douro e Leixões	1 671,8	2 428,8	2 381,0	45,3	-2,0
APL–Administração do Porto de Lisboa	-	-	710,7		…
APS–Administração do Porto de Sines	-	1 715,9	1 491,4	…	-13,1
APSS–Administr. Portos de Setúbal e Sesimbra	-	-	1 205,8		…
CTT–Correios de Portugal	-	19 819,2	46 555,7	…	134,9
EDM–Empresa de Desenvolvimento Mineiro	1 235,7	772,5	444,1	-37,5	-42,5
HCB–Hidroeléctrica de Cahora Bassa	-	83 078,5	-	…	-100,0
NAV–Navegação Aérea de Portugal	282,1	4 523,0	8 824,7	1503,3	95,1
Parpública–Participações Sociais	81 719,2	104 280,0	52 000,0	27,6	-50,1
REN–Rede Eléctrica Nacional	70 731,1	15 520,8	-	-78,1	-100,0
Subtotal	**161 824,7**	**243 938,4**	**119 703,3**	**50,7**	**-50,9**
Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras					
Banco de Portugal	60 147,2	94 238,0	169 074,4	56,7	79,4
Caixa Geral de Depósitos	156 000,0	208 000,0	272 000,0	33,3	30,8
Fundo Margueira	935,1	1 314,5	787,0	40,6	-40,1
Entidade não pertencente ao SPE	-	(a) 1,5	-	…	-100,0
Subtotal	**217 082,3**	**303 554,0**	**441 861,4**	**39,8**	**45,6**
Total	**378 907,0**	**547 492,4**	**561 564,7**	**44,5**	**2,6**

(a) Segundo informação da DGO o montante resulta de um pagamento feito pela Autoridade da Concorrência, tendo sido indevidamente classificado nesta rubrica.

Fonte: DGT.

Da análise do quadro anterior, verifica-se um acréscimo dos dividendos e participação nos lucros em 2008, de 2,6%. Este aumento deve-se essencialmente à entrega ao Estado de dividendos dos CTT (€ 46,6 milhões), bem como ao pagamento da remuneração de capital do exercício de 2007 da NAV, no montante de € 8,8 milhões, no que diz respeito às sociedades não financeiras.

Por sua vez, relativamente às instituições financeiras, as receitas mais significativas tiveram origem na Caixa Geral de Depósitos (€ 272,0 milhões) e no Banco de Portugal (€ 169,1 milhões).

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, faz referência a dividendos da Lisnave, os quais não foram integrados na análise, nem foram classificados, e bem, como receitas provenientes do SPE, por aquela empresa não integrar o sector público empresarial.

O valor da alienação de partes sociais de empresas foi o seguinte:

Quadro X.12 – Receitas das privatizações

(em milhares de euros)

Entidades	Montante apurado
REN	157,3
Total	**157,3**

Fonte: FRDP

Tal como se tem referido nos anteriores Pareceres, relativamente aos restantes fluxos de receita, não se dispõe de informação detalhada.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, considera que o Tribunal poderia obter esse detalhe, observação que será tida em conta em futuros Pareceres. No que respeita às diversas lacunas dos classificadores não se pronuncia.

Ouvida sobre os pontos 10.1 a 10.3, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, na sua resposta, refere não lhe suscitar qualquer comentário.

10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 29 (Vol.II–tomo I), evidencia os seguintes fluxos dos FSA para o SPE não financeiro, classificados nos agrupamentos económicos 04–Transferências correntes, 05–Subsídios, 08–Transferências de capital e 09–Activos financeiros.

Quadro X.13 – Fluxos financeiros dos SFA para o SPE não financeiro

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	**51 065,9**
04.00.00	**Transferências correntes**	**50 508,0**
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	50 508,0
05.00.00	**Subsídios**	**557,9**
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	538,6
05.01.02	Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas/Políticas activas de emprego e formação profissional-Acções de formação profissional	19,3
	Despesas de capital	**690 347,6**
08.00.00	**Transferências de capital**	**278 689,8**
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	278 689,8
09.00.00	**Activos financeiros**	**411 657,8**
09.06.02	Empréstimos a m/l prazos/Soc.e quase soc. não financ./Públicas	33 981,4
09.07.02	Acções e outras participações/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	376 940,0
09.08.02	Unidades de participação/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	46,4
09.09.02	Outros activos financeiros/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	690,0
	Total	**741 413,5**

Fonte: CGE/2008.

As entidades beneficiárias das transferências processadas pelos serviços e fundos autónomos, evidenciadas na Conta, constam do quadro seguinte:

Quadro X.14 – Entidades beneficiárias das transferências dos SFA

(em euros)

Cód. cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
04.01.01	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	Agência de Inovação	5 819 135
		Hospital Garcia de Orta	2 250
		IPOFG–Centro Regional Oncologia de Coimbra	500
		Subtotal	**5 821 885**
	Instituto Nacional de Emergência Médica	Centro Hospitalar da Cova da Beira	2 220
		Centro Hospitalar de Coimbra	308 035
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	299 422
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	44 075
		Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	99 150
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	67 106
		Centro Hospitalar do Nordeste	100 868
		Centro Hospitalar do Porto	165 049
		Centro Hospitalar Tâmega e Sousa	6 962
		Hospital Amadora Sintra	31 673
		Hospital de S. Sebastião	290 996
		Hospital de Santa Maria	16 220
		Hospital de Santa Maria Maior	15 275
		Hospital de São João	41 223
		Hospital Espírito Santo de Évora	200 011
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	29 817
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	95 077
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	222 642
		Subtotal	**2 035 821**
	Universidade do Minho	Centro Hospitalar do Alto Ave	133 876
		Centro Hospitalar do Alto Minho	6 800
		Subtotal	**140 676**
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	Agência de Inovação	795 843
		Subtotal	**795 843**
	Inst. Cons. da Natureza e Biodiversidade	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	65 767
		Subtotal	**65 767**
	Instituto de Seguros de Portugal	EP–Estradas de Portugal	4 129 772
		Subtotal	**4 129 772**
	Instituto da Construção e do Imobiliário	Entidade não pertencente ao SPE	5 000
		Subtotal	**5 000**
	Universidade de Aveiro	Centro Hospitalar de Coimbra	2 502
		Subtotal	**2 502**
	Inst. Financiamento. da Agricultura e Pescas	Companhia das Lezírias	300 327
		Subtotal	**300 327**
	Administração Regional de Saúde do Alentejo	Hospital Espírito Santo de Évora	106 141
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	1 417 638
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	51 525
		Subtotal	**1 575 304**
	Administração Regional de Saúde do Algarve	Hospital de Faro	144 941
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	57 160
		Subtotal	**202 101**
	Instituto Nacional de Aviação Civil	ANA–Aeroportos de Portugal	12 809 358
		ANAM–Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	1 298 648
		SATA Air Açores	24 599
		Subtotal	**14 132 605**

(.....)

(em euros)

Cód. cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
04.01.01	Turismo de Portugal	Agência p/o Investimento e Comércio Externo de Portugal	10 039 397
		Teatro Nacional D. Maria II	300 000
		Diferença não esclarecida pelo organismo	(a) 45 512
	Subtotal		**10 384 909**
	Administração Regional de Saúde do Norte	Unidade Local de Saúde do Alto Minho	10 438 590
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	403 518
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	73 337
	Subtotal		**10 915 445**
Total 04.01.01			**50 507 957**
05.01.01	Instituto do Emprego e Formação Profissional	Águas de Gaia	37 551
		Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro	2 169
		Águas do Algarve	5 504
		Águas do Ave	2 072
		Águas do Norte Alentejano	7 225
		Águas do Oeste	33 846
		AMBIOUREM–Gestão Manut. Esp. Verdes Inserção	39 905
		Aveiro–Expo	15 000
		BRAGAHABIT–Emp. Municipal Habitação de Braga	737
		Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	5 670
		Centro Hospitalar do Porto	3 145
		CMPL Porto Lazer–Emp. Desp. Lazer Município Porto	5 866
		EMARP–Emp. Munic. Águas e Resíduos de Portimão	9 658
		EMGHA–Emp. Gestão do Parque Hab. Munic. Cascais	2 864
		Empresa Municipal Educação e Cultura de Barcelos	14 000
		EMSUAS–Empresa Municipal	136
		EMUNIBASTO	11 652
		EP–Estradas de Portugal	46
		Falcão Cultura Turismo e Tempos Livres	1 500
		Fundão Verde–Espaços e Jardins	36 523
		GEBALIS–Gestão dos Bairros Municipais Lisboa	26 216
		GESLOURES–Gestão Equipamentos Sociais	776
		Hospital de São Teotónio	1 616
		Hospital Garcia de Orta	3 916
		ISERBATALHA–Gestão Equip. Urb. Cultural e Inserção	23 278
		Lagos em Forma–Gestão Desportiva	5 690
		Óbidos Patrimonium	2 183
		Óbidos Requalifica	14 129
		Penafiel Activa	2 000
		PMU-POMBAL, Manutenção Urbana	41 075
		Qualidade de Basto, Emp. Des. Tecido Econ. Local	8 392
		Resíduos do Nordeste	6 977
		SRU–Soc. Reabilitação Urbana Cova da Iria	3 966
		Teatro Municipal de Torres Novas	3 831
		TROFAGUAS–Serviços Ambientais	6 893
		TUB–Transportes Urbanos de Braga	1 855
		TURIMONTESINHO–Emp. Mun. Prom. Turismo Vinhais	5 889
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	4 503
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	624
		URBIS SGU–Sociedade de Gestão Urbana	2 494
		VALLIS HABITA–Soc. Mun. Gestão Empr. Habit. Valongo	32 691
		VALNOR–Valor. Trat. Resíd. Sólidos Norte Alentejano	12 645
		VEROUREM–Gestão de Equip. Sociais e Desportivos	48 518
		Vieira Cultura e Turismo	43 432
Total 05.01.01			**538 658**
05.01.02	Instituto do Emprego e Formação Profissional	Hospital do Espírito Santo de Évora	19 346
Total 05.01.02			**19 346**

(…..)

(em euros)

Cód. cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
08.01.01	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	AdI–Agência de Inovação	12 666 667
		AICEP–Agência p/o Invest. e Comércio Externo de Portugal	131 538 606
		EDP–Electricidade de Portugal	385 928
		REN–Redes Energéticas Nacionais	22 076 107
	Subtotal		**166 667 308**
	Turismo de Portugal	Administração dos Portos das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria	403 883
		Administração dos Portos do Triângulo e do Grupo Ocidental	367 700
		Empresa Municipal Figueira Grande Turismo	143 301
		ENATUR–Empresa Nacional de Turismo	9 539 012
		AICEP–Agência p/o Invest. e Comércio Externo de Portugal	90 396
		ESUC–Empresa de Serviços Urbanos de Cascais	2 336 999
		Fortaleza de Cascais	45 600
		CE–Circuito do Estoril	3 392 825
		Melsport, Melgaço, Desporto e Lazer	1 428
		Naturtejo–Empresa de Turismo	123 153
		Empresa de Turismo Estoril	234 786
		Gestão de Equipamentos do Município de Chaves	3 803
		Pavilhão do Arade, Espectáculo Animação do Arade	1 500 000
		Diferença não esclarecida pelo organismo	(b) - 20 294
	Subtotal		**18 162 592**
	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	ADI–Agência de Inovação	3 393 824
		Centro Hospitalar de Coimbra	59 985
		Hospital de São Sebastião	20 666
		IPOFG–Centro Regional Oncologia de Lisboa	23 313
		IPOFG–Centro Regional Oncologia de Coimbra	19 140
		IPOFG–Centro Regional Oncologia do Porto	91 837
	Subtotal		**3 608 765**
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	Companhia das Lezírias	68 578
		DOCAPESCA–Portos e Lotas	316 966
		EDIA–Emp. de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	31 640 133
		IGA–Investimentos e Gestão da Água	1 323 479
		Centro de Abate da RAM	263 242
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	Lotaçor–Serviço Açoreano de Lotas	2 351 088
	Subtotal		**35 963 486**
	Administração Regional de Saúde do Norte	Centro Hospitalar do Alto Ave	24 859
		Centro Hospitalar do Nordeste	607 530
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	1 291 881
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	118 108
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	90 826
		Hospital de São João	915 750
	Subtotal		**3 048 954**
	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres	OTLIS–Operadora de Transportes de Lisboa	53 483
	Subtotal		**53 483**
	Adm. Regional Saúde Lisboa e Vale do Tejo	Centro Hospitalar de Lisboa–Zona Central	185 000
	Subtotal		**185 000**
	Administração Central do Sistema de Saúde	Centro Hospitalar de Setúbal	10 000 000
	Subtotal		**10 000 000**
	Administração Regional de Saúde do Alentejo	Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	109 269
		Hospital Espírito Santo de Évora	233 534
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	143 568
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	8 982
	Subtotal		**495 353**
	Administração Regional de Saúde do Algarve	Hospital de Faro	216 478
	Subtotal		**216 478**

(.....)

(em euros)

Cód. cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
08.01.01	Gab. de Gestão Fin. do M. da Educação	Parque Escolar	14 961 250
	Subtotal		**14 961 250**
	Inst. Cons. da Natureza e Biodiversidade	Parques de Sintra Monte da Lua	1 295 000
	Subtotal		**1 295 000**
	UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	AdI–Agência de Inovação	11 448 213
		Fast Access	82 405
		Metro do Porto	99 179
	Subtotal		**11 629 797**
	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Domus Social	8 990 567
		Ribeira Grande Mais	23 502
		Habitar São João	25 744
		Investimentos Habitacionais da Madeira	3 362 497
	Subtotal		**12 402 310**
Total 08.01.01			**278 689 776**
09.06.02	Instituto Apoio às PME e à Inovação	AICEP–Agência p/o Inv. e Comércio Externo de Portugal	26 400 000
	Subtotal		**26 400 000**
	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Investimentos Habitacionais da Madeira	3 401 466
	Subtotal		**3 401 466**
	Instituto do Emprego e Formação Profissional	Óbidos Requalificação	2 706
	Subtotal		**2 706**
	Turismo de Portugal	Parques de Sintra–Monte da Lua	345 000
		Administração dos Portos das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria	105 193
		Administração dos Portos do Triângulo e do Grupo Ocidental	562 885
		AICEP–Agência p/o Inv. e Comércio Externo de Portugal	3 179 661
		Termalistur–Termas S. Pedro do Sul	63 779
		Diferença não esclarecida pelo organismo	(c) - 79 315
	Subtotal		**4 177 203**
Total 09.06.02			**33 981 375**
09.07.02	Fundo de Regularização da Dívida Pública	APDL	3 035 000
		Caixa Geral de Depósitos	328 000 000
		RTP	45 900 000
	Subtotal		**376 935 000**
	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa	Lógica	5 000
	Subtotal		**5 000**
Total 09.07.02			**376 940 000**
09.08.02	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Coimbra Viva–Sociedade de Reabilitação Urbana	15 300
		Viseu Novo–Sociedade de Reabilitação Urbana	31 143
Total 09.08.02			**46 443**
09.09.02	Inst. Gestão Patrim. Arquit. e Arqueológico	Empresa Parques de Sintra–Monte da Lua	690 000
Total 09.09.02			**690 000**
Total dos fluxos			**741 413 555**

(a) Este montante refere-se à diferença entre o valor constante da CGE (€ 10.384.909) e o indicado pelo Turismo de Portugal (€ 10.339.397), no decurso da auditoria, diferença que o Instituto nunca conseguiu esclarecer. Igualmente o valor constante da conta de gerência (€ 10.686.554) diverge dos acima referidos.

(b) Este montante refere-se à diferença entre o valor constante da CGE (€ 18.162.592) e o indicado pelo Turismo de Portugal (€ 18.182.886), no decurso da auditoria, diferença que o Instituto nunca conseguiu esclarecer. Igualmente o valor constante da conta de gerência (€ 19.092.257) diverge dos acima referidos.

(c) Este montante refere-se à diferença entre o valor constante da CGE (€ 4.177.203) e o indicado pelo Turismo de Portugal (€ 4.256.518), no decurso da auditoria, diferença que o Instituto nunca conseguiu esclarecer. Igualmente o valor constante da conta de gerência (€ 5.088.582) diverge dos acima referidos.

Fonte: Elementos fornecidos pelos diversos serviços processadores.

As aplicações do FRDP foram objecto de análise no ponto 7.4 do Capítulo VII.

Do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos FSA a favor de entidades do SPE, no valor de € 741,4 milhões, apurou-se que € 5.000, foi processado pelo Instituto da Construção e do Imobiliário para entidade que não faz parte do sector público empresarial,

contrariando o disposto no art.º 8.º da Lei de enquadramento orçamental, quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

O Instituto da Construção e do Imobiliário, na sua resposta, reconhece que a verba em questão foi incorrectamente classificada.

Conforme é referido no ponto 7.2.3.1, a transferência de capital processada pela Administração Central do Sistema de Saúde, no valor de € 10,0 milhões, destinou-se à realização de um aumento de capital do Centro Hospitalar de Setúbal, pelo que deveria ter sido classificada como activo financeiro.

A Administração Central do Sistema de Saúde, na sua resposta, apenas confirma os montantes indicados, não se pronunciando sobre a incorrecta classificação da despesa acima referida.

10.4.1 – Fluxos processados pelo Turismo de Portugal

Foram objecto de auditoria as transferências efectuadas pelo Turismo de Portugal (Turismo de Portugal, IP), com o objectivo de avaliar a legalidade, regularidade e correcção económico-financeira dos fluxos, e o sistema de controlo instituído.

Conforme consta no quadro anterior existem diferenças nos valores constantes da CGE e nos disponibilizados pelo Turismo de Portugal, referente às rubricas de classificação económica 04.01.01, 08.01.01 e 09.06.02, nos montantes de € 45.512, € -20.294 e € -79.315, respectivamente. Igualmente existem diferenças na conta de gerência remetida ao Tribunal, para as mesmas rubricas. Apesar das várias diligências efectuadas pelos serviços do Tribunal junto do Instituto, as respostas foram sempre inconsistentes.

Acresce ainda o facto de segundo informação da DGO, o Instituto introduziu os dados no SIGO (que suporta os valores da Conta Geral do Estado), no dia 20 de Maio, ou seja após a elaboração da conta de gerência, datada de 12 de Maio.

Em suma, a informação constante de dois documentos que são objecto de apreciação pelo Tribunal (conta de gerência e Conta Geral do Estado), não é consistente entre si, nem com a disponibilizada pelo Instituto no decurso da auditoria, situação que o Turismo de Portugal nunca conseguiu esclarecer.

O Turismo de Portugal, na sua resposta, continua a não esclarecer as divergências de valores, apenas referindo que a execução registada no SIGO (após o encerramento da conta de gerência) não é exacta, embora não só em termos parciais, como menciona, mas também em valores totais. O procedimento do Instituto de não registar na aplicação informática de suporte à Conta Geral do Estado (SIGO) a real execução orçamental teve como efeito a omissão de situações de excesso de despesas sobre as correspondentes dotações orçamentais.

No quadro seguinte evidencia-se, a distribuição de verbas, por empresa beneficiária, e a respectiva finalidade.

Quadro X.15 – Execução financeira

(em euros)

Entidade beneficiária	Pagamentos	Finalidade
AICEP-Agência p/o Investimento e Comércio Exterior de Portugal	10 039 397	Acções de promoção
	90 396	Apoios no âmbito do SIVETUR e SIME Nacional
	3 179 661	Empréstimos no âmbito do SIVETUR e SIME Nacional
Administração dos Portos das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria Administração dos Portos do Triângulo e do Grupo Ocidental	(a) 668 078	Empréstimos no âmbito do SIVETUR Nacional
	(b) 771 583	Apoios no âmbito do SIVETUR Nacional
Termalistur–Termas S. Pedro do Sul	63 779	Empréstimo no âmbito do SIME
ENATUR–Empresa Nacional de Turismo	9 539 012	Pousadas históricas
Empresa Municipal Figueira Grande Turismo	143 301	Planos de obras
Fortaleza de Cascais	45 600	
Empresa de Turismo Estoril	234 786	Planos de obras e projectos de acção local
ESUC–Empresa de Serviços Urbanos de Cascais	2 336 999	Planos de obras e Requalificação das praias de Carcavelos e Parede
Gestão de Equipamentos do Município de Chaves	3 803	Projectos no âmbito do FSE
Melsport, Melgaço, Desporto e Lazer	1 428	
Naturtejo–Empresa de Turismo	123 153	Projectos de acção local
Pavilhão do Arade, Congressos, Espectáculos e Animação do Arade	1 500 000	
CE–Circuito do Estoril	3 392 825	
Teatro Nacional D. Maria II	300 000	Acções culturais
Parques de Sintra–Monte da Lua	345 000	Pagamento de prestação acessória
Total	**32 778 801**	

(a) Não inclui transferências para a DRACE afectas a essas empresas, no valor de € 680.320.

(b) Não inclui transferências para a DRACE afectas a essas empresas, no valor de € 814.403.

Para além dos pagamentos referidos no quadro anterior, foi ainda transferido o valor global de € 1.494.723 para a DRACE–Direcção Regional de Apoio à Coesão Económica da Região Autónoma dos Açores, para ser entregue à Administração dos Portos das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria e à Administração dos Portos do Triângulo e do Grupo Ocidental. Essas verbas deveriam ter sido classificadas como transferências para a Administração Regional–Região Autónoma dos Açores (rubrica 08.04.01), o que não se verificou.

O Turismo de Portugal, no exercício do contraditório, limita-se a referir que em 2009 passou a classificar esses movimentos como transferências para a Administração Regional.

Nas alíneas seguintes caracterizam-se as transferências constantes do quadro anterior.

a) AICEP-Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

O montante de € 10.039.397, decorre de despesas com acções de promoção do Turismo de Portugal, no âmbito do protocolo entre o TP e a AICEP (despesas com equipas de turismo em vários países, por parte da rede externa da AICEP, no quadro de iniciativas de representação do TP, criatividade, produção, planeamento e estratégia de meios, aluguer do espaço e outros encargos), e do acordo autónomo, celebrado entre o Turismo de Portugal e a AICEP, em 18 de Dezembro de 2007, decorrente do PRACE. O acordo visou definir a compensação anual devida pelo TP à AICEP, passando a ser de € 5 milhões, e a comparticipação nos custos de reestruturação e reorganização da rede de

representações externa, no montante de € 1,9 milhões, bem como acertos relativos aos anos de 2005 e 2006.

Por outro lado, a AICEP, enquanto organismo coordenador, gere projectos apoiados no âmbito do PRIME, ao abrigo do Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica (SIVETUR Nacional) e do Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial (SIME Nacional), tendo o TP efectuado as respectivas transferências, mediante solicitação daquela entidade, nos montantes de € 90 396 (incentivo não reembolsável) e € 3 179 661 (incentivo reembolsável).

b) Administração dos Portos das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria e Administração dos Portos do Triângulo e do Grupo Ocidental

As transferências efectuadas no montante de € 1.439.661, sendo € 771.583 a título de incentivo não reembolsável e € 668.078 como incentivo reembolsável, inserem-se nas candidaturas apresentadas pelas entidades promotoras–Administração dos Portos das Ilhas de S. Miguel e Santa Maria, para a expansão da marina de Ponta Delgada e a construção do porto de recreio náutico de Vila do Porto na Ilha de Santa Maria e Administração dos Portos do Triângulo e do Grupo Ocidental, para a construção de portos de recreio náutico-nas ilhas de S. Jorge e do Pico, todos no âmbito do SIVETUR Nacional. Todos os projectos tiveram garantias bancárias na parte respeitante aos incentivos reembolsáveis, e todas as despesas antes de serem pagas foram certificadas por um revisor oficial de contas e verificadas pelo Instituto.

c) Termalistur–Termas de S. Pedro do Sul

A transferência de € 63.779, diz respeito à parte do incentivo reembolsável ao projecto apresentado no âmbito do SIME de remodelação total de uma sala de instalação de um dos balneários do Centro Termal de S. Pedro do Sul, vocacionando-a para o termalismo juvenil e criando uma zona de tratamento e entretenimento.

A transferência foi efectuada em duas tranches, tendo os documentos de despesa sido certificados por um revisor oficial de contas e verificadas pelo TP.

O pagamento do incentivo referente à comparticipação reembolsável, foi assegurado por garantia bancária, prestada por uma instituição de crédito protocolada, correspondente a 50% do valor do incentivo, sendo o reembolso efectuado por transferência bancária.

d) ENATUR–Empresa Nacional de Turismo

O montante pago a esta empresa, no valor de € 9.539.012 enquadra-se no apoio à transformação de edifícios em Pousadas Históricas. Os edifícios beneficiários das referidas transferências foram o Forte de S. Sebastião, em Angra do Heroísmo, o Palácio de Estói em Faro e a Pousada de Santa Maria no Marvão. Todos os incentivos foram atribuídos no âmbito do PRIME–Programa de Incentivos à Modernização da Economia, ao abrigo da Medida de Apoio à Dinamização Infraestrutural das Pousadas Históricas, sendo a ENATUR a promotora dos projectos que consistem na elaboração de estudos e projectos e assistência técnica e os investimentos comparticipados em 75% pelo FEDER e 25% por verbas do Turismo de Portugal. As despesas apresentadas ao TP foram previamente certificadas por um revisor oficial de contas e objecto de verificação pelo Instituto.

e) Apoio a planos de obras e a projectos de acção local

O montante de € 143.301 para a Empresa Municipal Figueira Grande Turismo diz respeito ao reembolso de despesas efectuadas, no âmbito de obras no Centro de Artes e Espectáculos.

O montante de € 45.600 para a Fortaleza de Cascais destinou-se ao reembolso de despesas efectuadas, no âmbito do Projecto da Reabilitação da Cidadela de Cascais.

A transferência de € 234.786, para a ETE–Empresa de Turismo do Estoril, € 56.386, respeita ao reembolso de despesas efectuadas no âmbito das obras no Centro de Exposições e Congressos. Por seu turno, o pagamento de € 178.400 destinou-se à execução do Plano de Animação e Promoção 2008, promovido pela empresa.

O pagamento de € 3.392.825 efectuado a favor da CE–Circuito do Estoril corresponde à última tranche do incentivo financeiro concedido, no final de 2006, à Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva[1], para apoiar a realização do grande prémio de Motociclismo em 2007 e 2008.

Aquando da solicitação do reembolso das despesas, a Empresa Municipal Figueira Grande Turismo, a Fortaleza de Cascais, a ETE e a CE–Circuito do Estoril, enviaram as facturas para ser verificada a sua conformidade pelo Turismo de Portugal, que só depois procedeu ao respectivo pagamento, efectuado com as verbas consignadas às Zonas de Jogo da Figueira da Foz e da Costa do Estoril, respectivamente.

f) Apoio a projectos de requalificação

Da transferência de € 2.336.999 para a ESUC, € 865.467 diz respeito ao reembolso de despesas efectuadas no âmbito de obras efectuadas pela ESUC e pagas com verbas consignadas à Zona de Jogo do Estoril, e € 1.471.532 refere-se a pagamentos no âmbito do projecto de "Requalificação das praias de Carcavelos e Parede", com vista à valorização paisagística e ambiental da zona, bem como a resolução de acessibilidades e parques de estacionamento.

O acompanhamento e fiscalização do projecto é da responsabilidade do TP, sendo os documentos justificativos das despesas realizadas e pagas verificados pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, após o que são enviados ao TP.

g) Apoio à formação profissional

O montante de € 3.803 pago à Gestão de Equipamentos do Município de Chaves, diz respeito à libertação da primeira tranche do incentivo, a título de adiantamento, que corresponde a 15% do total do incentivo aprovado em 2007, para o projecto "Formação associada a estratégias de investimento das empresas e da envolvente empresarial" no âmbito do PRIME, e co-financiado pelo FSE. O plano de formação destinou-se à requalificação dos trabalhadores das Termas de Chaves, cuja exploração está a cargo da entidade promotora que, face à sua natureza pública, suporta a contribuição nacional do incentivo.

Por seu turno, a candidatura apresentada no âmbito do PRIME, pela Melsport, Melgaço, Desporto e Lazer, teve por objectivo a formação contínua definida pela entidade promotora, abrangendo a

[1] Em Maio de 2007, a Parpública, entidade que detém a 100% a sociedade promotora, veio solicitar a transmissão da posição contratual, a favor da sociedade CE–Circuito do Estoril, a qual é também detida a 100% por aquela entidade.

totalidade dos funcionários, e inserindo-se na Medida 2.4.1–Formação associada a estratégias de investimento das empresas e da envolvente empresarial, do Fundo Social Europeu. O pagamento de € 1.428, a título não reembolsável, refere-se à sétima libertação do incentivo (75%), sendo a contrapartida nacional suportada pela entidade promotora e tendo a documentação prevista na candidatura referente às acções de formação sido analisada pelo TP, antes de proceder ao respectivo pagamento.

h) Apoio a projectos de acção local

A Naturtejo-Empresa de Turismo, enquanto promotora, apresentou um projecto para a realização de três acções no "Geopark da Meseta Meridional", nomeadamente instalação de equipamentos na sede do Geopark, instalação de conteúdos museológicos e módulo interactivo no núcleo geomineiro de Segura e Plano de sinalização, ao qual foi concedido um apoio financeiro não reembolsável, no montante de € 274.000, com recurso a verbas próprias do TP. O pagamento, em 2008, de € 123.153 à Naturtejo foi efectuado em duas tranches, após a verificação dos respectivos documentos de despesa.

Por outro lado, as transferências efectuadas para a sociedade Pavilhão do Arade, Congressos, Espectáculo e Animação do Arade enquadram-se no apoio ao projecto de recuperação do Pavilhão do Arade, com vista à criação de um espaço para desenvolvimento do mercado de congressos, conferências e seminários no Algarve, sendo 50% a título reembolsável, por um período de 10 anos, 3 dos quais de carência, e os restantes 50% não reembolsáveis.

As transferências no montante de € 1,5 milhões, correspondem à libertação de três tranches, sendo a primeira reembolsável e as restantes não reembolsáveis. Todos os pagamentos foram precedidos de uma certificação legal de contas por um revisor oficial de contas, e efectuados após verificação dos respectivos documentos de despesa por parte do TP.

i) Apoio a acções culturais

O pagamento de € 300.000 ao Teatro Nacional D. Maria II (TNDM II), insere-se no apoio para a realização de iniciativas no âmbito do projecto de animação de Verão da Baixa de Lisboa, nos meses de Julho e Agosto, na sequência de um protocolo de colaboração realizado entre o Turismo de Portugal e o TNDM II, em 30 de Junho de 2008. O apoio para os espectáculos e promoção dos mesmos, foram distribuídos do seguinte modo:

- Vieira–Tempos e Mundos (€ 190.000);
- Sonho de Uma Noite de Verão (€ 70.000);
- Animação do Rossio (€ 40.000).

As transferências foram efectuadas mediante os documentos de despesa apresentados pelo Teatro.

j) Prestações acessórias de capital

A sociedade Parques de Sintra–Monte da Lua, foi constituída em 2000, através do Decreto-Lei n.º 215/2000, de 2 de Setembro, com capitais exclusivamente públicos. Na sequência da redefinição da composição accionista da sociedade, pelo Decreto-Lei n.º 292/2007, o Turismo de Portugal, enquanto sucessor do Instituto de Turismo de Portugal, passou a integrar a estrutura accionista com uma participação de 15%, em substituição do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP). De acordo com as decisões tomadas em assembleia-geral pelos accionistas, coube ao TP a assunção de prestações acessórias no valor de € 1,38 milhões, divididas em 4 tranches anuais, sendo a terceira tranche liquidada em 2008 e correspondendo a € 345.000.

10.5 –Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos

A Conta Geral do Estado, no Mapa 28 (Vol.II-tomo I), evidencia os fluxos do SPE para os SFA, classificados nos agrupamentos económicos 06–Transferências correntes e 10–Transferências de capital, que constam do quadro seguinte.

Relativamente às receitas de activos financeiros com origem no SPE, o novo classificador, para além de não individualizar as sociedades financeiras, também agrega as receitas provenientes das sociedades não financeiras, pelo que essa informação não consta do quadro seguinte.

Quadro X.16 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das receitas	Valor
	Receitas correntes	**68 497,5**
06.00.00	**Transferências correntes**	**68 497,5**
06.01.01	Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	68 497,5
	Receitas de capital	**8 959,2**
10.00.00	**Transferências de capital**	**8 959,2**
10.01.01	Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	8 959,2
	Total	**77 456,7**

Fonte: CGE/2008.

Estas receitas constam, de forma desagregada, do quadro seguinte:

Quadro X.17 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades

(em euros)

Cód. cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor
06.01.01	Serviços Sociais da Administração Pública	ANA–Aeroportos de Portugal	14 005
		APA–Administração do Porto de Aveiro	55 513
		APSS–Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra	31 983
		Centro Hospitalar Cova da Beira	10 299
		Centro Hospitalar de Coimbra	6 120
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	37 849
		Centro Hospitalar de Lisboa Norte	46 158
		Centro Hospitalar de Setúbal	53 965
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	17 289
		Centro Hospitalar do Alto Minho	20 780
		Centro Hospitalar do Médio Ave	27 659
		Centro Hospitalar do Porto	16 308
		Centro Hospitalar Tâmega e Sousa	15 974
		EDIA	165
		GeRAP	1 836
		Hospital de Nossa Senhora do Rosário	21 157
		Hospital Distrital de Santarém	4 881
		Hospital Garcia de Orta	72 378
		Hospital Santa Maria Maior	7 417
		IPO–Instituto Português de Oncologia	9 792
		NAV–Navegação Aérea de Portugal	24 516
		Teatro Nacional S. João	612
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	22 306
		Entidade não pertencente ao SPE	2 945
		Subtotal	**521 907**
	Laboratório Nacional de Engenharia Civil	NAER	1 203 663
		Subtotal	**1 203 663**
	Instituto Politécnico do Porto	Agência de Inovação	109 161
		Subtotal	**109 161**
	UTL–Instituto Superior de Agronomia	Agência de Inovação	47 118
		Subtotal	**47 118**
	UTL–Instituto Superior Técnico	CP–Comboios de Portugal	2 500
		Subtotal	**2 500**
	Administração Regional de Saúde do Alentejo	Entidade não pertencente ao SPE	183 428
		Subtotal	**183 428**
	Hospital Amato Lusitano–Castelo Branco	Entidade não pertencente ao SPE	2 220
		Subtotal	**2 220**
	UTL–Reitoria	Agência de Inovação	173 209
		Subtotal	**173 209**
	Instituto Politécnico de Castelo Branco	Agência de Inovação	130 718
		Subtotal	**130 718**
	Instituto Superior de Engenharia do Porto	Agência de Inovação	44 525
		Subtotal	**44 525**
	Instituto Politécnico de Setúbal	Agência de Inovação	145 118
		Subtotal	**145 118**
	Universidade da Beira Interior	Agência de Inovação	136 734
		Subtotal	**136 734**
	Universidade de Coimbra–Reitoria	Agência de Inovação	14 946
		Subtotal	**14 946**

(.....)

(em euros)

Cód. cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor
	Universidade da Madeira	Agência de Inovação	36 512
		Subtotal	**36 512**
	UP–Faculdade de Letras	REFER	2 000
		Subtotal	**2 000**
	Inst. Gestão Patrim. Arquitectónico e Arqueológico	Parques de Sintra–Monte da Lua	2 053 821
		Subtotal	**2 053 821**
	Universidade do Porto–Reitoria	Agência de Inovação	160 321
		Subtotal	**160 321**
	Instituto Politécnico de Beja	Agência de Inovação	96 656
		Subtotal	**96 656**
	Universidade de Lisboa–Reitoria	Agência de Inovação	119 239
		Subtotal	**119 239**
	Universidade Nova de Lisboa–Reitoria	Agência de Inovação	94 953
		Subtotal	**94 953**
	Universidade de Aveiro	Agência de Inovação	917 472
		Hospital Infante D. Pedro	3 442
		Subtotal	**920 914**
	Instituto Superior de Economia e Gestão	CTT–Correios de Portugal	10 000
		Subtotal	**10 000**
	Instituto do Cinema e do Audiovisual	RTP–Rádio e Televisão de Portugal	1 750 000
		Subtotal	**1 750 000**
06.01.01	Caixa Geral de Aposentações	Administração de Portos da Região Autónoma da Madeira	211 478
		Agência para o Investimento Comércio Externo Portugal	8 835
		APA–Administração do Porto de Aveiro	27 934
		APDL–Administração dos Portos do Douro e Leixões	322 645
		APL–Administração do Porto de Lisboa	1 081 876
		APS–Administração do Porto de Sines	313 278
		APSS–Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	197 943
		Caixa Geral de Depósitos	3 684
		Centro Hospitalar da Cova da Beira	581 479
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	9 221 825
		Centro Hospitalar de Lisboa Norte	4 310 575
		Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental	981 414
		Centro Hospitalar de Setúbal	1 495 483
		Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	1 172 545
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	2 170 564
		Centro Hospitalar do Alto Ave	888 934
		Centro Hospitalar do Alto Minho	811 350
		Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	566 743
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	386 686
		Centro Hospitalar de Coimbra	1 482 049
		Centro Hospitalar do Médio Ave	644 973
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	825 068
		Centro Hospitalar do Nordeste	678 736
		Centro Hospitalar do Porto	9 278 545
		Centro Hospitalar do Tâmega Sousa	492 243
		Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	373 796
		CTT–Correios de Portugal	356 868
		EP–Estradas de Portugal	5 046 240
		Hospital de Nossa Senhora do Rosário	757 658

(…..)

(em euros)

Cód. cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor
06.01.01	Caixa Geral de Aposentações	Hospital de S. Sebastião	204 117
		Hospital de Santa Maria	1 487 915
		Hospital de Santa Maria Maior	422 508
		Hospital de Santo André	551 316
		Hospital de São João	4 718 259
		Hospital de São Teotónio	1 247 097
		Hospital do Espírito Santo de Évora	953 800
		Hospital Distrital da Figueira da Foz	446 094
		Hospital Distrital de Santarém	761 295
		Hospital Garcia de Orta	555 332
		Hospital Infante D. Pedro	1 034 562
		Hospital Pulido Valente	177 590
		IPOFG–Centro Regional Oncologia de Coimbra	149 761
		IPOFG–Centro Regional Oncologia de Lisboa	388 351
		IPOFG–Centro Regional Oncologia do Porto	579 324
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	939 057
		Unidade Local de Saúde da Guarda	33 237
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	74 466
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	45 389
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	1 061 326
		EPUL–Empresa Pública de Urbanização de Lisboa	15 567
	Subtotal		**60 537 810**
Total 06.01.01			**68 497 473**
10.01.01	Caixa Geral de Aposentações	INCM–Imprensa Nacional Casa da Moeda	8 947 914
	Subtotal		**8 947 914**
	Instituto Politécnico de Beja	Agência de Inovação	11 239
	Subtotal		**11 239**
Total 10.01.01			**8 959 153**
Total dos fluxos			**77 456 626**

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços processadores.

Conforme se encontra evidenciado no quadro, € 188,6 milhares foram indevidamente classificados, por os respectivos fluxos não serem provenientes de entidades pertencentes ao SPE. Este procedimento é contrário ao estabelecido na Lei de enquadramento orçamental, quanto à especificação das receitas públicas, que deve obedecer, ao código da classificação económica, pelo que se recomenda aos serviços beneficiários dessas receitas (Administração Regional de Saúde do Alentejo, Hospital Amato Lusitano-Castelo Branco e Serviços Sociais da Administração Pública), um maior cuidado na classificação das mesmas.

A Administração Regional de Saúde do Alentejo, na sua resposta, reconhece que a verba em questão foi incorrectamente classificada.

Accionado o contraditório, o Hospital Amato Lusitano–Castelo Branco e os Serviços Sociais da Administração Pública, não se pronunciaram.

A grande maioria dos fluxos classificados na CGE na rubrica 06.01.01-Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas foi processada a favor da Caixa Geral de Aposentações, representando 88,4% do valor total da rubrica (€ 68.497,5 milhares). Igualmente 99,9% do valor dos fluxos registados na rubrica 10.01.01-Transferências de

capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas foi também processado a favor da Caixa Geral de Aposentações.

O Ministro das Finanças, na sua resposta, refere não ter nada a acrescentar aos comentários efectuados pela Direcção Geral do Orçamento.

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

11.1 – Introdução

11.1.1 – Enquadramento

No Parecer sobre a CGE o Tribunal de Contas aprecia a actividade financeira do Estado em matéria de fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos[1].

Esta actividade financeira consubstancia-se, no essencial, em:

- Transferências de Portugal para a UE;
- Transferências da UE para Portugal.

Na CGE os **fluxos financeiros de Portugal para a UE** abrangem, como receita, as cobranças efectuadas pelo Estado-Membro (EM) consignadas à UE e, como despesa, as transferências para a UE.

Estes fluxos correspondem a recursos próprios comunitários[2] que se decompõem em:

- recursos próprios tradicionais[3], essencialmente constituídos pelas cobranças provenientes dos direitos aduaneiros[4], agrícolas[5] e das quotizações sobre o açúcar e isoglucose[6];
- recursos próprios não tradicionais[7], abrangendo os provenientes do Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA), os calculados com base no Produto Nacional Bruto[8] (PNB), a Compensação ao Reino Unido e as Outras Reservas[9].

A Contribuição Financeira proveniente do IVA, é calculada mediante a aplicação de uma taxa uniforme à base estatística "teórica" e harmonizada do referido Imposto e está limitada a 50% do RNB[10].

---

[1] Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[2] Matéria que se encontra actualmente regulada na Decisão n.º 2000/597/CE, EURATOM, do Conselho, de 29 de Setembro (sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias) aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2001, de 18 de Dezembro e ratificada pelo Decreto da Presidência da República n.º 62/2001, da mesma data.

[3] Estes recursos são considerados recursos próprios «por natureza», por se tratar de receita obtida no âmbito das políticas comunitárias.

[4] Os direitos aduaneiros são obtidos nas fronteiras externas à UE sobre as importações.

[5] Direitos sobre as trocas comerciais (importação) com países não membros, no âmbito da Política Agrícola Comum.

[6] Estas quotizações são cobradas sobre os produtos de açúcar no interior da Comunidade.

[7] Designados também por "contribuição financeira".

[8] Para o efeito entende-se por PNB o Rendimento Nacional Bruto (RNB) do ano a preços de mercado.

[9] Este recurso refere-se a ajudas de emergência e a garantias de empréstimos, sendo a sua mobilização efectuada pela CE no decurso do exercício orçamental, em caso de necessidade.

[10] Trata-se de um recurso «chave», uma vez que além de financiar a maior parte do orçamento, determina o nivelamento da base IVA, a repartição do financiamento da compensação britânica e a limitação do montante global dos recursos que a Comunidade pode cobrar.

No que se refere aos recursos próprios com base no PNB incluídos no mesmo grupo (contribuição financeira), a taxa de incidência é determinada no decurso do processo orçamental, em percentagem do RNB dos Estados-Membros, por forma a suportar integralmente a parte do orçamento da UE não financiada pelos outros recursos próprios e por outras receitas.

A Compensação ao Reino Unido, destinada à correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a UE e este Estado-Membro, encontra-se estatuída na Decisão n.º 2000/597/CE, EURATOM, do Conselho, de 29 de Setembro, relativa aos Recursos Próprios.

Este financiamento está repartido entre vinte e dois Estados-Membros proporcionalmente ao seu RNB, exceptuando-se as participações da Alemanha, Áustria, Países Baixos e Suécia, as quais estão limitadas a 25% do montante normal.

Importa ainda referir que a Comissão Europeia (CE) procede a ajustamentos anuais referentes aos recursos próprios IVA e RNB, transferidos em anos anteriores, a partir dos valores revistos pelos Estados-Membros para a matéria colectável harmonizada do IVA e do RNB, dos quais resultam pagamentos ou devoluções[1] adicionais aos respectivos Estados-Membros.

Quanto aos **fluxos financeiros da UE para Portugal**, a CGE de 2008, de forma sistematizada, apresenta os valores globais transferidos por fundo comunitário, não repartindo estes fluxos financeiros pelos períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013. Este apuramento é efectuado pelo IGCP e as operações enquadram-se nas designadas operações específicas do tesouro.

No período de programação 2000-2006 estão incluídos o QCAIII (FEDER, o FSE, o FEOGA-Orientação e o IFOP), cuja execução foi prolongada até 30 de Junho de 2009[2], e o Fundo de Coesão II. II.

O período de programação 2007-2013 abrange os fluxos financeiros inerentes ao QREN (FEDER, FSE e o Fundo de Coesão), ao PRODER e PRRN (FEADER) e ao PROMAR (FEP).

Neste período acrescem, ainda, os fundos oriundos dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária (PAIC), bem como as ajudas relativas ao FEAGA.

Estes fluxos financeiros são depositados pela CE numa conta sua residente no IGCP, que imediatamente, após a ordem da CE, os transfere para as contas bancárias das respectivas Autoridades de Pagamento/Certificação.

A afectação destes fundos, em receita e despesa orçamental é efectuada ao nível dos vários beneficiários finais públicos dos fundos comunitários, isto é, pelos diversos serviços públicos que executam os projectos com financiamento comunitário. Na CGE não se encontra informação sistematizada sobre a execução orçamental dos diversos fundos comunitários.

Face a esta limitação, as análises realizadas tiveram por base a informação recolhida no âmbito das auditorias ao *"modelo de governação e controlo do QREN"*[3], à *"execução global do QCA III"*[4] e ao *"modelo "modelo*

[1] No caso concreto do ano de 2008, houve lugar a uma restituição de 75,8 milhões de euros, matéria que se desenvolve nos pontos 11.1.2 e 11.2.4.

[2] Decisão CE n.º C (2009) 1116, de 18 Fevereiro.

[3] Relatório de Auditoria n.º 50/2009 – 2ª Secção.

[4] Auditoria que será concluída apenas em 2010.

de governação do PRODER, PROMAR e FEAGA"[1] e outros elementos obtidos na acção *"Análise Global dos Fluxos Financeiros provenientes da União Europeia para Portugal"*, junto do IFDR[2], do IGCP[3], do IFAP[4], do IGFSE[5] e, ainda, dos beneficiários de PAIC.

11.1.2 – Considerações gerais

A CGE de 2008, segundo o Quadro nº 99 do respectivo relatório (que a seguir se transcreve), mostra que o total de fluxos financeiros de Portugal para a UE atingiu, em 2008, o valor de € 1.481,8 milhões e o total de fluxos financeiros da UE para Portugal foi de € 3.996,8 milhões, traduzindo-se num saldo líquido a favor de Portugal de € 2.515,0 milhões.

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2008

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão(a)	Execução	Variação	
			Valor	%
1. Transferências de Portugal para a UE	**1 562,5**	**1 481,8**	**- 80,7**	**- 5,2**
Direitos aduaneiros e agrícolas (b)	128,6	134,0	5,4	4,2
Recursos próprios IVA	264,8	251,5	-13,3	-5,0
Recurso complementar PNB	1 045,5	1 028,4	- 17,1	- 1,6
Compensação ao Reino Unido	123,6	140,2	16,6	13,4
Outras		3,7	3,7	
Restituições e reembolsos/diversos		- 75,8	- 75,8	
2. Transferências da UE para Portugal	**5 231,5**	**3 996,8**	**- 1 234,7**	**- 23,6**
FEOGA-Garantia/FEAGA	800,2	721,5	- 78,7	- 9,8
FEDER	2 176,0	1 817,1	- 358,9	- 16,5
FSE	847,3	323,6	- 523,7	- 61,8
FEOGA-Orientação	253,5	345,8	92,3	36,4
FEADER	415,4	398,7	-16,7	-4,0
Fundo de Coesão	706,0	286,1	-419,9	-59,5
IFOP/FEP	31,9	17,0	- 14,9	- 46,7
Diversos (c)	1,2	87,1	85,9	
Saldo Global (2-1)	**3 669,0**	**2 515,0**	**- 1 154,0**	**- 31,5**

(a) Valores do Relatório OE/2008.Previsão inicial que foi objecto de alterações ao longo do ano (cfr. quadros XI.5 e XI.8)

(b) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(c) Inclui Diversos+AN PROALV (ex: Programa Sócrates e Leonardo da Vinci)+LEADER.

Fonte: CGE/2008 – Vol. I

[1] Relatório de Auditoria n.º 47/2009 – 2ª Secção.

[2] Entidade a quem estão atribuídas as funções de autoridade de pagamento do FEDER e do Fundo de Coesão, no âmbito do QCA III, e de autoridade de certificação e de entidade pagadora no âmbito do QREN e, ainda, as de assegurar a coordenação, gestão e monitorização financeira do FEDER e do Fundo de Coesão, no âmbito do QCA III e do QREN, e a produção e sistematização dos indicadores físicos e financeiros relativos à sua aplicação.

[3] Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos do QCA III e do QREN, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento dos Fundos estruturais e os Gestores dos PO, competindo-lhe também assegurar as relações financeiras com a União Europeia e registar e controlar as comparticipações no âmbito dos fundos da União Europeia.

[4] Entidade que assegura, nomeadamente, o funcionamento dos sistemas de apoio e de ajudas directas nacionais e comunitárias e a aplicação, a nível nacional, das regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e, ainda, as atribuições de organismo pagador do FEAGA, do FEADER e do FEP.

[5] Entidade que assegura, ao nível nacional, a gestão, a coordenação e o controlo financeiro das intervenções apoiadas pelo FSE.

Da comparação entre o previsto e o executado regista-se que o "Saldo Global" apresentou um desvio negativo de € 1.154,0 milhões (-31,5%), o que significa um regresso ao nível observado em 2006, depois de uma evolução bastante positiva em 2007[1]. A diferença na amplitude do desvio ficou a dever-se, fundamentalmente, ao resultado verificado na execução relativamente à previsão das transferências financeiras provenientes da UE, que se situou em € -1.234,7 milhões (desvio de -23,6%)[2].

Relativamente às transferências de Portugal para a UE, o quadro anterior suscita as seguintes observações:

- Inclui neste agregado as "Restituições e reembolsos/diversos", com sinal negativo.

  Ora, os € 75,8 milhões ali constantes respeitam ao apuramento rectificativo das contribuições devidas e pagas por Portugal à UE no ano de 2007, segundo o qual Portugal deveria ser reembolsado naquele montante.
  O reembolso foi efectuado em Janeiro de 2008 tendo sido, por isso, registado e contabilizado como receita do Estado – como efectivamente o é - no Capítulo 06, grupo 09 – artigo 01 – subartigo 05 – rubrica 99.

  Relativamente a esta matéria, a DGO, no exercício do contraditório, veio referir que:

  "Os quadros do relatório da CGE/2008 não constituem nem substituem os registos contabilísticos e apenas pretendem ajudar à interpretação da CGE/2008. A ideia subjacente à inclusão, com sinal negativo, dos reembolsos nas transferências de Portugal para a UE, é tratar globalmente os fluxos que têm a mesma natureza (...)".

  Apesar do referido pela DGO, o Tribunal entende que, porque se tratou de uma entrada de fundos e não de uma "saída", em nome do rigor e da transparência, o quadro em questão deveria ser assim elaborado:

[1] No ano de 2007, este valor foi de € -152,7 milhões, considerado então como uma evolução muito favorável face ao ano anterior onde o desvio negativo havia sido de € -1.348,5 milhões (Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, no mesmo capítulo e ponto).

[2] No ano de 2007 este valor foi de € -307,5 milhões (-7,6%), de acordo com o Parecer sobre a CGE de 2007, no mesmo capítulo e ponto.

Quadro XI.2 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2008

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão[a]	Execução	Variação	
			Valor	%
1. Transferências de Portugal para a UE	**1 562,5**	**1 557,8**	**- 4,7**	**- 0,3**
Direitos aduaneiros e agrícolas [b]	128,6	134,0	5,4	4,2
Recursos próprios IVA	264,8	251,5	-13,3	-5,0
Recurso complementar PNB	1 045,5	1 028,4	- 17,1	- 1,6
Compensação ao Reino Unido	123,6	140,2	16,6	13,4
Outras		3,7	3,7	
2. Transferências da UE para Portugal	**5 231,5**	**4 072,7**	**- 1 158,8**	**- 22,2**
FEOGA-Garantia/FEAGA	800,2	721,5	- 78,7	- 9,8
FEDER	2 176,0	1 817,1	- 358,9	- 16,5
FSE	847,3	323,6	- 523,7	- 61,8
FEOGA-Orientação	253,5	345,8	92,3	36,4
FEADER	415,4	398,7	-16,7	-4,0
Fundo de Coesão	706,0	286,1	-419,9	-59,5
IFOP/FEP	31,9	17,0	- 14,9	- 46,7
Restituições e reembolsos/diversos		75,8	75,8	
Diversos [c]	1,2	87,1	85,9	
Saldo Global (2-1)	**3 669,0**	**2 514,9**	**- 1 154,1**	**- 31,5**

(a) Valores do Relatório OE/2008.Previsão inicial que foi objecto de alterações ao longo do ano (cfr. quadros XI.5 e XI.8)

(b) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(c) Inclui Diversos+AN PROALV (ex:Programa Sócrates e Leonardo da Vinci)+LEADER.

Fonte: CGE/2008 – Vol. I

Tomando os valores assim apurados, constata-se:

- Quanto aos fluxos de Portugal para a UE
  - Que a execução global atingiu praticamente 100% da previsão;
  - Variações negativas dos recursos PNB e IVA, que se prendem com a conjuntura desfavorável e com a redução da actividade económica, em particular no último trimestre de 2008, que se reflectiu na cobrança do IVA;
  - O pagamento a mais de € 16, 6 milhões do que a previsão na "Compensação ao Reino Unido"; e
  - O pagamento à UE, através da rubrica "Outras", do valor de € 3,7 milhões, referente a aplicação de sanção pecuniária compulsória[1] ao Estado Português por não transposição atempada da Directiva 89/665/CEE - "Adjudicação de Contratos Públicos".
- Quanto aos fluxos destinados a Portugal
  - Entradas superiores às previsões no FEOGA-Orientação e em "Diversos" no montante de € 92,3 milhões e € 85,9 milhões, respectivamente;
  - Desvios negativos, que tiveram especial relevo no FSE (€ -523,7 milhões), no Fundo de Coesão (€ -419,9 milhões) e ainda no FEDER (€ -358,9 milhões).

[1] No valor de € 2.753.664,00 acrescido de juros € 911.424,00, montantes que foram creditados na conta "Recursos Próprios da Comissão n.º 636003", em 21 de Agosto de 2008 e 23 de Dezembro de 2008, respectivamente.

Porém, os dados constantes da CGE, expressos no quadro anterior, não correspondem à execução efectiva e carecem de fiabilidade. Com efeito, evidenciaram-se divergências significativas entre os montantes indicados na CGE[1] como executados e os valores apurados nas auditorias realizadas.

Assim, dos trabalhos desenvolvidos resultou, nas transferências da UE para Portugal, o apuramento das seguintes divergências face aos dados que constam na CGE:

a) FEDER

- ◊ Não foi contabilizado como FEDER o total de € 127,8 milhões, relativo ao PIC INTERREG III A Espanha/Portugal, tendo sido somado à execução do FEOGA-O;

  Assim, de um total de € 1.944,8 milhões (1.446,0 (QCA III) + 3,0 (URBAN) + 368,0 (QREN) + 127,8 (INTERREG III A), a CGE apenas refere € 1.817,0 milhões, correspondente às três primeiras parcelas[2].

b) FEOGA-Orientação

- ◊ De acordo com o que atrás foi referido, foi erradamente contabilizado como FEOGA-Orientação o valor total de € 127,8 milhões relativo ao PIC INTERREG III A Espanha/Portugal (FEDER), tendo como consequência a indicação de um montante de € 345,8 milhões para a execução do FEOGA-Orientação, que se limitou a € 218,0 milhões.

c) IFOP/FEP

- ◊ Encontra-se indicada a verba de € 17,0 milhões de transferências relativas ao IFOP/FEP. No entanto, foram apuradas junto da Autoridade de Pagamento transferências da CE no total de € 33,5 milhões (€ 17,3 de FEP e € 16,2 de IFOP);
- ◊ Por outro lado o IGCP imputou ao IFOP uma transferência relativa ao Acordo de Pescas de Marrocos (€ 820.213,95) que a Autoridade de Pagamento não inclui nem no QCAIII, nem no PROMAR e que deveria ser imputada a "Diversos".

  Esta diferença de € 16,5 milhões teve origem em várias transferências oriundas da CE que não foram contabilizadas pelo IGCP como IFOP/FEP, tendo sido incluídas na rubrica "Diversos";

d) Diversos:

- ◊ Esta rubrica engloba três parcelas da informação remetida pelo IGCP à DGO: A AN PROALV (ex-Programa Sócrates e Leonardo Da Vinci); o PIC LEADER+ e a rubrica residual também designada por "Diversos", a qual, por si só, revela um valor considerável de € 61,7 milhões onde estão incluídas transferências destinadas à área das pescas e ao PIC LEADER + ;

[1] A informação financeira do Quadro relativo aos "*Fluxos financeiros entre Portugal e a UE*", da CGE, é suportada pelo "*Mapa de fluxos financeiros com a UE de 2008*", elaborado pelo IGCP. Este mapa contém a informação disponível na tesouraria do Estado e é remetido pelo IGCP, mensalmente, à DGO, ao INE, ao GPEARI do Ministério das Finanças bem como ao Banco de Portugal.

[2] O arredondamento ao milhão de euros causa a discrepância na casa decimal.

- ◊ Detectou-se que estavam contabilizados nesta rubrica € 16,5 milhões que, segundo a Autoridade de Pagamento (IFAP), deveriam estar incluídas no total relativo a IFOP/FEP.

  Por outro lado, conforme atrás referido, deveria ter sido imputada a "Diversos" a quantia de € 820.213,95 relativa ao Acordo de Pescas de Marrocos.

e) Para além das divergências acima enunciadas, que se referem a imputações erradas, foi apurada a existência dos seguintes montantes que não transitaram pelo IGCP:

- ◊ Não foi registado o montante total de € 12,3 milhões destinados ao PIC INTERREG III B MAC, no âmbito do QCA III, pois este valor foi depositado numa conta bancária na Região Autónoma da Madeira;
- ◊ Situação idêntica ocorreu com o montante de € 1,7 milhões destinado ao PO MAC, no âmbito do QREN;
- ◊ Numa amostragem realizada ao conjunto dos beneficiários de verbas dos PAIC, foi apurado um montante de € 17,9 milhões, dos quais € 14,4 milhões, relativos à ANPALV, foram registados pelo IGCP. Os restantes € 3,5 milhões foram recebidos pelos beneficiários em contas na banca comercial (cfr. ponto 11.3.9).

Verifica-se assim a existência de fluxos financeiros oriundos da UE que não transitam pelo IGCP, pelo que se deve concluir que a CGE não evidencia todos os fundos recebidos da UE no ano de 2008. A possibilidade de comparação com os dados publicados pela CE, nomeadamente com os montantes indicados nos mapas detalhados anexos ao relatório financeiro sobre o orçamento de 2008 da UE, implica a identificação de todos os recebimentos de dinheiros comunitários destinados a Portugal, levantamento que, com a informação disponível, se revelou impossível.

A ocorrência de erros na imputação das transferências da UE aos respectivos fundos comunitários revelou a inadequação dos critérios actualmente seguidos pelo IGCP para proceder à distinção entre as várias fontes de transferências oriundas da UE. A correcta imputação das verbas recebidas é condição fundamental para assegurar o rigor da contabilização realizada quanto às verbas transferidas para Portugal, quer a nível nacional, quer a nível comunitário.

Considerando as correcções[1] atrás assinaladas [excepto o referido na anterior alínea e)] nas transferências da CE para Portugal, e a alteração operada através do quadro XI.2, apuram-se os seguintes valores:

[1] Não foram tidas em conta as transferências que não transitaram pelo IGCP.

Quadro XI.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal - 2008

(em milhões de euros)

Designação	Previsão (a)	Valor CGE	Valor Apurado	Diferença (valor)	Desvios (%)	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(2)-(1)/(1)	(6)=(3)-(1)/(1)
2. Transferências da UE para Portugal	**5.231,5**	**4.072,7**	**4.072,0**	**0,7**	**-22,2**	**-22,2**
FEOGA-Garantia/FEAGA	800,2	721,5	720,1	1,4	-9,8	-10,0
FEDER	2.176,0	1.817,1	1.944,8	-127,7	-16,5	-10,6
FSE	847,3	323,6	323,6	0,0	-61,8	-61,8
FEOGA-Orientação	253,5	345,8	218,0	127,8	36,4	-14,0
FEADER	415,4	398,7	398,7	0,0	-4,0	-4,0
Fundo de Coesão	706,0	286,1	286,1	0,0	-59,5	-59,5
IFOP/FEP	31,9	17,0	33,5*	-16,5	-46,7	5,0
Restituições e Reembolsos	-	75,8	75,8	0,0	-	-
Diversos	1,2	87,1	71,4	15,7	-	-

(a) Valores do Relatório OE/2008

**O IFAP, em contraditório, referiu como montante apurado € 34,5 milhões que corresponde " (…) ao valor do Saldo de Encerramento do Programa da Acção específica de Marrocos – REG. (CE) 2561/01 (0,82 ME)", o qual está considerado na rubrica "Diversos" deste quadro.*

Fonte: CGE/2008 e informação recolhida nas acções de auditoria

Relativamente a estas observações, o IGCP, no exercício do contraditório, refere que:

" (…)

1. *A Tesouraria do Estado tem vindo a fornecer mensalmente a vários organismos públicos mapas que pretendem reflectir as entradas e saídas de fundos ocorridos por ordem e na conta da Comissão Europeia (CE).*
2. *No que respeita à saída de fundos os valores têm vindo a ser fornecidos por Fundo Comunitário, com base em informação adicional retirada das ordens emitidas pela CE, a qual, pelo seu carácter não bancário se apresenta, na maior parte das vezes reduzida e incompleta.*
3. *Deste modo, o IGCP enquanto prestador de serviços bancários à CE, apenas pode prestar informação em conformidade com as orientações difundidas pelo seu Cliente (CE).*
4. *Todavia, e face ao reparo efectuado pelo Tribunal de Contas, aquando da realização da acção de auditoria em causa, o IGCP passou a, junto dos beneficiários das verbas comunitárias, solicitar a sua confirmação, de forma a disponibilizar informação mais fiável.*
5. *Em suma, apenas os beneficiários indicados pela CE estão na posse de informação completa e acreditada para individualizar de forma categórica o Fundo Comunitário adstrito à verba recebida.*

(…) ".

Sendo de registar que o IGCP modificou os seus procedimentos de modo a conseguir identificar de forma mais fiável os fundos comunitários oriundos da CE, salienta-se que a par das funções assumidas no funcionamento da Tesouraria do Estado, que o IGCP descreve como prestação de serviços bancários, está previsto no artigo 6.º, n.º 1, alínea g), da sua lei orgânica[1] que compete ao Instituto *"Assegurar as relações financeiras com a União Europeia, registar e controlar as comparticipações no âmbito dos fundos da União Europeia",* sendo no quadro desta atribuição que é feito o reporte à DGO, ao INE, ao GPEARI do Ministério das Finanças e ao Banco de Portugal.

[1] Cfr. Estatutos do IGCP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, na última versão introduzida a este preceito legal pelo Decreto-lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

Ainda sobre esta matéria a DGO, na sua resposta na mesma sede, informou:

"Tendo em conta que, de acordo com o ofício enviado à DGO, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) considera que os elementos por si disponibilizados têm carácter informativo, devendo os respectivos beneficiários validar os mapas elaborados pelo IGCP, irá solicitar às Autoridades competentes que lhe sejam remetidos regularmente os elementos relativos às transferências da UE."

Anota-se a medida que neste âmbito a DGO irá desenvolver, a qual se relaciona com a articulação entre as várias entidades com incumbências na vertente externa da gestão financeira dos fundos comunitários.

Continua a verificar-se que a CGE (Volume I), em matéria de execução dos fundos comunitários, reflecte apenas os volumes financeiros entrados e registados no IGCP, como provenientes da CE, não contemplando ainda, de forma sistematizada, a sua aplicação em termos da execução orçamental da despesa. Com efeito, tal como se tem referido nos últimos Pareceres sobre a CGE, a Conta de 2008 não evidencia, de forma sistemática e global, a execução orçamental dos montantes transferidos no âmbito dos fundos comunitários, encontrando-se a mesma disseminada pelas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos diversos organismos que a integram[1]. Esta lacuna viola o disposto no artigo 75.º, n.º 7, *"in fine"*, da Lei de Enquadramento Orçamental[2].

Sobre esta matéria relativa ao reflexo na CGE da execução dos fundos comunitários, a DGO, na sua resposta no âmbito do contraditório esclareceu o seguinte:

"O Relatório da CGE contém informação agregada relativa às receitas provenientes dos fundos comunitários, especificando os mais relevantes, no entanto ainda não foi possível passar a incluir informação relativa à aplicação desses fundos em despesa. Com efeito, a figura do reembolso dificulta a compatibilização entre a despesa paga e os registos contabilísticos, tornando difícil a apresentação da informação solicitada pelo Tribunal de Contas. Refere-se ainda que em Março de 2009 a DGO submeteu superiormente uma proposta para a implementação de um novo circuito para a execução dos Fundos Comunitários pelos Organismos da Administração Central, que visava a eliminação da figura do reembolso, procurando-se melhorar a transparência e a qualidade da prestação de contas, passando a haver maior aderência entre a despesa paga com fundos comunitários e o registo da sua utilização."

Assinalam-se os procedimentos desenvolvidos que visam a transparência e a qualidade da prestação de contas.

11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a UE

11.2.1 – Transferências de fundos para a UE em 2008

Para assegurar o integral financiamento do Orçamento Geral da União Europeia, Portugal, assim como os restantes Estados-Membros, procede a transferências financeiras, cujos pagamentos têm regularidade mensal, através da conta[3] aberta no IGCP[1], à ordem da CE.

[1] Mesmo já constando as fontes de financiamento no Mapa 17 (Desenvolvimento das despesas), no que aos serviços integrados diz respeito (Vide CGE/2008 – Volume II – Tomos IV e V), continua sem expressão, nos mapas anexos à CGE, a mesma informação quanto aos serviços e fundos autónomos, situação que já ocorreu em anos transactos e que tem sido objecto de recomendação do Tribunal de Contas.

[2] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[3] Conta n.º 6360 "Comissão das Comunidades Europeias – Recursos Próprios".

11.2.2 – Recursos próprios tradicionais

As dotações orçamentais, que suportam as transferências para a UE dos recursos próprios tradicionais, estão inscritas no Cap. 70 – "Recursos Próprios Comunitários", do orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, na Divisão 01 – "Recursos Próprios Tradicionais"[2], tendo como contrapartida verbas consignadas inscritas no Cap. 14 – "Recursos Próprios Comunitários", Grupo 01 – Recursos próprios comunitários do orçamento da receita[3].

No primeiro dia útil seguinte ao dia 19 de cada mês, procede-se a estas transferências[4] para a Conta da CE, aberta no IGCP, dos montantes mensais correspondentes a **75%** dos Direitos aduaneiros, Direitos niveladores agrícolas e das Quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, sendo apurada a verba dos dois primeiros pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e do último pelo IFAP[5].

Os restantes **25%**[6] dos montantes apurados pelos organismos acima mencionados são retidos a nível nacional, a título de despesas de cobrança[7], com o seguinte destino: 24% para Receita do Estado (RE) e 1% para o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)[8].

Os pagamentos mensais referentes aos recursos próprios tradicionais, tal como constam no mapa de fluxos apresentado pelo IGCP, foram os que a seguir se evidenciam:

[1] Instituto que assegura as relações financeiras com a União Europeia, no âmbito dos recursos próprios comunitários, conforme Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

[2] Repartidas pelas várias alíneas AO- Direitos aduaneiros de importação, BO- Direitos niveladores agrícolas e CO- Quotizações sobre o açúcar e isoglucose, incluídas na rubrica da classificação económica 04.09.01 –"Transferências correntes/Resto do Mundo/União Europeia/Instituições".

[3] Repartidas pelos vários artigos: 01 - Direitos aduaneiros de importação, 02 - Direitos niveladores agrícolas e 03 - Quotização sobre o açúcar e isoglucose.

[4] Em conformidade com o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 597/2000 (CE, EURATOM), de 29 de Setembro.

[5] IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

[6] Conforme Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro.

[7] Nos termos previstos no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 597/2000 (CE, EURATOM), de 29 de Setembro.

[8] Conforme artigo 4.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 22/2003, de 4 de Fevereiro.

Quadro XI.4 – Recursos próprios tradicionais

(em euros)

Meses	Direitos aduaneiros	Direitos niveladores agrícolas	Quotiz. s/ açúcar e isoglucose	Total	75%	Receita do Estado 24%(*)	FEA 1% (*)
Janeiro	13 687 868,41	1 405 003,00		15 092 871,41	11 319 653,56	3 622 289,14	150 928,71
Fevereiro	10 938 397,22	1 071 347,68		12 009 744,90	9 007 308,68	2 882 338,78	120 097,45
Março	13 600 784,17	1 221 163,47	382 374,00	15 204 321,64	11 403 241,23	3 649 037,19	152 043,22
Abril	13 752 181,25	1 311 176,84		15 063 358,09	11 297 518,57	3 615 205,94	150 633,58
Maio	14 130 325,44	1 733 778,70		15 864 104,14	11 898 078,11	3 807 384,99	158 641,04
Junho	11 600 678,39	2 294 276,32		13 894 954,71	10 421 216,03	3 334 789,13	138 949,55
Julho	14 382 249,18	2 664 392,26		17 046 641,44	12 784 981,08	4 091 193,95	170 466,41
Agosto	12 735 117,81	3 564 528,41		16 299 646,22	12 224 734,67	3 911 915,09	162 996,46
Setembro	13 385 154,28	1 119 236,33		14 504 390,61	10 878 292,96	3 481 053,75	145 043,91
Outubro	12 486 989,49	502 177,45		12 989 166,94	9 741 875,21	3 117 400,07	129 891,67
Novembro	14 303 316,67	982 749,36		15 286 066,03	11 464 549,52	3 668 655,85	152 860,66
Dezembro	14 127 651,28	1 228 333,69		15 355 984,97	11 516 988,73	3 685 436,39	153 559,85
Total da despesa	**159 130 713,59**	**19 098 163,51**	**382 374,00**	**178 611 251,10**	**133 958 438,33**	**42 866 700,26**	**1 786 112,51**

(*) Receita do Estado (24%) e Fundo de Estabilização Aduaneiro (1%).

Fonte: Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público. IP.

Daqui se depreende, que no período em análise foram as quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, que apresentaram a menor expressão na totalidade da receita cobrada e colocada à disposição da CE.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamental no que concerne aos recursos próprios tradicionais, que deram cobertura ao montante total dos pagamentos (€ 178.611.251,10).

Quadro XI.5 – Recursos próprios tradicionais – Execução orçamental

(em euros)

Designação	Dotação Inicial	Alterações Orçamentais (a)		Dotação corrigida	Recursos arrecadados (b)	Pagamento
		Reforços	Anulações	(1)	(2)	75% de (2)
Direitos aduaneiros de importação	147 150 000,00	12 020 000,00		159 170 000,00	159 130 713,59	119 348 035,19
Direitos niveladores agrícola	24 000 000,00		4 890 000,00	19 110 000,00	19 098 163,51	14 323 622,63
Quotizações s/ açúcar e isoglucose	382 374,00			382 374,00	382 374,00	286 780,50
Total	**171 532 374,00**	**12 020 000,00**	**4 890 000,00**	**178 662 374,00**	**178 611 251,10**	**133 958 438,33**

(a) Direcção-Geral do Orçamento.

(b) Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

Verifica-se que, para assegurar o pagamento do mês de Dezembro, houve necessidade de se proceder a um reforço de € 12.020.000,00 na rubrica "direitos aduaneiros de importação".

Assinala-se também a anulação no valor de € 4.890.000,00 na rubrica de "direitos niveladores agrícolas" o que aproximou a execução da previsão.

No quadro seguinte comparam-se os montantes dos "Recursos Próprios Tradicionais" da UE arrecadados nos anos de 2007 e 2008.

Quadro XI.6 – Recursos próprios tradicionais – Evolução

(em euros)

Designação	2007	2008	Variação	
			Valor	%
Direitos aduaneiros de importação	154 498 269,49	159 130 713,59	4 632 444,10	3,00
Direitos niveladores agrícolas	28 541 553,95	19 098 163,51	-9 443 390,44	-33,09
Quotizações s/ açúcar e isoglucose	17,76	382 374,00	382 356,24	N/A
Total	**183 039 841,20**	**178 611 251,10**	**-4 428 590,10**	**-2,42**

Fonte: Instituto de Gestão e da Tesouraria e do Crédito Público - CGE/2008.

A variação total registada neste período (2007-2008) foi negativa, devido ao facto de os Direitos agrícolas terem apresentado uma acentuada quebra, não compensada pelo ligeiro aumento dos Direitos aduaneiros e pelo crescimento registado nas Quotizações s/ o açúcar e a isoglucose.

Recorde-se que apenas foram transferidos para a UE 75% daqueles montantes (cfr. quadros XI.1, XI.4 e XI.5).

11.2.3 – Recursos próprios não tradicionais/Contribuição financeira

As dotações orçamentais que suportam as transferências para a UE dos recursos próprios não tradicionais estão inscritas no Cap. 70 – "Recursos Próprios Comunitários", do orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, na Divisão 02 – "Contribuição financeira"[1]. Estas transferências são efectuadas para a Conta da Comissão Europeia[2], no primeiro dia útil de cada mês[3].

Os valores devidos por Portugal, a título de recursos próprios IVA, recursos próprios com base no PNB e Compensação ao Reino Unido, são os indicados mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento da CE.

Para fixar o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário, a UE tomou como base as previsões para o ano de 2008[4], referentes ao PNB, apresentadas pela Direcção-Geral de Estudos e Previsão (DGEP).

Os pagamentos efectuados no ano de 2008 foram os seguintes:

[1] Repartida por várias alíneas: Ao-IVA, Bo-PNB e Co-Compensação ao Reino Unido, da rubrica da classificação económica 04.09.01 – "Transferências correntes / Resto do Mundo / União Europeia / Instituições".

[2] Através da mesma conta dos pagamentos referentes aos recursos próprios tradicionais.

[3] De acordo com o disposto no parágrafo 3.º do artigo 10.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000, do Conselho, de 22 de Maio.

[4] Corrigidas no decorrer da execução.

Quadro XI.7 – Contribuição Financeira

(em euros)

Meses	Recursos próprios IVA	Recursos próprios c/ base PNB	Compensação ao Reino Unido	Total
Janeiro	44 126 276,84	169 693 079,16	20 603 491,66	234 422 847,66
Fevereiro	44 126 276,84	173 601 825,16	20 603 491,66	238 331 593,66
Março	22 063 138,42	85 823 726,08	10 301 745,83	118 188 610,33
Abril	22 063 138,42	85 823 726,08	10 301 745,83	118 188 610,33
Maio	13 237 883,05	52 628 735,52	6 181 047,50	72 047 666,07
Junho	11 031 569,21	42 997 810,00	5 150 872,92	59 180 252,13
Julho	13 237 883,05	33 467 712,38	6 181 047,49	52 886 642,92
Agosto	13 237 883,05	50 184 671,25	6 181 047,50	69 603 601,80
Setembro	15 444 196,89	58 548 783,13	7 211 222,08	81 204 202,10
Outubro	9 413 927,53	98 421 212,94	24 076 307,53	131 911 448,00
Novembro	20 798 217,33	85 119 128,17	11 679 202,00	117 596 547,50
Dezembro	22 687 909,06	92 133 367,39	11 679 202,00	126 500 478,45
Total	**251 468 299,69**	**1 028 443 777,26**	**140 150 424,00**	**1 420 062 500,95**

Fonte: Valores indicados mensalmente pela CE ao IGCP e CGE/2008.

À semelhança do sucedido em anos anteriores, não foi possível ao IGCP processar a despesa por via orçamental (através do SIC – Sistema de Informação Contabilística), no dia 2 de Janeiro de 2008, tendo a contribuição financeira relativa a este mês, no montante de € 234.422.847,66 sido paga por meio de "Antecipações da saída de fundos previstos no OE"[1].

O quadro seguinte ilustra a execução orçamental relativa à Contribuição Financeira:

Quadro XI.8 – Contribuição Financeira – Execução orçamental

(em euros)

Designação	Dotação Inicial	Alterações Orçamentais (a)		Dotação corrigida	Pagamentos (b)	%
		Reforços	Anulações	(1)	(2)	(3)=(2/1)
Recursos próprios IVA	264 757 661,00		130 000,00	264 627 661,00	251 468 299,69	0,95
Recursos próprios c/ base PNB	1 045 521 978,00		16 400 000,00	1 029 121 978,00	1 028 443 777,26	1,00
Compensação ao Reino Unido	123 620 950,00	16 530 000,00		140 150 950,00	140 150 424,00	1,00
Total	**1 433 900 589,00**	**16 530 000,00**	**16 530 000,00**	**1 433 900 589,00**	**1 420 062 500,95**	**0,99**

(a) Direcção-Geral do Orçamento.

(b) Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP.

Atenta a insuficiência orçamental na rubrica "Compensação ao Reino Unido", para viabilizar o respectivo pagamento foi efectuado o reforço no valor de € 16.530.000,00 nesta rubrica, por transferência das rubricas "Recursos próprios IVA" e "Recursos próprios com base no PNB".

No quadro seguinte, comparam-se os montantes da contribuição financeira transferidos para a UE, nos anos de 2007 e 2008:

[1] De acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, enquadrando-se esta operação nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que regulamenta as Operações Específicas do Tesouro, tendo sido efectuado o pagamento a 7 de Janeiro de 2008.

Quadro XI.9 – Contribuição Financeira – Evolução

(em euros)

Designação	2007	2008	Variação	
			Valor	%
Recursos próprios IVA	269 392 049,91	251 468 299,69	-17 923 750,22	-6,65
Recursos próprios c/ base no PNB	1 015 906 108,02	1 028 443 777,26	12 537 669,24	1,23
Compensação ao Reino Unido	115 125 921,00	140 150 424,00	25 024 503,00	21,74
Total	**1 400 424 078,93**	**1 420 062 500,95**	**19 638 422,02**	**1,40**

No conjunto das transferências referentes aos recursos próprios não tradicionais constata-se que houve um acréscimo na contribuição financeira para o Orçamento da UE, em relação ao exercício de 2007, de cerca de € 19,6 milhões, contribuindo principalmente para este facto o aumento verificado na Compensação ao Reino Unido. Já o recurso PNB registou uma ligeiríssima subida, tendo o recurso IVA apresentado uma variação negativa de cerca de quase 7%, o que se prende com a conjuntura desfavorável e com a redução da actividade económica, em particular no último trimestre de 2008, que se reflectiu na cobrança do IVA.

11.2.4 – Síntese

No quadro seguinte apresenta-se um resumo do conjunto dos pagamentos referentes aos recursos próprios comunitários (quadros XI.4 e XI.7 deste documento), e dos efectivamente transferidos para a UE, identificados no quadro XI.2.

Quadro XI.10 – Pagamentos e transferências para a UE

(em milhões de euros)

Designação	CGE-2008	
	Pagamentos (Cap. 70)	Transf. Efectivas para a UE
Recursos próprios tradicionais	178,6	134,0
Recursos próprios não tradicionais	1 420,1	1 420,1
Outras		3,7
Total	**1 598,6**	**1 557,8**

A diferença entre o montante constante do Cap. 70 do Orçamento da Despesa do M.F. – "Recursos Próprios Comunitários" – (€ 1.598,6 milhões) e o efectivamente transferido para a UE (€ 1.557,8 milhões) fica a dever-se no essencial ao facto de no Cap. 70 se escriturar o montante da contribuição para a UE, no que respeita aos recursos próprios tradicionais, pelo seu valor ilíquido (€ 178,6 milhões), enquanto que o montante efectivamente entregue corresponde apenas a 75% daquele valor (€ 134 milhões) pelas razões que se deixaram ditas em 11.2.2.

Assim, o referido total de € 1.557,8 milhões decorre da circunstância de ter sido pago à UE, através da rubrica "Outras", o valor de € 3,7 milhões, referente a aplicação de sanção pecuniária compulsória ao Estado Português por não transposição atempada da Directiva 89/665/CEE - "Adjudicação de Contratos Públicos".

11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

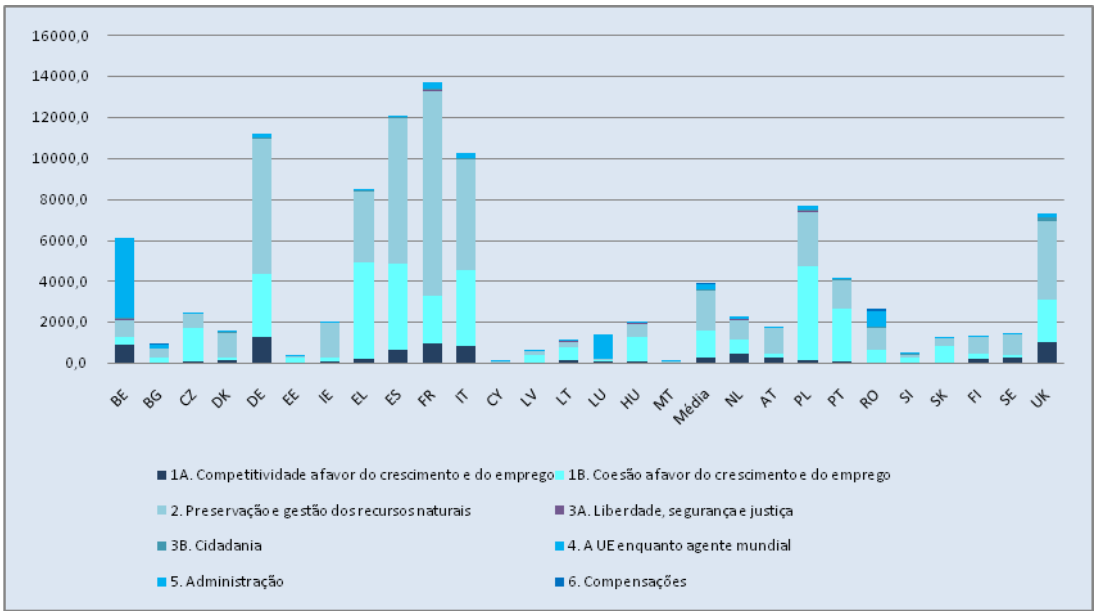
11.3.1 – Portugal no contexto do financiamento comunitário

De acordo com a informação publicada pela CE[1], o orçamento da UE previa, para 2008, pagamentos no valor de € 125.660,0 milhões, tendo sido efectivamente transferido o montante de € 116.544,5 milhões, dos quais € 104.962,0 milhões para os Estados-Membros.

Segundo a mesma fonte, do total de pagamentos efectuados foram encaminhados para Portugal € 4.116,6 milhões, o que representa 3,9% das transferências financeiras para os 27 Estados-Membros.

Gráfico XI.1 – Portugal no contexto do financiamento comunitário em 2008

(em milhões de euros)



Fonte: Comissão Europeia: Relatório financeiro sobre o Orçamento da União Europeia para 2008.

Segundo a CGE, o valor recebido da UE foi de € 3.996,9 milhões[2]. No entanto, o IGCP registou como importância recepcionada € 4.072,7 milhões, o que apura uma diferença para mais de € 75,8 milhões. Esta diferença resulta de formas distintas de contabilizar o montante de € 75,8 milhões, decorrente da aprovação, em final de ano, de um orçamento rectificativo da UE de 2007, estando na CGE abatido ao valor total transferido para a UE (€ 1.557,7 milhões - € 75,8 milhões = € 1.481,8 milhões), enquanto que no IGCP foi contabilizado como entrada de fundos provenientes da UE (€ 3.996,9 milhões + € 75,8 milhões = € 4.072,7 milhões), o que reforça e consolida o que se referiu no anterior ponto 11.1.2 a propósito da incorrecta elaboração do Quadro n.º 99 do Volume I da CGE.

[1] Cfr. Anexo 4 (pág.105) do "EU budget 2008 Financial Report" – *http://ec.europa.eu/budget/index.htm*.
[2] Cfr. Ponto 11.1.2 e o Quadro n.º 99 do Volume I da CGE.

Considerando o valor registado pelo IGCP (€ 4.072,7 milhões)[1] subsiste uma diferença em relação ao montante referido pela CE de € 43,9 milhões.

Contudo, se levarmos em linha de conta o valor apurado nas acções realizadas, de € 4.072,0 milhões (€ 3.996,2 milhões + € 75,8 milhões)[2], a divergência apurada foi de € 44,6 milhões.

Tendo em linha de conta os fluxos financeiros transferidos para as Regiões Autónomas, que se cifraram em € 14,0 milhões (€ 1,7 milhões PO MAC QREN e € 12,3 milhões PIC INTERREG III A MAC) a divergência passa a ser de € 30,6 milhões.

Esta divergência entre o valor transferido pela CE, de acordo com a informação publicada por esta Instituição e o apurado através da CGE e outras acções de controlo como recebido por Portugal, poderá explicar-se pelo facto de nos designados PAIC (Programas de Acção de Iniciativa Comunitária) a transferência de fundos ser feita directamente para os beneficiários, boa parte deles pertencentes aos sectores empresarial do Estado, Autárquico e Privado, fora, portanto do âmbito da CGE.

Com vista a confirmar esta possível justificação, o Tribunal procedeu à recolha de informação nesse sentido junto de beneficiários (através de uma amostra significativa[3]), que confirmaram, não só o recebimento desses financiamentos, como também que os haviam recebido directamente da CE, isto é, sem antes passarem por cofres públicos.

11.3.3 – Execução do QCA III

a) Perspectiva anual

No ano de 2008 foi executada uma despesa pública de € 3.577,6 milhões, dos quais € 1.860,6 milhões constituíram contribuição comunitária, conforme se evidencia, por fundo comunitário, no gráfico seguinte.

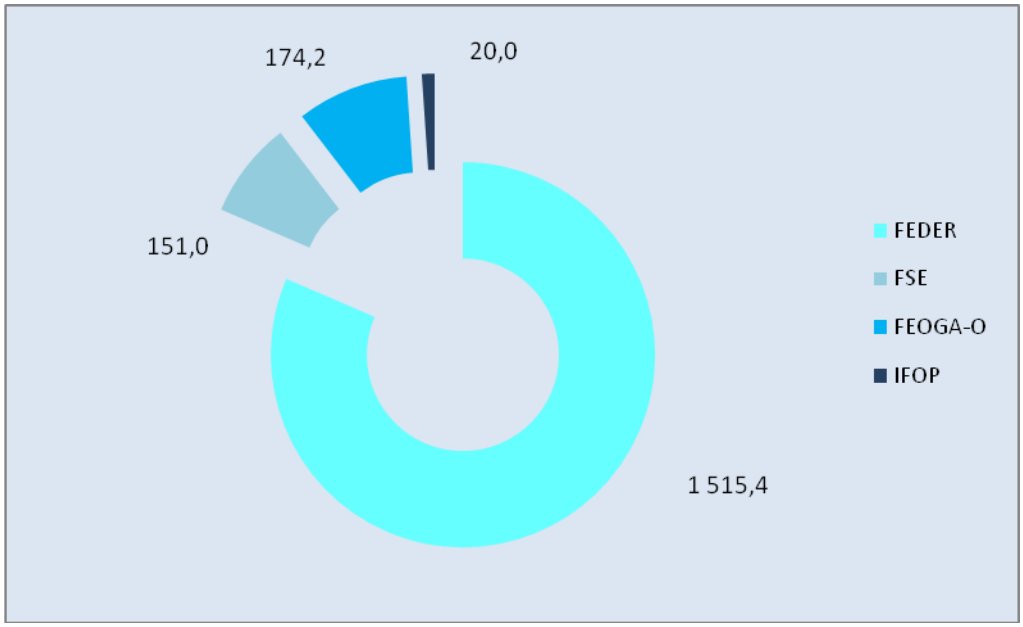
[1] E aqui também aceite como correcto (cfr. quadro XI.2).

[2] Cfr. quadro XI.3.

[3] Envolveu entidades públicas e privadas e financiamentos que rondam os € 3,5 milhões.

Gráfico XI.2 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2008

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR, I.P. – Ponto de situação a 31/12/2008.

b) Execução financeira acumulada – 2000/2008 no período de programação 2000-2006

Para o período de programação do QCA III (2000-2006), em 31 de Dezembro de 2008[1] encontrava-se prevista, a execução de uma despesa pública total de € 32.213,1 milhões, dos quais 63,4% (€ 20.435,9 milhões) co-financiados.

A execução da despesa pública total e da despesa comunitária, por fundo estrutural, foi a seguinte:

Quadro XI.11 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III em 31 de Dezembro de 2008

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2008	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 467,2	13 229,8	22 162,8	12 684,0
FSE	7 385,6	4 784,2	7 238,0	4 681,5
FEOGA-O	3 056,8	2 185,0	2 739,0	1 930,1
IFOP	303,4	236,8	281,4	203,5
Total	**32 213,0**	**20 435,8**	**32 421,2**	**19 499,1**

Execução 2008		
Fundos	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	3 065,2	1 515,4
FSE	223,2	151,0
FEOGA-O	246,1	174,2
IFOP	43,1	20,0
Total	**3 577,6**	**1 860,6**

Fonte: IFDR - Ponto de Situação a 31 de Dezembro de 2008.

[1] A execução dos programas do QCA III prolongou-se até 31 de Dezembro de 2008. Este prazo final foi prorrogado para 30 de Junho de 2009, pela Decisão CE n.º C (2009) 1116, de 18 Fevereiro.

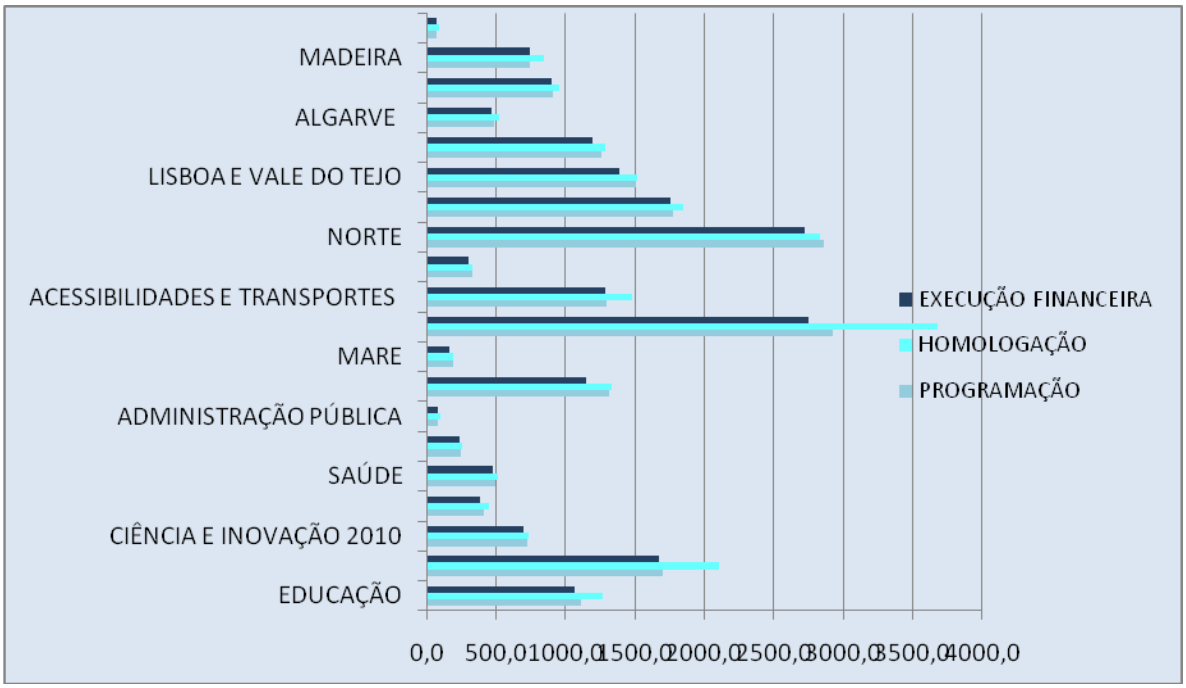
A despesa pública total executada, em 31 de Dezembro de 2008, em termos absolutos, situou-se nos € 32.421,2 milhões, com uma despesa comunitária de € 19.499,1 milhões, conseguindo-se, assim, taxas de execução de 100,6% e 95,4%, respectivamente. Esta última taxa representa, face ao ano anterior, um crescimento de 9,4%[1].

De entre os fundos estruturais, o FSE continuou a ser aquele cuja taxa de execução da despesa comunitária foi mais alta (97,8%), destacando-se, também, o FEDER (95,9%). Quanto aos restantes fundos do QCA III, o IFOP foi aquele que registou menor taxa de execução (85,9%), tendo o FEOGA-Orientação alcançado uma taxa superior (88,3%).

A execução financeira acumulada dos vários PO que constituem o QCA III está evidenciada no gráfico seguinte.

Gráfico XI.3 – Execução comunitária acumulada por PO em 31 de Dezembro de 2008

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR - Ponto de Situação a 31 de Dezembro de 2008.

O gráfico seguinte reflecte as taxas de aprovação[2], de execução da despesa aprovada[3] e de execução[4] por PO.

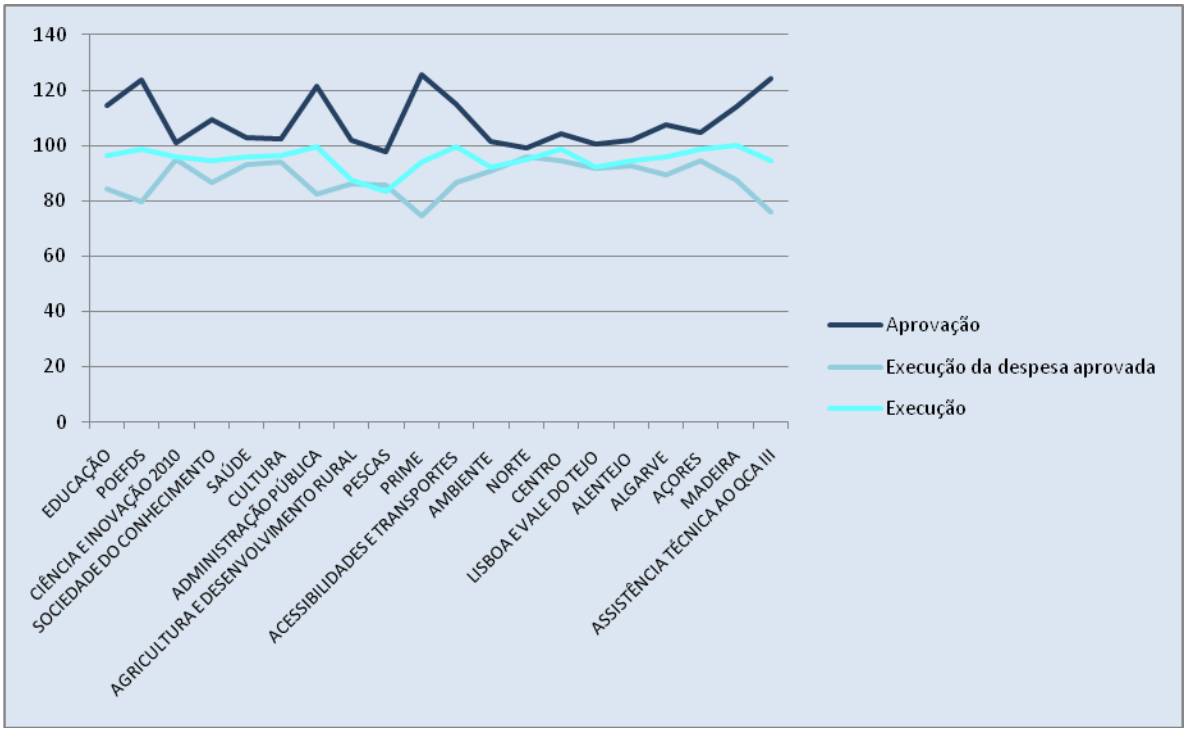
1 Esta taxa em 2007 situava-se nos 86,0 %, conforme se encontra referenciado no ponto 11.3.8.1 do Parecer sobre a CGE de 2007.

2 Taxa de aprovação = despesa homologada / despesa programada.

3 Taxa de execução da despesa aprovada = despesa validada / despesa homologada.

4 Taxa de execução = despesa validada pela Autoridade de Gestão / despesa programada.

Gráfico XI.4 – Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO em 31 de Dezembro de 2008



Fonte: IFDR – Ponto de situação a 31 de Dezembro de 2008.

Com excepção dos PO das Pescas e Regional do Norte, todos os outros se encontravam, em 31 de Dezembro de 2008, numa situação de *"overbooking"*, relevando-se os PO PRIME, da Assistência Técnica, do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) e da Administração Pública, com taxas de aprovação de 125,7%, 124,4%, 123,8% e 121,3%, respectivamente[1].

Do ponto de vista da execução da despesa aprovada destacam-se, com as maiores taxas, os PO Regional do Norte (96,0%), da Ciência e Inovação (94,8%), Regional do Centro (94,6%), da Região Autónoma dos Açores (94,3%), e da Cultura (94,2%). Evidenciavam-se com as menores taxas os PO PRIME (74,7%), Assistência Técnica (76,1%) e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (79,6%).

Em 31 de Dezembro de 2008, tal como nos anos anteriores, o PO PRIME, apesar de apresentar a melhor taxa de aprovação de todo o QCA III (126%), atingiu taxas de execução abaixo da média.

Relativamente à execução da despesa validada face à programada, no período 2000-2008, a melhor taxa foi conseguida no PO da Região Autónoma da Madeira (99,9%), seguindo-se os PO da Administração Pública (99,8%), das Acessibilidades e Transportes (99,7%), da Região Autónoma dos Açores (98,8%), da Região Centro (98,6%), e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (98,5%).

[1] Considerando que a taxa de aprovação (despesa homologada / despesa programada) média do QCA III, em 31 de Dezembro, foi de 108,6%.

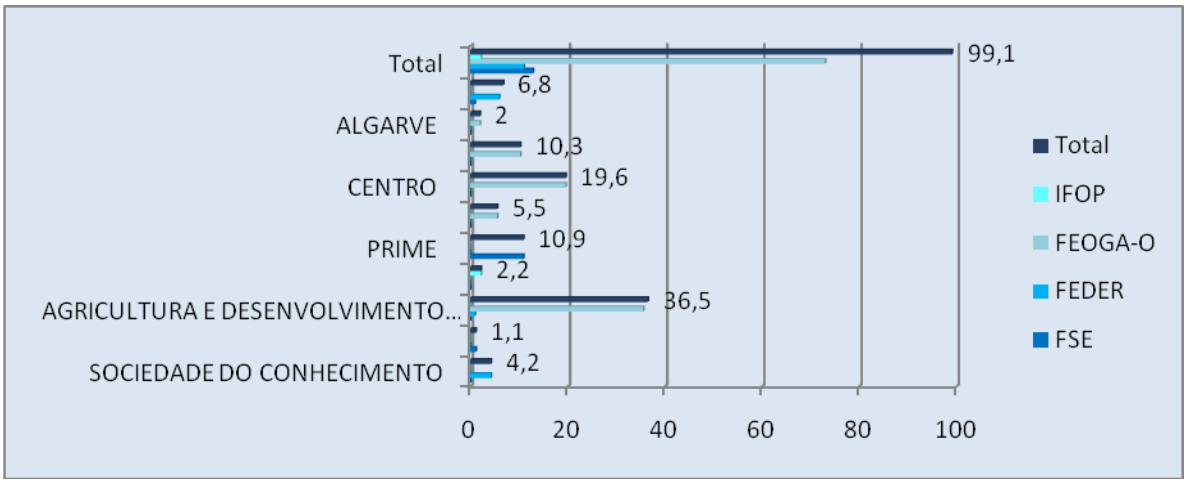
Realçam-se com taxas de execução mais baixas do que a taxa global média alcançada em 2008 (95,2%), oito dos vinte PO que constituem o QCA III: Pesca (83,4%), Agricultura e Desenvolvimento Rural (87,7%) Ambiente (92,2%), Regional de Lisboa e Vale do Tejo (92,4%), PRIME (93,9%), Regional do Alentejo (94,3%), Sociedade do Conhecimento (94,5%), Assistência Técnica (94,7%) e Regional do Norte (95,1%).

APLICAÇÃO DA "REGRA N+2"

Até à data, o efeito da regra n+2 traduziu-se na anulação de € 99,1 milhões de dotações destinadas a Portugal. Deste valor, a maior parte ocorreu em PO beneficiários do FEOGA-O, designadamente o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 36,5 milhões) e os PO Regionais Norte (€ 5,5 milhões), Centro (€ 19,6 milhões), Alentejo (€ 10,3 milhões) e Algarve (€ 2 milhões).

Gráfico XI.5 – Redução do financiamento dos PO por efeito da regra n+2

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR

Face à programação final do QCA III, a percentagem do montante anulado até à data representa 3,3% do total do FEOGA-O, 0,9% do IFOP, 0,3% do FSE e 0,1% do FEDER.

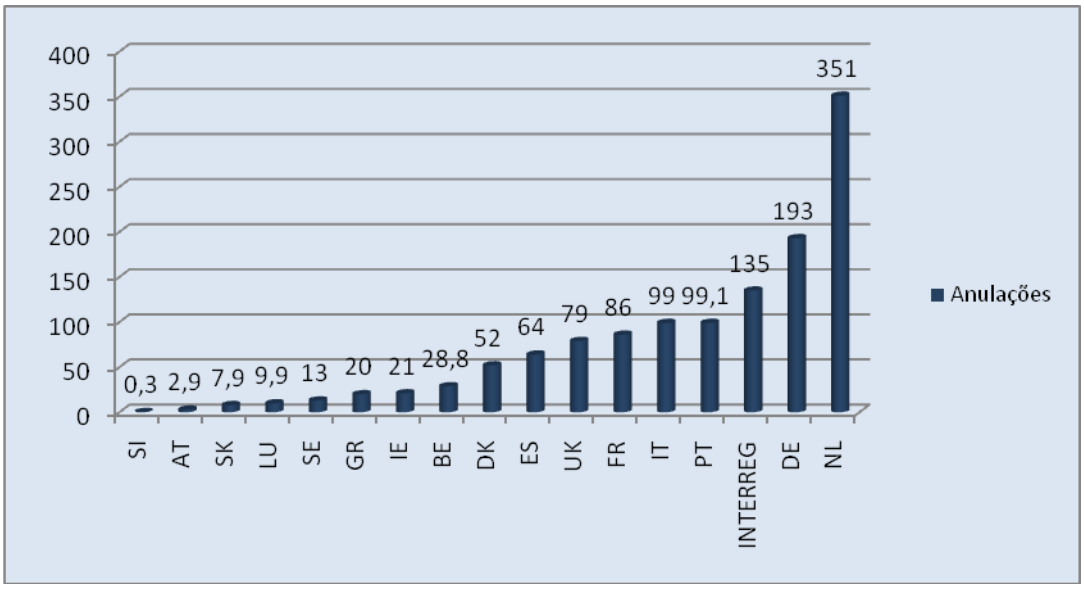
Na generalidade dos PO a principal causa apontada para a perda de verbas foi a incapacidade de mobilização das verbas necessárias para assegurar a componente nacional do investimento, quer pública, quer privada. Este constrangimento traduziu-se em menor número de candidaturas, suspensão de aprovações, desistências e sucessivos pedidos de reprogramação por dificuldade do promotor do projecto em assegurar a componente privada.

Foram ainda referidas outras causas como a dificuldade de articulação entre os períodos de programação, dificuldades procedimentais, quer na regulamentação, quer na execução e, ainda, morosidade na aprovação de grandes projectos na CE.

Face aos restantes Estados-Membros, Portugal apresenta perdas largamente superiores à maior parte deles, nomeadamente a Grécia ou Espanha, também tradicionais beneficiários da política de coesão.

Gráfico XI.6 – Redução do financiamento comunitário por efeito da regra n+2 (por Estado-Membro)

(em milhões de euros)



Fonte: "Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008 – DG Budget". Quanto a Portugal (PT) o valor é o adoptado pelo IFDR.

11.3.4 – Execução dos programas de iniciativa comunitária (2000-2006)

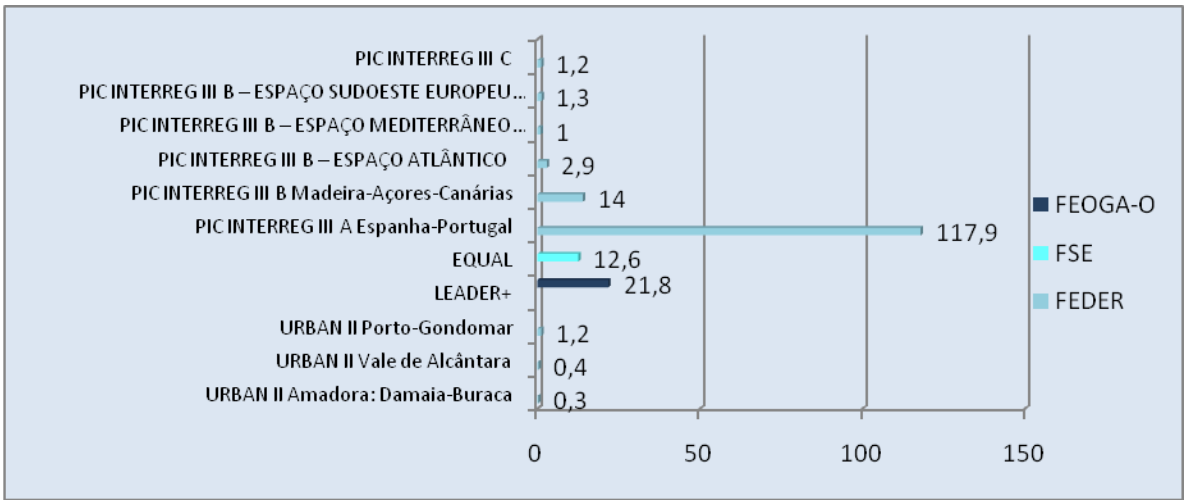
No que respeita aos Programas de Iniciativa Comunitária (PIC) do período 2000-2006, tiveram acção em Portugal três PIC URBAN II, um PIC LEADER+, um PIC EQUAL, um PIC INTERREG III A e cinco PIC INTERREG III B e C.

O PIC LEADER+ é financiado pelo FEOGA-O, o PIC EQUAL é financiado pelo FSE e os restantes PIC URBAN II e PIC INTERREG são financiados pelo FEDER.

A execução da despesa comunitária dos PIC, em 2008, por fundos estruturais, é reflectida no gráfico seguinte.

Gráfico XI.7 – Execução da despesa comunitária dos PIC, por fundos estruturais – 2008

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR, IGFSE e DGADR.

Neste período registaram-se valores de execução da despesa comunitária de € 174,6 milhões, dos quais € 140,2 milhões de FEDER, € 12,6 milhões de FSE e € 21,8 milhões de FEOGA-Orientação.

O circuito financeiro dos PIC, embora tenha coincidido com o destinado ao QCA III, seguiu, por vezes, um percurso diferente. Assim, as transferências destinadas ao PIC LEADER+ não transitaram pela Autoridade de Pagamento do FEOGA-Orientação – QCA III (IFAP), tendo sido recebidas pela Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. O FEDER relativo ao PIC INTERREG III B Madeira/Açores/Canárias também nunca transitou pela Autoridade de Pagamento do FEDER (IFDR), sendo directamente recebido pelo Instituto do Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira, sem transitar pela Tesouraria do Estado. O FEDER relativo aos restantes PIC INTERREG III B e ao PIC INTERREG III C não transitou igualmente pela Tesouraria do Estado, nem pelo IFDR, pois foi transferido directamente de Autoridades de Pagamento estrangeiras para os beneficiários portugueses.

O PIC INTERREG III A Espanha/Portugal e o PIC INTERREG III B Madeira, Açores, Canárias têm a particularidade de o maior volume de pagamentos se destinar a despesas realizadas por entidades espanholas. Assim, no primeiro caso, dos € 117,9 milhões pagos em 2008 pelo IFDR, apenas € 43,6 milhões se destinaram a Portugal, sendo os remanescentes € 74,3 milhões destinados a Espanha. De forma idêntica, no PIC INTERREG III B Madeira, Açores, Canárias, no mesmo período foram executados pagamentos no montante de € 14,0 milhões, dos quais € 10,1 milhões, destinados a chefes de fila espanhóis e € 3,9 milhões para chefes de fila portugueses, correspondendo a 72,1% e 27,9% respectivamente.

Conclui-se, assim, que os fluxos FEDER destinados aos PIC INTERREG III A – Espanha/Portugal e INTERREG III B Madeira, Açores, Canárias, estão a ser contabilizados como sendo destinados na íntegra ao nosso país, quando, na realidade, a maior parte destas verbas transita para Espanha. Tratam-se, assim de verbas em trânsito, que circulam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional deste PIC, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a União Europeia.

Para o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a Portugal revela-se imprescindível que a coordenação nacional dos PIC INTERREG, bem como os responsáveis nacionais pelos Programas Operacionais de Cooperação Territorial do QREN, possuam dados actualizados relativamente à execução financeira e aos correspondentes fluxos financeiros, de forma a poderem identificar quais os beneficiários nacionais e montantes recebidos, conseguindo assim apurar os montantes estritamente afectos a investimentos nacionais.

Relativamente a esta matéria, nas alegações apresentadas, o Presidente do IFDR, na qualidade de responsável pela Coordenação Nacional da Iniciativa Comunitária INTERREG III, veio informar o seguinte:

"Os pagamentos aos beneficiários nacionais no âmbito dos Programas Interreg são efectuados pelos chefes de fila dos projectos sediados em diferentes países. Não é possível impor a estas entidades o dever de prestação de informação a entidades públicas nacionais de um país terceiro. A coordenação nacional em Portugal não dispõe de informação sobre os montantes da comparticipação comunitária reembolsada nem das datas da sua concretização, ficando para o efeito dependente de informações a recolher junto das entidades beneficiárias com os riscos inerentes em termos de fiabilidade e actualização.

No período de programação 2007-2013, espera que esta lacuna possa ser colmatada pela entrada em funcionamento de sistemas de informação de apoio à gestão dos programas de Cooperação Territorial Europeia que receberão informação dos chefes de fila sobre os pagamentos efectuados aos parceiros em moldes que ficarão acessíveis aos Correspondentes Nacionais."

11.3.5 – Execução do Fundo de Coesão II

a) Perspectiva anual

Em 2008 no Fundo de Coesão II registou-se a validação de despesa no montante de € 507,7 milhões, repartida pelos sectores do *ambiente* (€ 390,1 milhões), dos *transportes* (€ 116,9 milhões) e pela *assistência técnica* (€ 0,7 milhões)[1].

Da despesa pública total executada neste fundo 67,2% teve co-financiamento que se distribuiu da seguinte forma: sector do *ambiente* - € 254,3 milhões, dos transportes - € 86,6 milhões; da *assistência técnica* - € 0,6 milhões.

b) Execução financeira acumulada – 2000/2008 no período de programação 2000-2006

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2008, a despesa total validada atingiu € 3.074,1 milhões, correspondendo a cerca de 66,8% da despesa total prevista.

[1] Estes valores foram apurados tendo em conta o ponto de situação efectuado pelo IFDR, a 31 de Dezembro de 2008.

Quadro XI.12 – Execução da despesa total no Fundo de Coesão II

(em milhões de euros)

Sector	Investimento Total Aprovado	Despesa Validada 2000/2008	Taxa de Execução (%)	Despesa Validada 2008
Transportes	2 119,5	1 548,6	73,1	116,9
Ambiente	2 472,7	1 521,6	61,5	390,1
Assistência Técnica	7,7	3,9	50,6	0,7
Despesa Global	**4 599,8**	**3 074,1**	**66,8**	**507,7**

Fonte: IFDR - Ponto de situação do Fundo de Coesão em 31 de Dezembro de 2008.

No período 2000-2008 a comparticipação comunitária ascendeu a € 2.234,8 milhões. As taxas de co-financiamento atingiram 76,4%, 68,8% e 84,6%, respectivamente, nos sectores dos *transportes*, do *ambiente* e na componente *assistência técnica.*

Em termos de peso relativo, os sectores dos *transportes* e do *ambiente* aproximaram-se e representavam 50,4% e 49,5% da despesa global executada.

11.3.6 – Outros instrumentos financeiros

Em 2008 ainda ocorreram transferências de verbas no âmbito do Fundo de Coesão I tendo sido recebidos € 7,2 milhões destinadas aos executores Águas de Gaia E.M e A.M Oeste/Águas do Oeste nos montantes de aproximadamente € 3,2 e € 4,0 milhões correspondentes aos saldos finais dos respectivos projectos.

11.3.7 – Execução do QREN

a) Perspectiva anual

O ano de 2008 traduziu-se no ano de arranque do QREN em termos da execução financeira.

Estava programada para este ano a execução de um montante de despesa comunitária de € 3.005,0 milhões, dos quais € 1.672,9 milhões de FEDER, € 912,3 milhões de FSE e € 419,8 milhões de FC[1]. Tendo em conta o montante de despesa comunitária atingido em 2008, de € 516,7 milhões, regista-se uma taxa de execução anual de 17,1%.

Em 2008 foram transferidas pela CE as segundas fracções dos pré-financiamentos, tendo-se apurado as seguintes entradas de fluxos financeiros:

[1] Conforme dispõe o ponto "Programação Financeira" da Resolução RCM n.º 86/2007.

Quadro XI.13 – Transferências da UE a título de pré-financiamentos em 2008

(em milhões de euros)

Fundos Estruturais	2008	Programação 2007/2013	(%)
	(1)	(2)	(1)/(2)
FEDER	369,7	11 938,2	3,1
FSE	195,4	6 512,4	3,0
Fundo de Coesão	91,8	3 060,0	3,0
Total	**656,9**	**21 510,6**	**3,1**

Fonte: IFDR e IGFSE.

Apesar de a execução financeira do QREN ao nível da despesas comunitária se quedar apenas pelos € 516,7 milhões, foram já recebidos, a título de pré-financiamento, até 31 de Dezembro de 2008, € 1.091,9 milhões, correspondentes a 5,1% do total programado no período 2007-2013, € 453,0 milhões em 2007 e € 656,9 milhões em 2008.

Ao nível dos PPI, a 31 de Dezembro de 2008, verificou-se a inexistência de qualquer recebimento da CE no âmbito do FEDER e do FC. Realça-se que mesmo que os houvesse não poderiam ser reembolsados a Portugal, uma vez que nenhuma das Descrições dos Sistemas de Gestão e Controlo dos PO se encontravam aceites pela CE.

Salienta-se que àquela data só no FSE existiam dois PPI solicitados à CE, um em Novembro e o outro em Dezembro de 2008, no âmbito do POPH e do PO AT, nos montantes de € 126,4 milhões e € 4,2 milhões, respectivamente. No entanto, o único recepcionado foi o relativo ao PO AT, em 22 de Dezembro de 2008. O PPI do POPH só veio a ser entregue a Portugal em Fevereiro de 2009, ou seja, após a aceitação da respectiva Descrição do Sistema de Gestão e Controlo deste PO.

Em termos globais, em 31 de Dezembro de 2008, tinham sido recebidos da CE cerca de € 1.096,1 milhões, dos quais € 1.091,9 milhões (€ 613,3 milhões de FEDER, € 325,6 milhões de FSE e € 153,0 de FC) de pré-financiamentos e € 4,2 milhões (FSE) de PPI (POAT).

O IFDR procedeu à aplicação dos fluxos financeiros FEDER e FC recepcionados a título de pré-financiamentos em certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), nos quais obteve juros no valor de cerca de € 14,0 milhões (€ 11,0 milhões no FEDER e € 3,0 milhões no Fundo de Coesão).

No caso dos fluxos financeiros FSE apurou-se que o IGFSS não procedeu à sua aplicação mantendo-os permanentemente disponíveis nas respectivas contas bancárias na CGD. Em termos globais, os juros líquidos obtidos pelos montantes à ordem ascenderam a € 3,6 milhões. Das verificações efectuadas constatou-se que a primeira parcela recepcionada deste fundo ocorreu no mês de Outubro de 2007, registando-se o primeiro pagamento em 8 de Abril de 2008.

Quanto aos reflexos dos fluxos financeiros relativos ao QREN, na CGE de 2008 verifica-se o seguinte:

No Quadro 99 – "Previsão/Execução dos Fluxos Financeiros entre Portugal e a UE", em 2008"[1], não foram discriminados os fundos comunitários afectos ao QCA III e ao QREN. Contudo, na verificação efectuada no IGCP, os valores imputados aos respectivos fundos eram coincidentes com os registados no IFDR e no IGFSE. Estes valores enquadram-se nas designadas "Operações Específicas do Tesouro";

[1] Cuja fonte é o IGCP.

- No âmbito do FEDER e do FC, a CGE de 2008 não evidencia, por fundo, informação sistematizada sobre a execução orçamental relativa à despesa executada com recurso aos fundos comunitários, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram;

- Na CSS está reflectida a execução orçamental do FSE. Estes fluxos financeiros estão registados em receita – "Transferências correntes do exterior – Para acções de formação profissional c/ suporte no FSE", no montante de € 453,3 milhões, dos quais € 325,6 milhões são relativos ao FSE/QREN, reflectindo de forma incorrecta os valores transferidos do IGFSE (diferença de € 4,2 milhões). Em termos da execução da despesa, a CSS de 2008 apresenta o valor de € 468,7 milhões na rubrica de "Subsídios à formação profissional - Acções de formação profissional - com suporte no FSE". Deste valor cerca de € 311,8 milhões são relativos ao QREN.

Sobre o registo incorrecto dos valores transferidos do IGFSE na CSS, o IGFSS, no exercício do contraditório, esclareceu que se ficou a dever ao facto do *"(...) IGFSE só ter dado ordem de transferência ao IGCP daquele valor, a saber € 4.168.355,43, para a conta co-titulada com o IGFSS da CGD do QREN-POAT no dia 29/12/2008, resultando daí que o mesmo apenas foi creditado na referida conta da CGD no dia 07/01/2009 (...), motivo por que está contabilizado pelo IGFSS em 2009."*

b) Execução financeira acumulada – 2007/2008 no período de programação 2007-2013

No que respeita à execução financeira acumulada, em 31 de Dezembro de 2008, a execução da despesa pública total e da comunitária, por fundo estrutural, era a seguinte[1]:

Quadro XI.14 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de Dezembro de 2008

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2007/20013		Execução 2008		
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Fundos	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	15498,7	11839,2	FEDER	151,3	124,9
FSE	9209,9	6512,4	FSE	550,5	388,3
Fundo de Coesão	4371,4	3060,0	Fundo de Coesão	5	3,5
Total	**29 080,0**	**21 411,6**	**Total**	**706,8**	**516,7**

Fonte: IFDR e IGFSE – Ponto de situação a 31 de Dezembro de 2008.

Em termos absolutos a despesa pública total executada no âmbito do QREN ascendeu a € 706,8 milhões. Deste valor cerca de € 516,7 milhões traduziram-se em despesa comunitária, alcançando-se a taxa de execução de apenas 2,4 %[2].

O FSE foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira, tendo atingido a taxa de execução de 6,0%. Já em relação ao FEDER e ao FC, as taxas situaram-se em 1,1% e 0,1%, respectivamente.

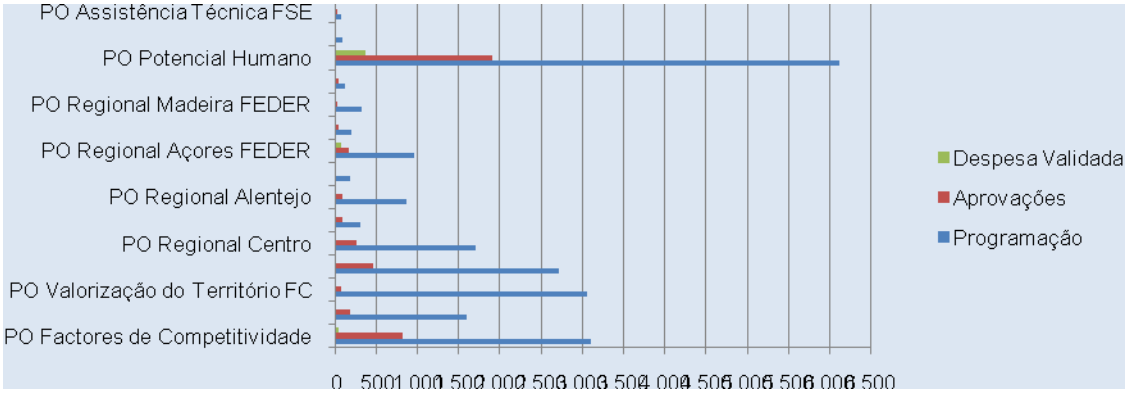
[1] Não inclui os PO de Cooperação Territorial Europeia.

[2] Taxa de execução = Despesa Validada / Despesa Programada.

No gráfico que se segue visualiza-se, em termos acumulados, a execução financeira comunitária dos vários PO do QREN.

Gráfico XI.8 – Execução financeira comunitária por PO em 31 de Dezembro de 2008

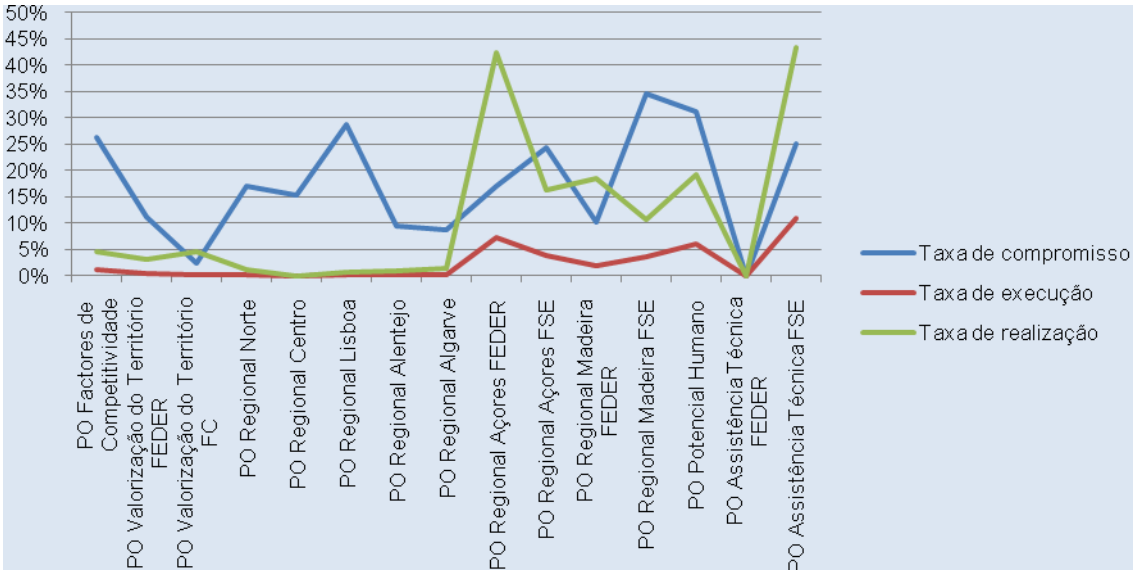
(em milhões de euros)



Fonte: IFDR e IGFSE – Ponto de situação a 31 de Dezembro de 2008.

Encontram-se reflectidas no gráfico seguinte as taxas de compromisso[1], de execução[2] e de realização[3] por PO.

Gráfico XI.9 – Taxas de compromisso, de execução e de realização por PO em 31 de Dezembro de 2008



[1] Taxa de compromisso = Despesa Aprovada / Despesa Programada.
[2] Taxa de execução = Despesa Validada / Despesa Programada.
[3] Taxa de realização = Despesa Validada /Despesa Aprovada.

Na execução do QREN, relevam-se os três PO Temáticos que foram responsáveis por 80,1 % (€ 413,9 milhões) da execução comunitária (€ 516,7 milhões), seguindo-se os PO das Regiões Autónomas que executaram € 87,5 milhões (16,9 %), os PO relativos à Assistência Técnica, em que só o PO do FSE teve execução no valor de € 8,7 milhões (1,7 %) e, por último, os POR do Continente com a menor parcela de € 6,6 milhões (1,3 %).

Por PO a evidência vai para o POPH, que executou € 367,5 milhões, ou seja 71,1% do total comunitário obtido, seguindo-se o PO Açores – FEDER (€ 69,4 milhões) e o POFC (€ 37,3 milhões) e que representaram 13,4 % e 7,2%, respectivamente. Refira-se que só nestes três PO está concentrada 91,7% da execução atingida no âmbito do QREN.

Nos POR do Continente a execução também foi muito baixa, sendo que nestes foi o PO Norte que mais executou (€ 5,1 milhões – 0,1%) logo seguido pelos PO Alentejo e Lisboa (com cerca de € 0,7 milhões e € 0,5 milhões), o do Algarve (€ 0,2 milhões) e, por fim, o do Centro (€ 0,1 milhões).

O PO AT/FEDER não teve execução.

As principais razões para a fraca execução do QREN foram as seguintes:

- Concentração das Decisões de aprovação dos PO no último trimestre de 2007;

- O grande período de tempo dispendido na elaboração das descrições dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo dos PO e a coexistência do arranque do QREN com a fase de encerramento do QCA III, ainda bastante activa, sendo as mesmas estruturas técnicas a desenvolver as tarefas relativas a cada um dos PO;

- A falta de liquidez dos beneficiários dos projectos comunitários, visto que são, na sua grande maioria, os mesmos no QREN e no QCA III e que desenvolveram no ano de 2008 um esforço acrescido para executarem prioritariamente os projectos em curso do QCA III;

- A complexidade inicial decorrente do novo modelo implementado no QREN em que se pretende tudo *"on line"*, para o qual nem todos os beneficiários estavam preparados.

Relativamente aos níveis de execução do QREN regista-se o facto de à data de 31 de Dezembro de 2008 só existir um grande projecto aprovados pela CE no POFC[1] cujo investimento total era de € 134,5 milhões e o financiamento comunitário aprovado de € 29,0 milhões.

Importa salientar que o POVT, por ter um forte pendor infra-estrutural, nos domínios como o reforço da conectividade internacional, a melhoria das acessibilidades e da mobilidade territorial ou a protecção e valorização do ambiente, inclui, no seu texto uma lista indicativa dos grandes projectos a aprovar no período 2007-2013. A situação encontrada a 31 de Dezembro de 2008 era a seguinte: dos

[1] Foi aprovado pela CE em Novembro de 2008 o grande projecto da *Swedwood* Portugal - Indústria de Madeiras e Mobiliário, Lda., envolvendo um incentivo de 29 milhões de euros. Tendo em conta a informação disponível, dos nove grandes projectos já recepcionados das Autoridades de Gestão (AG), seis tinham sido instruídos pelo IFDR junto da CE. Os projectos remetidos à CE envolviam um investimento total de € 848,9 milhões, uma despesa pública de € 404,7 milhões em que se previa um financiamento FEDER de € 296,5 milhões.

nove projectos apresentados que registavam € 839,8 milhões de investimento total apenas três tinham obtido parecer favorável de financiamento da AG e confirmação da Comissão Ministerial de Coordenação sendo que só um deles tinha sido enviado ao IFDR.
Relativamente à execução financeira do FEDER e do FC, o IFDR, no âmbito do contraditório, referiu:

"No âmbito das competências do IFDR está em curso um Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007-2013, que poderá sugerir alterações com vista à agilização de procedimentos.

É ainda expectável que a aprovação de Grandes Projectos, em particular no caso do PO VT, tenha reflexos no aumento expressivo da execução dos Programas.

A progressiva aprovação das descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO, permitindo o reembolso da comparticipação comunitária por parte da CE e respectivos pagamentos aos beneficiários, poderá igualmente acelerar o respectivo ritmo de execução."

Também em relação à execução financeira do FSE, o IGFSE, na sua resposta em sede de contraditório, informou o seguinte:

" (...) O IGFSE, I.P. tem vindo a acompanhar a execução dos PO do FSE QREN, não se prevendo a perda de verbas, dado que a regra n+3 já se encontra cumprida para todos os Programas Operacionais, em termos de execução e de despesa certificada e enviada à Comissão Europeia, em PPI, com excepção do PO Rumos. Esta situação do PO Rumos prende-se com o facto de não estar ainda aprovado o "Sistema de Gestão e Controlo" do Instituto de Emprego da Madeira (Organismo Intermédio), que apesar de ter uma execução significativa, a sua despesa não pode ainda ser certificada e consequentemente incluída em PPI, o que acontecerá logo que esta situação esteja ultrapassada, o que se aguarda para breve."

11.3.8 – Execução do PEN

O MADRP formulou a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Rural e das Pescas através da transposição das prioridades da União Europeia para a realidade nacional, elaborando Planos Estratégicos Nacionais (PEN Rural e PEN Pescas) para o Continente, Madeira e Açores.

A actual Política Agrícola Comum (PAC) é financiada pelos fundos FEADER (co-financia o PRODER, PRRN, PRODERAM e PRORURAL) e FEAGA que vieram substituir, respectivamente, as vertentes do FEOGA Orientação (O) e Garantia (G). Para apoio financeiro à política do sector das pescas foi criado o FEP, substituindo o anterior Fundo IFOP.

11.3.8.1 – FEADER

11.3.8.1.1 – PRODER

a) Perspectiva anual

As entradas de fluxos financeiros oriundos da CE, no âmbito do PRODER, totalizaram, em 2008, o montante de € 351 milhões, sendo € 121 milhões a título de um adiantamento e € 230 milhões a título de reembolsos de despesas declaradas[1].

O PRODER prevê para o período 2007-2013 a concretização de uma despesa pública de € 4.444 milhões, co-financiada pelo FEADER em € 3.468 milhões, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 78%.

Estava programado para 2008 a execução do montante de despesa pública de € 613 milhões, dos quais € 496 milhões relativos ao FEADER, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 81%. O valor correspondente à comparticipação comunitária inclui uma verba respeitante a contribuição adicional de € 120 milhões neste ano[2].

A execução do ano de 2008 inclui apoios transitados do FEOGA-G, e apoios do novo período de programação ao abrigo das Medidas "Infra-estruturas agrícolas e florestais" (Eixo 1- "Melhoria da competitividade do sector agrícola e florestal") e "Pagamentos ambientais florestais" (Eixo 2 – "Melhoria do ambiente e paisagem rural") e ainda da Assistência Técnica (Eixo 5). Até finais de 2008 não se verificou execução nos Eixos 3 e 4 do Programa ("Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural" e "Abordagem *Leader*", respectivamente)[3].

A despesa pública total executada em 2008 foi € 321 milhões, sendo € 298 milhões respeitante ao FEADER, representando uma taxa de co-financiamento de 93%.

Comparando o executado (€ 321 milhões) com o valor programado (€ 613 milhões) em 2008, verifica-se uma taxa de execução de 52,4%[4].

b) Execução financeira acumulada

Em termos absolutos a despesa pública total executada no âmbito do PRODER ascendeu a € 429,3 milhões. Deste valor cerca de € 406 milhões traduziram-se em despesa comunitária, alcançando-se a taxa de execução de 35,75%[5].

[1] Estava a ser efectuado um acerto relativo à Medida da Assistência Técnica do PRODER na Conta Anual do Exercício de 2008, relativo a despesas não aceites pela Comissão, havendo a deduzir da parte do FEADER a verba de € 1.075.685,98.

[2] Foi programado o total de € 320 milhões de contribuição adicional, para 2007 e 2008, sendo de 200 milhões e 120 milhões, respectivamente, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1944/2006 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005 que altera o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005.

[3] O Programa PRODER contempla 5 Eixos (Eixo 1 – "Melhoria da competitividade do sector agrícola e florestal"; Eixo 2 – "Melhoria do ambiente e paisagem rural"; Eixo 3 – "Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural"; Eixo 4 – "Abordagem *Leader*" e Eixo 5 – "Assistência Técnica").

[4] Taxa de execução = Despesa executada / Despesa programada.

[5] € 429,3/€ 1.201x100.

No ano de 2007 a execução do programa resultou dos pedidos de apoio que transitaram do anterior período de programação, à excepção de um projecto da Assistência Técnica. As despesas pagas, correspondentes aos compromissos transitados, respeitaram a pedidos procedentes do FEOGA-G.

No ano de 2008 constatou-se a existência de pedidos de apoios transitados do FEOGA-G, pedidos de apoio do novo período de programação ao abrigo das Medidas "Infra-estruturas agrícolas e florestais" e "Pagamentos ambientais florestais". Até finais de 2008 não se verificou qualquer execução nos Eixos 3 e 4 do Programa.

Verificou-se ainda ter sido atribuído a Portugal uma Contribuição Adicional, nos termos do Quadro Financeiro para 2007-2013, no montante de € 320.000.000, ao abrigo da faculdade expressa no Regulamento n.º 1944/2006, do Conselho, de 19 de Dezembro, podendo este montante estar dispensado do requisito de co-financiamento nacional previsto no n.º 3 e n.º4 do artigo 70.º do Regulamento n.º 1698/2005, do Conselho, de 20 de Setembro. A utilização deste montante foi programada para os anos 2007 e 2008, em € 200.000.000 e € 120.000.000, respectivamente, montantes quase integralmente executados.

Com efeito, o recurso à contribuição adicional totalizou € 319.993.905, não ultrapassando o montante programado (ficando abaixo em € 6.095[1]), tendo sido pago € 107.248.920 em 2007 e € 212.744.985 em 2008.

11.3.8.1.2 - PRRN

O PRRN prevê para o período 2007-2013 a concretização de uma despesa pública de € 24 milhões dos quais € 12 milhões respeitam ao FEADER, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 50%.

Estava programado para 2008 a execução do montante de despesa pública de cerca de € 3 milhões, dos quais € 1,5 milhões relativos ao Fundo FEADER, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 50%.

As entradas de fluxos financeiros oriundos da CE, no âmbito do PRRN, totalizaram, em 2008, o montante de € 825 mil euros, sendo relativos a dois adiantamentos, de igual valor, de € 412,5 mil euros.

Constatou-se não ter existido qualquer execução financeira até 31 de Dezembro de 2008.

11.3.8.1.3 – PDR Madeira (PRODERAM) e PDR Açores (PRORURAL)

As entradas de fluxos financeiros oriundos da CE, no âmbito do PRODERAM e PRORURAL, totalizaram, em 2008, o valor de € 47 milhões, sendo € 14 milhões relativos ao PRODERAM e € 33 relativos ao PRORURAL.

No âmbito do PRODERAM foram efectuados dois adiantamentos, de igual valor, de € 6 milhões e ainda transferido € 1 milhão a título de reembolsos de despesas declaradas.

[1] € 320.000.000-€ 319.933.905.

No âmbito do PRORURAL foi efectuado um adiantamento de € 10 milhões e ainda transferidos € 24 milhões a título de reembolsos de despesas declaradas.

No que respeita ao PRORURAL[1] apuram-se pagamentos anuais no ano de 2008 no montante de € 28 milhões, respeitantes a € 24 milhões do FEADER e € 4 milhões do Orçamento da Região Autónoma dos Açores, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 86% e 14%, respectivamente.

No que se refere ao PRODERAM não se encontra disponível o Relatório de Execução com informação financeira relativa ao ano de 2008.

11.3.8.2 – FEP

11.3.8.2.1 – PROMAR

As entradas de fluxos financeiros oriundos da CE, no âmbito do FEP, totalizaram, no ano de 2008, o montante de € 17 milhões, sendo relativo a um adiantamento efectuado.

A programação financeira do PROMAR para o período 2007-2013 prevê a concretização de uma despesa pública de € 325 milhões, co-financiada pelo FEP em € 246 milhões, o que corresponde a uma taxa de co-financiamento de 76%.

Estava programado para 2008 a execução do montante de despesa pública de € 44 milhões, dos quais € 34 milhões são relativos ao FEP, o que corresponde a uma taxa de 77%.

Em termos acumulados verificou-se que este Programa recebeu, até 31 de Dezembro de 2008, a verba total de € 34,5 milhões, relativo a dois adiantamentos de igual valor, de € 17,25 milhões cada.

Constatou-se não ter existido qualquer execução financeira do PROMAR até 31 de Dezembro de 2008, pelo que não foram utilizadas as verbas disponíveis.

A conta criada junto do IGCP para movimentar os fluxos do FEP, designada IFAP - PESCAS[2] apresentava como saldo final a 31 de Dezembro de 2008 (disponível e contabilístico) o montante de € 409 mil euros, valor bastante abaixo do que resulta dos adiantamentos recebidos (€ 17 milhões) e sobre os quais ainda não tinham sido efectuados pagamentos no âmbito do PROMAR.

O IFAP posteriormente veio esclarecer a diferença, informando que a conta efectivamente não inclui apenas registos respeitantes ao FEP, havendo registos relativos a movimentos com outras contas, nomeadamente com a conta IFAP Geral 977, descrita como INGA (FEAGA) e ainda aplicações CEDIC[3], pagamentos e reembolsos FIDES[4] e juros.

[1] De acordo com o Relatório de Execução de 2008 do PRORURAL disponível na Internet.
[2] Com o n.º 6.554.
[3] Certificados especiais de dividas de curto prazo.
[4] Compreende a realização de pagamentos efectuados no âmbito do FEAGA – Gestão Centralizada das Pescas.

11.3.8.3. – FEAGA

As entradas de fluxos financeiros oriundos da CE, no âmbito do FEAGA, totalizaram, em 2008, o montante de € 720 milhões.

A despesa pública total executada no ano de 2008 foi € 722 milhões, sendo € 720 milhões respeitantes ao montante recebido do FEAGA e € 2 milhões da componente nacional, o que corresponde a 99,7% e 0,3%, respectivamente.

A totalidade do apoio do FEAGA foi afecta às *"Intervenções de Mercado"* e às *"Ajudas Directas"*, sendo de 21% e 79%, respectivamente.

Comparando o executado (€ 722 milhões) face ao valor programado em 2008 (€ 804 milhões), verifica-se uma taxa de execução de 89,8%[1].

Em termos de programação financeira acumulada foi apurado o total de € 1 827 milhões, tendo sido executado € 1 440 milhões, dos quais € 1 437 milhões correspondeu ao montante recebido da CE. Face aos montantes executados e programados a taxa de execução acumulada correspondeu a 78,8 %[2].

11.3.9 – Programas de acção de iniciativa comunitária (2007-2013)

A CE aprovou em 2005 e 2006 um novo conjunto de PAIC, para o período de 2007-2013, que cobrem diversas áreas de intervenção.

No quadro seguinte apresentam-se os programas e a dotação orçamental prevista para o período 2007-2013.

Quadro XI.15 – Programas de Acção de Iniciativa Comunitária

(em milhões de euros)

Áreas	Programas de Acção de Iniciativa Comunitária	Dotação Orçamental
Empresas	7º Programa Quadro de Investigação	54 582,1
	Programa Quadro para a Competitividade e Inovação	3 621,3
Transportes	Rede Transeuropeia de Transportes	8 013,0
	Marco Polo II	740
Energia	Rede Transeuropeia de Energia	155
Ambiente	LIFE +	1 854,372
Educação e Formação	Aprendizagem ao longo da Vida: COMENIUS, ERASMUS, LEONARDO DA VINCI, GRUNDTVIG	6 970
	ERASMUS MUNDUS	743,3
Partilha de Informação e Eficiência das Administrações Públicas	Intercâmbio de Informação entre as administrações, as Empresas e os Cidadãos (IDABC)	215,6
Emprego e Solidariedade Social	Programa para o Emprego e a Solidariedade Social (PROGRESS)	743,3
Plataformas Tecnológicas e Conteúdos Digitais	SAFER INTERNET PLUS	95
	ECONTENT	149
	GALILEO	1005

Fonte: Sítio na internet do IFDR.

[1] Taxa de execução = Despesa executada / Despesa programada.

[2] € 1.440/€ 1.827x100.

A gestão dos PAIC é da exclusiva competência da CE, através das respectivas Direcções-Gerais, com a coadjuvação dos diversos Comités que englobam representantes dos Estados-Membros e de outros países participantes.

Com o objectivo de identificar os circuitos financeiros dos PAIC, bem como os fluxos financeiros provenientes da UE a este título, e no sentido de se efectuar o seu cruzamento e validação com os valores constantes da CGE, foram realizados procedimentos de recolha de informação de eventuais entidades com funções de coordenação ou de gestão destes programas, tendo-se apurado, que a nível nacional, existem apenas duas estruturas de gestão operacional, a Agência Nacional para a Gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (Agência Nacional PROAL)[1] para o programa "Aprendizagem ao Longo da Vida" e o Gabinete de Gestão do 7º Programa Quadro, que acompanha o respectivo programa.

O trabalho desenvolvido permitiu também evidenciar que não existe nenhuma entidade que recolha e detenha informação global sobre os montantes anuais transferidos pela CE para Portugal.

No ano de 2008 com excepção das verbas transferidas pela CE para uma conta no IGCP da Agência Nacional PROAL, no âmbito do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida[2], os restantes fluxos financeiros efectuadas no âmbito do 7º PQ[3], Life +[4], Programa-Quadro Competitividade e Inovação[5] e na Rede Transeuropeia dos Transportes[6], foram transferidos para contas tituladas em nome daqueles beneficiários sediadas em instituições bancárias.

A verba transferida pela CE no âmbito do Programa-Quadro Competitividade e Inovação, a título de pré - financiamento para um projecto do IAPMEI foi efectuada para uma conta numa instituição bancária. Ora, de acordo com a Lei do Orçamento Estado para 2008[7] toda a movimentação de fundos dos serviços, fundos autónomos e entidades públicas empresariais deve ser efectuada através do IGCP. Tal situação não assegura o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria[8] previsto no n.º 2 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Quanto aos reflexos dos fluxos financeiros relativos aos PAIC, na CGE de 2008, verificou-se que apenas no Programa de Aprendizagem ao longo da Vida os fluxos financeiros provenientes da CE se encontram incluídos na CGE, na rubrica Diversos.

[1] A Agência Nacional para a Gestão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida foi criada pela RCM n.º 67/2007, de 9 de Maio, tendo o respectivo estatuto sido objecto de alteração nos termos da RCM n.º 22/2008, de 24 de Janeiro.

[2] No âmbito do PROALV foi efectuada uma transferência pela Agência PROALV para a Universidade do Porto para uma conta sediada numa instituição bancária.

[3] Instituto de Medicina Molecular (IMM).

[4] Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA).

[5] Instituto de Apoio às Pequenas Médias e à Inovação, I.P. (IAPMEI).

[6] Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A (RAVE) e Estradas de Portugal, S.A (EP).

[7] Nos termos do n.º 1 do artigo 102º da Lei n.º 67-A/2007, de 10 de Setembro.

[8] Este diploma define o princípio de unidade da tesouraria, segundo o qual toda a movimentação de fundos públicos passa a ser efectuada através de contas bancárias na tesouraria do Estado, através das quais os organismos detentores desses fundos promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados as suas disponibilidades de tesouraria.

CAPÍTULO XII

Segurança Social

XII – SEGURANÇA SOCIAL

Nos termos da alínea a) do artigo 214.º da Constituição da República (CRP), compete ao Tribunal de Contas (TC) dar Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a Conta da Segurança Social (CSS).

A elaboração da Conta da Segurança Social (CSS), é da competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)[1], nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 16 de Maio, decorre do processo de consolidação das contas anuais das instituições que integram o Sistema de Segurança Social (SSS), e que se constitui como um subconjunto do universo da Segurança Social (SS) pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública.

12.1 –Enquadramento geral e condicionantes

12.1.1 – Enquadramento geral

O Orçamento da Segurança Social (OSS), para 2008, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado (OE) pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 2/2008, de 28 de Janeiro), publicada no 1.º Suplemento do Diário da República n.º 251, I Série A, da mesma data, produzindo efeitos, nos termos do seu artigo 142.º, a partir de 1 de Janeiro de 2008.

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na lei orçamental, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 43.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei de Estabilidade Orçamental, Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – foi publicado o Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (com a Declaração de Rectificação n.º 27/2008, de 9 de Maio), contendo as disposições necessárias à execução do OSS, embora, nos termos do seu artigo 67.º tenham produzido efeitos a partir de 1 de Janeiro.

O OSS de 2008 respeitou pela primeira vez o disposto na Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro[2], que entrou em vigor no dia 17 de Janeiro de 2007[3]. O enquadramento normativo do Sistema de Segurança Social, foi complementado com o Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2008, e que definiu o quadro genérico de financiamento do Sistema.

A contabilidade e a gestão financeira da actividade das instituições de segurança social que integram o sistema de segurança social obedecem à normalização decorrente do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, sob orientação e supervisão do IGFSS, enquanto entidade

[1] Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, aprovou os seus Estatutos, bem como, a estrutura orgânica e as competências dos seus serviços.

[2] Refira-se que, apesar da entrada em vigor da nova Lei de Bases em 2007, revogando anterior a partir do dia 17 de Janeiro, o OSS relativo a esse ano respeitou ainda o disposto na anterior Lei de Bases (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro), uma vez que este foi aprovado na sua vigência.

[3] Com excepção do artigo 68.º, referente ao indexante dos apoios sociais e actualização do valor das pensões, que produziu efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007.

legalmente competente para a gestão global do OSS. Com excepção do IGFCSS e da parte consolidada da Caixa de Previdência da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, todas as instituições utilizam para a produção das suas demonstrações financeiras uma solução aplicacional integrada, designada SIF – Sistema de Informação Financeira (implementada em *SAP/R3* adaptado para o sector da segurança social) –, o qual visa permitir a gestão efectiva das operações e processos gerados por cada instituição para as áreas orçamental, económico-financeira, patrimonial e administrativa.

12.1.2 – Condicionantes e limitações

A elaboração do presente Parecer decorre dentro dos prazos estabelecidos no artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, recaindo sobre a Conta Consolidada da Segurança Social (CSS) de 2008 que integrou a CGE do mesmo ano, remetida ao TC no prazo previsto na lei, complementada com o Relatório analítico sobre a actividade financeira da SS e respectivas demonstrações financeiras, remetidos ao TC em 3 de Agosto e 4 de Setembro de 2009.

A CSS de 2008 é apresentada nos termos da lei sendo a sua elaboração suportada, essencialmente, pelo SIF. Em 2008, continua a verificar-se a falta de clareza ou mesmo ausência de descritivo da maioria das operações registadas no SIF e a falta de congruência dos documentos justificativos que integram as contas de gerência no que respeita às reconciliações bancárias, designadamente na identificação da conta do razão respectiva com a certidão bancária comprovativa do correspondente saldo.

Referem-se ainda as seguintes condicionantes e limitações:

- No âmbito da consolidação constata-se que o processo ainda apresenta limitações sustentadas pelas seguintes razões:
  - Continua a não ser dado integral cumprimento ao disposto no n.º 5 do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que prevê a aprovação das normas de consolidação de contas da segurança social;
  - Apesar de já ter sido definido o momento de *cut off* dos movimentos contabilísticos ainda não foi possível dar total cumprimento a tais orientações, por parte de todas as instituições, não havendo, por isso, garantia, sobre a homogeneidade da informação quanto à tempestividade e integralidade;
  - As operações de consolidação da CSS de 2008 foram asseguradas em processo alternativo ao módulo de consolidação do SIF, dado que ainda não foram dirimidas as dificuldades ao nível operacional, relacionadas com a necessidade de eliminação das compensações entre entidades consolidadas.
- A integração no SIF dos movimentos de cobrança, vindos de GC, não são efectuados por ficheiro de cobrança e dia, mas extraídos para o interface que transporta os registos para SIF de forma fragmentada, por tipo de extracção, inviabilizando o controlo dos movimentos através de reconciliações bancárias.
- Até ao final do segundo quadrimestre de 2008 mantiveram-se as anomalias ao nível das datas de movimento e data-valor que estavam a ser consideradas em CG e SIF, envolvendo ficheiros de movimentos cobrados através de protocolo com os bancos, bem como através de Multibanco.

- Foi disponibilizada uma funcionalidade para agilizar o processo de reconciliação bancária dos movimentos. Todavia, o procedimento não garante a reconciliação completa de todos os movimentos cobrados, uma vez que está dependente da conclusão de todas as extracções para cada um dos dias ou até existirem movimentos em clarificação para integrar no SIF.
- Ainda não foi disponibilizada uma funcionalidade que permita identificar no SIF os registos em falta.
- O processo de contabilização das receitas cobradas através de TPA é efectuado de forma automática pelo Sistema de Gestão de Tesourarias (GT). Porém, devido ao elevado incremento do número de transacções a reconciliação bancária manual está a torna-se morosa, existindo a possibilidade de erros no processo de reconciliação.
- Ainda não se encontra desenvolvido o interface SICC-GC/SEF/SIF, tendo o processo sido suspenso, pelo que a contabilização continua a ser manual, com base nos ficheiros de ocorrência e de movimentos no SEF, e não existe comunicação entre o SEF e o GC para efeitos de actualização das contas correntes.
- Inexistência de ficheiros com salvaguarda dos elementos que contribuem para os registos contabilísticos, designadamente para constituição de provisões e de dívida prescrita, impedindo a auditabilidade dos valores considerados.
- Não obstante os progressos registados ao nível da integração dos registos no SIF provenientes de SICC relativos às prestações pagas é ainda necessária a introdução de alterações com vista a reduzir o volume de registos não integrados.

Pese embora, as condicionantes e limitações acabadas de referir, cumpre reconhecer o esforço desenvolvido no sentido de melhorar o funcionamento global do sistema de informação e a transparência contabilística, realçando-se e agradecendo-se a colaboração, o empenhamento e a disponibilidade dos responsáveis e colaboradores dos serviços e instituições envolvidas, para com o TC, que em muito contribuíram para o desenvolvimento dos trabalhos do presente Parecer.

12.2 –O Orçamento e a Conta

Ao IGFSS compete a gestão global do orçamento da segurança social nos termos do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – LEO[1] –, e no quadro das atribuições que lhe cabem em matéria de orçamento e conta, previstas nas alínea c) a f), do n.º 2.º, do artigo 3.º, da respectiva lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio[2], tendo a Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, aprovado os correspondentes Estatutos.

O SSS tem como objectivos prioritários garantir a concretização do direito à SS (consagrado que todos têm direito à SS[3]), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão[4]. Nesta perspectiva de forma a assegurar o seu cumprimento, não só na prevenção dos riscos sociais, mas também quanto a remediar e reparar as suas consequências, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais, designadamente: o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos em formação, da garantia judiciária e da informação[5]. Princípios estes que estão consubstanciados na atribuição das pensões com o objectivo de compensar a perda de remunerações de trabalho pela ocorrência das eventualidades invalidez e velhice nas políticas de emprego, de formação profissional, de relações laborais e condições de trabalho e, ainda, na coordenação das políticas de família, de integração das pessoas com deficiência e no combate à pobreza e promoção da inclusão social. Essa intervenção é da responsabilidade do MTSS, cuja Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro[6], adequa a estrutura do ministério aos princípios definidos no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)[7].

O Orçamento e a Conta da Segurança Social de 2008 compreendem as instituições de segurança social e demais organismos com orçamentos integrados no OSS, do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira que se indicam:

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
- Instituto da Segurança Social, IP;
- Instituto de Informática, IP;

[1] Alterada e republicada pela Lei de Estabilidade Orçamental – Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[2] Que veio revogar o anterior estatuto orgânico, contemplado no Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

[3] Número 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

[4] Artigo 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

[5] Artigo 5.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

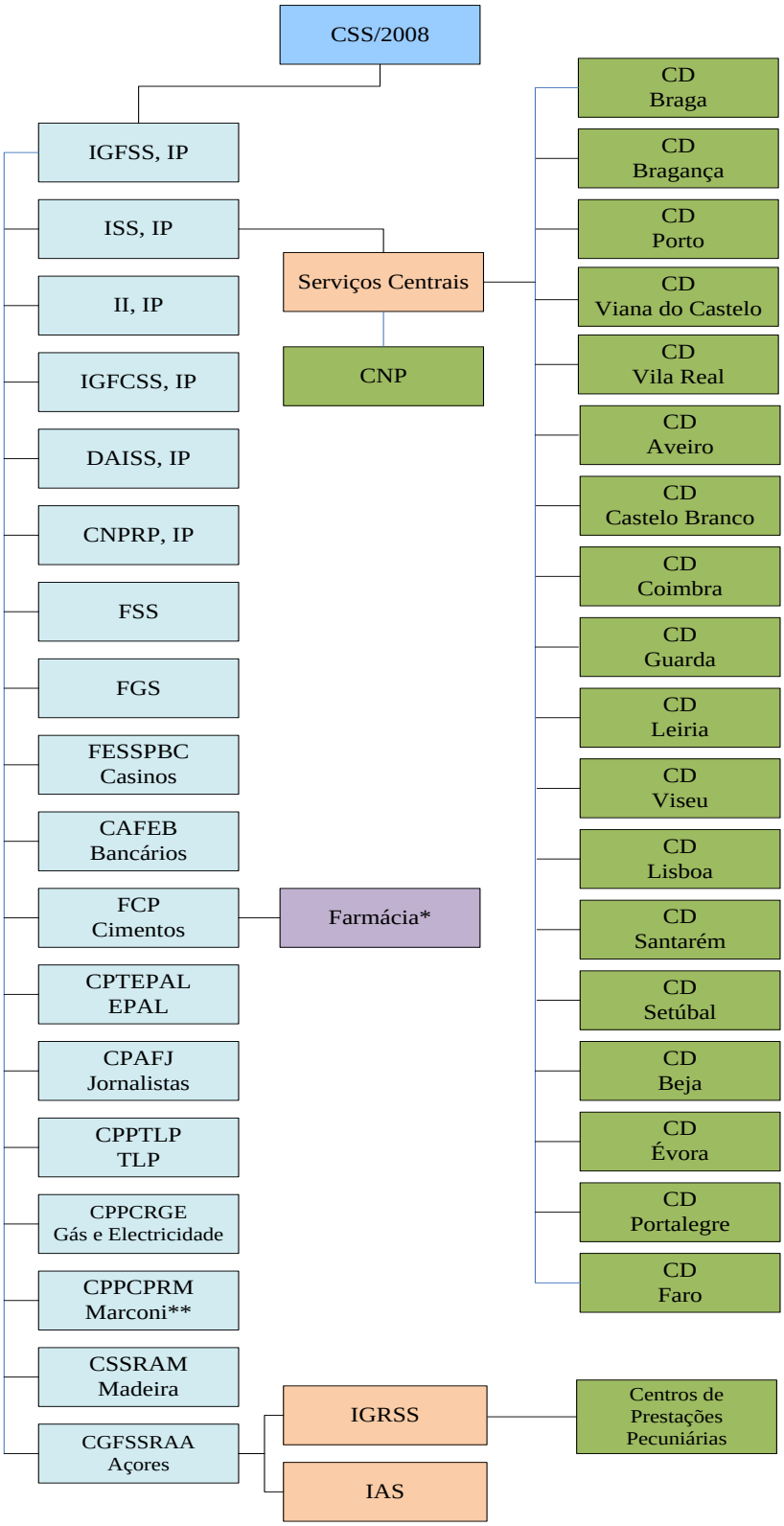
[6] O Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, revogou a lei orgânica estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 5/2005, de 5 de Janeiro, para o Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança.

[7] Nos termos do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, foram extintos e objecto de fusão o CNPRP e o DAISS. Não obstante a publicação no 1.º semestre de 2007 das leis orgânicas dos serviços integradores (Direcção-Geral de Segurança Social - Decreto Regulamentar n.º 64/2007, de 29/05; ISS – Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29/05 e Portaria n.º 638/2007, de 30/05, e IGFSS – Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29/05, e Portaria n.º 639/2007, de 30/05), condição necessária para que se consumasse o processo de extinção por fusão, conforme disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, sendo o prazo de execução do processo de sessenta dias úteis, cfr. n.º 2 do artigo 8.º do mesmo diploma, a situação em termos do OSS/2008 consolidado não se alterou.

- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP;
- Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, IP;
- Departamento de Assuntos Internacionais da Segurança Social, IP;
- Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores[1];
  - Instituto da Acção Social;
  - Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.
- Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira;
- Fundo de Garantia Salarial;
- Fundo de Socorro Social;
- Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários;
- "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência;
- Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres;
- Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;
- Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (apenas na parte definida para consolidação na CSS – prestações de desemprego);
- Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
- Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade;
- Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos.

A consolidação é efectuada pelo método integral, sendo as demonstrações financeiras das instituições que integram o perímetro de consolidação agregadas a 100% à excepção na consolidação patrimonial da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi que consolida parcialmente relativamente às prestações de desemprego, e da Farmácia anexa à *"Cimentos"* – Federação das Caixas de Previdência, à qual se aplica o método de equivalência patrimonial. No cumprimento do estabelecido no n.º 4 do artigo 5.º do Estatuto Orgânico do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, aprovado pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, é da competência do IGFSS consolidar as demonstrações financeiras e orçamentais das entidades que constituem o universo do SSS, conforme organograma que se apresenta:

[1] A Região Autónoma dos Açores (RAA) elabora, por sua vez, uma conta consolidada cujo perímetro é constituído pelo Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, o Instituto da Acção Social e o Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.



* Pelo método de equivalência patrimonial.

** Consolida parcialmente.

O organograma reflecte o perímetro de consolidação da CSS/2008, não tendo havido alteração da sua composição relativamente ao ano anterior. Todavia, salientam-se as seguintes alterações legislativas ocorridas em 2007, a saber:

- O Instituto de Informática, IP, que sucedeu, em 2007, ao Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, IP, organismo que tinha como objectivo promover a concepção, definição, implementação e avaliação do sistema de informação das áreas da solidariedade e segurança social, bem como as políticas de informática e de estatística destas áreas, viu alargada a sua área de intervenção a todo o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), nos termos do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro[1];
- O Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social, IP[2] e o Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais, IP[3], por força da aplicação do n.º 3 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 211/2006, foram extintos sendo objecto de fusão. Todavia, este processo ainda não se concluiu, em 2008, facto que levou a que as suas demonstrações financeiras, relativas a todo o ano económico de 2008, ainda tenham sido apresentadas autonomamente;
- A Centralização dos Processos Administrativos e Financeiros nos Serviços Centrais do ISS, IP em SIF-SAP[4], conforme previsto no artigo 11.º dos seus Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio, permitiu a concentração em SIF-SAP numa única entidade - Serviços centrais do ISS (onde está centralizado o orçamento), desagregada por sub-orgânicas que identificam os Centros Distritais e o CNP.

Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, as normas de consolidação são aprovadas por Portaria conjunta dos Ministros da Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNAP). Contudo, até à elaboração e apresentação da CSS de 2008 ainda não tinha sido publicado tal diploma legal, indicando o IGFSS no ponto II - nota 5 do Anexo às DF as disposições legais utilizadas na consolidação da presente conta, a saber: *"Normas constantes do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do Plano Oficial de Contabilidade (POC), as Directrizes contabilísticas emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública e as normas internacionais de contabilidade constituíram – com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado"*. Ora, sublinha-se que as normas utilizadas não substituem as previstas na referida disposição legal.

No intuito de acolher as Recomendações 135-PCGE/2005, 82-PCGE/2006 e 55-PCGE/2007, o IGFSS refere na mesma nota que *"(…) posteriormente à aprovação do POCISSSS, foi remetido à Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública projecto das normas de consolidação de contas do sistema de solidariedade e segurança social. No ano de 2009, a solicitação do Ministério das Finanças – DGO, o IGFSS vai ter representação num grupo de trabalho, no âmbito do qual, serão estudadas as normas de consolidação de contas do sector público incluindo necessariamente a SS"*.

[1] O Decreto-Lei n.º 211/2007, vem alargar o âmbito de intervenção do ex-IIES, definindo como missão e atribuições do II o seguinte: *"definir e propor as políticas e estratégias de tecnologias de informação e comunicação, garantindo o planeamento, concepção, execução e avaliação das iniciativas de informatização e actualização tecnológicas do MTSS"*.

[2] Sendo as suas atribuições de natureza técnico-normativa integradas na Direcção-Geral da Segurança Social e as suas atribuições de natureza operacional integradas no Instituto da Segurança Social, IP.

[3] Sendo as suas atribuições de natureza técnico-normativa integradas na Direcção-Geral da Segurança Social, as suas atribuições de natureza operacional integradas no Instituto da Segurança Social, IP e as atribuições relativas à gestão dos fundos obrigatórios integradas no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

[4] Procedimento consubstanciado na Orientação Técnica n.º 25/07, de 28/11/2007, do ISS.

O sistema de Informação da segurança Social (SIF) assenta no sistema aplicacional SAP R/3, que foi introduzido, para ser aplicado a todas as instituições de segurança social a partir de 2002, sendo composto por módulos[1], que se integrados, permitem uma gestão efectiva dos processos contabilístico - financeiros de cada uma das instituições do perímetro do SSS e da conta consolidada da Segurança Social, com excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, por não integrarem este sistema.

O TC reconhece o esforço que tem sido efectuado e regista as melhorias adquiridas pela experiência que ao longo dos últimos anos tem contribuído para a normalização dos procedimentos a adoptar pelo universo das instituições do perímetro de consolidação, o qual se tem consubstanciado na produção de circulares normativas, destacando-se para 2008 a Circular Normativa n.º 1/2009, de 9/01, que estabelece as normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições para efeitos de consolidação, e na preparação do *Dossier de consolidação* que integra a documentação de suporte às operações efectuadas, a saber: Análise de registos no SIF; Recolha da informação financeira; Operações de consolidação no ISS; Operações de agregação; Confirmação de saldos entre entidades consolidadas; Ajustamentos prévios; Operações de eliminação de operações recíprocas; Operações de controlo e Elaboração das Demonstrações financeiras consolidadas.

A análise ao dossier de consolidação permitiu concluir que apenas três instituições cumpriram o prazo fixado pelo IGFSS para apresentação das demonstrações financeiras[2], facto que dificulta a actuação daquele Instituto na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas e nas operações de controlo que lhe estão subjacentes com vista a eliminar possíveis incorrecções.

12.2.1 – Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 32.º da LEO[3], o OSS para 2008, aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, integra os seguintes mapas orçamentais:

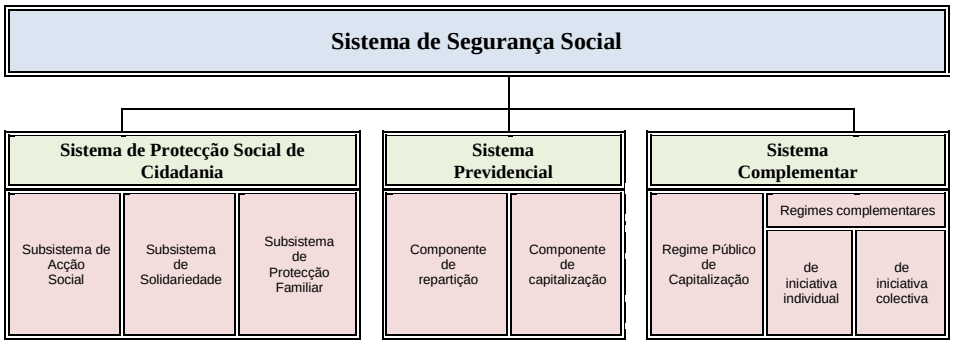
- Mapa X, *"Receitas da Segurança Social por classificação económica"*;
- Mapa XI, *"Despesas da Segurança Social por classificação funcional"*;
- Mapa XII, *"Despesas da Segurança Social por classificação económica"*;
- Mapa XIII e XIV, de Receitas e de Despesas de cada subsistema e Sistema, por classificação económica;
- Mapa XV e XVI na parte respeitante ao MTSS em tudo o que concerne às despesas dos programas incluídos em PIDDAC com financiamento de Outras fontes – OSS.

[1] Contabilidade Geral (Módulo FI); Contabilidade Analítica (módulo CO); Gestão de Compras, Materiais e Bens Armazenáveis (módulo MM); Gestão de Imobilizado (módulo AA); Gestão das IPSS; Gestão Imobiliária; Gestão de Tesouraria (módulos TR e TR-LO); Consolidação Financeira (módulo EC-CS).

[2] O IGFSS fixou na Circular Normativa n.º 1/2009, de 09/01, que o período para apresentação das demonstrações financeiras deveria de ocorrer entre 9 de Março e 27 de Março de 2009. Contudo, o Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores e o IGFSS apresentaram as suas DF em 22/05/2009 e 29/04/2009, respectivamente, quando a data fixada era 17/03/2009.

[3] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Pese embora a actual LBSS (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro) se encontre em vigor desde 17 de Janeiro de 2007, o OSS/2007 e a respectiva execução observaram, ainda, o preceituado na anterior LBSS[1], uma vez que aquele documento havia sido aprovado na sua vigência. Assim sendo, o OSS/2008 foi o primeiro a ser elaborado e executado à luz da Lei que agora vigora. A este respeito importa ainda referir que a designação dos subsistemas a que se referem os Mapas XIII e XIV sofreram alterações, uma vez que o novo arquétipo do Sistema de Segurança Social definido pela nova LBSS e as renovadas designações dos seus elementos constituintes passaram a ser os que, esquematicamente, se apresentam na figura seguinte:



12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, estabelece, com efeitos a 1 de Janeiro de 2008, as normas necessárias à execução do OE para 2008[2], que inclui as relativas ao orçamento dos serviços integrados e serviços e fundos autónomos (Capítulo I), ao **Orçamento da Segurança Social** (**Capítulo II**) – artigos 48.º a 60.º – e ao orçamento da Administração regional e local (Capítulo III).

12.2.3 – Alterações orçamentais

A LEO define, no seu artigo 57.º, o regime das alterações orçamentais, especificando as que se enquadram na área da competência da Assembleia da República e as que obrigam à autorização do Governo, encontrando-se reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e pelo artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março[3].

[1] Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

[2] Em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 43.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004.

[3] Designadamente, no que respeita ao princípio da adequação selectiva e às formas de financiamento estabelecidas (artigos 89.º e 90.º da Lei n.º 4/2007 – LBSS) e conforme disposto no n.º 3 do artigo 53.º deste diploma, as transferências de verbas entre as dotações para despesa, no âmbito dos subsistemas de solidariedade, protecção familiar e acção social e do sistema previdencial, são autorizadas por despacho do MTSS; por seu lado, o n.º 4 do mesmo artigo estabelece que as alterações orçamentais que se traduzem em aumento do montante total da despesa decorrente do aumento da despesa com prestações sociais, que constituam direitos dos beneficiários do SSS, são autorizadas por despacho dos Ministros do Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social. Refira-se, ainda, no que respeita aos acréscimos de encargos relacionados com o aumento do volume de fundos sob gestão do IGFCSS inscritos no OSS/2008, superando assim, o valor dos encargos de administração inicialmente previstos, que os mesmos são autorizados por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social.

As alterações[1] ao OSS/2008 foram enviadas à Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA (INCM) para publicação no DR, nos termos previstos no artigo 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto[2], dando-se, assim, acolhimento às Recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007 e em Pareceres anteriores[3].

12.2.4 – Orçamento inicial e orçamento corrigido

O orçamento inicial de 2008 foi sujeito, ao longo do exercício económico, a diversas alterações orçamentais que se traduziram num orçamento corrigido, ao nível da receita, no montante de cerca de € 29.655,6 milhões e, ao nível da despesa, no valor de, aproximadamente, € 28.881,3 milhões.

Como se observa pelos dados constantes do quadro seguinte, o impacto das citadas modificações introduzidas ao orçamento inicial fez-se sentir, de forma transversal, quer nas componentes do Sistema Previdencial, quer nos Subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania.

[1] Cfr. mais à frente nota explicativa sobre a última alteração publicada (Declaração n.º 67/2009, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 42, de 2 de Março).

[2] 1.º Trim. - Declaração n.º 161/2008, publicada no Diário da República, 2ª Série, n.º 79, de 22 de Abril; 2.º Trim. - Declaração n.º 292/2008, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 171, de 4 de Setembro; 3.º Trim. - Declaração n.º 345/2008, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 202, de 17 de Outubro; e 4.º Trim. - Declaração n.º 67/2009, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 42, de 2 de Março.

[3] Cfr. Recomendação 127/PCGE/2005, pág. 261 do Volume I do PCGE de 2005, 71/PCGE/2006 formulada no Volume I do PCGE de 2006 e Recomendação 52/PCGE/2007 do Volume I do PCGE de 2007, pág. 180.

Quadro XII.1 – SS – Orçamento da Segurança Social – Global e por Sistema e Subsistemas – 2008

(em euros)

		Orçamento Inicial	Orçamento Corrigido	Variação	
				Valor	%
Receitas	**Mapa X – Receitas por classificação económica**	**28.671.858.493,00**	**29.655.550.164,32**	**983.691.671,32**	**3,4**
	Mapa XIII – Receitas do sistema e subsistemas por classificação económica	**28.671.858.493,00**	**29.655.550.164,32**	**983.691.671,32**	**3,4**
	Receitas do Sistema Previdencial – Repartição	14.452.641.106,00	14.301.575.731,83	(151.065.374,17)	(1,0)
	Receitas do Sistema Previdencial – Capitalização	6.933.282.789,00	7.978.056.001,59	1.044.773.212,59	15,1
	Receitas do Subsistema de Solidariedade	4.300.842.614,00	4.384.785.432,00	83.942.818,00	2,0
	Receitas do Subsistema Protecção Familiar	1.254.816.952,00	1.251.316.952,00	(3.500.000,00)	(0,3)
	Receitas do Subsistema de Acção Social	1.730.275.032,00	1.739.816.046,90	9.541.014,90	0,6
Despesas	**Mapa XI – Despesas por classificação funcional**	**28.658.282.353,00**	**28.881.334.104,32**	**223.051.751,32**	**0,8**
	Mapa XII – Despesas por classificação económica	**28.658.282.353,00**	**28.881.334.104,32**	**223.051.751,32**	**0,8**
	Mapa XIV – Despesas do sistema e subsistemas por classificação económica	**28.658.282.353,00**	**28.881.334.104,32**	**223.051.751,32**	**0,8**
	Despesas do Sistema Previdencial – Repartição	14.697.543.965,00	13.240.287.419,32	(1.457.256.545,68)	(9,9)
	Despesas do Sistema Previdencial – Capitalização	6.945.282.789,00	8.594.588.024,10	1.649.305.235,10	23,7
	Despesas do Subsistema de Solidariedade	4.043.939.755,00	4.067.629.937,00	23.690.182,00	0,6
	Despesas do Subsistema Protecção Familiar	1.254.816.952,00	1.310.269.588,00	55.452.636,00	4,4
	Despesas do Subsistema de Acção Social	1.716.698.892,00	1.668.559.135,90	(48.139.756,10)	(2,8)
	Receita – Transferências Intra-subsistemas	268.902.859,00	957.247.484,51*	688.344.625,51	256,0
	Despesa – Transferências Intra-subsistemas	268.902.859,00	957.247.484,51*	688.344.625,51	256,0

* O valor por lapso publicado na Declaração n.º 67/2009, de 2 de Março, era de € 898.294.848,51 (cfr. explicação dada no texto).

Fonte: Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Declarações publicadas no DR

As alterações orçamentais introduzidas no decurso do exercício económico e que culminaram com a publicação da Declaração n.º 67/2009, de 2 de Março, conduziram a um reforço, quer do valor das previsões globais da receita, mais cerca de € 983,7 milhões (o que correspondeu a um incremento de 3,4% face às constantes no orçamento inicial), quer do montante total das dotações da despesa que, comparativamente aos valores inscritos no orçamento inicial, aumentaram 0,8% (mais cerca de € 223,1 milhões).

Em termos de volume total, as alterações orçamentais mais significativas verificaram-se ao nível do Sistema Previdencial, tanto no que concerne à sua componente de Repartição – onde se registaram reduções de cerca de € 151,1 milhões na receita e de € 1.457,3 milhões na despesa – como à de Capitalização – na qual, as alterações orçamentais introduzidas reforçaram a receita e a despesa em, respectivamente, € 1.044,8 milhões e € 1.649,3 milhões.

Saliente-se que, relativamente à Declaração n.º 67/2009, de 2 de Março, e segundo a nota 37 do Anexo às demonstrações financeiras orçamentais consolidadas há que referir o seguinte:

- Por lapso não constam no Mapa XIII – *"Receitas do Sistema de Protecção Social de Cidadania - Subsistema de Protecção Familiar"*, as transferências internas obtidas do Subsistema de Solidariedade no valor de € 58.952.636,00;

- No Mapa XIV – *"Despesas do Sistema de Protecção Social de Cidadania - Subsistema de Solidariedade"*, nas transferências internas para o Subsistema de Protecção Familiar não consta o mesmo montante, o que originou que o total das transferências do Mapa X – *"Receitas da Segurança Social por Classificação Económica"* e Mapa XII – *"Despesas da Segurança Social por Classificação Económica"* deva ser considerado € 957.247.484,51 em vez de € 898.294.848,51, conforme foi publicado.

No quadro subsequente inscrevem-se as alterações orçamentais, da receita e da despesa, anteriormente referidas, de acordo com a sua natureza: *"Créditos Especiais"*, *"Reforços"* e *"Anulações"*.

Quadro XII.2 – Alterações orçamentais

(em euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	**Total**	**Parcial**	**Total**
Orçamento inicial		**28.671.858.493,00**		**28.658.282.353,00**
Alterações orçamentais				
Créditos especiais – integração de saldos	1.257.024.723,32		1.196.162.825,38	
Reforços	623.553.226,00		793.475.918,62	
Anulações	(896.886.278,00)	**983.691.671,32**	(1.766.586.992.68)	**223.051.751,32**
Orçamento corrigido		**29.655.550.164,32**		**28.881.334.104.32**

Fonte: CSS – Mapa 8.3.1 – Alterações orçamentais – Receita e Despesa

O acréscimo de receita resultante de *"Créditos Especiais"*, ou seja, da integração de saldos de gerências anteriores, não foi totalmente aplicado em despesa e cerca de 47,8% desse volume financeiro (cerca de € 601,0 milhões) foi encaminhado para o FEFSS em cumprimento do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e do n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

Resulta, ainda, da leitura da informação constante do quadro antecedente que, quer ao nível da receita, quer no que concerne à despesa, o cômputo das anulações superou o total dos reforços efectuados em sede das quatro alterações orçamentais realizadas no decurso de 2008.

Apresenta-se no quadro seguinte o OSS inicial as alterações orçamentais introduzidas e respectivo OSS corrigido final, por capítulos da receita e agrupamento da despesa:

Quadro XII.3 – SS – Orçamento da Segurança Social – Por classificação económica – 2008

(em euros)

Classificação económica		Orçamento Inicial (1)	Alterações Orçamentais (2)	Orçamento Corrigido (final) (3)	Δ % (4)=(2)/(1)
Capítulo	**RECEITAS**				
3	Contribuições para a Segurança Social	13.016.411.525,00	0,00	13.016.411.525,00	0,0
4	Taxas, multas e outras penalidades	50.150.467,00	0,00	50.150.467,00	0,0
5	Rendimentos de propriedade	370.854.447,00	66.299.277,00	437.153.724,00	17,9
6	Transferências correntes	8.440.669.581,00	(561.960.741,0)	7.878.708.840,00	(6,7)
7	Venda de bens e serviços correntes	7.271.907,00	342.057,00	7.613.964,00	4,7
8	Outras receitas correntes	6.475.679,00	200.056,00	6.675.735,00	3,1
	Receitas correntes	**21.891.833.606,00**	**(495.119.351,0)**	**21.396.714.255,00**	**(2,3)**
9	Venda de bens de investimento	28.389.915,00	3.400.135,00	31.790.050,00	12,0
10	Transferências de capital	29.478.482,00	6.023.496,00	35.501.978,00	20,4
11	Activos financeiros	6.123.161.678,00	465.500.000,00	6.588.661.678,00	7,6
12	Passivos financeiros (Empréstimos de curto prazo)	260.000.000,00	(260.000.000,00)	0,00	(100,0)
13	Outras receitas de capital	3.002,00	5,00	3.007,00	0,2
	Receitas de capital	**6.441.033.077,00**	**214.923.636,00**	**6.655.956.713,00**	**3,3**
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	221.141.549,00	6.862.663,00	228.004.212,00	3,1
16	Saldo de gerência anterior (saldo orçamental c/ aplicação em despesa)	117.850.261,00	1.257.024.723,32	1.374.874.984,32	1.066,6
	Outras receitas	**338.991.810,00**	**1.263.887.386,32**	**1.602.879.196,32**	**372,8**
	Total de receita efectiva	**22.170.846.554,00**	**(478.833.052,00)**	**21.692.013.502,00**	**(2,2)**
	Activos Financeiros+Passivos Financeiros+ Saldo de gerência anterior	6.501.011.939,00	1.462.524.723,32	7.963.536.662,32	22,5
	Total das receitas	**28.671.858.493,00**	**983.691.671,32**	**29.655.550.164,32**	**3,4**
Agrup.	**DESPESAS**				
1	Despesas com pessoal	378.199.800,00	(8.374.816,0)	369.824.984,00	(2,2)
2	Aquisição de bens e serviços correntes	112.719.023,00	5.591.842,00	118.310.865,00	5,0
3	Juros e outros encargos	8.352.067,00	(3.365.012,00)	4.987.055,00	(40,3)
4	Transferências correntes	19.388.515.722,00	(476.553.037,80)	18.911.962.684,18	(2,5)
5	Subsídios	1.416.581.789,00	(784.682.196,50)	631.899.592,54	(55,4)
6	Outras despesas correntes	19.086.797,00	12.104.606,00	31.191.403,00	63,4
	Despesas correntes	**21.323.455.198,00**	**(1.255.278.614,3)**	**20.068.176.583,72**	**(5,9)**
7	Aquisição de bens de capital (investimentos)	57.265.540,00	6.806.271,28	64.071.811,28	11,9
8	Transferências de capital	93.408.843,00	(18.573.618,80)	74.835.224,22	(19,9)
9	Activos financeiros	6.924.152.772,00	1.750.097.713,10	8.674.250.485,10	25,3
10	Passivos financeiros (empréstimos a curto prazo)	260.000.000,00	(260.000.000,00)	0,00	(100,0)
	Despesas de capital	**7.334.827.155,00**	**1.478.330.365,60**	**8.813.157.520,60**	**20,2**
	Total de despesa efectiva	**21.474.129.581,00**	**(1.267.045.961,80)**	**20.207.083.619,22**	**(5,9)**
	Activos Financeiros+Passivos Financeiros	7.184.152.772,00	1.490.097.713,10	8.674.250.485,10	20,7
	Total das despesas	**28.658.282.353,00**	**223.051.751,32**	**28.881.334.104,32**	**0,8**
	Excesso das receitas sobre as despesas (do ano)	**-**	**-**	**774.216.060,00**	**-**

Fonte: LOE n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Declarações publicadas no DR e Mapa n.º 34 do Volume II da CGE

Como é visível no quadro precedente, a previsão da *"Receita efectiva"*[1] que no orçamento inicial perfazia um total de cerca de € 22.170,8 milhões, fixou-se, no orçamento corrigido final, em aproximadamente € 21.692,0 milhões, ascendendo o somatório *dos activos e passivos financeiros e do saldo de gerências anteriores* a cerca de € 7.963,5 milhões, o que representava, após as alterações orçamentais introduzidas (cerca de € 1.462,5 milhões), 26,9% da receita total. No que respeita às dotações *"Despesa efectiva"*[2] a dotação inicial cifrava-se em cerca de € 21.474,1 milhões, tendo sido realizadas alterações, para menos, no total de cerca de € 1.267,0 milhões, situando-se o orçamento corrigido final em, sensivelmente, € 20.207,1 milhões, correspondendo o somatório dos *activos e passivos financeiros* a 30,0% do total das dotações inscritas no OSS, ou seja, cerca de € 8.674,3 milhões. Assim, no documento previsional corrigido apura-se um saldo orçamental global superavitário no montante de € 774,2 milhões[3].

Pormenorizando as alterações orçamentais introduzidas ao OSS/2008, destaque-se, ao nível das **previsões de receita**, por ser a mais expressiva, a efectuada no capítulo *"Saldo de gerência anterior"* que significou um incremento de cerca de € 1.257,0 milhões (1.066,6% de aumento em termos relativos), sendo ainda de salientar as modificações que aumentaram as previsões de receita dos capítulos que se enumeram de seguida cuja expressão relativa (face ao orçamento inicial) se apresenta entre parêntesis: *"Transferências de capital"* (20,4%); *"Rendimentos da propriedade"* (17,9%); *"Venda de bens de investimento"* (12,0%); e *"Activos financeiros"* (7,6%). Por outro lado, as *"Transferências correntes"* viram as suas previsões de receita decrescerem cerca de 6,7% comparativamente às inscritas no orçamento inicial. No que respeita às **dotações de despesa** realce para a expressão relativa (face ao orçamento inicial) das alterações, para mais, introduzidas nos agrupamentos *"Outras despesas correntes"* (63,4%), *"Activos financeiros"* (25,3%) e *"Aquisição de bens de capital"* (11,9%), enquanto, em sentido contrário, se evidenciam as alterações orçamentais realizadas nos seguintes agrupamentos: *"Subsídios"* (55,4%); *"Juros e outros encargos"* (40,3%); e *"Transferências de capital"* (19,9%). Nota final para a rubrica *"Passivos Financeiros"*, onde foi anulado, quer na receita quer na despesa, o montante constante do orçamento inicial (€ 260,0 milhões), uma vez que a expectativa da necessidade de contrair um empréstimo bancário, ao qual se destinava aquela inscrição orçamental, não se concretizou.

No que se refere à classificação funcional (Mapa XI), apresentada no quadro seguinte, as alterações orçamentais mais representativas recaíram no reforço das dotações das despesas de *Segurança Social* em cerca de € 1.287,8 milhões (resultado de um reforço das dotações de *Capitalização* em cerca de € 1.650,1 milhões e de uma redução das dotações das *Prestações Sociais* em cerca de € 362,3 milhões) e na redução na ordem dos € 1.081,1 milhões introduzida nas dotações da rubrica funcional *Formação Profissional e Políticas Activas de Emprego* (toda ela relativa a *Formação Profissional* uma vez que a parcela relativa a *Políticas Activas de Emprego* não sofreu qualquer alteração ao longo do exercício), juntando-se, ainda, as modificações, para mais, introduzidas nas dotações das despesas com a *Administração* na ordem dos € 16,3 milhões (dos quais cerca de € 13,2 milhões respeitam a alterações realizadas na rubrica funcional *Administração* e cerca de € 3,1 milhões são relativos à rubrica *PIDDAC – OSS*).

[1] Não considerando os activos e passivos financeiros e os saldos de gerência anteriores.

[2] Não considerando os activos e passivos financeiros.

[3] Montante excedentário que resulta do confronto entre a previsão de receitas inscrita no orçamento corrigido para 2008 face ao total das dotações de despesas inscritas no mesmo documento.

Quadro XII.4 – SS – Mapa XI – Despesas da Segurança Social, por classificação funcional – 2008

(em euros)

	OSS Inicial	OSS Corrigido	Peso % do OSS Corrigido	Variação	
				Valor	%
Segurança Social	**25.898.521.620,00**	**27.186.310.961,00**	**94,1**	**1.287.789.341,00**	**5,0**
Prestações Sociais	18.959.538.831,00	18.597.230.458,90	64,4	(362.308.372,10)	(1,9)
Capitalização	6.938.982.789,00	8.589.080.502,10	29,7	1.650.097.713,10	23,8
Formação Prof. e Politicas Activas de Emprego	**2.319.940.927,00**	**1.238.875.319,32**	**4,3**	**(1.081.065.607,70)**	**(46,6)**
Políticas Activas de Emprego	650.820.576,00	650.820.576,00	2,3	0,00	0,0
Formação Profissional	1.669.120.351,00	588.054.743,32	2,0	(1.081.065.607,70)	(64,8)
Administração	**439.819.806,00**	**456.147.824,00**	**1,6**	**16.328.018,00**	**3,7**
Administração	417.542.306,00	430.798.661,00	1,5	13.256.355,00	3,2
PIDDAC – OSS	22.277.500,00	25.349.163,00	0,1	3.071.663,00	13,8
Total	**28.658.282.353,00**	**28.881.334.104,32**	**100,0**	**223.051.751,30**	**0,8**

Fonte: Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, Declarações publicadas no DR e Mapa 37, do Vol. II, da CGE de 2008

Como já salientado em sede de Parecer sobre a CSS de 2007, continua por publicar o decreto-lei previsto no n.º 3 do artigo 27.º da LEO onde seria definida a estruturação das despesas do OSS por classificação orgânica. Saliente-se, no entanto, que na prática esta classificação já existe, uma vez que todas as entidades e sub-entidades que integram o perímetro das instituições de segurança social possuem um código que corresponde à "orgânica" registada no SIF (código da empresa). A sua criação e divulgação não deixariam de ter relevância, dando a conhecer, à semelhança do que existe para os Fundos e Serviços Autónomos (FSA), as receitas e despesas resultantes de cada uma das instituições de segurança social, havendo, assim, um tratamento uniforme para todas as instituições com a mesma natureza jurídica.

12.2.5 – Conta da Segurança Social

A CSS faz parte integrante da CGE, no subsector Segurança Social, consolidando, por sua vez, com a Administração Central – subsector Estado – Serviços integrados e SFA.

As instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas às regras fixadas na LEO – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto –, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto[1], na LBSS – Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro[2] –, e na LOE – Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro[3] –, e respectivo decreto de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março[4]), apresentando a informação contabilística – orçamental e patrimonial – nos termos definidos pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que aprovou o POCISSSS.

[1] A CSS rege-se pelas disposições constantes do Título IV da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, devendo, nos termos do artigo 73.º, ser apresentada à Assembleia da República até 30 de Junho, como parte integrante da CGE.

[2] A elaboração da CSS de 2008 respeitou pela primeira vez o disposto na Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, uma vez que, como já se referiu, o OSS para 2007 foi aprovado na vigência, da Lei n.º 32//2002, de 20 de Dezembro, apesar desta lei se encontrar revogada pela nova LBSS, aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que entrou em vigor no dia 17 de Janeiro de 2007.

[3] Rectificada pela Declaração n.º 2/2008, publicada no DR, I Série, n.º 19, de 28 de Janeiro.

[4] Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 27/2008, publicada no DR, I Série, n.º 90, de 9 de Maio.

A Conta da Segurança Social de 2008 integrou o Volume I, da CGE desse mesmo ano, contendo, em primeiro lugar, a síntese do Relatório da Segurança Social e respectivos mapas explicativos, seguindo-se a CSS propriamente dita, a qual integra a informação sobre a execução orçamental e patrimonial consolidada, complementada com os mapas previstos nos artigos 74.º e 75.º da LEO, agrupados pela sua natureza, conforme se indica:

- Mapas referentes à execução orçamental das receitas e das despesas;
- Mapas referentes à situação de tesouraria;
- Mapas referentes à situação patrimonial – Balanço e Demonstração de resultados;
- Anexos às demonstrações financeiras orçamentais e patrimoniais consolidadas.

No que respeita à SS, a CGE compreende, nos termos do n.º 2 do artigo 75.º da LEO, todos os mapas atrás referidos que integram o Orçamento e, ainda, o Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e despesas do sistema de segurança social e os Mapas Mapa XXVII-A – Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social e Mapa XXVII-B – Movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social.

Em 2006 e 2007, os Mapas X – Receitas da segurança social, por classificação económica e XIII – Receitas de cada Sistema e Subsistema, por classificação económica, que integram a CGE, incluíam no total da receita (orçamento e execução) o valor do saldo não integrado no orçamento, ou seja o valor do saldo sem aplicação em despesa.

Sobre esta matéria o TC formulou a Recomendação 73 – PCGE/2006[1] e 58 – PCGE/2007[2] no sentido de que nos Mapas X e XIII apenas deve constar o valor do saldo orçamental de gerências anteriores integrado no orçamento devidamente autorizado por despacho ministerial, devendo o saldo orçamental acumulado de gerências anteriores (integrado e não integrado no orçamento) ser reflectido quer no Mapa de Fluxos de Caixa (MFC) quer na conta consolidada das receitas e despesas da segurança social (Mapa XXII), recomendações implementadas pelo IGFSS na Conta da Segurança Social de 2008.

A execução orçamental das instituições que compreendem o perímetro de consolidação do OSS é obtida directamente do SIF/SAP-R/3, com excepção, como já referido da CPPCP Rádio Marconi e do IGFCSS por falta de integração destas duas instituições no sistema. Contudo, no caso de fluxos orçamentais de receita e de despesa com classificações económicas diferentes das que se reportam a transferências correntes e de capital, a obtenção de mapas consolidados carece de operações manuais de eliminação, bem como a imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema de segurança social aos sistemas e seus subsistemas.

Dos testes realizados à agregação e à eliminação dos movimentos contabilísticos recíprocos reflectidos nos Mapas 7.1 – Controlo orçamental da despesa e 7.2 – Controlo orçamental da receita de cada uma das instituições do perímetro de consolidação, conjugados com os Mapas consolidados X – Receitas globais da segurança, por classificação económica e XII – Despesas globais da segurança social, por classificação económica não resultaram divergências. No entanto, salienta-se que os valores da receita e da despesa à semelhança dos anos anteriores se encontram sobreavaliados, por não ter sido anulada a

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE de 2006, Volume I, pág. 228, e Volume II, pág. XII.15 e XII.16.
[2] Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Volume I, pág. 182, e Volume II, pág. XII.21 e XII.22.

receita obtida pelo IGFCSS (FEFSS), referente ao arrendamento do Edifício Ciência do Tagus Park, cujo arrendatário é o Instituto de Informática, e a despesa suportada por esta última instituição.

A referida sobreavaliação é justificada, na nota 37 do Anexo às DF consolidadas que refere *"(...) a execução orçamental, nesta matéria, respeita na íntegra a construção do OSS para o exercício de 2008, aprovado pela AR, no qual, as previsões de receita são concordantes entre os Mapas X e XII e as dotações orçamentais são igualmente concordantes entre os Mapas XII e XI e o Mapa XIV; Em exercícios futuros, a alteração deste procedimento terá naturalmente que estar contemplado no OSS aprovado pela AR"*.

De notar que estas observações não são válidas para as operações de consolidação dos Mapas X – Receitas da segurança social por classificação económica e XII – Despesas da segurança social por classificação económica, até porque o IGFSS elimina as receitas e as despesas oriundas de arrendamentos, cujos arrendatários são outras instituições de segurança social, incluídas no perímetro de consolidação, utilizando desta forma duas metodologias distintas no que diz respeito à consolidação das operações recíprocas, com a mesma natureza.

O Conselho Directivo do IGFSS, em sede de contraditório, alega que:

> *"Na realidade, a especificação e valorização dos mapas orçamentais de base e derivados (LEO) aprovada pela AR e Governo não sairia prejudicada por força da eliminação do rendimento do IGFCSS e da renda paga pelo II, IP, factos que não se verificavam, contudo, relativamente aos mapas do Sistema Previdencial – Repartição e Capitalização, aprovados no âmbito da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social que terão que, consequentemente, evidenciar o fluxo financeiro de despesa e de receita relativo à concretizada transferência de fundos, a reclassificar, no futuro, em sede de consolidação em «Transferência do saldo do ano do Sistema Previdencial-Repartição», mantendo-se por isso válida a afirmação do IGFSS de que, apenas em exercícios futuros (a 2008) a referida alteração de procedimento poderá ser levada a efeito."*

As alegações do IGFSS vão ao encontro da opinião do Tribunal, uma vez que tal como expressou sobre esta matéria em sede de comentário ao contraditório no Parecer sobre a CGE de 2007 (volume II, pág. XII.22 e XII.23), a eliminação destas receitas e despesas apenas são válidas para as operações de consolidação dos Mapas X e XII[1]. Já no que respeita aos Mapas XIII – Receitas dos Sistemas (componentes e subsistemas de acordo com a actual Lei de Bases) por classificação económica e XIV – Despesas dos Sistemas (componentes e subsistemas, de acordo com a actual Lei de Bases) por classificação económica apenas devem ser eliminadas as operações recíprocas entre instituições de segurança social quando as receitas e as despesas pertençam ao mesmo Sistema (componentes ou subsistemas, de acordo com a nova Lei de Bases). Assim, pertencendo a receita ao Sistema Previdencial – Componente Capitalização e a despesa a todos os outros Sistemas (componentes e subsistemas), dado que o II exerce actividade para todos eles, os referidos fluxos nos mapas do Sistema Previdencial – Componente Repartição e Subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania não devem ser eliminados. Por último, tratando-se de uma receita e de uma despesa relativa a uma prestação de serviços, cujo fluxo monetário deve estar reflectido mensalmente nos mapas legais dos respectivos Sistemas (componentes e subsistemas), o mencionado quanto à *"Transferência de saldos do ano do Sistema Previdencial - Repartição"* não tem aplicação, dado que a receita é registada directamente no Sistema Previdencial - Capitalização na classificação económica "Rendimentos da Propriedade", aquando do recebimento mensal da receita pelo FEFSS.

[1] O mesmo se dirá também para o Mapa XI – Despesas da segurança social por classificação funcional e para a conta consolidada das receitas e despesas do sistema da segurança social (Mapa XXII).

Não foi apresentado o Mapa de Fluxos de Caixa consolidado, mas apenas o agregado, pelo que não se procedeu a qualquer validação do mesmo. Justificando o IGFSS na nota 37 do Anexo às DF que *"(...) não se encontra ainda em produtivo no SIF/SAP uma transacção que permita validar os movimentos de operação de tesouraria recíprocos de forma a obter-se o Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado"*.

Salienta-se por último, que o princípio da unidade de tesouraria, consubstanciado no Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, tem merecido orientações especiais, em sede de LOE desde 2002, para a sua implementação, sem que nesta sede seja feita menção especial ao caso específico da Segurança Social.

De facto, no que concerne à implementação da tesouraria única neste subsector, em sede de Parecer sobre a CSS de 2005, o TC alertou e recomendou[1] a necessidade de desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS, face ao disposto no n.º 4 do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, e no n.º 5 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que estabelecem que a Segurança Social dispõe de uma tesouraria única, em articulação com a tesouraria do Estado e regulada por diploma próprio em consonância com o estabelecido na alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, que define como uma das atribuições do IGFSS *"Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação das receitas e dos respectivos fundos"*.

Todavia, ainda não foi publicado o diploma legal que regulamenta o enquadramento e funcionamento da tesouraria única, conforme recomendações formuladas pelo TC[2], informando o Secretário de Estado da Segurança Social[3], em 11/09/2008, no âmbito do seguimento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE/2005, que *"O projecto de diploma encontra-se em fase de apreciação (...)"* e, bem assim, em 18/09/2009, no mesmo âmbito, mas relativamente ao Parecer sobre a CGE/2006, que *"(...) uma nova versão da Portaria de regulamentação das Tesourarias da Segurança Social*[4] *(regras em matéria de fluxos financeiros)"*, encontra-se actualmente em análise no seu Gabinete.

12.3 –Execução orçamental

A estrutura orgânica do Sistema de Segurança Social (SSS) encontra-se definida no artigo 94.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social), abrangendo os serviços integrados na administração directa do Estado[5] e as instituições de segurança social[6], cuja principal competência consiste no provimento de prestações sociais (pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, etc.), fazendo uso dos recursos financeiros provenientes, em grande parte, das contribuições e quotizações sociais e das transferências do Orçamento de Estado (OE). O orçamento relativo ao subsector Segurança Social, cuja execução agora se analisa, respeita, apenas, às últimas instituições referidas – as instituições de segurança social –, cujas receitas e despesas se encontram inscritas nos Mapas X a XIV do OE.

[1] Veja-se Volume I, do Parecer sobre a CGE de 2005, Recomendação 144 – PCGE/2005, pág. 286.

[2] Recomendação 68 – PCGE/2007, Parecer sobre a CGE de 2007, Volume I, pág. 209, Recomendação 97 – PCGE/2006, Parecer sobre a CGE de 2006, Volume I, pág. 260, Recomendação 144 – PCGE/2005, Parecer sobre a CGE de 2005, Volume I, pág. 286; Parecer sobre a CSS de 2004, pág. XII.35.

[3] Ofícios n.º 5319 e n.º 5672, de 11/09/2008 e 18/09/2009, respectivamente.

[4] Versão que obteve o acordo do ISS em 08/06/2009.

[5] As receitas e despesas destes serviços são inscritas e especificadas, em termos orçamentais, nos mapas referentes à administração directa do Estado (Mapas I a IV).

[6] Serviços e Fundos Autónomos (pessoas colectivas de direito público).

O Tribunal de Contas (TC), em consonância com o que tem vindo a fazer desde 2004, acompanhou, trimestralmente, a execução orçamental do ano de 2008 tendo os respectivos relatórios sido publicados em www.tcontas.pt. Nestes documentos foram sendo identificadas as ineficiências ainda presentes no Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social, destacando-se, de entre elas, as relativas ao recurso a procedimentos extra contabilísticos em sede de apuramento da execução do OSS (em particular no que respeita ao apuramento das receitas relativas a *"Contribuições e quotizações"*) e a não integralidade dos dados constantes do citado sistema de informação, uma vez que permanecem fora dele duas entidades que integram o seu universo consolidante: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (CPPCPRM).

Saliente-se que, apesar das notórias melhorias que a qualidade da informação financeira constante do SIF apresenta desde que, em 2004, o TC começou a realizar o acompanhamento da execução do OSS, a persistência no sistema, em 2008, das insuficiências atrás descritas, **comprometeu a realização de um apropriado controlo orçamental, administrativo** (incumbência do IGFSS[1]) **e jurisdicional** (competência do TC[2]), **da execução do OSS desse ano**.

A apreciação da execução do OSS que se segue é feita numa perspectiva global, analisando-se as receitas totais auferidas e o conjunto das despesas realizadas, em 2008, por este subsector do Estado[3], fazendo-se, em termos sumários, uma abordagem da execução (receitas e despesas) de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania e componentes do Sistema Previdencial[4]. De forma complementar, efectuam-se algumas análises particularizadas e abordam-se outras matérias relacionadas com a execução do OSS, nomeadamente as que respeitam ao apuramento dos diversos saldos do Sistema e ao cumprimento da respectiva lei do financiamento[5].

12.3.1 – Execução orçamental global

O OSS para o ano de 2008 foi sujeito, no decurso do exercício económico, a diversas alterações orçamentais[6], aprovadas, nos termos legais, por despachos governamentais[7]. As normas necessárias à sua execução, foram fixadas pelo Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, determinando o seu artigo 48.º ser da competência do IGFSS *"(...) efectuar a gestão global do orçamento da segurança social, assegurar o acompanhamento da execução orçamental e propor eventuais alterações orçamentais, nos termos do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto"*.

A receita total cobrada, em 2008, pelo SSS, incluindo a parcela relativa à integração de saldos de gerências anteriores (cerca de € 1.374,9 milhões), remontou a cerca de € 28.196,4 milhões, o que traduz uma taxa de execução orçamental de 95,1% e reflecte, face à receita arrecadada em 2007, um

[1] Organismo responsável pela gestão global do orçamento da Segurança Social e pelo acompanhamento da respectiva execução (cfr. n.º 4 do artigo 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto e, adicionalmente, artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, 10 de Março).

[2] Cfr. n.os 6, 7 e 8 do artigo 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[3] Por classificação económica (com base nos mapas legais X e XII) e por origem e aplicação dos recursos financeiros (com referência ao mapa 26-A da CGE).

[4] Tendo por base os dados constantes dos mapas legais XIII e XIV.

[5] Cfr. Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.

[6] A expressão *"Orçamento Corrigido"* reflecte as alterações orçamentais introduzidas, ao longo do exercício económico, ao documento previsional inicial.

[7] Veja-se atrás ponto 12.2.3.

incremento de 21,8% (aproximadamente mais € 5.051,8 milhões, em termos absolutos, que no ano anterior). Por seu lado, as despesas totais suportadas no ano de referência, pelo subsector em análise, ascenderam a cerca de € 26.801,2 milhões, reflectindo um grau de execução orçamental de 92,8%, o que, em termos homólogos, indica um crescimento dos gastos de 24,5% (mais cerca de € 5.268,3 milhões que o despendido em 2007)[1].

Em 2008, o saldo global de execução efectiva[2], apurado na óptica da contabilidade pública, ascendeu a cerca de € 1.611,4 milhões, o que aponta, face a idêntico saldo apurado no exercício antecedente, para um incremento de cerca de € 439,6 milhões, correspondente, em termos relativos, a uma variação positiva de 37,5% (Cfr. ponto 12.3.3.3.1).

12.3.1.1 – Receita

Nos pontos seguintes analisam-se, sob duas perspectivas, as receitas totais cobradas pelo SSS em 2008. Num primeiro momento, faz-se uma abordagem com base na classificação económica das receitas, utilizando-se para tal o mapa legal X, decompondo-se, de seguida, por origem, os recursos financeiros, usando a informação disponibilizada no mapa 26-A da CGE.

[1] Na análise dos incrementos verificados de 2007 para 2008, quer nas despesas (24,5%), quer nas receitas (21,8%), deve ter-se em consideração que eles resultam, em grande medida, das variações registadas na rubrica "*Activos Financeiros*", onde são contabilizadas as operações efectuadas pelo IGFCSS, entidade que gere o FEFSS. (Cfr. pontos 12.3.1.1.1 e 12.3.1.2.1 e, relativamente ao FEFSS, ponto 12.9).

[2] Para se obter este saldo considera-se a diferença entre a receita efectiva e a despesa efectiva; isto é, quanto à primeira, expurgando-lhe os saldos de anos anteriores integrados e os montantes relativos aos activos e passivos financeiros, quanto à segunda, deduzindo-lhe as verbas respeitantes aos activos e passivos financeiros.

12.3.1.1.1 – Execução orçamental da receita

O Quadro XII.5 apresenta a execução orçamental das receitas, por classificação económica, verificada no decurso do ano económico de 2008[1]:

Quadro XII.5 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica

(em euros)

Classificação Económica Capítulo	Receitas	Execução Orçamental 2007 (1)	Orçamento Corrigido 2008 (2)	Execução Orçamental 2008 (3)	Δ Homóloga 08/07 (4)=[(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5)=(3)/(2)*100
	Receitas Correntes	**20.084.070.598,81**	**21.396.714.255,00**	**21.449.647.065,04**	**6,8%**	**100,2%**
3	Contribuições para a Segurança Social	12.369.715.366,14	13.016.411.525,00	13.082.140.810,77	5,8%	100,5%
4	Taxas, Multas e Outras Penalidades	79.512.699,01	50.150.467,00	104.044.981,54	30,9%	207,5%
5	Rendimentos da Propriedade	331.548.880,72	437.153.724,00	410.728.855,23	23,9%	94,0%
6	Transferências Correntes	7.274.830.561,24	7.878.708.840,00	7.820.257.477,87	7,5%	99,3%
7	Venda de Bens e Serviços Correntes	11.124.329,25	7.613.964,00	8.507.346,42	(23,5%)	111,7%
8	Outras Receitas Correntes	17.338.762,45	6.675.735,00	23.967.593,21	38,2%	359,0%
	Receitas de Capital	**1.675.525.437,56**	**6.655.956.713,00**	**5.202.562.584,05**	**210,5%**	**78,2%**
9	Venda de Bens de Investimento	34.238.831,84	31.790.050,00	13.911.640,84	(59,4%)	43,8%
10	Transferências de Capital	19.734.151,83	35.501.978,00	17.022.328,22	(13,7%)	47,9%
11	Activos Financeiros	1.620.489.475,41	6.588.661.678,00	5.171.566.899,56	219,1%	78,5%
13	Outras Receitas de Capital	1.062.978,48	3.007,00	61.715,43	(94,2%)	2.052,4%
	Outras Receitas	**1.384.991.120,52**	**1.602.879.196,32**	**1.544.144.395,35**	**11,5%**	**96,3%**
15	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	174.947.202,82	228.004.212,00	169.269.411,03	(3,2%)	74,2%
16	Saldo de Gerências Anteriores Integrados	1.210.043.917,70	1.374.874.984,32	1.374.874.984,32	13,6%	100,0%
	TOTAL da RECEITA	**23.144.587.156,89**	**29.655.550.164,32**	**28.196.354.044,44**	**21,8%**	**95,1%**

Fonte: OSS/2008, CSS/2008 – Mapa X

Da análise dos dados constantes do quadro anterior constata-se que, em 2008, a receita total arrecadada pelo SSS atingiu cerca de € 28.196,4 milhões[2], montante 21,8% acima do registado no ano anterior (cerca de € 23.144,6 milhões). A taxa de execução da receita orçamentada[3] para 2008 foi de 95,1%[4], o que significa que ficaram por cobrar cerca de € 1.459,2 milhões (sendo que, deste montante, aproximadamente, € 1.417,1 milhões respeitam ao capítulo *"Activos financeiros"*) face às previsões inscritas no orçamento corrigido.

[1] A análise de taxas de execução orçamental deve ter presente que, sendo estas calculadas com base no *Orçamento Corrigido*, estão sujeitas a um processo de ajustamento que tende a atenuar os diferenciais que existiriam se o cálculo se efectuasse com base no *Orçamento Inicial*.

[2] A receita efectiva (receita total subtraída do valor dos activos financeiros e dos passivos financeiros e saldo de gerências anteriores integrado) ascendeu a cerca de € 21.649,9 milhões, um crescimento de 6,6% face a 2007.

[3] As alterações orçamentais efectuadas no decurso deste ano resultaram num acréscimo de cerca de 3,4% (mais cerca de € 983,7 milhões em termos absolutos) relativamente às previsões inscritas no orçamento inicial que ascendiam a cerca de € 28.871,9 milhões. Cfr. ponto 12.2.4.

[4] Em 2007 a taxa de execução orçamental das receitas fixou-se nos 97,0%.

A evolução verificada em cada um dos Capítulos que integram os três grandes agregados da Receita – *"Correntes"*, *"de Capital"* e *"Outras"* – pode resumir-se como segue:

- O agregado das *"Receitas Correntes"* representa 76,1% (86,8% em 2007) do montante global cobrado em 2008 pelo SSS, significando, em valores absolutos, aproximadamente, € 21.449,6 milhões, o que traduz uma taxa de execução 0,2 pontos percentuais acima da previsão de cerca de € 21.396,7 milhões inscrita no orçamento corrigido, ou seja, cerca de € 52,9 milhões para além desse valor;
- As *"Receitas de Capital"* revelam recebimentos na ordem dos € 5.202,6 milhões, valor que significa cerca de 18,5% (7,2% em 2007) da receita total arrecadada em 2008 pelo SSS, representando uma taxa de realização orçamental de cerca de 78,2% dos quase € 6.656,0 milhões constantes do orçamento corrigido para este conjunto de receitas;
- As *"Outras Receitas"* expressam um montante total executado de cerca de € 1.544,1 milhões, o que representa 5,5% (6,0% em 2007) da receita total obtida no decurso de 2008 pelo SSS, traduzindo uma taxa de execução orçamental de 96,3%, face aos € 1.602,9 milhões inscritos no orçamento corrigido para este ano.

Fazendo uma análise por cada um dos capítulos que integram as receitas da Segurança Social, observa-se o seguinte:

- As *"Contribuições para a Segurança Social"* equivalem a 46,4% da receita auferida em 2008 pelo SSS, representando, em termos absolutos, cerca de € 13.082,1 milhões. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental 0,5 pontos percentuais além da previsão anual (cerca de € 65,7 milhões em valor absoluto), fixada em cerca de € 13.016,4 milhões.

  Feita a separação das parcelas que integram este capítulo, por tipo, constata-se o seguinte:

Quadro XII.6 – SS – Desagregação do Capítulo "Contribuições para a Segurança Social"

(em euros)

Entidades Cobradoras	Contribuição das Entidades Empregadoras (1)	Quotizações dos Trabalhadores por conta de outrem (2)	Regime de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes (3)	Regimes Especiais (4)	Total (5)=(1)+(2)+(3)	Em Clarificação (6)	% (7)=(6)/(5)
IGFSS	7.222.521.783,70	4.848.339.880,10	577.489.079,27	5.873.559,97	12.654.224.303,04	11.699.315.699,61	92,5%
RAM	121.648.772,23	96.528.283,57	9.035.346,30	108.118,64	227.320.520,74	216.238.220,46	95,1%
RAA	100.946.873,25	87.607.876,73	11.010.554,73	87.580,63	199.652.885,34	175.197.345,76	87,8%
Banca dos Casinos				943.101,65	943.101,65	0,00	0,0%
TOTAL	**7.445.117.429,18**	**5.032.476.040,40**	**597.534.980,30**	**7.012.360,89**	**13.082.140.810,77**	**12.090.751.265,83**	**92,4%**

Fonte: Mapa 7.2 – Controlo Orçamental – Receita, retirado do SIF

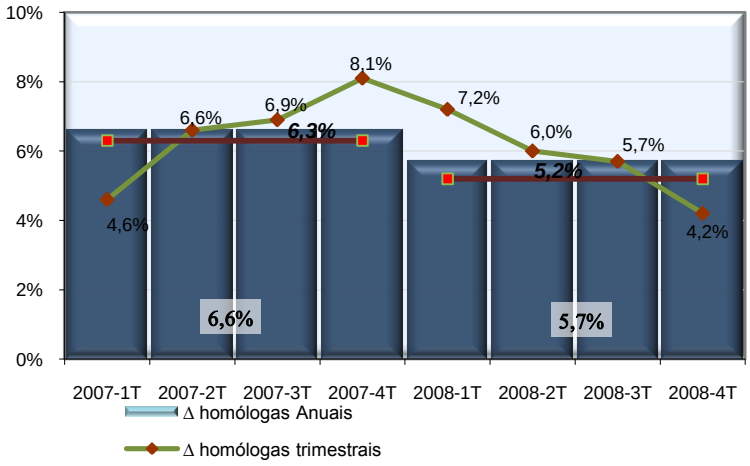
Os valores inscritos do Quadro XII.6 merecem uma **reserva geral**, uma vez que de acordo com os dados constantes nos mapas *7.2 – Controlo orçamental – Receita*, cerca de 92,4%[1] dos montantes

[1] Em 2007 os montantes em clarificação ascendiam a 94,2% do total das "*Contribuições para a Segurança Social*" cobradas nesse ano.

cobrados pelas entidades receptoras, encontram-se registados em contas de clarificação, o que significa que os valores considerados em cada coluna de cada uma das citadas entidades não correspondem ao seu valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação.

No Gráfico seguinte mostram-se as variações homólogas anuais e trimestrais das *"Contribuições e Quotizações"* relativas aos anos de 2007 e 2008.

Gráfico XII.1 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das "Contribuições e Quotizações"



Fonte: IGFSS

- A variação homóloga anual das *"Contribuições e Quotizações"* registou um decréscimo de 0,9 pontos percentuais, de 2007 para 2008, observando-se, relativamente às variações homólogas trimestrais, cenários distintos em cada um dos anos aqui confrontados: no exercício económico de 2007 esta percentagem de variação registou uma tendência sempre crescente ao longo do ano, evoluindo de 4,6% no 1.º trimestre, para 8,1% no último trimestre do ano; enquanto, em 2008, a propensão foi inversa, tendo-se registado variações homólogas consecutivamente decrescentes ao longo dos quatro trimestres do ano (7,2% no 1.º trimestre, 6,0% no 2.º, 5,7% no 3.º e 4,2% no 4.º). Assinale-se, por último, o facto da execução final das receitas desta parcela da receita ter superado em cerca de 0,5 pontos percentuais a expectativa inicial do seu crescimento (5,2%);

- A parcela relativa às *"Transferências Correntes"* constitui o segundo capítulo que mais contribui para o orçamento das receitas do SSS, representando cerca de 27,7% do total obtido em 2008. Em valores absolutos, a transferência de cerca de € 7.820,3 milhões realizada nesse ano[1] (mais cerca de € 545,4 milhões que em 2007, ou seja, um crescimento de 7,5%), traduz um grau de

[1] Neste montante estão incluídos valores relativos à devolução de Saldos de Gerência de anos anteriores (cerca de € 5.009,5 milhares). Tendo em conta a nota explicativa para a classificação económica de receita "*15.00.00 – Reposições não abatidas nos pagamentos*" constante do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, este código "*Abrange as receitas resultantes das entradas de fundos na tesouraria em resultado de pagamentos orçamentais indevidos, ocorridos em anos anteriores, ou em razão de não terem sido utilizados, na globalidade ou em parte, pelas entidades que os receberam.*" [sublinhado nosso], pelo que o valor em causa deveria ter sido contabilizado nesta classificação económica.

execução orçamental de 99,3%, uma vez que a receita anual prevista ascendia a cerca de € 7.878,7 milhões;

- As receitas resultantes da cobrança de *"Taxas, multas e outras penalidades"* fixaram-se, no final de 2008, ligeiramente acima dos € 104,0 milhões[1], montante que equivale a mais do dobro do esperado (cerca de € 50,2 milhões), traduzindo, portanto, uma taxa de execução de 207,5%, sendo, no entanto, pouco expressiva a sua representatividade em termos de volume global da receita (apenas 0,4%);

- As taxas de execução orçamental dos capítulos *"Outras receitas correntes"*, *"Venda de bens e serviços correntes"* e *"Rendimentos da propriedade"* são de, respectivamente, 359,0% (apenas 0,1% em termos de peso relativo no total da receita – mas apresenta uma das mais elevadas taxas de execução orçamental dos capítulos aqui analisados –, quase € 24,0 milhões colectados, para um valor orçamentado de cerca de € 6,7 milhões); 111,7% (cerca de € 8,5 milhões obtidos, face aos € 7,6 milhões constantes do orçamento corrigido); e 94,0% (aproximadamente € 410,7 milhões arrecadados, para uma previsão de cerca de € 437,2 milhões). Quanto às variações homólogas, o primeiro e o último dos capítulos indicados registaram acréscimo de, respectivamente, 38,2% e 23,9%[2], face a igual período do ano anterior, enquanto, no restante capítulo mencionado, se verificou um decréscimo de 23,5%.

  O valor de € 410,7 milhões inclui a importância de (€ 1.582.279,95) relativa à receita proveniente de rendas de imóveis cobradas pelo IGFCSS ao II, IP. Esta receita não foi anulada em sede de consolidação, justificando o IGFSS, na nota 37 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas, que não alterou o procedimento no ano de 2008 em virtude dos montantes da previsão da receita e da dotação da despesa se encontrarem incluídos no orçamento aprovado pela Assembleia da República. Sobre esta matéria mantém-se a opinião assumida pelo Tribunal em sede de Parecer sobre a CGE de 2007[3].

  Sobre esta matéria, veja-se o alegado pelo Conselho Directivo do IGFSS e os comentários produzidos a essas alegações no ponto 12.2.5 – Conta da Segurança Social.

  De salientar que a metodologia de contabilização dos juros corridos imposta pela Lei do Orçamento[4] para o FEFSS poderá subavaliar ou sobreavaliar o valor da parcela de rendimentos relevada na CSS/2008, dado que aquela metodologia só é neutra nos casos em que o vencimento dos cupões ocorre no próprio ano económico em que os títulos são adquiridos.

  Por outro lado, a parcela de rendimento encontra-se subavaliada em cerca de € 1.482,3 milhares, relativa ao imposto retido na receita proveniente de dividendos financeiros, uma vez que aquela receita é contabilizada pelo valor líquido. Concomitantemente a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este procedimento viola o princípio da não compensação estabelecido pelo artigo 6.º da LEO.

  O Conselho Directivo do IGFCSS, em sede de contraditório, alega que:

[1] Cerca de € 92,3 milhões respeitam a juros de mora de contribuições (cfr. Relatório Analítico da CSS, pág. 62).

[2] Este acréscimo deve-se sobretudo ao aumento dos rendimentos arrecadados pelo IGFSS (€ 44,9 milhões) e pelo FEFSS (€ 34,7 milhões).

[3] Cfr. Volume II, pág. XII.22 e Volume I, pág. 182 – Recomendação 57/PCGE/2007.

[4] Cfr. alínea b) do artigo 34.º da Lei 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

> *"(...) o valor dos dividendos é lançado pelo valor líquido de imposto, tendo em conta que, não sendo o valor do imposto pago directamente pelo FEFSS, não existe um fluxo monetário correspondente. A corrigir-se esta situação, o valor dos rendimentos aparecia sobreavaliado, caindo-se numa situação análoga (...)"* às menos-valias.

Sobre as alegações proferidas esclarece-se que as duas situações não são comparáveis. Assim, o valor registado como receita e como despesa relativo às mais-valias não pode ser considerado nem receita nem despesa porquanto o valor da receita é o montante correspondente à alienação dos títulos e não existe qualquer despesa a suportar. No caso dos dividendos a receita a que o Fundo tem direito corresponde ao valor ilíquido, valor este que está sujeito a imposto, cuja forma de pagamento é a retenção na fonte, não existindo por isso fluxo monetário. No entanto, tal não dispensa os correspondentes registos escriturais, dado que para todos os efeitos o imposto é uma despesa do FEFSS, logo é um encargo que conforme o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental[1] não pode ser deduzido à receita.

- Quanto aos *"Activos financeiros"*, que representam cerca de 99,4% das *"Receitas de Capital"*, verificou-se, no final de 2008, um montante total executado de cerca de € 5.171,6 milhões (219,1% acima do valor executado em 2007, ou seja, mais cerca de € 3.551,1 milhões que o realizado nesse ano, sendo que esta circunstância é reflexo, em particular, de uma maior rotação da carteira originada pelas condições do mercado), posicionando-se como a terceira parcela mais relevante em termos de volume total cobrado (cerca de 18,3%). O valor executado por conta deste capítulo apresenta um grau de execução orçamental na ordem dos 78,5%, face aos cerca de € 6.588,7 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2008.

  Sublinhe-se que o montante de € 5.171,6 milhões se encontra sobreavaliado em cerca de € 100,1 milhões, valor correspondente às menos-valias realizadas e que é contabilizado como receita e simultaneamente como despesa. O procedimento utilizado pelo IGFCSS não é correcto dado que considera como receita e como despesa o valor correspondente às menos-valias realizadas quando na realidade estas receitas e despesas não reflectem qualquer fluxo monetário, não traduzindo qualquer receita ou despesa mas, tão só, custos ou perdas do exercício.

  O Conselho Directivo do IGFCSS em sede de contraditório, alega que:

  > *"O procedimento adoptado reflecte o entendimento de que as valias deveriam ser individualizadas pelo que a ocorrência de menos valias, em vez de ser levado a activos financeiros o valor de aquisição deduzido da menos valia, é levado a activos financeiros o valor de aquisição e a valias o valor da menos valia. Esta prática sobreavalia, de facto, o valor dos activos financeiros (pelo montante das menos valias realizadas), pelo que vamos proceder à reparametrização do nosso sistema de contabilidade".*

- Por outro lado, a *"Venda de bens de investimento"* representam cerca de 0,3% das *"Receitas de Capital"*, tendo sido arrecadados, aproximadamente, € 13,9 milhões, dos cerca de € 31,8 milhões orçamentados (taxa de cobrança na ordem dos 43,8%). Nos restantes capítulos incluídos no conjunto das receitas aqui analisadas (representam os restantes 0,3% das "Receitas de Capital"), observaram-se taxas de execução que variaram entre os 47,9% e os 2.052,4% (esta taxa de execução, verdadeiramente extraordinária, resulta de uma previsão de cobrança nas "Outras Receitas de Capital"de apenas € 3.007,00, quando a receita efectiva ascendeu a cerca de € 61,7 mil).

[1] *"Todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza".*

- Finalmente, no que concerne às *"Reposições não abatidas nos pagamentos"* registou-se, no final de 2008, um valor cobrado de cerca de € 169,3 milhões, montante que traduz uma taxa de execução orçamental 74,2%, face aos cerca de € 228,0 milhões orçamentados, enquanto relativamente à integração de *"Saldos de gerências anteriores"*, o montante previsto, cerca de € 1.374,9 milhões, foi realizado na totalidade, representando 4,9% da receita total.

No quadro abaixo expõem-se os montantes de saldos de anos anteriores integrados no orçamento de 2008, quer pelas componentes do Sistema Previdencial, quer no que respeita aos Subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania:

Quadro XII.7 – SS – Saldos de Anos Anteriores integrados no orçamento de 2008

(em euros)

Sistema Previdencial	Componente de Repartição	658.463.338,83
	Componente de Capitalização	579.273.212,59
Sistema de Protecção Social de Cidadania	Subsistema Protecção Familiar	0,00
	Subsistema de Solidariedade	101.098.922,00
	Subsistema de Acção Social	36.039.510,90
	Total	**1.374.874.984,32**

Fonte: Mapas de Execução Orçamental de 2008 por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

Note-se, relativamente a esta matéria, que foi dado cumprimento à recomendação formulada pelo Tribunal em Pareceres anteriores[1], tendo passado a constar nos Mapas X e XIII apenas os valores integrados do saldo de gerências anteriores devidamente autorizados por despacho ministerial, deixando, portanto, de serem inscritos os valores dos saldos sem aplicação em despesa, ou seja, não integrados no orçamento. Todavia, verifica-se que se continua a incluir na coluna do orçamento do Mapa XXII e, consequentemente, no seu total, o valor do saldo não integrado para aplicação em despesa. Situação idêntica ocorre com o Mapa 26-A. Se na coluna da execução o valor do saldo de anos anteriores deve estar reflectido, quer tenha sido integrado para aplicação em despesa, quer não tenha sido integrado, já no que respeita à coluna do orçamento, a manter-se, deverá respeitar o valor do orçamento efectivamente aprovado.

Sobre esta observação, o Conselho Directivo do IGFSS, em sede de contraditório, alega que:

> *"Nos Mapas X e XIII apenas passou a inscrever o saldo orçamental de gerências anteriores integrado no OSS e devidamente autorizado, apresentando-se, necessariamente, idêntico ao valor registado quer nas colunas relativas ao «OSS Revisto 2008», quer à «CSS 2008» (conforme recomendação do Tribunal de Contas); No Mapa de Fluxos de Caixa e no Mapa XXII consta o saldo orçamental de gerência anteriores (integrado e não integrado no orçamento) – dando cumprimento à referida recomendação do Tribunal de Contas e à orientação normativa da Direcção Geral do Orçamento".*

Da qual junta cópia[2] e onde se pode observar o seguinte no que respeita à contabilização do saldo da gerência anterior, em resultado do apuramento, em sede de encerramento da conta, de um valor

[1] Designadamente, Recomendação 58-PCGE/2007 (cfr. Volume I, pág. 182, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007) e Recomendação 73-PCGE/2006 (cfr. Volume I, pág. 228, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006).

[2] Ofício da DGO, de 19 de Janeiro de 2006, dirigido ao Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

diferente daquele que foi submetido à aprovação do Ministro da Tutela e das Finanças, para integração e aplicação em despesa: *"Sendo a legislação omissa relativamente à integração de saldos sem aplicação em despesa a receita deverá, em qualquer caso ser objecto de adequado registo contabilístico. 2- Assim, no que se relaciona com a receita, o valor do orçamento corrigido deve evidenciar sempre o acréscimo por via de integração de saldo de gerência, independentemente do valor que foi submetido a aprovação do Governo para a integração e aplicação em despesa. (...) Em termos de execução orçamental de receita, deverá reflectir-se o valor efectivamente apurado de saldo da gerência anterior, podendo ser inferior ao valor do orçamento corrigido, no caso de ter havido sobrestimação do saldo proposto para aprovação pelo Governo"*.
Acrescenta ainda aquele membro do Conselho Directivo que:

> *"Quanto à inclusão no Mapa XXII da coluna relativa ao OSS corrigido, tal decorre, nomeadamente, do disposto nos números 2 e 7 do artigo 75.º da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto".*

Sobre as alegações apresentadas sublinha-se que a recomendação do Tribunal de Contas referiu que o saldo de execução acumulado de gerências anteriores (integrado e não integrado no orçamento) deve ser reflectido quer no Mapa de Fluxos de Caixa, quer na conta consolidada das receitas e das despesas da segurança social (Mapa XXII). No entanto, tal inclusão do saldo da gerência anterior não deve, no que respeita ao saldo não integrado no Orçamento, ser extensiva à coluna relativa ao "Orçamento Revisto", porquanto tal saldo em momento algum foi, por alteração orçamental legalmente aprovada, integrado no orçamento do ano em curso. Por outro lado, o n.º 7 do artigo 75.º da Lei n.º 91/2001, refere que a estrutura dos Mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, logo o Mapa XXII não se encontra abrangido por esta norma. Assim, e tratando-se de uma "conta", não será exigível a inclusão de uma coluna com a inscrição dos valores do "Orçamento Revisto".

12.3.1.1.2 – Evolução das principais receitas

Com base na informação financeira extraída do Mapa 26-A, apresenta-se no Quadro XII.8, na óptica da origem das receitas, a execução orçamental observada, as respectivas variações homólogas e as taxas de execução apuradas.

Quadro XII.8 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Origem

(em euros)

Receitas	Execução Orçamental 2007 (1)	Orçamento Corrigido 2008 (2)	Execução Orçamental 2008 (3)	Δ % Homóloga 08/07 (4) = [(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5) =(3)/(2)*100
Contribuições e cotizações	12.369.715.366,14	13.016.411.525,00	13.082.140.810,77	5,8%	100,5%
IVA social	658.299.999,96	691.894.320,00	691.899.999,96	5,1%	100,0%
Rendimentos	331.548.880,72	437.153.724,00	410.728.855,23	23,9%	94,0%
Transferências do OE	5.885.568.417,00	6.359.115.112,00	6.355.827.314,12	8,0%	99,9%
Correntes	5.872.245.129,00	6.346.282.688,00	6.346.308.173,12	8,1%	100,0%
Capital	13.323.288,00	12.832.424,00	9.519.141,00	(28,6%)	74,2%
Transferências da SCML	184.865.198,19	161.401.286,00	161.141.559,07	(12,8%)	99,8%
Transferências do exterior	407.090.898,25	532.655.773,00	460.785.435,00	13,2%	86,5%
FSE	400.864.756,41	514.448.217,00	453.282.247,78	13,1%	88,1%
Outras	6.226.141,84	18.207.556,00	7.503.187,22	20,5%	41,2%
Transferências M. Educação	120.150.000,00	120.400.000,00	123.897.548,00	3,1%	102,9%
Outras receitas	356.815.003,52	372.981.762,00	363.490.638,41	1,9%	97,5%
TOTAL de RECEITA EFECTIVA	**20.314.053.763,78**	**21.692.013.502,00**	**21.649.912.160,56**	**6,6%**	**99,8%**
Saldo de gerências anteriores	1.210.043.917,70	1.374.874.984,32	1.374.874.984,32	13,6%	100,0%
Activos Financeiros	1.620.489.475,41	6.588.661.678,00	5.171.566.899,56	219,1%	78,5%
TOTAL RECEITA	**23.144.587.156,89**	**29.655.550.164,32**	**28.196.354.044,44**	**21,8%**	**95,1%**

Fonte: Mapa 26-A da CGE/2008

O estudo da receita aqui efectuado permite aferir a importância e respectivo comportamento das várias parcelas que constituem as origens dos recursos financeiros do SSS, nomeadamente, através da comparação entre os valores realizados em 2008 e em 2007. Da interpretação dos dados constantes do quadro anterior resulta o seguinte:

- O peso relativo das *Contribuições e Quotizações* na totalidade dos recursos financeiros cobrados pelo SSS denota um decréscimo de 7 pontos percentuais, face a 2007, retrocedendo de 53,4% nesse ano, para 46,4% em 2008, devendo-se este comportamento, em particular, ao acréscimo verificado no peso da *Receita não efectiva* onde se incluem os *Activos Financeiros* que, como atrás já evidenciado, conheceram neste ano (face a 2007) um crescimento extraordinário. Comparativamente a 2007 foram arrecadados mais cerca de € 712,4 milhões, correspondendo a uma variação homóloga de 5,8% (6,6%, em 2007);

  Na análise do comportamento intra-anual desta fonte de receita não pode deixar de ser tida em conta, ainda que com os desfasamentos temporais inevitáveis, o acentuar da crise económica ao longo do ano, com particular ênfase no 2.º semestre[1], em que é visível um aumento do ritmo de desempregados e dificuldades financeiras acrescidas das empresas, situação que se reflecte, para além do aumento da despesa, necessariamente na evolução das receitas de contribuições e quotizações para a segurança social;

[1] Segundo dados do Boletim mensal de estatística de Setembro de 2009 do INE a economia portuguesa registou, em 2008, as seguintes variações homólogas do PIB: 0,9% no 1.º trimestre; 0,7% no 2.º; 0,3% no 3.º; e (-2,0%) no 4.º.

- As *Transferências do OE* representaram 22,5% do valor total da receita obtida em 2008 (25,4% em 2007), correspondentes a cerca de € 6.355,8 milhões (€ 6.346,3 milhões[1] relativos a *Transferências correntes* e € 9,5 milhões por conta de *Transferências de capital*). A taxa de execução orçamental desta componente da receita atingiu os 99,9% (100,0% em 2007), registando, face ao ano anterior, um aumento de cerca de € 470,3 milhões, a que corresponde uma variação homóloga de 8,0%;

- A *receita respeitante* à integração de *saldos de gerências anteriores*, ao montante dos activos financeiros e a uma pequena parcela de *amortizações*[2], ascendeu, no total, a cerca de € 6.546,4 milhões. Por outro lado, o seu valor representou 23,2% do total da receita (12,2% em 2007) e apresentou uma taxa de execução orçamental de 82,2% (81,0% em 2007) face aos cerca de € 7.963,5 milhões orçamentados, tendo averbado um crescimento relativamente ao ano anterior na ordem dos 131,3%;

- As *Transferências do exterior* representam, em 2008, somente 1,6% das receitas totais (menos 0,2 pontos percentuais do peso que detinham em 2007), cifrando-se o seu volume em cerca de € 460,8 milhões, o que representa um grau de execução de 86,5%, sendo cerca de 98,4% deste montante respeitante à *formação profissional financiada pelo FSE* (cerca de € 453,3 milhões). As outras parcelas aqui consideradas respeitam a verbas oriundas da UE destinadas a financiamentos no âmbito do Programa de desenvolvimento social QCA III – PIDDAC/FEDER (cerca de € 6,7 milhões) e INTERREG (cerca de € 792,2 milhares). Comparativamente a 2007, o montante arrecadado por esta via registou um acréscimo de cerca de € 53,7 milhões (dos quais € 52,4 milhões se devem a verbas provenientes do FSE), traduzindo um crescimento de 13,2%;

- O *IVA Social* rendeu aos cofres da Segurança Social cerca de € 691,9 milhões[3], cerca de 2,5% do total das receitas arrecadadas em 2008 (2,8% em 2007), traduzindo uma execução a 100% do previsto no orçamento. Esta parcela tem vindo a registar desde 2004 crescimentos sucessivos, sendo o verificado em 2008/2007 de 5,1%;

- Os proventos inscritos na rubrica *Rendimentos* representaram, em 2008, 1,5% das receitas totais (1,4% em 2007), expressando um crescimento de 23,9% face a 2007 (mais cerca de € 79,2 milhões), o que, em valor absoluto configura uma receita de cerca de € 410,7 milhões, o que traduz uma taxa de execução do orçamento de 94,0%;

- As *Transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)*, relativas aos jogos sociais, atingiram, em 2008, cerca de € 161,1 milhões, notando-se, pelo terceiro ano consecutivo, um decréscimo nestas receitas (menos 18,3% em 2006/2005; menos 2,1% em 2007/2006 e menos 12,8% em 2008/2007, significando, neste último período uma quebra de € 23,7 milhões). A taxa de execução orçamental desta parcela fixou-se nos 99,8%;

- Em 2008, as *Transferências do Ministério da Educação* para financiamento dos acordos celebrados com as IPSS no âmbito da Educação Pré-Escolar atingiram cerca de € 123,9 milhões (3,1%

[1] Deste montante cerca de € 6.136,2 milhões são correspondestes a transferências do MTSS para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social.

[2] Empréstimo concedido ao abrigo da Lei n.º 2092.

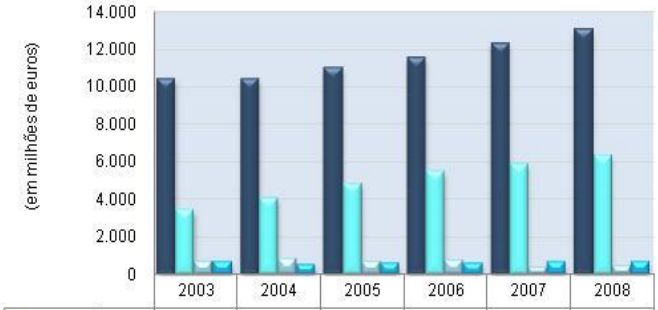
[3] Este valor respeita, integralmente, ao IVA social consignado na Lei n.º 39-B/1994, de 27 de Dezembro. O valor correspondente à outra parcela de receita de IVA, consignada pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, está incluído em "*Transferências correntes do OE*" e ascendeu a aproximadamente a cerca de € 491,9 milhões. Note-se que apesar da redução da taxa do IVA para 20% ocorrida no 2.º semestre de 2008, o artigo 3.º da Lei n.º 28-A/2008, de 27 de Junho, que altera o respectivo código, matem a consignação desta receita, equivalente a 2 pontos percentuais da respectiva taxa, um para a Segurança Social e outro para a CGA, IP.

acima do verificado em 2007), significando cerca de 0,4% do total da receita deste ano e uma taxa de execução 2,9 pontos percentuais acima do orçamentado;

- Finalmente, a parcela residual *Outras Receitas* (que abarcam, nomeadamente, as *reposições não abatidas aos pagamentos* e as verbas provenientes das entidades integrantes do SPA) representou cerca de 1,3% do total das receitas de 2008, atingindo cerca de € 363,5 milhões, montante 1,9% superior ao apurado em 2007 e que configura uma taxa de execução de 97,5%.

O gráfico seguinte retrata a evolução observada, entre 2003 e 2008, nas principais parcelas das receitas do SSS:

Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais Receitas no período 2003/2008



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contribuições	10.468,8	10.438,6	11.037,3	11.608,1	12.369,7	13.082,1
OE - Tr. Correntes	3.466,8	4.126,8	4.844,1	5.551,1	5.872,2	6.346,3
Exterior - FSE	717,3	805,9	659,3	791,4	400,9	453,3
IVA Social	676,0	550,9	592,0	633,0	658,3	691,9

Fonte: CSS/2003 a CSS/2008

Em 2008, observaram-se, face a 2003, incrementos de cerca de € 2.613,3 milhões nas *Contribuições* (*correspondente a um crescimento médio anual de 4,6%*), de cerca de € 2.879,5 milhões nas *Transferências do Orçamento de Estado* (*12,9% em termos médios anuais*) e de, aproximadamente, € 15,9 milhões no *IVA Social* (*0,5% de crescimento médio anual*), enquanto as *Receitas do Exterior* caíram, nesse período, cerca de € 264,0 milhões (-8,8% em termos médios anuais), sendo de realçar, ainda assim, o aumento de € 52,4 milhões verificado nesta parcela face ao valor arrecadado em 2007. No gráfico anterior é bem patente que o contínuo aumento verificado na despesa da segurança social têm vindo a ser suportado, numa fracção crescente, pelas *Transferências do OE*, uma vez que estas expressam, no quinquénio em estudo, um ritmo de crescimento quase 3 vezes superior ao das *Contribuições* (enquanto a taxa média de crescimento das *Transferências do OE* se fixou nos 12,9%, a das Contribuições ficou-se pelos 4,6%); por outro lado, as *Receitas do exterior* manifestaram, neste período, uma taxa média de crescimento negativa na ordem dos 8,8%, enquanto as receitas provindas do *IVA Social* registaram crescimento médio de 0,5% entre 2003 e 2008.

No que concerne às *"Transferências do OE"*, os valores de execução orçamental apurados consideram a alteração do critério de financiamento do anteriormente designado *Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional*, facto que justifica, pelo menos em parte, os crescimentos verificados até ao final de 2007. Esta situação resulta da aplicação da alínea b) do n.º 3

do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, entretanto alterada[1], que passou a incluir, na despesa do subsector Estado, o diferencial entre o adicional ao IVA e o montante de receita definido para o ano como cobertura obrigatória das despesas do subsistema[2].

12.3.1.2 – Despesa

Com base na informação financeira disponibilizada no Mapa legal XII e no Mapa 26-A da CGE, expõe-se de seguida o comportamento observado nas despesas do SSS, utilizando-se, para tal, uma metodologia idêntica à seguida na análise efectuada às receitas.

12.3.1.2.1 – Execução orçamental da despesa

No Quadro XII.9 encontra-se inscrita a execução orçamental das despesas, por classificação económica, relativa ao ano económico de 2008.

[1] Cfr. artigo 25.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro e artigo 20.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho. Este Decreto-Lei foi entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (cfr. nota de rodapé seguinte).

[2] Cfr. nº. 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei nº. 331/2001, de 20 de Dezembro, na redacção dada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, sendo garantida pela receita do IVA resultante do aumento da taxa de 16% para 17% ocorrido em 1995 e pela posterior subida da mesma taxa de 19% para 21%, em 50%, (cfr. n.º 6 do artigo 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro e Lei n.º 39/2005 de 24 de Junho) e, no remanescente, por transferências do OE para a Segurança Social. Note-se que a partir de 1 de Janeiro de 2008, com entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, onde foi estabelecido o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social (revoga o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro), apesar de no mesmo sentido do anterior normativo, ficaram delimitadas, de forma mais clara e simples, as regras da afectação dos recursos a cada uma das modalidades de protecção social, sendo que, relativamente ao Sistema de Protecção Social de Cidadania (área não contributiva) o financiamento será assegurado pelas transferências do OE e pela consignação de receitas fiscais, nomeadamente do IVA (cfr. artigo 7.º e artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro), enquanto o financiamento do Sistema Previdencial (sector contributivo) será suportado, designadamente, pelas contribuições das entidades empregadoras e trabalhadores independentes e quotizações dos trabalhadores por conta de outrem (cfr. artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro). Cfr. mais à frente ponto 12.3.4.

Quadro XII.9 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica

(em euros)

Classificação económica Agrupamentos	Despesas	Execução Orçamental 2007 (1)	Orçamento Corrigido 2008 (2)	Execução Orçamental 2008 (3)	Δ Homóloga 08/07 (4)=[(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5)=(3)/(2)*100
	Despesas Correntes	**19.069.384.884,31**	**20.068.176.583,72**	**19.964.903.338,53**	**4,7%**	**99,5%**
1	Despesas com o pessoal	364.855.699,68	369.824.984,00	364.021.560,50	(0,2%)	98,4%
2	Aquisição de bens e serviços	101.443.458,40	118.310.865,00	107.229.494,56	5,7%	90,6%
3	Juros e outros encargos	1.815.360,63	4.987.055,00	2.492.962,92	37,3%	50,0%
4	Transferências correntes	17.869.212.262,11	18.911.962.684,18	18.862.524.078,82	5,6%	99,7%
5	Subsídios	712.309.148,35	631.899.592,54	599.728.408,89	(15,8%)	94,9%
6	Outras despesas correntes	19.748.955,14	31.191.403,00	28.906.832,84	46,4%	92,7%
	Despesas de Capital	**2.463.481.953,89**	**8.813.157.520,60**	**6.836.275.352,20**	**177,5%**	**77,6%**
7	Aquisição de bens de capital	40.574.690,78	64.071.811,28	32.605.451,68	(19,6%)	50,9%
8	Transferências de capital	32.341.037,04	74.835.224,22	41.034.718,60	26,9%	54,8%
9	Activos financeiros	2.390.566.226,07	8.674.250.485,10	6.762.635.181,92	182,9%	78,0%
	Total da Despesa	**21.532.866.838,20**	**28.881.334.104,32**	**26.801.178.690,73**	**24,5%**	**92,8%**

Fonte: OSS/2008, CSS/2008 – Mapa XII

As despesas totais executadas pela Segurança Social no decurso do ano económico de 2008 atingiram cerca de € 26.801,2 milhões[1], 24,5% acima da realizada em 2007, reflectindo um grau de execução orçamental de 92,8% (1,3 pontos percentuais acima do verificado no ano anterior) dos cerca de € 28.881,3 milhões[2] inscritos no orçamento anual corrigido, revelando um desvio de cerca de € 2.080,2 milhões face ao montante orçamentado, sendo este, em grande parte, explicado pela despesa não realizada no agrupamento *"Activos Financeiros"*, cerca de € 1.911,6 milhões (ou seja, quase 92% do referido afastamento face às dotações inscritas no orçamento corrigido).

Em 2008, do total dos recursos financeiros consumidos pelo SSS, 74,5%, ou seja, cerca de € 19.964,9 milhões, são relativos a *"Despesas Correntes"*, que manifestam uma execução orçamental de 99,5% (3,1 pontos percentuais acima da observada em 2007), enquanto os restantes 25,5% (cerca de € 6.836,3 milhões) são referentes a *"Despesas de Capital"*, onde se observa um nível de realização orçamental na ordem dos 77,6% (65,8% em 2007).

Feita uma apreciação particularizada dos agrupamentos da despesa do SSS destaca-se o seguinte:

- O agrupamento relativo às *"Transferências Correntes"*[3] apresenta o peso relativo mais expressivo (cerca de 70,4%) do conjunto dos gastos realizados no ano em apreço, ascendendo, em valor absoluto, a cerca de € 18.862,5 milhões (5,6% superior ao montante dispendido em 2007, ou seja, mais cerca de € 993,3 milhões) e apresenta uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,7%, face quase € 18.912,0 milhões orçamentados em 2008.

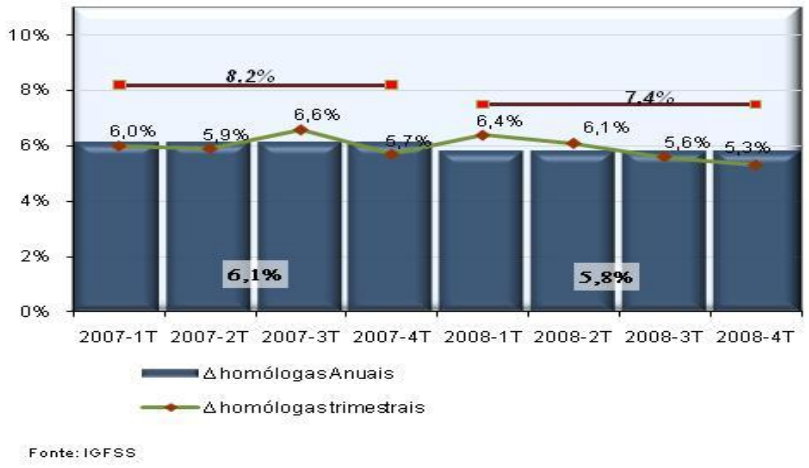
[1] A Despesa Efectiva, que reflecte o total da despesa, subtraída dos activos financeiros e dos passivos financeiros, totalizou, no final de 2008, aproximadamente € 20.038,5 milhões.

[2] Este montante foi corrigido, face ao constante do orçamento inicial, para mais cerca de € 223,1 milhões.

[3] Onde são incluídas prestações sociais como, por exemplo, pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, abono de família.

- Sendo as *"Pensões"* a componente preponderante das despesas efectivas do SSS (representando cerca de 64,0%) e, portanto, uma variável decisiva para a evolução dos seus gastos, apresenta-se no Gráfico XII.3 as variações homólogas, anuais e trimestrais, da despesa com estas prestações, ocorridas em 2007 e 2008.

Gráfico XII.3 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das "Pensões"



Fonte: IGFSS

Da leitura da imagem gráfica precedente verifica-se que a variação homóloga anual das *"Pensões"* pagas em 2007 atingiu os 6,1%, sendo que o mesmo indicador relativo a 2008 diminuiu, face ao ano anterior, 0,3 pontos percentuais, para 5,8%, o que, tendo em consideração a variação homóloga de 6,9% verificada em 2006, revela uma desaceleração consistente da dinâmica do crescimento destas despesas. Esta circunstância é reflexo do conjunto de novas regras[1] que foram introduzidas no regime de atribuição e cálculo das pensões de reforma, às quais se junta a consideração, para esse efeito, do designado factor de sustentabilidade[2]. Note-se que as previsões de crescimento destas despesas, consideradas em sede de orçamento inicial, face à estimativa de execução para 2007, ficaram 1,6 pontos percentuais aquém do valor aí apurado, contra um desfasamento de 2,1 pontos percentuais ocorrido em 2007. Quanto às variações trimestrais nota-se ao longo dos dois anos aqui analisados uma tendência de estabilidade nos crescimentos, sendo, no entanto, visível uma continuada desaceleração desse ritmo ao logo do ano de 2008 (6,4% no 1.º trimestre, para 5,3% no último);

[1] De que são exemplo a suspensão do acesso à pensão antecipada do regime de flexibilização (Decreto-Lei n.º 125/2005, de 3 de Agosto) e, mais recentemente, o novo regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de segurança social (Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio) que veio, entre outras medidas, consagrar, para efeito de cálculo das pensões, a contagem de todo o historial contributivo dos candidatos a pensionistas, ao invés do regime anterior que apenas considerava os melhores 10 anos dos últimos 15 anos de contribuições.

[2] Cfr. artigo 64.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (LBSS), cujo teor é o seguinte: *"1 – Ao montante da pensão estatutária, calculada nos termos legais, é aplicável um factor de sustentabilidade relacionado com a evolução da esperança média de vida, tendo em vista a adequação do sistema às modificações resultantes de alterações demográficas e económicas. 2 – O factor de sustentabilidade é definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão"*.

- O agrupamento respeitante aos *"Subsídios"* representa 2,2% do total dos recursos financeiros aplicados pelo SSS até ao fim de 2008, ou seja, cerca de € 599,7 milhões (menos cerca de € 112,6 milhões que em 2007, ou seja, um recuo de 15,8%), traduzindo uma execução orçamental na ordem dos 94,9%;

- As *"Despesas com o Pessoal"* registaram até ao final de 2008 gastos de cerca de € 364,0 milhões (menos 0,2% do que em 2007), montante que representa 1,4% dos gastos totais realizados pelo SSS e um grau de execução orçamental de 98,4%;

- Finalizando a análise das componentes das *Despesas Correntes*, os agrupamentos *"Aquisição de bens e serviços"*, *"Outras despesas correntes"* e *"Juros e Outros Encargos"* que representam 0,5% dos gastos totais, exibem taxas de execução orçamental de, respectivamente, 90,6%, 92,7% e 50,0%, salientando-se que todas elas registaram crescimentos face a 2007 (5,7%, 46,4% e 37,3%, respectivamente);

- Quanto às *"Despesas de Capital"* o agrupamento mais relevante, representando cerca de 25,2% da despesa total, respeita aos *"Activos Financeiros"*, onde foram aplicados cerca de € 6.762,6 milhões, o que reflecte uma taxa de execução de 78,0% (65,8% em 2007) e denota, face ao ano anterior, uma variação positiva de 182,9%;

- As restantes parcelas que completam as *"Despesas de Capital"* têm uma representação reduzida no total dos gastos do SSS (cerca de 0,3%). O agrupamento *"Aquisição de Bens de Capital"* registou, relativamente a 2007, uma diminuição de 19,6%, enquanto o respeitante às *"Transferências de Capital"* cresceu, em termos homólogos, cerca de 26,9%, apresentado taxas de execução orçamental de, respectivamente, 50,9% e 54,8%.

12.3.1.2.2 – Evolução das principais despesas

No Quadro XII.10 exibem-se os montantes da despesa na óptica da aplicação dos recursos financeiros da Segurança Social, a respectiva execução orçamental e a evolução ocorrida de 2007 para 2008.

Quadro XII.10 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Aplicação

(em euros)

Despesas	Execução Orçamental de 2007 (1)	Orçamento corrigido de 2008 (2)	Execução Orçamental de 2008 (3)	Δ Homóloga 08/07 (%) (4)=[(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5)=(3)/(2)*100
Pensões	12.113.096.824,42	12.825.710.747,00	12.818.152.019,84	5,8%	99,9%
Sobrevivência	1.737.067.167,53	1.842.627.672,00	1.840.565.381,55	6,0%	99,9%
Invalidez	1.427.977.671,39	1.428.936.370,00	1.426.259.419,37	(0,1%)	99,8%
Velhice	8.948.051.985,50	9.554.146.705,00	9.551.327.218,92	6,7%	100,0%
Sub. Desemp. e Apoio ao Emprego	1.684.813.958,76	1.576.898.885,00	1.566.573.558,23	(7,0%)	99,3%
Acção social	1.407.490.039,59	1.539.581.950,90	1.479.810.241,51	5,1%	96,1%
Subsídio de doença	451.092.074,61	431.358.473,00	429.028.367,32	(4,9%)	99,5%
Abono de família	663.964.478,63	824.174.670,00	823.266.524,66	24,0%	99,9%
RSI	372.596.435,43	427.807.021,00	425.721.037,15	14,3%	99,5%
Outras prestações	658.317.887,53	757.492.657,00	745.972.306,20	13,3%	98,5%
Emprego e Formação profissional	1.254.925.852,71	1.238.875.319,32	1.234.669.814,60	(1,6%)	99,7%
Administração	397.914.580,65	430.798.661,00	411.912.264,24	3,5%	95,6%
Outras despesas	138.088.479,80	154.385.235,00	103.437.375,06	(25,1%)	67,0%
Total de despesa Efectiva	**19.142.300.612,13**	**20.207.083.619,22**	**20.038.543.508,81**	**4,7%**	**99,2%**
Activos Financeiros	2.390.566.226,07	8.674.250.485,10	6.762.635.181,92	182,9%	78,0%
Total da despesa	**21.532.866.838,20**	**28.881.334.104,32**	**26.801.178.690,73**	**24,5%**	**92,8%**

Fonte: Mapa 26-A da CGE de 2008

As taxas de execução orçamental da despesa efectiva e os *"Activos Financeiros"* (que, relativamente a esta última, registou, em 2008, uma variação homóloga de 182,9%, quando, em 2007, a variação tinha sido, na ordem dos 19,9%) revelam uma divergência assinalável, situando-se a primeira nos 99,2% e a segunda nos 78,0% (em 2007 as taxas de execução foram de, respectivamente, 96,2% e 65,8%). Relativamente à despesa efectiva, o *"Abono de Família"* e as *"Pensões"* apresentaram um grau de execução orçamental de 99,9%; a rubrica *"Emprego e Formação profissional"* atingiu uma execução de 99,7%; os gastos previstos para o *"Subsídio de Doença"* e o *"Rendimento Social de Inserção"* foram executados em 99,5%; o *"Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego"* executou 99,3% das despesas inscritas no orçamento; a realização das despesas relativas à parcela onde constam as *"Outras Prestações"* fixou-se nos 98,5%; e as despesas relativas à *"Acção social"* foram executadas a 96,1%. As mais baixas taxas de execução orçamental respeitam aos gastos com *"Administração"* que registaram uma execução de 95,6% e com *"Outras Despesas"* com 67,0%.

Na análise dos pesos relativos no total das despesas e, particularmente, aquando do cotejo com os pesos verificados no ano transacto, deve ter-se em consideração a alteração na relação *despesa efectiva /activos financeiros* que se verificou de um para o outro ano. Assim, enquanto em 2007 os pesos dessas componentes na despesa total eram de 88,9% para a *despesa efectiva* e 11,1% para os *activos financeiros*, em 2008, em virtude de uma maior rotatividade da carteira de *activos financeiros* do FEFSS, essa relação alterou-se para 74,8% e 25,2%, respectivamente. Tendo em consideração esta condição,

destaque para a componente de *"Pensões"* responsável, em 2008, por 47,8% dos gastos totais (8,5 pontos percentuais inferior ao verificado em 2007), traduzindo-se, em valor absoluto, em cerca de € 12.818,2 milhões. A segunda parcela mais relevante nos gastos efectuados neste ano foi a do *"Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego"* que representou 5,8% (7,8% em 2007). Seguem-se a rubrica relativa à *"Acção Social"* com 5,5% (6,5% em 2007), as despesas com *"Emprego e Formação Profissional"* absorveram 4,6% do total (5,8% no ano anterior), o *"Abono de Família"* com 3,1% (o mesmo peso que em 2007), as *"Outras Prestações"* com 2,8% (menos 0,3 pontos percentuais que no ano anterior) e o *"Rendimento Social de Inserção"* com 1,6% do total que registou uma quebra face a 2007 em 0,1 pontos percentuais, enquanto na *"Administração"* e nas *"Outras Despesas"* registaram-se, quebras nos seus pesos relativos, face a 2007, de 0,3 e 0,2 pontos percentuais, respectivamente.

Comparando os montantes de cada componente da despesa realizada em 2008, com as efectuadas em 2007, observa-se o seguinte:

- A componente relativa ao *"Abono de Família"* apresenta a maior variação homóloga dos gastos aqui considerados com um crescimento de 24,0%% (6,0% em 2007) a que corresponde, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 159,3 milhões. Este crescimento reflectiu, não só o aumento do número de beneficiários e descendentes verificado em todas as prestações[1], mas também a respectiva taxa de actualização anual e a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 308-A/2007, de 5 de Setembro, que estabelece medidas de incentivo à natalidade e de apoio às famílias mais numerosas, designadamente, o reconhecimento do direito ao abono de família pré-natal uma vez atingida a 13.ª semana de gestação;

- As despesas com *"Rendimento Social de Inserção"* remontaram a cerca de € 425,7 milhões, apresentando uma variação homóloga dos gastos de cerca de 14,3%, ou seja, cerca de mais € 53,1 milhões do que o verificado em 2007. Esta evolução é explicada pelo aumento, face a 2007, em cerca de 15,0% do número de famílias e 12,2% do número de beneficiários que recorreram a esta prestação (mais 36.371 indivíduos que no ano anterior), conforme quadro seguinte.

Quadro XII.11 – SS – Dados Físicos do RSI

(em número)

	2007	2008	Δ Homóloga 08/07
Beneficiários	298.176	334.547	12,2%
Famílias	111.772	128.563	15,0%

- Os gastos referentes a *"Outras Prestações"*[2], que ascenderam a quase € 746,0 milhões, registaram um crescimento de 13,3% face a 2007, a que corresponde um aumento em valor absoluto na ordem dos € 87,7 milhões face ao gasto em 2007;

- Relativamente a 2007, as *"Pensões"*[1] registaram um acréscimo de cerca de € 705,1 milhões, a que corresponde uma variação homóloga de 5,8% (em 2006 a variação foi de 6,0%). As

[1] Cfr. Decreto-Lei n.º 41/2006, de 21 de Fevereiro, regulamentado pela Portaria n.º 458/2006, de 18 de Maio, que permitiram a equiparação de cidadãos estrangeiros (portadores de títulos válidos de permanência no país) para efeitos de atribuição de abono de família a crianças e jovens.

[2] As prestações financeiramente mais relevantes, aqui incluídas, são "*Subsídio de Maternidade*" (€ 290,9 milhões), "*Subsídio por Morte*" (€ 193,6 milhões), "*Complemento Solidário para Idosos*" (€ 110,5 milhões), e "*Subsídio Familiar de crianças e jovens com deficiência – bonificação"* (€ 55,5 milhões).

pensões de Velhice foram as que registaram um maior crescimento (6,7%), representando 74,5% do seu volume total de gastos e cerca de 47,7% da despesa efectiva do SSS. O contínuo agravamento dos gastos relativos a estas prestações é consequência, em larga medida, das transformações da estrutura demográfica da população do país e do surgimento de novos factores de carácter socioeconómico que tendem a onerar substancialmente o sistema[2], incorporando, cumulativamente, a aplicação do princípio da convergência das pensões mínimas[3] para valores indexados ao Salário Mínimo Nacional (SMN)[4] consagrado na LBSS. De notar que do total dos cerca de € 896,2 milhões de acréscimo verificados na despesa efectiva, de 2007 para 2008, 78,7% são reflexo do aumento da rubrica *"Pensões"* (veja-se adiante no ponto 12.7);

- Para o *"Emprego e Formação Profissional"* foram canalizados cerca de € 1.234,7 milhões, o que, relativamente a 2007, revela um decréscimo nos gastos de 1,6%, ou seja, menos cerca de € 20,3 milhões;

- A rubrica residual *"Outras Despesas"* (onde se incluem, por exemplo, o PIDDAC e a componente social pré-escolar, paga ao Ministério da Educação) apresenta, face a 2007, a maior variação negativa (25,1%, ou seja, menos cerca de € 34,7 milhões), ascendendo os seus gastos a aproximadamente € 103,4 milhões;

- No *"Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego"*[5] registou-se, igualmente, em relação ao ano anterior, um decréscimo significativo das despesas (7,0%) que, em valor absoluto, significou menos, aproximadamente, € 118,2 milhões, fixando-se os gastos de 2008 na ordem dos € 1.566,6 milhões[6];

- As despesas com *"Administração"* atingiram, em 2008, os € 411,9 milhões, apresentando um aumento, em termos homólogos, de 3,5% (mais quase € 14,0 milhões que em 2007);

- Em 2008, os gastos efectuados com o *"Subsídio de Doença"* ascenderam a cerca de € 429,0 milhões, revelando um decréscimo de cerca de 4,9% face a 2007 (menos cerca de € 22,1 milhões), tendência que se vem verificando desde 2004 (em 2007 diminuiu 0,9%). Esta queda é consequência, em particular, da entrada em vigor, em 2004, do novo regime de protecção social na doença[7] que dá prioridade à protecção das doenças de longa duração e produz alterações no número de dias subsidiados e no salário médio que serve de base ao cálculo das prestações[8];

---

[1] A variação homóloga mais expressiva foi observada na eventualidade Velhice com 6,5% (o que representa, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 545,5 milhões), seguindo-se a Sobrevivência com 5,7% (mais € 93,7 milhões que em 2006) e a Invalidez onde se registou um acréscimo face ao ano anterior de 3,7% (mais € 50,5 milhões).

[2] Por exemplo, a entrada na idade de reforma de beneficiários com períodos contributivos mais longos e remunerações mais elevadas ao longo da sua carreira contributiva.

[3] Relativas a Velhice, Invalidez, Pensão Social e ao Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA).

[4] Agora designado por Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG).

[5] Cfr. mais à frente ponto 12.8 relativo a esta matéria.

[6] Este facto está relacionado com a entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2007 do novo regime jurídico de protecção no desemprego (cfr. Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro).

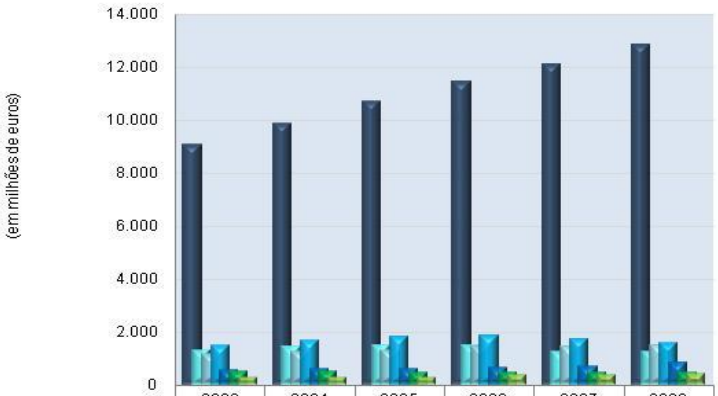
[7] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2005, de 26 de Agosto.

[8] Segundo o Relatório da CSS/2008 a diminuição do número de dias processados (passaram de uma média de 61 dias em 2007 para 56 dias em 2008) e o reforço das acções de fiscalização nas situações de baixa médica justificam, também, a evolução verificada nestas despesas.

- Finalmente, as despesas com a *"Acção Social"* (respeitantes, maioritariamente, a acordos de cooperação contratualizados com as IPSS) atingiram, em 2008, aproximadamente € 1.479,8 milhões, registando um acréscimo face ao ano anterior de 5,1% (mais cerca de € 72,3 milhões).

No Gráfico XII.4 exibe-se a evolução das componentes mais significativas dos gastos, no período de 2003 a 2008:

Gráfico XII.4 – SS – Evolução das principais Despesas no período 2003/2008



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pensões	9.042,8	9.864,9	10.688,3	11.423,4	12.113,1	12.818,2
Empr. Form. Profissional	1.276,8	1.433,5	1.469,6	1.470,4	1.254,9	1.234,7
Acção Social	1.152,4	1.248,7	1.305,8	1.417,5	1.407,5	1.479,8
Sub.Desemp.Apoio ao Emprego	1.488,5	1.662,4	1.805,6	1.827,9	1.684,8	1.566,6
Abono de Família	563,6	601,5	599,2	626,3	664,0	823,3
Subsídio de Doença	481,4	485,9	462,8	455,3	451,1	429,0
RMG/RSI	243,4	241,6	285,3	334,8	372,6	425,7

Fonte: CSS/2003 a CSS/2008

As despesas realizadas com as *"Pensões"* e *"Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego"* representam cerca de 85% do acréscimo das despesas efectivas verificado entre 2003 e 2008. Relativamente à primeira prestação referida, cuja evolução depende de factores estruturais, pagaram-se, em 2008, mais € 3.775,4 milhões do que em 2003 (taxa média de crescimento de 7,2%), o que representa 83,3% do total do acréscimo verificado neste período no grupo de despesas aqui analisado; enquanto no que respeita à segunda, mais condicionada por factores conjunturais, o aumento foi de apenas € 78,1 milhões (1,7% do crescimento verificado) o que representa uma taxa média de crescimento no período de cerca de 1%. Comparando os anos de 2003 e 2008 verifica-se que as despesas com *"Acção Social"* aumentaram € 327,4 milhões (crescimento médio de 5,1%), as destinadas ao *"Abono de Família"* subiram € 259,7 milhões (crescimento médio de 7,9%), os gastos relativos ao *"RSI"* registaram um aumento de cerca de € 182,3 milhões sendo a prestação que em termos médios mais cresceu (11,8%), enquanto no *"Subsídio de Doença"* e *"Emprego e Formação Profissional"* se registaram quebras de € 52,4 milhões (crescimento médio de -2,3% no período) e € 42,1 milhões (-0,7% de incremento médio no período), respectivamente.

12.3.2 – Execução orçamental das receitas e despesas das componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

Analisam-se neste ponto, de forma concisa, as questões mais importantes respeitantes à cobrança de receitas e à execução de despesas, realizadas em 2008, em cada uma das componentes do Sistema Previdencial e dos subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania.

No que respeita às **receitas**, de um total de cerca de € 28.196,4 milhões auferidos pelo SSS no decurso do ano económico de 2008, o Sistema Previdencial representa 73,9%, ou seja, cerca de € 20.832,3 milhões, enquanto o Sistema de Protecção Social de Cidadania se fica pelos 26,1%, com cerca de € 7.364,1 milhões repartidos pelos três subsistemas que o integram. No que concerne às **despesas** a distribuição apresenta-se proporcional à verificada nas receitas, sendo que de um total de cerca de € 26.801,2 milhões aplicados em despesa em 2008, 74,1% respeita a gastos realizados no âmbito do Sistema Previdencial (cerca de € 19.864,8 milhões), tendo os restantes 25,9% sido encaminhados para o Sistema de Protecção Social de Cidadania (cerca de € 6.936,4 milhões).

De salientar que a **recomendação** formulada em sede de Parecer sobre a CGE de 2006[1] e reiterada no Parecer sobre a CGE de 2007[2], de se proceder à inscrição, nos mapas legais[3], dos capítulos e dos agrupamentos necessários à evidência das transferências entre os subsistemas e/ou componentes dos respectivos Sistemas de Segurança Social, **foi acolhida** no decurso de 2008, através da sua implementação no orçamento para 2009. Assim, no orçamento de 2008 e respectiva conta aquela informação apenas consta em quadros adicionais.

[1] Cfr. Recomendação 78 – PCGE, Parecer sobre a CGE de 2006, Volume I, pág. 236, e Volume II, pág. XII.40, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Cfr. Recomendação 59 – PCGE, Parecer sobre a CGE de 2007, Volume I, pág. 183, e Volume II, pág. XII.23, disponível em www.tcontas.pt.

[3] Mapas legais derivados XIII – "Receitas de cada subsistema, por classificação económica" e XIV – "Despesas de cada subsistema, por classificação económica".

Quadro XII.12 – SS – Execução Orçamental das receitas e das despesas, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

(em milhares de euros)

	Designação		Sistema Previdencial				Sistema de Protecção Social de Cidadania					
			Repartição		Capitalização		Solidariedade		Protecção Familiar		Acção Social	
			Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%
Receitas	Cap.	**Receitas Correntes**										
	03	Cont.p/ SS, CGA, ADSE	12.604.981,6	100,5	477.159,2	100,0					-	-
	04	Taxas, multas o. penalidades	103.982,8	208,5	-	-	8,1	38,2	28,6	56,9	25,5	12,6
	05	Rendim. da propriedade	115.895,4	99,1	291.627,7	92,0					3.205,7	97,2
	06	Transferências correntes	682.107,5	91,9	-	-	4.258.557,5	100,0	1.230.935,5	100,0	1.648.657,1	100,0
	07	Venda bens e s. correntes	388,4	152,6	20,1	21,0	0,0	0,0	0,2	42,3	8.098,6	111,6
	08	Outras receitas correntes	17.717,2	450,4	-	-	2.310,0	442,3	3.551,6	176,4	388,8	187,7
		Receitas de Capital										
	09	Venda de bens investimento	13.911,6	90,3	0,0	0,0	-	-	-	-	17.022,3	48,2
	10	Transferências de capital	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-
	11	Activos financeiros	4.483,4	933,1	5.167.083,5	78,4	-	-	-	-	0,0	0,0
	13	Outras receitas capital	61,7	2.130,3	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0
		Outras Receitas										
	15	Rep. n/ abat. pagamentos	115.104,2	65,9	-	-	28.324,5	107,9	19.436,0	106,1	6.404,7	72,7
	16	Saldo da ger. anterior	658.463,3	100,0	579.273,2	100,0	101.098,9	100,0	-	-	36.039,5	100,0
		Total	**14.317.097,2**	**100,1**	**6.515.163,7**	**81,7**	**4.390.299,0**	**100,1**	**1.253.952,0**	**100,2**	**1.719.842,3**	**98,9**
Despesas	Agr.	**Despesas Correntes**										
	01	Despesas com pessoal	178.938,8	100,0	1.156,7	92,9	63.439,5	97,4	19.708,1	96,7	100.778,4	96,8
	02	Aquis. de bens e serviços	49.704,4	92,8	1.072,3	67,9	15.669,1	86,3	5.205,4	89,8	35.578,3	90,8
	03	Juros e out. encargos	138,3	6,2	2.268,9	85,8	46,6	67,6	15,0	67,5	24,2	68,1
	04	Transferências correntes	12.237.052,9	99,8	0,0	0,0	3.961.567,4	99,8	1.278.465,5	99,7	1.385.438,2	99,0
	05	Subsídios	585.723,3	99,5	-	-	604,5	94,6	194,7	94,5	13.206,0	31,1
	06	Outras desp. correntes	18.667,3	92,5	13,7	36,1	5.145,9	93,7	1.657,2	93,8	3.442,8	92,0
		Despesas de Capital										
	07	Aquisição bens de capital	26.936,7	76,2	85,1	0,6	305,7	59,7	98,4	62,1	5.179,4	40,7
	08	Transferências capital	416,2	57,6	-	-	6.601,5	100,0	-	-	34.017,0	50,4
	09	Activos financeiros	100.016,0	99,5	6.662.619,2	77,7	-	-	-	-	-	-
		Total	**13.197.593,8**	**99,7**	**6.667.215,9**	**77,6**	**4.053.380,3**	**99,6**	**1.305.344,3**	**99,6**	**1.577.644,4**	**94,6**

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (RECEITAS)

10	Transf. do Subsistema Solidariedade	**256.902,9**	**100**					**51.392,3**	**87,2**		
10	Transf. do Subsistema Repartição			**614.719,6**	**99,5**						
10	Transf. do Subsistema Acção Social	**23.860,0**	**100**								

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (DESPESAS)

08	Transf. para Componente de Repartição					**256.902,9**	**100**			**23.860,0**	**100**
08	Transf. para Componente de Capitalização	**614.719,6**	**99,5**								
08	Transf. para Subsistema Protecção Familiar					**51.392,3**	**87,2**				

Fonte: IGFSS

12.3.2.1 – Sistema previdencial – Componente repartição

A **receita** total arrecadada por esta componente do Sistema Previdencial no decurso de 2008 remontou a cerca de € 14.317,1 milhões, sendo, em termos absolutos, o montante mais elevado de todo o SSS (50,8% das receitas totais deste subsector). O montante arrecadado no ano em análise representa um nível de execução orçamental da ordem dos 100,1%, face à inscrição orçamental de cerca de € 14.301,6 milhões.

A parcela mais importante no valor total da receita obtida pela componente Repartição é a relativa às *"Contribuições para a Segurança Social"*, que representa cerca de 88,0% (aproximadamente, € 12.605,0 milhões) daquele volume global, a que corresponde uma taxa de execução orçamental na ordem dos 100,5% tendo em conta a inscrição orçamental na ordem dos € 12.539,3 milhões.

Do lado da **despesa** registaram-se gastos na ordem dos € 13.197,6 milhões, que correspondem ao valor absoluto mais elevado no contexto do SSS (cerca de 49,2% da globalidade dos gastos realizados) e representam uma taxa de execução orçamental de 99,7%, uma vez que a previsão de despesa constante do orçamento corrigido ascendia a, aproximadamente, € 13.240,3 milhões.

O agrupamento hegemónico no total das despesas realizadas no ano de 2008 pela componente aqui analisada é o relativo às *"Transferências Correntes"*, significando 92,7% daquele montante global, ou seja, € 12.237,1 milhões (o que reflecte uma taxa de execução orçamental de 99,8%), sendo que 94,6% deste montante foi transferido para o subagrupamento *"Famílias"*[1].

12.3.2.2 – Sistema previdencial – Componente capitalização

A receita total executada pela componente de Capitalização remontou a cerca de € 6.515,2 milhões (23,1% das receitas totais cobradas, em 2008, pelo SSS), valor este que representa um nível de execução orçamental de 81,7% do respectivo orçamento corrigido cifrado em, aproximadamente, € 7.978,1 milhões.

Relativamente às receitas, nota para o encaixe de um valor próximo de € 477,2 milhões[2] (100% do montante orçamentado) provenientes de *"Contribuições para a SS"*, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, 16 de Janeiro[3], valor que no ano anterior se havia ficado pelos € 114,6 milhões. Ainda neste âmbito, destaque para o capítulo relativo aos *"Activos Financeiros"* que representa 79,3% do total das cobranças efectuadas, ou seja, cerca de € 5.167,1 milhões, perfazendo uma taxa de execução de 78,4% face a um montante orçamentado na ordem dos € 6.588,2 milhões.

[1] As transferências para as famílias referem-se ao pagamento de prestações sociais, tais como: pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, entre outras.

[2] Montante que, segundo o IGFSS, significou 1,5 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem.

[3] "*Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos.*". Veja-se, complementarmente, o n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, que determina que seja transferida para o FEFSS uma *"(...) parcela até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem.*". Sobre as transferências para o FEFSS veja-se mais informação no ponto 12.9.

No que concerne às **despesas**, a dotação orçamental corrigida, para 2008, relativa a esta componente do Sistema Previdencial, foi de € 8.594,6 milhões, tendo sido executados cerca de € 6.667,2 milhões (24,9% das despesas totais realizadas no subsector), montante que traduz uma execução orçamental na ordem dos 77,6%. A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa desta componente respeita aos *"Activos Financeiros"*, cuja aplicação totaliza, no final deste ano, 99,9% daquela importância global, ou seja, cerca de € 6.662,6 milhões, o que equivale a uma taxa de realização das despesas previstas de 77,7% (o valor orçamentado para 2008 ascendeu a cerca de € 8.573,7 milhões).

12.3.2.3 – Subsistema de solidariedade

As **receitas** inscritas no orçamento corrigido para 2008, relativas ao subsistema em epígrafe ascendem a cerca de € 4.384,8 milhões, tendo sido cobrados, até ao final do ano, cerca de € 4.390,3 milhões (montante que significa 15,6% do total dos recursos financeiros auferidos, neste ano, pelo SSS), o que corresponde a uma execução orçamental de 100,1%.

O capítulo mais importante deste subsistema respeita às *"Transferências correntes"* procedentes da *"Administração central"* do Estado que equivalem a 97,0% do valor total da receita arrecadada – cerca de € 4.258,6 milhões –, o que configura um nível de execução orçamental ligeiramente superior a 100% uma vez que o seu orçamento ascendia a cerca de € 4.256,9 milhões.

Quanto às **despesas** realizadas em 2008 pelo subsistema em análise, ascenderam a, sensivelmente, € 4.053,4 milhões (cerca de 15,1% das despesas totais realizadas pelo SSS), valor este que, comparado com a respectiva dotação orçamental anual corrigida de cerca de € 4.067,6 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 99,7%.

O agrupamento predominante no conjunto dos gastos efectuados, que representou, neste período, cerca de 97,7% do total daqueles gastos, respeita às *"Transferências Correntes"*[1], fracção que corresponde, em valor absoluto, a € 3.961,6 milhões e traduz uma taxa de execução orçamental de 99,8%.

12.3.2.4 – Subsistema de protecção familiar

A **receita** total cobrada em 2008 pelo subsistema aqui em análise remontou a um valor próximo dos € 1.254,0 milhões (importância que representa 4,4% do total das receitas do SSS), o que traduz, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido de cerca de € 1.251,3 milhões, uma taxa de cobrança de 100,2%.

O capítulo mais representativo deste subsistema é o relativo às *"Transferências correntes"* com um volume de cobranças na ordem dos € 1.230,9 milhões, o que significa 98,2% do volume global arrecadado e corresponde a uma taxa de execução orçamental próxima dos 100%.

Em 2008, as **despesas** realizadas no âmbito do subsistema em apreço ascenderam a cerca de € 1.305,3 milhões (o que traduz 4,9% das despesas totais realizadas no SSS), montante que, confrontado com a

[1] O valor mais significativo (cerca de € 3.928,7 milhões) foi canalizado para o subagrupamento "*Famílias*" e corresponde ao pagamento de pensões (regime não contributivo e regimes especiais); complementos sociais (relativos às pensões cujo valor é inferior à pensão social); Rendimento Social de Inserção; subsídio de funeral, subsídio por morte e subsídio de renda; abono de família, etc.. O subagrupamento "*Instituições sem fins lucrativos*" arrecadou cerca de € 25,2 milhões, enquanto para a "*Administração central*" foram canalizados quase € 7,7 milhões.

correspondente inscrição orçamental corrigida de, aproximadamente, € 1.310,3 milhões, representa uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,6%.

As *"Transferências Correntes"* são o agrupamento hegemónico nos gastos efectuados por este subsistema, com um montante de, aproximadamente, € 1.278,5 milhões[1] correspondentes a 97,9% daquele total e apresentam uma taxa de execução orçamental de 99,7%.

12.3.2.5 – Subsistema de acção social

O valor global da **receita** obtida por este subsistema no decurso do ano económico de 2008 remontou a cerca de € 1.719,8 milhões (6,1% da totalidade das receitas do subsector do Estado aqui em análise), valor que reflecte um grau de execução orçamental de 98,9% do orçamento anual corrigido, fixado em € 1.739,8 milhões.

As *"Transferências Correntes"* são a parcela preponderante dos recursos obtidos representando cerca de 95,9% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 1.648,7 milhões[2], valor que configura uma taxa de execução orçamental próxima de 100%. As *"Receitas de capital"*, com um valor cobrado de cerca de € 17,0 milhões (48,2% das previsões inscritas no orçamento corrigido 2008) representam 1,0% daquele total, enquanto as demais parcelas (não considerando a integração do *saldo de gerências anteriores* que ascendeu a cerca de € 36,0 milhões, ou seja, 2,1% da receita total) significam, no seu conjunto, o restante 1% da receita cobrada no ano aqui em apreço.

Em 2008 as **despesas** totais efectuadas no âmbito deste subsistema ascenderam a cerca de € 1.577,6 milhões (cerca de 5,9% do total dos gastos realizados na Segurança Social), o que traduz um nível de execução orçamental de 94,6% face aos € 1.668,6 milhões inscritos no orçamento corrigido para este ano.

O agrupamento *"Transferências Correntes"* é o que denota o maior peso relativo na despesa total realizada nesta área da SS (cerca de 87,8%), equivalendo, em termos absolutos, a cerca de € 1.385,4 milhões[3], montante que representa um grau de realização das despesas previstas de 99,0%. A componente referente às *"Despesas com o pessoal"* exibe o segundo maior volume de gastos aqui realizados, significando 6,4% do seu valor global, ou seja, cerca de € 100,8 milhões, a que corresponde uma taxa de execução orçamental de 96,8%.

[1] Uma quantia aproximada de € 1.277,8 milhões foi direccionada para o subagrupamento "*Famílias*" para pagamento de prestações relativas a abonos e complementos familiares (deficiência e dependência), etc..

[2] Cerca de € 1.487,5 milhões provêm do OE e cerca de € 161,2 milhões da SCML.

[3] Cerca de € 1.226,1 milhões destinaram-se a "*Instituições sem fins lucrativos*" e correspondem a transferências relativas a acordos de cooperação, celebrados entre os Centros Distritais e aquelas Instituições, no âmbito dos serviços de acção social contratualizados, designadamente, nas áreas: crianças e jovens, família e comunidade, invalidez e reabilitação e velhice. Cerca de € 101,1 milhões foram direccionados para as "*Famílias*", sensivelmente € 51,5 milhões para a "*Administração central*" e cerca de € 6,8 milhões para a "*Administração local"*.

12.3.3 – Saldo de execução orçamental

12.3.3.1 – Apuramento do valor dos saldos[1]

No quadro seguinte expõem-se, relativamente ao último triénio, a composição dos saldos (com e sem aplicação em despesa) e apuram-se os saldos de execução orçamental acumulados.

Quadro XII.13 – Saldos Consolidados no triénio 2006/2008

(em milhares de euros)

	Designação	CSS/2006	CSS/2007	CSS/2008
1	**Saldo inicial acumulado de execução orçamental**	**1.695.107,1**	**2.060.863,7**	**2.461.392,8**
2	Regularização do saldo do ano anterior	(91.625,9)	(1.147,4)	0,0
3	**Saldo do ano anterior Ajustado (1)+(2)**	**1.603.481,2**	**2.059.716,3**	**2.461.392,8**
4	Saldo orçamental de anos anteriores integrado	972.155,7	1.210.043,9	1.374.875,0
5	Saldo orçamental de anos anteriores não integrado	631.325,5	849.672,5	1.086.517,8
6	Receita do ano	21.146.195,5	21.934.543,2	26.821.479,1
7	Despesa do ano	20.688.813,0	21.532.866,8	26.801.178,7
8	Saldo de execução orçamental do ano (6)-(7)	457.382,5	401,676,4	20.300,4
9	Saldo de execução orçamental do ano com saldo integrado (8)+(4)	1.429.538,2	1.611.720,3	1.395.175,4
10	**Saldo final acumulado de execução orçamental (9)+(5)**	**2.060.863,7**	**2.461.392,8**	**2.481.693,2**

Fonte: CSS/2006, CSS/2007 e CSS/2008

O Saldo de execução orçamental do ano de 2008 regista um decréscimo de 94,9% face ao período homólogo, fixando-se, em 2008, em € 20,3 milhões, todavia, o saldo acumulado de execução orçamental tem conservado ao longo do triénio aqui analisado uma tendência de crescimento, registando de 2007 para 2008 um acréscimo de 0,8% (havia averbado um crescimento de 19,4% no período anterior).

Desde 2005 que o saldo de execução orçamental de encerramento do ano anterior é idêntico ao saldo de abertura do ano seguinte, evidenciando-se, em parcela autónoma, as rectificações relativas a anos anteriores, na sequência do acolhimento de uma recomendação formulada pelo Tribunal em pareceres anteriores (2003 e 2004). Em 2008, ao contrário do acontecido com os saldos de abertura de 2006 e de 2007[2], não houve necessidade de efectuar qualquer regularização a esse saldo, conforme fica patente no quadro seguinte:

[1] O apuramento do valor dos saldos nesta óptica difere do efectuado no ponto 12.3.3.3 (Saldo de execução efectiva) uma vez que considera os activos e os passivos financeiros bem como a integração de saldos de anos anteriores.

[2] Cfr. Pareceres sobre as CSS/2006 e CSS/2007.

Quadro XII.14 – Diferenças entre o saldo final e o saldo inicial

(em milhares de euros)

		CSS 2005/2006	CSS 2006/2007	CSS 2007/2008
1	Saldo final de N-1	1.695.107,1	2.060.863,7	2.461.392,8
2	Saldo inicial de N	1.695.107,1	2.060.863,7	2.461.392,8
3	Saldo inicial de N corrigido	1.603.481,2	2.059.716,3	2.461.392,8
4	Diferença (2)-(3)	(91.625,9)	(1.147,4)	(0,0)

Fonte: CSS 2006, 2007 e 2008 (Mapa XXII)

No quadro seguinte inscreve-se o apuramento do valor dos saldos finais acumulados de execução orçamental por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.

Quadro XII.15 – Saldos globais por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

(em milhares de euros)

	Designação	Sistema Previdencial		Sistema de Protecção Social de Cidadania			Total
		Repartição	Capitalização	Protecção Familiar	Solidariedade	Acção Social	
1	Saldo inicial acumulado de execução orçamental	1.190.833,2	579.273,2	0,0	142.410,9	548.875,4	2.461.392,8
2	Saldo orçamental de anos anteriores integrado	658.463,3	579.273,2	0,0	101.098,9	36.039,5	1.374.875,0
3	Saldo orçamental de anos anteriores não integrado	532.369,9	0,0	0,0	41.312,0	512.835,9	1.086.517,8
4	Receita do ano	13.658.633,8	5.935.890,4	1.253.952,0	4.289.200,1	1.683.802,8	26.821.479,1
5	Transferências de outros subsistemas	280.762,9	614.719,6	51.392,3	0,0	0,0	946.874,8
6	Despesa do ano	13.197.593,8	6.667.215,9	1.305.344,3	4.053.380,3	1.577.644,4	26.801.178,7
7	Transferências para outros subsistemas	614.719,6	0,0	0,0	308.295,2	23.860,0	946.874,8
8	Saldo de execução orçamental do ano (4)+(5)-(6)-(7)	127.083,3	(116.605,9)	0,0	(72.475,4)	82.298,4	20.300,4
9	Saldo de execução orçamental do ano com saldo integrado (8)+(2)	785.546,6	462.667,3	0,0	28.623,5	118.337,9	1.395.175,4
10	**Saldo final acumulado de execução orçamental (9)+(3)**	**1.317.916,5**	**462.667,3**	**0,0**	**69.935,5**	**631.173,8**	**2.481.693,2**

Fonte: OSS/2008 e CGE/2008

No que respeita à componente Repartição do Sistema Previdencial, o total das receitas arrecadadas no ano, incluindo as transferências efectuadas entre os subsistemas, foram suficientes para fazer face às despesas, saldando-se a execução orçamental do ano em cerca de € 127,1 milhões. Já a componente de Capitalização apresenta um saldo deficitário na ordem dos € 116,6 milhões, tendo já em consideração as transferências provindas da componente de Repartição no montante de € 614,7 milhões.

Por outro lado, no que concerne ao Sistema de Protecção Social de Cidadania, aconteceram situações distintas em cada um dos subsistemas que o integra:

- o saldo anual do subsistema de Solidariedade apresentou-se negativo no montante de cerca de € 72,5 milhões, em virtude do comportamento da despesa ao longo do ano com as prestações sociais deste subsistema e ainda por força da transferência de cerca de € 51,4 milhões para o

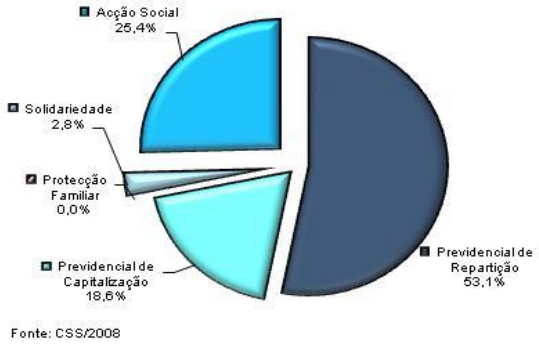
subsistema de Protecção Familiar, também para fazer face a encargos suportados por aquele subsistema;

- no que respeita ao subsistema de Acção Social o saldo em análise fixou-se em cerca de € 82,3 milhões;
- finalmente, o subsistema de Protecção Familiar apresenta um saldo nulo, tendo, para tal, como atrás mencionado, sido necessário a transferência de cerca de € 51,4 milhões do subsistema de Solidariedade.

Em 2008 foi integrado saldo relativo a anos anteriores no montante de, aproximadamente, € 1.374,9 milhões, o que significou 55,9% do saldo acumulado de execução orçamental apurado em 2007 (cerca de € 2.461,4 milhões), sendo que ambas as componentes do Sistema Previdencial e todos os subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, com excepção do de Protecção Familiar, fizeram uso dessa receita nos respectivos orçamentos. A maior parcela do citado saldo foi integrada pela componente de Repartição, cerca de € 658,5 milhões, correspondente a 47,9% do saldo total integrado no ano, enquanto a componente de Capitalização integrou a totalidade dos cerca de € 579,3 milhões que tinha disponíveis (42,1% do total). Como salientado o subsistema de Protecção Familiar não utilizou qualquer saldo acumulado (o seu saldo acumulado era nulo), enquanto por conta do subsistema de Solidariedade foram utilizados cerca de € 101,1 milhões dos cerca de € 142,4 milhões de que dispunha, e o subsistema de Acção Social aplicou em despesa apenas 6,6% dos cerca de € 548,9 milhões que detinha em saldo, ou seja, pouco mais de € 36,0 milhões, o que corresponde a apenas 2,6% da globalidade do saldo orçamental integrado.

No gráfico que a seguir se exibe é possível verificar que a parcela mais relevante do saldo final acumulado de execução orçamental, no montante de, sensivelmente, € 2.481,7 milhões é o relativo à componente de Repartição com cerca de 53,1% do total (correspondente, em valor absoluto, a cerca de € 1.317,9 milhões), seguindo-se os montantes relativos aos saldos do subsistema de Acção Social cujo peso relativo no total do saldo final de execução orçamental ascende a 25,4% (aproximadamente € 631,2 milhões), a componente de Capitalização pesa 18,6% (cerca de € 462,7 milhões), o subsistema de Solidariedade 2,8% (cerca de € 69,9 milhões), enquanto o saldo do subsistema de Protecção Familiar apresenta-se, tal como no final de 2007, nulo.

Gráfico XII.5 – SS – Repartição do Saldo de Execução Orçamental



Fonte: CSS/2008

12.3.3.2 – Comparação de saldos entre documentos de prestação de contas

O quadro seguinte apresenta-se a concordância dos saldos iniciais e finais de execução orçamental, constantes do Mapa de fluxos de caixa (Mapa 7.3 do POCISSSS[1]) e os mesmos relativos aos saldos consolidados acumulados de execução orçamental evidenciados na conta consolidada de execução orçamental no ano 2008 (Mapa XXII da LEO[2]).

Quadro XII.16 – Saldo inicial e final consolidado de execução orçamental – 2008

(em euros)

1	Saldo inicial no MFC em 1.1.2008	2.521.468.214,05
2	Menos valia potencial de câmbio do IGFCSS	(4.330.440,02)
3	Operações de tesouraria	64.405.871,47
4	Saldo inicial de execução orçamental corrigido no MFC (1)+(2)-(3)	2.461.392.782,60
5	**Saldo consolidado de execução orçamental corrigido em 01.01.2008, na CCEO**	**2.461.392.782,60**

1	Saldo final no MFC em 31.12.2008	2.450.819.370,18
2	Operações de tesouraria	(30.873.781,81)
3	Saldo final de execução orçamental apurado através do MFC (1)-(2)	2.481.693.151,99
4	Saldo de execução orçamental para a gerência seguinte em 31/12/2008 (CCOE)	2.481.693.151,99
5	**Saldo consolidado de execução orçamental para a gerência seguinte, em 31.12.2008, apurado através dos Mapas X, XII e Saldos de gerências anteriores não integrados em 2008**	**2.481.693.151,99**

MFC - Mapa de Fluxos de Caixa

CCEO – Conta consolidada de execução orçamental (Mapa XXII)

Mapa X – Receitas da Segurança Social por Classificação Económica

Mapa XII – Despesas da Segurança Social por Classificação Económica

Fonte: CSS/2008

Como se pode observar os saldos iniciais e finais de execução orçamental destas duas peças contabilísticas são idênticos. Tal como vem sendo referido em Pareceres anteriores, o mapa de fluxos de caixa que integra a CSS de 2008 ainda não respeita o POCISSSS, dado que é agregado e não consolidado e não acolhe, na íntegra, o modelo preconizado pelo referido Plano, designadamente, a distinção entre receitas próprias e dotações do OE e despesas financiadas por receitas próprias e por dotações do OE, o que levou o Tribunal a formular uma recomendação no sentido do IGFSS providenciar pela sua elaboração de acordo com o modelo do POCISSSS. No entanto, esta recomendação ainda não foi acolhida.

[1] Mapa que reflecte todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria, evidenciando os correspondentes saldos (de gerência anterior e para a gerência seguinte) desagregados de acordo com a sua proveniência (execução orçamental e operações de tesouraria).

[2] Mapa que reflecte as receitas e despesas orçamentais da segurança social de acordo com os mapas X (receitas) e XII (despesas) da LEO e evidência os saldos consolidados acumulados de execução orçamental iniciais e finais.

No âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações expressas no Parecer de 2006[1], o Secretário de Estado da Segurança Social vem referir sobre o Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado *"(...) que o sistema de informação ainda não produz correctamente ao nível das operações de tesouraria. (...) Com efeito, não se encontra ainda em produtivo no SIF/SAP uma transacção que permita validar os movimentos de operações de tesouraria recíprocos, a serem eliminados conjuntamente com as operações orçamentais recíprocas por forma a obter-se um Mapa de Fluxos Consolidado"*.

Sobre o saldo do MFC o IGFSS informa que *"O saldo de operações de tesouraria do exercício de 2008 foi significativamente afectado por conta de transferências comunitárias da União Europeia (...)"*.

12.3.3.3 – Saldo de execução efectiva

O apuramento do saldo de execução efectiva global da Segurança Social resulta do diferencial entre o total das receitas efectivas (receitas totais, deduzidas da integração de saldos de gerências anteriores e dos Activos e Passivos Financeiros) cobradas no decurso de um determinado ano económico e o total das despesas efectivas (despesas totais, subtraídas dos Activos e Passivos Financeiros) pagas nesse mesmo ano.

Assim, o Saldo de Execução Efectiva Global do SSS, cujo cálculo resulta do somatório dos saldos parciais obtidos em cada uma das componentes do Sistema Previdencial e em cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, ascendeu, no final de 2008, a cerca de € 1.611,4 milhões[2].

[1] Recomendação 77 – PCGE/2006.

[2] Valor que pode ser apurado a partir do Quadro XII.15 (pág. 44) retirando ao Saldo final acumulado de execução orçamental (€ 2.481.693,2 milhares), o valor do Saldo do ano anterior ajustado (€ 2.461.392,8 milhares) e o valor dos Activos Financeiros – receitas menos despesas – no valor de €-1.591.068,3 milhares.

12.3.3.3.1 – Saldo da execução efectiva por subsistema e sistema de acção social

No Quadro XII.17 exibem-se os montantes dos Saldos de Execução Efectiva de cada uma das componentes do Sistema Previdencial e de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, bem como o respectivo Saldo de Execução Efectiva Global.

Quadro XII.17 – SS – Saldos de Execução Efectiva, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

(em milhares de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Receitas	Despesas	Saldo	Saldos utilizados de anos anteriores	Activos Financeiros	Saldo de Execução Efectiva 2007	Saldo de Execução Efectiva 2008	Δ Homóloga 2008/2007
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)-(4)-(5)-(6)	(8)=(7-6)/6* 100
Componente de Repartição	14.317.097,2	13.197.593,8	1.119.503,3	658.463,3	(95.532,6)	(135.270,0)	556.572,6	511,5%
Componente de Capitalização	6.515.163,7	6.667.215,9	(152.052,2)	579.273,2	(1.495.535,7)	386.027,7	764.210,3	98,0%
Total Sistema Previdencial	**20.832.260,8**	**19.864.809,7**	**967.451,1**	**1.237.736,6**	**(1.591.068,3)**	**250.757,7**	**1.320.782,8**	**426,7%**
Subsistema de Solidariedade	4.390.299,0	4.053.380,3	336.918,7	101.098,9	0,0	88.291,6	235.819,8	167,1%
Subsistema de Protecção Familiar	1.253.952,0	1.305.344,3	(51.392,3)	0,0	0,0	655.981,5	(51.392,3)	(107,8%)
Subsistema de Acção Social	1.719.842,3	1.577.644,4	142.197,9	36.039,5	0,0	176.722,6	106.158,4	(39,9%)
Total Sistema Protecção Social e Cidadania	**7.364.093,2**	**6.936.368,9**	**427.724,3**	**137.138,4**	**0,0**	**920.995,7**	**290.585,8**	**(68,4%)**
Totais	**28.196.354,0**	**26.801.178,7**	**1.395.175,4**	**1.374.875,0**	**(1.591.068,3)**	**1.171.753,4**	**1.611.368,7**	**37,5%**

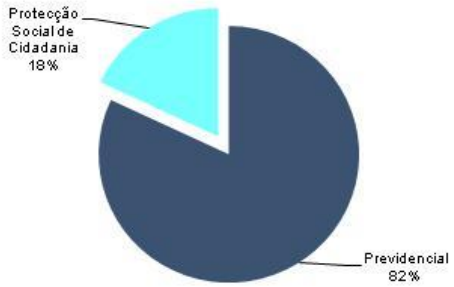
Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

Da leitura e análise do quadro anterior, retiram-se as seguintes conclusões:

- O valor do Saldo Global de Execução Efectiva do SSS totaliza, no final do exercício económico de 2008, cerca de € 1.611,4 milhões, reflectindo, comparativamente a 2007, um acréscimo relativo de 37,5%, a que corresponde um aumento, em valor absoluto, de cerca de € 439,6 milhões. A tendência evidenciada pelo Saldo Global tem-se registado desde 2004, apresentando variações homólogas positivas de 2,3% em 2004/2005, 164,4% em 2005/2006 e 48,8% no período seguinte.
- O gráfico seguinte mostra a contribuição do saldo de cada um dos Sistemas da Segurança Social na composição do Saldo Global de Execução Efectiva[1] apurado em 2008:

[1] No apuramento deste saldo, para além de se expurgarem os montantes relativos aos saldos de gerências anteriores e valores dos activos e passivos financeiros, não se tem em consideração as transferências internas entre subsistemas.

Gráfico XII.6 – SS – Peso relativo do Saldo de cada Sistema da Segurança Social



Como se constata pela observação da imagem gráfica anterior, da globalidade do valor do Saldo de Execução Efectiva apurado em 2008, cerca de 82,0% foi gerado pelo Sistema Previdencial e os restantes 18,0% pelo Sistema de Protecção Social de Cidadania. Se analisadas as suas partes, verifica-se que, relativamente ao primeiro dos Sistemas referidos, a componente Repartição representou 34,5% do volume total do saldo, enquanto a componente Capitalização configurou cerca de 47,5%, já no que concerne ao segundo, o subsistema Solidariedade pesou 14,6% na totalidade do saldo apurado, o subsistema de Acção Social significou 6,6% e, finalmente, o subsistema Protecção Familiar contribuiu negativamente em cerca de 3,2%, uma vez que apresentou um saldo deficitário na ordem dos € 51,4 milhões;

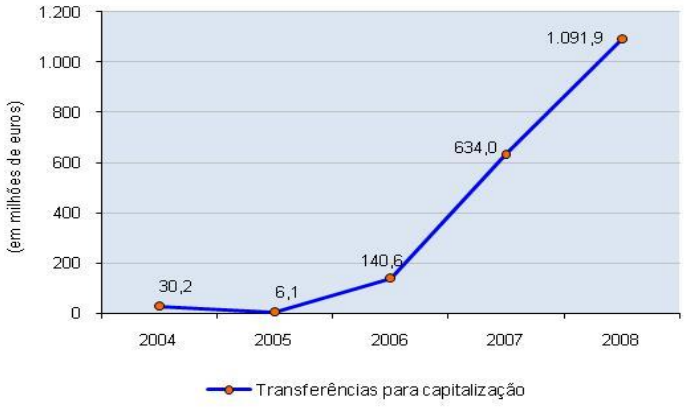
- Entre 2004 e 2007 as receitas efectivas geradas no ano pela componente Repartição[1] foram insuficientes para cobrir as despesas efectivas desse mesmo ano, o que, em consequência, gerou Saldos de Execução Efectiva negativos (€ 235,7 milhões em 2004, € 351,9 milhões em 2005, € 287,5 milhões em 2006 e € 135,3 milhões em 2007). O ano de 2008 vem inverter essa tendência registando-se nesta componente do sistema Previdencial, pela primeira vez em cinco anos, um saldo de execução efectiva positivo de, aproximadamente, € 556,6 milhões, o que face ao registado no ano anterior revela um crescimento na ordem dos 511,5%;

- No que respeita à componente de Capitalização, apresenta, no final de 2008, um Saldo de Execução Efectiva de cerca de € 764,2 milhões, revelando um acréscimo homólogo de 98,0%. Ainda no que respeita a esta componente do Sistema Previdencial, o gráfico seguinte expõe os valores transferidos para capitalização entre 2004 e 2008, ao abrigo do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro[2], evidenciando a sua evolução no decurso desses cinco anos:

[1] Então designado Subsistema Previdencial Repartição.

[2] Cfr. complementarmente, artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (anterior LBSS). Relativamente a esta matéria deve, ainda, ter-se em atenção o previsto nas Leis do Orçamento do Estado para cada um dos anos em análise. No que concerne a 2008 cfr. artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

Gráfico XII.7 – SS – Valores transferidos para Capitalização



Depois de anos (2004 e 2005) em que foram bem patentes as dificuldades financeiras verificadas no Sistema Previdencial, designadamente da sua componente de Repartição, que obrigaram a uma contenção nas transferências para Capitalização, em 2006 esta tendência alterou-se, sendo transferidos para o FEFSS, sensivelmente, € 140,6 milhões, cifrando-se, em 2007, em cerca de € 634,0 milhões. Em 2008 o valor das transferências atingiu cerca de € 1.091,9 milhões desagregando-se da seguinte forma: € 477,2 milhões ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e, complementarmente, do n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, relativas à *"(...) parcela até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"*; € 601,0 milhões provenientes de Saldos anuais da componente Repartição do Sistema Previdencial; cerca de € 1,1 milhão relativos a alienação de imóveis de exercícios anteriores[1] e cerca de € 12,6 milhões referentes a alienação de imóveis do ano de 2008;

- Se analisados de forma agregada os saldos relativos às componentes do Sistema Previdencial (Repartição e Capitalização), apura-se um valor de cerca de € 1.320,8 milhões (cerca de € 556,7 milhões relativo à componente de Repartição – registando um acréscimo de cerca de € 691,8 milhões face a 2007 – e, aproximadamente, € 764,2 milhões referente à parcela gerida em regime de Capitalização – observando um crescimento absoluto de cerca de € 378,2 milhões em relação a 2007), o que constitui, em termos homólogos, uma melhoria de 426,7% face ao saldo apurado neste Sistema no ano anterior (cerca de € 250,8 milhões). O crescimento avultado do saldo do Sistema Previdencial, resulta do facto das receitas efectivas das duas componentes que o integram, terem registado um crescimento homólogo de cerca de 24,4%, enquanto o crescimento das suas despesas efectivas foi mais moderado, ficando-se pelos 15,5%;

- O Saldo de Execução Efectiva do subsistema Solidariedade apresenta uma variação homóloga na ordem dos 167,1%, reflectindo um crescimento absoluto de cerca de € 147,5 milhões, atingindo, assim, cerca de € 235,8 milhões no final de 2008;

- O subsistema de Protecção Familiar apresenta, no final de 2008, o único saldo negativo do universo aqui analisado, cerca de € 51,4 milhões, observando-se, por outro lado, a maior variação homóloga negativa, 107,8%;

[1] Este valor respeita ao produto de alienação de imóveis registado no IGFSS entre os dias 21 e 31 de Dezembro de 2007.

- Finalmente, o subsistema de Acção Social apresenta, em 2008, um Saldo de Execução Efectiva de cerca de € 106,2 milhões, montante que, face ao saldo registado em 2007, na ordem dos € 176,7 milhões, significa um crescimento homólogo negativo de quase 40%.

12.3.4.3.2 – Evolução do saldo de execução efectiva global no último triénio

No gráfico subsequente consta a evolução registada pelos Saldos de Execução Efectiva Global da Segurança Social, apurados no encerramento dos exercícios económicos dos últimos três anos. Da análise dos montantes aí inscritos constata-se a ocorrência de um crescimento acentuado do saldo de 2005 para 2006, na ordem dos 164,4% (acréscimo absoluto de cerca de € 489,6 milhões), tendo esta grandeza, no período seguinte, apresentado novo incremento de cerca de 48,8%, traduzido num aumento em valor absoluto de cerca de € 384,4 milhões, por último, de 2007 para 2008, verificou-se um incremento de 37,5% que representou um acréscimo no saldo de cerca de € 439,6 milhões.

Gráfico XII.8 – Evolução dos Saldos de Execução Efectiva da Segurança Social



O crescimento verificado no saldo de execução efectiva pode encontrar explicações nos seguintes factos:

- Num aumento das receitas da Segurança Social provocadas:
  - Por, no que respeita às contribuições e quotizações, a partir de 1 de Janeiro de 2006, terem passado a estar abrangidos pela Segurança Social (e não pela Caixa Geral de Aposentações) os novos funcionários públicos e também por um aumento da eficácia do sistema ao nível da cobrança;
  - Por um maior esforço financeiro do Estado, dado que as transferências do OE subiram face ao ano anterior 8,0%, a que há ainda a acrescer as receitas do IVA que registaram, no mesmo período, um incremento de 5,1%.
- Numa diminuição das despesas da Segurança Social provocadas pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões, quer quanto a grande parte das prestações, sendo de salientar a quebra verificada nas despesas com os subsídios de desemprego e de doença.

12.3.4 – Financiamento

As regras relativas ao financiamento do SSS encontram-se consubstanciadas no capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro[1], tendo, posteriormente, sido regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, onde ficou estabelecido o quadro genérico do financiamento do sistema da Segurança Social, entrando este modelo em vigor, como já anteriormente referido, em 1 de Janeiro de 2008.

A mudança legislativa levada a cabo em sede de financiamento do SSS teve como finalidade, segundo o preâmbulo do supracitado Decreto-Lei, *"(...) tornar mais transparente e rigorosa a gestão financeira do sistema, pela delimitação precisa das responsabilidades em matéria de financiamento que devem caber, por um lado, ao Estado nas transferências realizadas para a área não contributiva da segurança social e, por outro, aos trabalhadores e entidades empregadoras que, através do pagamento de contribuições sociais, suportam os encargos com o sector contributivo."*, acrescentando mais à frente que ficam, desta forma, estabelecidas *"(...)* **duas formas de financiamento***: uma primeira, do sistema de protecção social de cidadania, através de transferências do Orçamento do Estado e da consignação de receitas fiscais; outra, do sistema previdencial, através das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras."*.

Assim, e de forma esquemática, a tabela seguinte apresenta a origem das fontes de receita de cada um dos Sistemas da Segurança Social e respectivos subsistemas/componentes:

[1] Cfr. artigos 87.º a 93.º.

Sistema de Segurança Social		Receitas
Sistemas	**Subsistema/Componentes**	
Protecção Social de Cidadania	**Protecção Familiar; Solidariedade; Acção Social**	– Transferências do Estado; – Receitas do IVA consignadas[1]; – Outras receitas fiscais legalmente consignadas; – Transferências de outras entidades ou fundos públicos ou privados; – Transferências ao abrigo de fundos comunitários e de programas da UE; – Receitas de jogos sociais[2]; – Produto de comparticipações previstas em lei ou regulamentos; – Transferências de organismos estrangeiros; – Produtos de sanções pecuniárias aplicáveis no Sistema; – Outras previstas legalmente.
Previdencial	**Repartição**	– Quotizações e contribuições; – Receitas provenientes de entidades ou fundos públicos associados a políticas activas de emprego e formação profissional; – FSE e respectiva contrapartida nacional do OE; – Rendimentos da rendibilização dos excedentes de tesouraria; – Transferências do Sistema de Protecção Social de Cidadania; – Produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do Sistema; – Contracção de empréstimos; – Outras receitas legalmente previstas; – Transferências do OE e do FEFSS quando a situação financeira do Sistema o justifique.
	Capitalização	– Parcela entre 2 e 4 pontos percentuais dos 11 pontos percentuais correspondentes às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; – Alienação do património do Sistema de Segurança Social; – Rendimentos do património próprio e do património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização; – Ganhos das aplicações financeiras geridas em capitalização; – Excedentes anuais do Sistema de Segurança Social, excepto os decorrentes de programas financiados pela UE; – Produto de eventuais excedentes de execução do OE; – Outras fontes previstas na Lei.

São ainda de referir outros aspectos semelhantes aos esquemas que vigoravam anteriormente, designadamente:

- A parcela entre 2 e 4 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem reverte para o FEFSS até que *"aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos"*[3], excepto se *"a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem"*[4];

- *"Os saldos anuais do sistema previdencial (...)"* integram o FEFSS, sendo geridos em regime de capitalização[5]. Por outro lado, a alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, identifica como receita a integrar o FEFSS os "Excedentes anuais do sistema de segurança social excepto aqueles que decorram de programas financiados por transferências comunitárias";

[1] Receita consignada à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar.

[2] Receita consignada a despesas na área da Acção Social.

[3] Cfr. n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007 e alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

[4] Cfr. n.º 3 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007 e n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

[5] Cfr. n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007.

- *"(...) a contrapartida nacional das despesas financiadas, no âmbito do Fundo Social Europeu, é suportada pelo Orçamento do Estado"*[1]. As transferências do FSE estão agora orientadas para o financiamento do Sistema Previdencial[2];

- "As prestações substitutivas dos rendimentos de actividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e, bem assim as políticas activas de emprego e formação profissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras"[3];

- *"As despesas de administração e outras despesas comuns do sistema, qualquer que seja a sua natureza, são financiadas através das fontes correspondentes aos sistemas de protecção social de cidadania e previdencial, na proporção dos respectivos encargos."*[4], ficando, no entanto, "(…) salvaguardadas as receitas dos jogos sociais, as quais são consignadas à realização de programas na área da acção social"[5]. Por outro lado, *"(...) as despesas de administração, associadas a encargos com juros de linhas de crédito, decorrentes da implementação do Quadro de referência estratégico nacional (QREN) são ainda suportadas pelo OE."*[6];

- *"As receitas de jogos sociais, consignadas a despesas na área da acção social nos termos da legislação aplicável"*[7] constituem uma receita do Sistema de Protecção Social de Cidadania[8];

- *"O produto de eventuais excedentes de execução do Orçamento do Estado de cada ano"* constitui receita do Sistema Previdencial Capitalização, integrando o FEFSS[9].

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2008[10] estabelece, relativamente à Segurança Social – Capítulo V – um conjunto de normas específicas, que em matéria de financiamento, devem ser consideradas:

- No que respeita à adequação das formas de financiamento da Segurança Social às modalidades de protecção, é estabelecido, no artigo 30.º da supracitada Lei, que *"o financiamento das despesas decorrentes da protecção garantida no âmbito do sistema de segurança social efectua-se de acordo com os princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação selectiva estabelecidos na lei de bases da segurança social"*;

- Na mesma Lei, o artigo 31.º determina a transferência para a Segurança Social dos saldos de gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional, constituindo receita do respectivo orçamento, podendo, no entanto, ser mantidos no referido Instituto os saldos *"que resultem de*

[1] Cfr. n.º 3 do artigo 90.º da Lei n.º 4/2007.

[2] Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 367/2007. Anteriormente estavam orientadas para o subsistema de protecção familiar, no que se refere às políticas activas de emprego e formação profissional, cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-lei n.º 331/2001.

[3] Cfr. n.º 2 do artigo 90.º da lei n.º 4/2007.

[4] Cfr. n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

[5] Cfr. n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

[6] Cfr. n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

[7] Cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

[8] Anteriormente, a alínea c) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, atribuía as receitas de jogos sociais ao financiamento do, então, Sistema de Acção Social.

[9] Cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007. O Decreto-Lei n.º 331/2001 já previa, na alínea d) do artigo 11.º, que fossem destinados ao subsistema Previdencial eventuais excedentes da execução do OE, com o objectivo de corrigir o "*(...) subfinanciamento por incumprimento da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto*".

[10] Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

receitas provenientes da execução de programas co-financiados maioritariamente pelo Fundo Social Europeu";

- As transferências para capitalização são constituídas, de acordo com o disposto no artigo 32.º da LOE[1] por *"uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"* e pelos *"saldos anuais do subsistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património"*;

- O artigo 33.º estabelece que fica o *"Governo autorizado, através do ministro responsável pelas áreas do trabalho e da solidariedade social, com faculdade de delegação, a proceder à anulação de créditos detidos pelo IGFSS, I.P., quando se verifique carecerem os mesmos de justificação ou estarem insuficientemente documentados ou quando a sua irrecuperabilidade decorra da inexistência de bens penhoráveis do devedor"*.

As normas relativas ao financiamento da Segurança Social encontram-se dispersas por diversos diplomas: **Lei de Bases da Segurança Social** (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro), no que respeita às formas de financiamento; **Lei do Enquadramento Orçamental** (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), no que toca, especificamente, à forma como se deve proceder na execução do respectivo orçamento; **Lei do Orçamento**, na medida em que autoriza o Governo a pôr em prática as suas opções políticas para cada ano em concreto; e, finalmente, no **Decreto-Lei onde se estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social** (Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro).

Da análise e interpretação do preceituado pelos diplomas atrás elencados que, sublinhe-se, são três Leis de valor reforçado e um Decreto-Lei específico que procede à regulamentação de um capítulo (Financiamento) da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), resultam inúmeras incongruências, existindo normas cuja letra e alcance parecem ambíguas e/ou conflituantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e não constantes da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), e da Lei do Orçamento (LO) – Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro –, de que se apontam, a título meramente exemplificativo os "Os excedentes anuais do sistema de segurança social"[2].

Quanto às formas de financiamento de cada uma das componentes do Sistema Previdencial e de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania realizou-se uma análise no sentido de se aferir do cumprimento do disposto Capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e na LOE para 2008, tendo-se, em termos genéricos, **concluído que foram cumpridas as disposições legais inclusas nos citados diplomas**, com excepção da afectação das receitas fiscais consignadas. Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, as receitas do IVA resultantes da aplicação da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, são consignadas à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, referindo ainda aquele artigo que os montantes são afectos anualmente à segurança social e que a satisfação dos encargos daqueles dois subsistemas é garantida pelas receitas consignadas atrás mencionadas e no remanescente por transferências do Orçamento do Estado. Esta disposição legal não estabelece, contudo, a forma de afectação a cada subsistema das referidas receitas. De acordo com os mapas legais do ano de 2008,

[1] Conjugado com os n.os 1 e 3 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

[2] A receita em causa, com a extensão prevista na alínea e) do art. 17º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro não tem correspondência nos artigos 28º da LEO e 32º da LO/2008, que apenas prevêem as transferências para capitalização dos excedentes do Sistema Previdencial e não a totalidade dos excedentes do Sistema de Segurança Social.

toda a receita com origem no IVA[1], foi afecta ao subsistema de Protecção Familiar, **não se verificando assim o total cumprimento do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007,** dado que aquela disposição legal atribui a mencionada receita ao subsistema Solidariedade e ao subsistema de Protecção Familiar.

Em sede de contraditório, o Conselho Directivo do IGFSS alega que:

> *"O Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, veio clarificar as regras de afectação de recursos às modalidades de protecção social, no estrito respeito pela adequação selectiva. Assim sendo, foram estabelecidas duas formas de financiamento: uma primeira do sistema de protecção social de cidadania, através de transferências do Orçamento do Estado e da consignação de receitas fiscais; e, uma outra, do sistema previdencial, através de quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras. Este dualismo vem concretizar o princípio da adequação selectiva que consiste precisamente na determinação das fontes de financiamento e na afectação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social e com as situações e medidas especiais, designadamente as relacionadas com políticas activas de emprego e formação profissional (...). O objectivo último subjacente a esta medida prendeu-se com a necessidade de se estabelecer que as despesas com prestações que tenham especial vocação redistributiva - o caso das prestações familiares -, pela sua integração no sistema de protecção social de cidadania, fossem financiadas, em exclusivo, por transferências do Orçamento do Estado e deixassem de ser, como sucedia, financiadas também por contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras. Ora, este é um dos princípios enformadores da elaboração e gestão do Orçamento da Segurança Social. Assim sendo, ao analisarmos o art. 8.º do citado Decreto-Lei n.º 367/2007, constatamos que não existe uma regra definida de consignação da despesa realizada, aos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, cabendo apenas ao intérprete, com recurso ao princípio referido, definir aquela que lhe parece ser a melhor actuação nas matérias. Em nenhum momento é dito na lei em vigor, que a distribuição das receitas do IVA deverá ser imputada a cada subsistema em função do valor das prestações sociais ou da totalidade dos encargos suportados por cada subsistema, e entender-se nesse sentido será ir para além do que pretendeu o legislador que apenas quis assegurar a concretização da adequação selectiva".*

Acrescenta, ainda, que:

> *"A actuação da Segurança Social, tem vindo a pautar-se pelo estrito cumprimento desse princípio, na medida em que aquelas receitas são sempre atribuídas aos subsistemas de solidariedade e de protecção social ainda que, ab initio, se encontrem inscritas num dos subsistemas dos mapas orçamentais aprovados na Assembleia da República. Porém, nada obsta a que no âmbito da execução do Orçamento da Segurança Social se proponham alterações aos mapas derivados (mapas que apresentam todas ou parte das receitas e despesas inscritas nos mapas de base de acordo com outras especificações ou formas complementares de classificação) que, não sendo vinculativos para o Governo, podem ser alterados – como tem vindo a verificar-se. Assim, as receitas do IVA são afectas a um dos subsistemas fazendo as transferências para o outro, quando se venha a revelar necessário, desde que sejam utilizadas estritamente nos referidos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, seguindo o entendimento de que em momento algum o legislador pretendeu impor uma determinada solução. Desta feita, nenhum reparo merece a actuação no sentido de afectar toda a receita ao IVA ao subsistema de protecção familiar e, muito menos, haver-se por incumprido o citado art. 8.º do diploma regulador da Lei de bases, por*

[1] Receitas consignadas à segurança social nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro (€ 691,9 milhões), e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho (€ 491,9 milhões).

na sua previsão legal se encontrarem vertidos quaisquer critérios de afectação obrigatória a um, ou a outro, dos dois subsistemas nele previstos.".

Face ao alegado cumpre referir o seguinte:

1. Como foi mencionado na análise do financiamento do Sistema de Segurança Social as disposições legais actualmente em vigor contêm várias incongruências que implicam dificuldades na aplicação prática das mesmas. Assim, o Decreto-Lei n.º 367/2007, não identifica totalmente as receitas a afectar a cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania (Solidariedade, Protecção Familiar e Acção Social). Ora, este facto causa dificuldades, uma vez que a Lei de Enquadramento Orçamental prevê que sejam elaborados "Mapas de receitas por subsistemas por classificação económica" e "Mapas de despesas por subsistema por classificação económica", devendo, portanto, ser elaborados, designadamente, os mapas de receita para cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.

2. Contudo, nos artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, são feitas consignações de determinadas receitas a cada um dos subsistemas. Assim, a alínea f) do n.º 1 do artigo 7.º dispõe que as receitas dos jogos sociais são consignados à Acção Social e o artigo 8.º vem estabelecer que as receitas fiscais estão consignadas à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar.

3. Não poderá, pois, restar qualquer dúvida sobre a necessidade de imputar a cada subsistema a receita que legalmente lhe foi consignada, quer de forma exclusiva quer a par de outro subsistema[1]. E, definindo a lei a consignação originária das receitas fiscais a dois dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, não se vislumbra motivo para que, no que ao subsistema de Solidariedade respeita, tal consignação apenas venha a operar, em segunda via, através de transferências do subsistema de protecção familiar, eventualmente desnecessárias em função da devida e legal imputação originária da receita fiscal consignada.

4. Por último, note-se que o Decreto-Lei n.º 367/2007, não prevê quaisquer transferências entre os subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, mas tão só do Sistema de Protecção Social de Cidadania para o Sistema Previdencial – Repartição, pelo que as modificações orçamentais a realizar nos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania devem seguir o referido no n.º 3 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, para a despesa e, consequentemente, para a receita.

[1] E não apenas para um subsistema, como sucedia com a anterior lei de financiamento (Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro) que apenas consignava as receitas fiscais ao subsistema de Protecção Familiar e Politicas Activas de Emprego e Formação Profissional.

12.4 –Balanço e demonstração de resultados

A Conta Consolidada da Segurança Social resulta do processo de consolidação das demonstrações financeiras anuais do conjunto das instituições que integram o OSS, tendo por base, primordialmente, o método de consolidação integral. O perímetro de consolidação corresponde ao sistema Público da Segurança Social.

12.4.1 – Processo de consolidação patrimonial

As demonstrações financeiras publicadas na Conta Consolidada da Segurança Social são elaboradas, em termos patrimoniais, de acordo com o POCISSSS, como decorre dos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, continuando, contudo, por regulamentar a matéria específica da consolidação de contas do sistema de segurança social, uma vez que ainda não foi aprovada a portaria conjunta a que se refere o n.º 1 do artigo 5º do supra identificado Decreto-Lei. Tal facto é relatado no ponto II, nota 5, do anexo às Demonstrações Financeiras consolidadas, referindo o IGFSS que, na sua ausência, utiliza as *"Normas constantes do POCP, do POC, as Directrizes contabilísticas emanadas pela CNCAP e as NIC (...) – com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado."* Informa ainda o Instituto que, após a aprovação do POCISSSS, *"(...) foi remetido à CNCAP projecto das normas de consolidação de contas do sistema de solidariedade e segurança social. No ano de 2009, a solicitação do Ministro das Finanças – DGO, o IGFSS vai ter representação num grupo de trabalho, no âmbito do qual, serão estudadas as normas de consolidação de contas do sector público incluindo necessariamente a SS"*.

Para a elaboração das demonstrações financeiras das entidades que integram o perímetro de consolidação é, em regra, utilizado o Sistema de Informação Financeira, que assenta no sistema aplicacional SAP R/3. Constituem excepções a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e o IGFCSS[1], que não utilizam tal Sistema.

Deve ainda mencionar-se que as demonstrações financeiras utilizadas para efeitos de consolidação foram elaboradas manualmente pelo ISS, pelo DAISS, pelo IGFSS, pela RAA, pela CPAF – Jornalistas , CAF dos Empregados Bancários e pela CPP TLP, tendo em conta que a SS aplica, desde 2007, a IASB-1 – "Apresentação de Demonstrações Financeiras", que define que as dívidas de terceiros devem ser inscritas no Balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo[2], classificação não prevista no Balanço em sede de SIF/SAP.

Para efeitos de elaboração das Demonstrações Financeiras consolidadas, foi estabelecido como termo do prazo de remessa da informação pertinente ao IGFSS o dia 27/03/2009. O referido prazo foi, no entanto, incumprido pela generalidade das instituições de segurança social, à excepção do ISS, do DAISS e da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi[3].

[1] O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social não utiliza a aplicação SIF para a elaboração das suas contas atendendo à especificidade da sua actividade, não se encontrando, igualmente, desenvolvida a plataforma que permita a integração no SIF dos dados residentes no seu sistema informático. Esta entidade utiliza, na área da contabilidade, um software específico, o GIN, o qual, suportado numa base de dados Oracle, se encontra integrado com o software de gestão Trader, vocacionado para a especificidade da sua actividade.

[2] Tendo em conta a antiguidade (grau de realização) das dívidas a receber.

[3] Com efeito, as datas de recepção, no IGFSS, das demonstrações financeiras, para efeitos de consolidação, variaram entre 20 de Fevereiro e 22 de Maio de 2009.

Embora o sistema aplicacional SIF[1], utilizado pela SS, contenha um módulo de consolidação (EC-ES – Consolidação financeira), o processo de consolidação da CSS de 2008 ainda decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, com recurso à folha de cálculo Excel, não obstante o empenho do IGFSS na utilização daquele, conforme resulta da nota 39.5 do Anexo às DF consolidadas: *"(...) verificaram-se situações de incongruência entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação, conduzindo ao adiamento na utilização desta ferramenta do SIF/SAP."*.

A consolidação patrimonial das demonstrações financeiras das entidades constantes do perímetro, enunciadas no ponto 12.2 do presente Parecer, processou-se, como decorre dos elementos constantes do dossier de consolidação, através das seguintes fases:

- Utilização do método de consolidação integral para a generalidade das entidades, que serviu de base ao processo de consolidação patrimonial agregadas a 100%, à excepção das seguintes:
  - Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, por consolidar parcialmente[2];
  - Farmácia anexa à "Cimentos " – Federação das Caixas de Previdência, à qual se aplicou o método de equivalência patrimonial, método este cuja aplicação não se revela correcta, como adiante se avaliará.
- Realização de operações de agregação das demonstrações financeiras;
- Execução de ajustamentos, materializados através de verbetes, com vista à normalização dos procedimentos e homogeneização dos princípios contabilísticos constantes do POCISSSS;
- Operações de consolidação de eliminação de dívidas activas e passivas e de operações recíprocas;
- Operações de controlo;
- Elaboração das demonstrações financeiras consolidadas.

Enunciam-se, em seguida, os aspectos mais relevantes do processo que conduziu à consolidação das Demonstrações Financeiras de 2008, analisados com maior detalhe na Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008, actualmente em curso, bem como o seu impacto contabilístico.

Métodos de consolidação adoptados

No que respeita a esta matéria, refere-se que a elaboração da conta consolidada da Segurança Social se processou de acordo com a técnica em cascata, realizando-se a dois níveis, o primeiro no Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores (CGFSS-RAA), que consolida as entidades dele dependentes e o segundo referente à consolidação das contas desta

[1] O sistema SIF é composto pelos seguintes módulos que se encontram integrados, permitindo uma gestão efectiva dos processos contabilísticos-financeiros: IS-PS – Controlo e gestão orçamental; FI – Contabilidade geral; CO – Contabilidade analítica; MM – Gestão de compras, materiais e bens armazenáveis; AA – Gestão de imobilizado; TR e TR-LO – Gestão de tesouraria; EC-CS – Consolidação orçamental; IPSS – Gestão das IPSS; IS-RE – Gestão imobiliária.

[2] Apenas foram consideradas as contas com a atribuição e pagamento das prestações de desemprego e social de desemprego que constituem encargo da Segurança Social.

entidade com as contas das restantes entidades do perímetro, consolidando numa entidade designada por IGFSS/OSS.

As subentidades do ISS, por não disporem de autonomia económica e financeira, não elaboram demonstrações financeiras próprias, constituindo apenas simples centros de custo, pelo que as suas contas estão naturalmente integradas nas Demonstrações Financeiras do Instituto, não obstante ainda existirem "empresas" autónomas na aplicação SIF para registo de movimentos contabilísticos relacionados com a Acção Social[1].

Regista-se ainda que a Farmácia anexa à Cimentos – Federação das Caixas de Previdência, consolida pelo método da equivalência patrimonial. A utilização deste método é justificada pelo IGFSS com o facto de a *"actividade ser de tal modo diferente que a sua inclusão nas demonstrações financeiras consolidadas seria incompatível com o objectivo da imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados (....)"*.

Ora, das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, resulta que os motivos apresentados de *"impactos negativos nas contas consolidadas decorrentes do exercício de actividades muito diferentes"* deixaram de relevar para efeitos de exclusão do perímetro de consolidação e da não adopção do método integral, para as entidades subordinadas ao Plano Oficial da Contabilidade. Assim, na ausência da definição de normas de consolidação específicas para as entidades que adoptam o POCISSSS, devem ser acolhidas supletivamente as disposições do POC ou, quando não definidas neste, as das Normas Internacionais de Contabilidade, as quais não dispensam do perímetro, nem subordinam à adopção do método de equivalência patrimonial as entidades com *"actividades de tal modo diferentes (....)"*, sendo apenas relevante para a escolha do método a adoptar o poder de controlo sobre a entidade e não a natureza das suas actividades. Assim, sendo quanto à farmácia propriedade integral da Cimentos – Federação das Caixas de Previdência, não há razão para que o método de consolidação a utilizar não seja o método de consolidação integral.

Operações de agregação

O cumprimento do princípio geral de que o Balanço e a Demonstração de Resultados[2] consolidados devem apresentar, respectivamente, o património e a situação financeira e os resultados das instituições financiadas pelo OSS e que articulam com o IGFSS como se se tratasse de uma única entidade, conduziu a que os resultados da integração global[3] em 2008 se encontrem vertidos na entidade contabilística consolidante designada por IGFSS/OSS.

Em consequência do método de integração global, as contas foram agregadas a 100%, salvo nos casos supra indicados da CPPCP da Rádio Marconi e da Farmácia da Cimentos – FCP.

Dos testes realizados para a validação do processo de acumulação das contas das entidades do perímetro de consolidação, resultou a existência de divergências entre a soma das contas individuais aprovadas pelas entidades e remetidas ao TC e o agregado das mesmas para efeitos de consolidação,

[1] Em 2008, realizou-se um processo de centralização de registos contabilísticos dos serviços do ISS numa só "empresa" do SIF, com excepção dos movimentos relacionados com acção social, cuja contabilização ainda foi efectuada no SIF em "empresas" autónomas.

[2] Demonstração de Resultados Líquidos, Demonstração de Resultados Financeiros e Demonstração de Resultados Extraordinários.

[3] Com excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi cuja consolidação parcial integra, apenas, as contas que movimentam encargos da segurança social decorrentes da atribuição e pagamento das prestações de desemprego.

no que concerne à decomposição dos saldos entre as dívidas de terceiros a curto e as dívidas de terceiros a médio e longo prazos[1], tal como se apresenta no quadro seguinte:

(em euros)

Dívidas de terceiros	Balanço agregado pelo TC	Balanço agregado pelo IGFSS	Diferenças
Dívidas de terceiros M/L prazo			
2811+2821 - Empréstimos concedidos	0,00	0,00	0,00
211 - Clientes c/c	0,00	0,00	0,00
212 - Contribuintes c/c	0,00	0,00	0,00
213 - Utentes c/c	0,00	0,00	0,00
214 - Clientes, Contrib. e utentes - Títulos	0,00	718.102,65	(718.102,65)
218 - Clientes, Contrib. e utentes de cobrança duvidosa	3.095.352.807,53	3.097.661.076,70	(2.308.269,17)
Provisões/reajustamento	**(2.963.159.509,24)**	**(2.965.117.197,13)**	**1.957.687,89**
251 - Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00
229 - Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00
2619 - Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00
24 - Estado e outros entes públicos	0,00	0,00	0,00
265 - Prestações sociais a repor	3.573.868,38	378.165.541,52	(374.591.673,14)
Provisões/reajustamento	**(2.686.388,16)**	**(279.944.711,35)**	**277.258.323,19**
262+263+267+268 - Outros devedores	415.761.978,33	418.809.672,00	(3.047.693,67)
Provisões/reajustamento	(177.118.956,76)	(179.336.477,01)	2.217.520,25
Subtotal	**371.723.800,08**	**470.956.007,38**	**(99.232.207,30)**
Dívidas de terceiros - Curto prazo			
2811+2821 - Empréstimos concedidos	11.875,07	11.875,07	0,00
211 - Clientes c/c	38.060,53	38.060,53	0,00
212 - Contribuintes c/c	476.672.271,92	476.672.271,92	0,00
213 - Utentes c/c	380.225,29	380.225,29	0,00
214 - Clientes, Contrib. e utentes - Títulos	718.102,65	0,00	718.102,65
218 - Clientes, Contrib. e utentes de cobrança duvidosa	167.695.567,25	165.387.298,08	2.308.269,171
Provisões/reajustamento	**(42.450.680,58)**	**(41.342.293,35)**	**(1.108.387,23)**
251 - Devedores pela execução do orçamento	494.537,09	494.537,09	0,00
229 - Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00
2619 - Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00
24 - Estado e outros entes públicos	2.893,10	2.893,10	0,00
265 - Prestações sociais a repor	483.035.124,51	108.443.451,37	374.591.673,14
Provisões/reajustamento	**(291.975.148,15)**	**(15.102.791,92)**	**(276.872.356,23)**
262+263+267+268 - Outros devedores	1.077.014.192,86	1.073.966.499,19	3.047.693,67
Provisões/reajustamento	(115.449.028,99)	(111.996.241,12)	(3.452.787,87)
Subtotal	**1.756.187.992,55**	**1.656.955.785,25**	**99.232.207,30**
Total geral	**2.127.911.792,63**	**2.127.911.792,63**	**0,00**

Fonte: Dossier de consolidação da CSS de 2008 e informação do IGFSS

[1] Com excepção do ISS todas as outras instituições apresentaram ao Tribunal em sede de prestação de contas um Balanço em que as dívidas de terceiros são classificadas de Longo e médio prazo e de curto prazo.

Mais se evidencia que existem outras divergências, que põem em causa as demonstrações financeiras utilizadas na consolidação. Assim, o valor das provisões constituídas foi totalmente ajustado não correspondendo o montante do agregado através dos documentos apresentados ao TC com o montante agregado pelo IGFSS, conforme se demonstra no quadro seguinte:

(em euros)

Elementos patrimoniais	IGFSS – CSS - Agregada		TC - CSS - Agregada		Diferença	
	Activo bruto	Provisões	Activo bruto	Provisões	Activo bruto	Provisões
Dívidas de terceiros – M/LP e CP						
218 - Clientes, contrib. e ut. cobr. duvidosa	3.263.048.374,78	3.006.459.490,48	3.263.048.374,78	3.005.610.189,82	0,00	849.300,66
265 - Prestações sociais a repor	486.608.992,89	296.307.019,54	486.608.992,89	295.921.052,58	0,00	385.966,96
262+263+267+268 - Outros devedores	1.492.776.171,19	290.073.201,86	1.492.776.171,19	291.308.469,48	0,00	(1.235.267,62)
Total	**5.242.433.538,86**	**3.592.839.711,88**	**5.242.433.538,86**	**3.592.839.711,88**	**0,00**	**0,00**

Fonte: Balanço que integrou a conta consolidada e Balanços individuais das instituições que integraram a prestação de contas ao Tribunal

Tal facto resulta do ISS ter enviado ao IGFSS um novo Balanço que não mostra evidência de ter sido devidamente autorizado pelo Conselho Directivo daquele Instituto. Trata-se de uma anomalia grave, dado que põe em causa as demonstrações financeiras aprovadas em Acta pelo Conselho Directivo daquele Instituto em 18 de Fevereiro de 2009.

Sobre esta matéria vejam-se as alegações produzidas, em sede de contraditório, pelo Instituto da Segurança Social, IP e os respectivos comentários inseridos na alínea D) do ponto 12.4.2.1.2.1 – Dívidas de terceiros.

Ajustamentos prévios

Em 2008, os ajustamentos prévios, movimentos de correcção às contas individuais, foram efectuados através de verbetes de consolidação e ascenderam a € 1.205.638.164,09, tendo o seguinte impacto no Balanço e na Demonstração de resultados:

Quadro XII.18 – SS – Ajustamentos prévios formalizados por Verbetes de Lançamento

(em euros)

Elementos patrimoniais	Débitos	Créditos
Activo	**5.785.796,52**	**5.730.415,07**
Fundos Próprios	**1.180.360.912,36**	**1.180.360.912,36**
Património	1.091.878.789,13	7.501.645,71
Reservas legais	7.501.645,71	80.980.477,52
Resultados transitados	80.980.477,52	0,00
Resultados líquidos	0,00	1.091.878.789,13
Passivo	**19.491.455,21**	**19.546.836,66**
Total dos ajustamentos prévios	**1.205.638.164,09**	**1.205.638.164,09**

Fonte: Dossier de consolidação

Destacam-se os ajustamentos prévios mais significativos de correcção às contas, respectivas entidades e factos que os originaram:

- Regularização à conta individual do IGFCSS:
  - Ajustamentos resultantes das transferências do IGFSS para o IGFCSS, para posterior transferência para o FEFSS, no montante de € 1.091.878.789,13. Conforme nota 39.4 do Anexo às Demonstrações financeiras *"Segundo o POCISSSS as transferências de capital concedidas ao IGFCSS para financiamento da capitalização pública de estabilização, são consideradas um custo no IGFSS e um proveito no IGFCSS (...)"*. *"Adicionalmente, o IGFCSS registou a verba recebida para o FEFSS a débito numa conta de proveitos por contrapartida de fundos próprios, de forma a não afectar o resultado do exercício. Este movimento foi anulado em sede de consolidação (...) de modo a se obter uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados do sector da SS"*;
  - Correcção contabilística no montante de € 80.980.477,52, relativa a desvalorização dos títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA, a débito de *Resultados transitados* por contrapartida de *Reservas decorrentes de transferência de activos*. Trata-se de um assunto recorrente, que já foi objecto de análise por parte da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Púbica, mas ainda não foi objecto de resolução. É matéria que carece de intervenção da tutela no sentido de clarificar a sua situação e evitar o ajustamento anual, face ao referido nos pontos 4.1.6[1] e 4.1.4[2] das considerações técnicas do POCISSSS, uma vez que parece haver diferentes pontos de vista entre os dois institutos intervenientes (IGFSS e IGFCSS).

- Regularização à conta individual do ISS:
  - Regularização do processamento do complemento solidário para idosos, transferindo-se o crédito da conta *27399 – "Acréscimos de custos – Outros acréscimos"*, no valor de € 19.396.644,61, para a conta *266118 – "Prestações sociais a pagar – Prestações a pagar a utentes e outros – Subsistema de Protecção social de cidadania – Regime de solidariedade – Outros"*;
  - Reajustamento das contas de dívidas de cobrança duvidosa lançando a débito da conta *218199 – "Cobranças em atraso – Outros devedores de cobrança duvidosa – Outros"* por contrapartida da conta *21811 – "Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa"* no valor de € 1.661,70;
  - Reajustamento das provisões acumuladas para cobrança duvidosa lançando a débito da conta *2914124 – "Provisões – Para cobranças duvidosas – Dívidas de beneficiários – Subsistema de protecção à família e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional – Outras"* por contrapartida da conta *29141118 – "Provisões – Para cobranças duvidosas – Dívidas de beneficiários – Prestações a repor por utentes e outros – Sistema de Acção Social e Subsistema de Solidariedade"*, no valor de € 405.805,26;

[1] *"No caso de transferências de activos entre entidades abrangidas pelo POCP, o valor a atribuir será o valor constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, desde que em conformidade com os critérios de valorimetria estabelecidos no presente Plano, salvo se existir valor diferente do fixado no diploma que autorizou a transferência ou, em alternativa, valor acordado entre as partes e sancionado por entidade competente. Na impossibilidade de aplicação de qualquer das alternativas referidas, será aplicado o critério definido no n.º 4.1.4."*.

[2] *"Quando se trate de activos do imobilizado obtidos a título gratuito, deverá considerar-se o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial definido nos termos legais. Caso não exista disposição legal aplicável, deverá considerar-se o valor resultante da avaliação feita segundo critérios técnicos que se adeqúem à natureza dos bens"*.

- ◊ Reajustamento das provisões acumuladas para cobrança duvidosa lançando a débito da conta *2919 – "Provisões – Para cobranças duvidosas – Outras dívidas de terceiros"* por contrapartida da conta *29148 – "Provisões – Para cobranças duvidosas – Dívidas de beneficiários – Outras"*, no valor de € 1.259.516,27;

♦ Regularizações à conta individual da CSS da RA da Madeira:

- ◊ Transferência do saldo devedor da conta *2651 – "Prestações sociais a repor – conta corrente"*, para a conta *2652 – "Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa"*, no valor de € 1.509.994,33, pela regularização das dívidas de terceiros de cobrança duvidosa.

♦ Regularizações à conta individual da CSS da RA dos Açores:

- ◊ Transferência do débito da conta *51 – "Património"* para a conta *5711 – "Reservas legais – Reserva Geral do Sistema"*, no valor de € 7.501.645,71, respeitante à rectificação do saldo da conta *212 – "Contribuintes c/c"*, efectuada no exercício de 2008;
- ◊ Transferência do débito da conta *2651 – "Prestações sociais a repor – Conta corrente"*, para a conta *2652 – "Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa"*, no valor de € 1.830.334,54[1], pela regularização das dívidas de terceiros de cobranças duvidosa.

Em síntese, a quase generalidade dos ajustamentos prévios decorre do uso indevido de determinadas contas ou subcontas aquando da contabilização das operações, consistindo em transferências para as contas ou subcontas adequadas ou para corrigir movimentos em que sejam intervenientes entidades parceiras. Os ajustamentos às contas de terceiros e respectivas provisões visaram corrigir as incongruências verificadas entre as contas de cobrança duvidosa e as provisões acumuladas de cobrança duvidosa que se verificaram nas RAA na RAM e no ISS, por se encontrarem incorrectas, facto que foi relatado no Parecer sobre a CGE de 2007. Deve salientar-se que, enquanto os ajustamentos efectuados para correcção da conta da RAA se reflectiram quer em ajustamentos entre dívidas de contas correntes e de cobrança duvidosa, quer em ajustamentos de provisões acumuladas, já no que concerne ao ISS corrigiram-se apenas contas de provisões acumuladas de cobrança duvidosa. A correcção ao nível das contas correntes e de cobrança duvidosa foi efectuada directamente pelo ISS, não havendo neste caso verbete justificativo, tendo sido, no entanto, esta correcção considerada pelo IGFSS e divulgada na nota 28[2] do Anexo às DF consolidadas.

Operações de consolidação

As operações de consolidação, têm por base a anulação das dívidas activas e passivas entre as entidades inseridas no perímetro de consolidação e dos proveitos e custos internos às entidades contabilísticas do SSS. Este processo foi efectuado nos termos da Circular Normativa n.º 1/CD/2009[3], tendo o IGFSS para este efeito solicitado às instituições que integram aquele perímetro, a elaboração e entrega dos dossiers de reconciliação de saldos e operações recíprocas patrimoniais com as entidades do sistema de segurança social, no período temporal de 20/01/2009 a 30/01/2009, prazo que não foi cumprido pela totalidade das instituições.

[1] Conforme divulgado na nota 39.4 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

[2] Nota que divulga o valor global das dívidas de cobrança duvidosa incluídas em cada uma das rubricas de dívidas de Terceiros incluídas no Balanço.

[3] Circular que define as Normas Gerais para apresentação das Contas Anuais das Instituições de Segurança Social.

Do confronto entre os saldos apresentados nos dossiers de reconciliação de saldos de cada uma das instituições do perímetro com os obtidos directamente do sistema SIF/SAP, no módulo FI, observou-se que, não contemplando o SIF o conceito de ENTIDADE, não permite uma agregação de transacções por entidade, mas apenas a identificação dos valores de cada conta por entidade, o que origina que a recolha de informação tenha de ser realizado por Conta – Entidade e não por Entidade – Conta, tornando o processo de conciliação mais moroso e com maiores dificuldades na identificação das diferenças de conciliação. Acresce que o facto de o SIF permitir o registo de operações sem a correspondente identificação obrigatória da entidade parceira, aumenta o risco de erro e de incoerência de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação.

Sobre esta matéria veja-se as alegações do Instituto de Informática, IP e os comentários produzidos em relação às referidas alegações no Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção – Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[1].

a) Eliminação das dívidas activas e passivas

A validação dos movimentos de eliminação de saldos relativos a dívidas activas e passivas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação, permitiu observar que os saldos foram eliminados pelos montantes expressos nos dossiers de reconciliação de saldos de cada uma das entidades a consolidar, tendo-se apurado uma diferença de não reconciliação de € 268.849,42, respeitante, parcialmente, a uma divergência entre o IGFSS e os Serviços Centrais do ISS, no montante de € 249.372,62, que não se encontra justificada, sendo atribuível, segundo informação do IGFSS, a saldos transitados de anos anteriores nas contas de devedores e credores. Apurou-se ainda uma outra divergência, no valor de € 19.476,42, referente a diferenças de reconciliação na conta de *Acréscimos e diferimentos*, tal como relatado nas notas do Anexo às DF consolidadas entre o IAS e o CGFSS, ambos da RAA, tendo-se constatado que esta diferença se refere ao dobro de € 9.738,40, montante identificado como diferença nas entidades internas da RAA e que se encontra registado a crédito em duas entidades da RAA, pelo que se pode concluir que não se trata de uma diferença de conciliação, mas sim de um erro de classificação de uma das entidades consolidadas localmente, que deveria ter reconhecido um saldo devedor e não um saldo credor (inversão de registo).

Face ao exposto, não existe total segurança de que os valores reconhecidos pelas entidades respondentes, embora conciliados, correspondam à verdadeira extensão das dívidas activas e passivas entre as entidades consolidadas.

O valor total das divergências supra referidas encontra-se reflectido na rubrica *Saldos internos do sistema de Segurança Social por reconciliar* – Conta *5711100099*, pelo que, regra geral, existe garantia de que os saldos das contas entre as diversas entidades constantes do dossier de conciliação estão efectivamente conciliados. O saldo desta conta apresenta-se materialmente irrelevante, tendo registado uma redução significativa em relação a anos anteriores.

Mais se verifica que, nos registos contabilísticos das operações de consolidação, os saldos devedores e credores são anulados registando o seu valor a crédito e débito, respectivamente. Este procedimento poderá provocar distorções se estivermos perante contas "mistas", podendo perder-se a natureza do saldo devedor e credor, caso existam, pelo que seria mais seguro realizar uma operação de redução dos respectivos saldos, mantendo-se as naturezas devedoras e credoras dos saldos acumulados.

[1] Disponível em www.tcontas.pt.

b) Eliminação de operações recíprocas

Dos testes realizados para validação dos movimentos de eliminação de operações recíprocas, ou seja, das transacções que afectam os custos e perdas, bem como os proveitos e ganhos, as transferências e os subsídios, realizadas entre as entidades compreendidas na consolidação, constatou-se que os saldos foram eliminados pelos montantes expressos nos dossiers de cada entidade a consolidar e correspondem aos registados no SIF no módulo FI.

À semelhança do verificado na eliminação das dívidas a receber e a pagar entre as entidades a consolidar, verifica-se o seguinte:

- Em 2008, por aplicação do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, foram efectuadas transferências de activos entre o ISS e o IGFSS, movimentando a conta 577 – *Reservas decorrentes de transferências de activos*. Contudo, por deficiências do sistema de informação SIF, não foi possível validar a totalidade dos valores que constam dos dossiers individuais das entidades consolidadas. Por outro lado, a informação constante do Mapa *8.2.7.2 – Activo bruto* do Anexo às DF consolidadas encontra-se sobreavaliada nas suas componentes aumentos e reduções, situação sobre a qual nada é relatado na nota 19 do referido Anexo;
- Os montantes das operações recíprocas custos versus proveitos, foram eliminados pelos valores apurados nos dossiers das entidades compreendidas no perímetro, em contrapartida da entidade-mãe, tendo os serviços financeiros responsáveis pelas operações de consolidação procedido previamente à sua validação, confrontando os valores reconhecidos por cada entidade relativamente à outra. Este procedimento interno leva a que:
  - Sejam mitigados os riscos de se eliminar montantes em contas que não apresentem saldos que suportem a sua eliminação;
  - Haja a garantia que os montantes materialmente relevantes das operações entre as entidades consolidadas estejam efectivamente conciliados.

Síntese global dos movimentos de consolidação

Após a anulação de todas as operações que ocorreram no seio das entidades compreendidas na consolidação, de modo a que as demonstrações financeiras consolidadas apresentem os activos, passivos, os fundos próprios e os resultados das entidades como se de uma única entidade se tratasse, apuraram-se divergências no valor de € 268.849,42, relevadas a crédito na conta *5711100099 – Reservas legais – Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar*. As diferenças de conciliação entre as entidades são justificadas pelos seguintes movimentos:

Quadro XII.19 – SS – Confronto de saldos e operações e operações entre entidades do perímetro

(em euros)

A entidade	Refere um valor (global)	Com a entidade	Que reconhece um valor (global)	Diferença
IGFSS/OSS	18.030.753.932,79	ISS	(18.031.003.305,41)	(249.372,62)
	34.220.263,08	II	(34.220.263,08)	0,00
	1.307.908.158,35	IGFCSS	(1.307.908.158,35)	0,00
	6.427.930,45	DAISS	(6.427.930,45)	0,00
	69.831.358,99	CNPRP	(69.831.358,99)	0,00
	7.875.031,27	CAFE Bancários	(7.875.031,27)	0,00
	1.552.859,08	Cimentos - FCP	(1.552.859,08)	0,00
	551.022,41	CPP da EPAL	(551.022,41)	0,00
	5.027.423,36	CPAF Jornalistas	(5.027.423,36)	0,00
	2.936.186,10	CPP TLP	(2.936.186,10)	0,00
	735.448,48	CPP CRGE	(735.448,48)	0,00
	(126.875.708,75)	RAM	126.875.708,75	0,00
	4.411.203,66	FSS	(4.411.203,66)	0,00
	29.256,00	CPPCPR - Marconi	(29.256,00)	0,00
	66.131.500,79	FGS	(66.131.500,79)	0,00
	(75.606.641,71)	RAA	75.587.164,91	(19.476,80)
Total	**19.335.909.224,35**		**(19.336.178.073,77)**	**(268.849,42)**

No quadro seguinte sintetizam-se as diferenças de reconciliação em função das componentes do Balanço:

Quadro XII.20 – SS – Diferenças de consolidação

(em euros)

Elementos patrimoniais	Designação das contas	Valor
Terceiros – Out. dev. e credores	Falta de compensação de dívidas activas e passivas	249.372,62
Diferimentos	Acréscimos activos e passivos	19.476,80
Total		**268.849,42**

Face ao descrito, não existe total segurança de que os valores reconhecidos pelas entidades compreendidas no perímetro, embora conciliados, correspondam à verdadeira extensão das dívidas activas e passivas entre as entidades consolidadas.

Juízo global sobre a consolidação efectuada

Em resultado das verificações realizadas aos procedimentos de consolidação e à respectiva documentação de suporte podem formular-se as seguintes conclusões:

1. A CSS foi apresentada dentro do prazo legalmente fixado, apesar de a maioria das instituições integradas no perímetro de consolidação não terem cumprido o prazo de entrega ao IGFSS da documentação relevante.

2. O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002 determina que as normas de consolidação do sistema de solidariedade e de segurança social serão aprovadas por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública. Todavia, até à presente data a referida portaria ainda não foi publicada.

3. Para a elaboração das demonstrações financeiras consolidadas é utilizado o Sistema de Informação Financeira, utilizado por todas as instituições que integram o perímetro de consolidação, com excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social. Constata-se, porém, que as demonstrações financeiras utilizadas para efeitos de consolidação foram elaboradas manualmente pelo ISS, pelo DAISS, pelo IGFSS, pela RAA, pela CPAF – Jornalistas, CAF dos Empregados Bancários e pela CPP TLP, tendo em conta que a SS aplica, desde 2007, a IASB-1 – "Apresentação de Demonstrações Financeiras", que define que as dívidas de terceiros devem ser inscritas no Balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo, classificação não prevista no Balanço em sede de SIF/SAP.

4. A consolidação patrimonial decorreu ainda com recurso a operações realizadas em folha de cálculo *Excel*, porquanto, apesar de o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social ter inicialmente utilizado o módulo "Consolidação Financeira" (EC-CS), abandonou-o posteriormente por se terem verificado incongruências entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação.

5. No âmbito da contabilidade patrimonial, todas as entidades foram consolidadas por integração global, com excepção das seguintes:

   ◊ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, em que a consolidação foi parcial, restringindo-se às contas relativas ao subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego;

   ◊ Farmácia da Cimentos – Federação das Caixas de Previdência. Neste caso, a consolidação fez apelo ao método da equivalência patrimonial, não procedendo as respectivas razões justificativas aduzidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, atento o novo regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro e o disposto no POC e nas Normas Internacionais de Contabilidade, pelo que não se vislumbra fundamento para a adopção neste caso de outro método que não o da consolidação integral.

6. Do confronto entre os Balanços das instituições de segurança social remetidos ao Tribunal de Contas no âmbito da prestação anual de contas e os montantes agregados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social resulta não existir total identidade de valores apurados relativamente à decomposição dos saldos entre as dívidas de terceiros de curto prazo e as dívidas de terceiros de médio e longo prazos.

7. Outra das divergências apuradas consiste no facto de o valor das provisões constituídas ter sido totalmente ajustado, não correspondendo o montante agregado através dos documentos de prestação de contas remetidos ao Tribunal de Contas pelas entidades do perímetro ao valor agregado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

8. O facto apontado no ponto precedente decorre de o Instituto da Segurança Social ter remetido ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social um Balanço diferente do remetido ao Tribunal e que não evidencia ter sido objecto de aprovação pelo seu Conselho Directivo, o que consubstancia uma anomalia grave susceptível de pôr em causa as Demonstrações financeiras aprovadas por aquele mesmo Conselho em 18 de Fevereiro de 2009.

9. Não obstante a correcção em sede de ajustamentos prévios, o valor considerado como referente a dívidas de cobrança duvidosa no Balanço consolidado e as correspondentes provisões merecem reservas, não havendo garantia de que os mesmos correspondam às reais situações, uma vez que o Sistema de Informação Financeira não disponibiliza qualquer relatório de dívidas por antiguidade de saldos, com indicação exacta da data em que a mesma foi constituída, o que dificulta a análise e tratamento desta rubrica.

10. Verificou-se a ocorrência de registos de operações de ajustamentos prévios, discriminados e justificados no "dossier de consolidação" e suportados em "verbetes de lançamento", referindo-se as operações mais significativas, em termos de valor, a transferências do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e as perdas decorrentes da desvalorização de títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA detidos pelo Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social. No último caso, o procedimento tem sido recorrente, encontrando-se pendente a questão relativa à correcta forma de contabilização, não obstante a análise já empreendida sobre a matéria pela Comissão de Normalização Contabilística.

11. No que respeita a outros ajustamentos prévios, verifica-se que decorrem, sobretudo, do uso indevido de determinadas contas ou subcontas aquando da contabilização das operações, consistindo em transferências para as contas ou subcontas adequadas ou para corrigir movimentos em que sejam intervenientes entidades parceiras. Os ajustamentos feitos na classe de dívida de terceiros e correspondentes provisões visaram corrigir as incongruências verificadas entre as contas de cobrança duvidosa e as provisões acumuladas de cobrança duvidosa que se verificavam nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e no Instituto de Segurança Social.

12. Embora o Sistema de Informação Financeira permita conhecer os saldos das contas entre as várias entidades parceiras, o que facilita o processo de conciliação, não existe a possibilidade de articular integralmente tais saldos com as transacções realizadas, o que limita a validação das quantias utilizadas nas operações de consolidação.

13. O Sistema de Informação Financeira não contempla o conceito de "Entidade", pelo que não permite a agregação de transacções por "Entidade", mas apenas a identificação dos valores de cada conta por "Entidade", o que causa demora e dificuldades no processo de consolidação e aumenta o risco de erro e incoerências de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação.

14. As operações de consolidação conduziram a um total consolidado do Activo bruto de € 16.437.429.261,70 que, deduzido de amortizações e provisões, que ascendem a € 3.990.285.154,46, resultou num Activo líquido total de € 12.447.144.107,24, cifrando-se os Fundos Próprios em € 11.638.185.569,65 e o Passivo em € 808.958.537,59. As operações de consolidação efectuadas sobre as contas das entidades consolidadas provocaram os seguintes ajustamentos no Balanço da CSS:

(em euros)

Elementos patrimoniais	Balanço agregado	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo	12.979.114.935,52	(531.970.828,28)	12.447.144.107,24
Fundos Próprios	11.637.916.720,23	268.849,42	11.638.185.569,65
Passivo	1.341.198.215,29	(532.239.677,70)	808.958.537,59

15. Após o processo de consolidação foi reconhecido em Fundos Próprios um ajustamento a crédito na conta *571 – Reservas legais*, no valor de € 268.849,42, que foi reflectido enquanto diferença de consolidação, em "Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar" sendo que € 249.372,62 respeitam a uma diferença de conciliação entre o IGFSS e o ISS – Serviços centrais; e € 19.476,80 reportam-se a uma diferença de reconciliação na conta *Acréscimos e diferimentos* nas entidades internas da RAA, constatando-se contudo que esta diferença traduz o dobro de € 9.738,40, montante relevado a crédito em duas entidades da referida Região Autónoma, pelo que se deduz que não se trata de uma diferença de conciliação mas sim de um erro de classificação em uma das entidades, que deveria ter reconhecido um saldo devedor e não um saldo credor (inversão de registo).

16. Das diferenças enunciadas nos pontos anteriores resulta não existir total segurança de que os valores reconhecidos pelas entidades consolidadas, embora conciliados, correspondam à verdadeira extensão das suas dívidas activas e passivas.

17. Regra geral, existe garantia de que os saldos das contas entre as diversas entidades, incluídos no dossier de conciliação, estão efectivamente conciliados sendo as diferenças registadas na conta *5711100099 – Saldos internos do sistema de segurança social por reconciliar*.

18. Regista-se que o saldo da conta *5711100099 – Saldos internos do sistema de segurança social por reconciliar* se reduziu de forma significativa em relação aos anos anteriores.

19. No registo contabilístico das operações de consolidação, a anulação de saldos devedores e credores através do registo do seu valor a débito e a crédito, respectivamente, é susceptível de provocar distorções no caso das contas "mistas", podendo perder-se a natureza do saldo devedor e credor.

20. As transferências de activos e passivos entre o Instituto da Segurança Social e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social deram lugar a eliminação das correspondentes operações recíprocas. Contudo, por insuficiência do Sistema de Informação Financeira, não é possível validar a integralidade dos valores constantes da conta *577 – Reservas decorrentes de transferência de activos*. Acresce que a informação contida no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas relativas às rubricas de aumentos e reduções de imobilizado se encontram sobreavaliadas, não referindo o Anexo tal facto.

21. Os valores das operações recíprocas foram eliminados tomando em consideração os valores constantes quer das contas individuais das instituições da segurança social, quer os constantes da conta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, previamente conciliados, o que conduz, designadamente, à diminuição do risco de eliminação de montantes em contas cujos saldos não a suportem.

22. Regista-se um saldo de € 176.737.616,14 na conta *411 – Partes de capital*, importando salientar que tais participações sociais estão valorizadas com recurso a diferentes critérios. Assim, o

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social constitui provisões no valor de 100% do valor da participação quando os capitais próprios das empresas participadas são negativos ou quando existem situações de falência, procedimento que não é seguido pelo Instituto da Segurança Social.

23. O Anexo às Demonstrações financeiras não discrimina o volume financeiro das participações valorizadas ao justo valor, ao preço de aquisição e pelo método de equivalência patrimonial, nem as provisões constituídas e os respectivos fundamentos para a sua constituição.

24. Verifica-se, no que se reporta aos Investimentos em Imóveis, não existir uniformidade no critério de valorimetria adoptado, sendo utilizados pelas várias instituições do perímetro de consolidação os critérios da valorização igual ou inferior a € 1, da valorização pelo preço de aquisição e da valorização através de reavaliações periódicas, com base no valor de mercado, referindo-se:

    ◊ A multiplicidade de critérios retira significado à leitura do saldo desta conta;

    ◊ O Anexo às DF consolidadas não contém a discriminação dos Investimentos em imóveis por critério de valorimetria.

25. As operações de consolidação – anulação de proveitos e custos entre as entidades consolidadas – foram correctamente executadas no que respeita aos movimentos identificados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social no Sistema de Informação Financeira, não existindo, quanto a estes movimentos, fundamentos que ponham em causa o processo de consolidação da demonstração dos resultados e, por conseguinte, nessa estrita medida, a imagem verdadeira e apropriada do Resultado Líquido consolidado da Conta da Segurança Social.

26. Este ponto não inclui o juízo de valor sobre as contas individuais emitidas pelas várias entidades consolidadas, pelo que as observações aqui efectuadas respeitam apenas aos procedimentos de consolidação das contas, na medida em que possam ter contribuído para a manutenção ou não da imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras consolidadas, a qual resulta fundamentalmente da expressa pelas demonstrações financeiras individuais das entidades incluídas no perímetro de consolidação. Todavia, não se deixou de validar a coerência entre as contas individuais e as quantias agregadas, tendo-se detectado diferenças nas contas de dívidas de terceiros e nas correspondentes provisões acumuladas.

12.4.2 – Balanço

A evolução da situação patrimonial da Segurança Social no período 2006/2008, traduzida na evolução de cada membro do Balanço, é a que se apresenta:

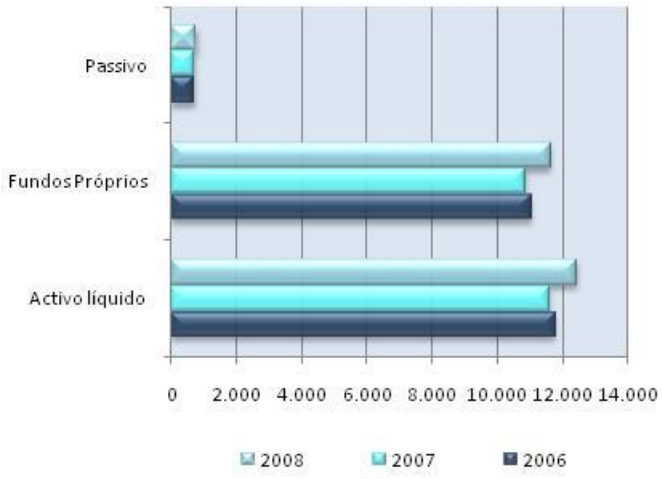
Gráfico XII.9 – SS – Evolução do Balanço da CSS (2006/2008)

(em milhões de euros)

2006	Activo Líquido	11.762,8	100%
	Fundos Próprios	11.029,4	93,8%
	Passivo	733,4	6,2%

2007	Activo Líquido	11.512,8	-
	Activo Líquido corrigido	11.597,3	100%
	Fundos Próprios	10.870,9	93,7%
	Passivo	641,9	-
	Passivo corrigido	726,4	6,3%

2008	Activo Líquido	12.447,1	100%
	Fundos Próprios	11.638,2	93,5%
	Passivo	809,0	6,5%



Fonte: Contas da Segurança Social

Conforme referido no Parecer sobre a CGE de 2007, o Balanço da CSS desse mesmo ano, que integrou a Conta Geral do Estado, encontrava-se subavaliado no Activo e no Passivo no montante de € 84.519.452,26. Detectado o erro, o IGFSS procedeu à sua correcção quase de imediato, dando conhecimento do facto à DGO[1]. O TC não deixou de assinalar este facto, dado que a correcção não prevalece sobre a informação constante na CSS que integrou a CGE apresentada à Assembleia da República.

Porém, atentos os objectivos do Parecer – emissão de uma opinião sobre a fidedignidade e exactidão das contas –, e para salvaguarda do princípio da comparabilidade dos exercícios, o Parecer sobre a CSS de 2007 teve em conta o total corrigido das massas patrimoniais, entendimento que é feito à luz dos princípios e normas contabilísticos internacionalmente aceites.

A situação patrimonial da Segurança Social, reportada a 31 de Dezembro de 2008, mantém na sua estrutura uma composição semelhante à dos anos anteriores, isto é, os Fundos próprios asseguram o conjunto dos meios utilizados no desempenho da sua actividade, representando os capitais alheios (Passivo) 6,5%, em 2008, com tendência crescente face aos períodos homólogos anteriores (6,2% em 2006 e 6,3% em 2007).

Da análise à evolução de ambos os membros do Balanço, cuja informação analítica se apresentará adiante, observa-se que, em 2008, o equilíbrio foi feito à custa de um aumento de 7,1% nos Fundos

[1] Para mais desenvolvimentos sobre a matéria ver Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.100, nota 1 da pág. XII.95 e Volume I, pág.195.

próprios e de 11,4% no Passivo, comportamento bem diferente do verificado no período homólogo anterior que se tinha quedado por uma redução de 1,4% e 1%, respectivamente.

A metodologia utilizada ao longo do presente Parecer tem por base as verificações, confirmações e testes realizados sobre a informação financeira de cada instituição e a informação consolidada apresentada pelo IGFSS[1]. Nos pontos seguintes apresenta-se a evolução numa base trienal dos elementos agregados do Activo, Fundos próprios e do Passivo sendo realizadas análises mais detalhadas sempre que tal se mostre adequado.

12.4.2.1– Activo

Para uma melhor avaliação do comportamento das massas patrimoniais do subsector "Segurança Social", apresenta-se no Quadro XII.21, com maior detalhe, a informação da evolução no triénio 2006/2008, evidenciando-se na linha "Total corrigido"o ajustamento efectuado em data posterior à elaboração da CGE de 2007, para efeitos comparativos com o Balanço da CSS que integrou aquela conta.

Quadro XII.21 – SS – Evolução do Balanço (Activo líquido) no triénio 2006/2008

(em milhares de euros)

Elementos Patrimoniais	2006	2007	2008	Variação 2007/06		Variação 2008/07	
				Valor	%	Valor	%
Imobilizado	516.836,2	532.939,8	458.456,9	16.103,6	3,1	(74.482,9)	(14,0)
Existências	2.076,8	1.734,9	2.123,8	(341,9)	(16,5)	388,9	22,4
Terceiros	2.864.042,2	1.687.836,5	1.656.475,6	-	-	-	-
Terceiros (valor corrigido)	-	1.772.355,9	-	(1.091.686,3)	(38,1)	(115.880,3)	(6,5)
Disponibilidades	8.115.281,2	9.131.721,1	10.087.474,6	1.016.439,9	12,5	955.753,5	10,5
Acréscimos e diferimentos	264.584,3	158.562,6	242.613,2	(106.021,7)	(40,1)	84.050,6	53,0
Total (publicado na CGE)	**11.762.820,7**	**11.512.794,9**	**12.447.144,1**	**(250.025,8)**	**(2,1)**	**934.349,2**	**8,1**
Total (corrigido)	**11.762.820,7**	**11.597.314,3**	**12.447.144,1**	**(165.506,4)**	**(1,4)**	**849.829,8**	**7,3**

Fonte: Contas da Segurança Social

O Activo líquido em 2008, ascendeu a € 12.447,1 milhões, evidenciando um acréscimo no valor de € 849.829,8 milhares (+7,3%) relativamente ao período homólogo anterior, sendo de destacar o seguinte:

- Os grupos patrimoniais que mais contribuem para este acréscimo são as *Disponibilidades* com € 955.753,5 milhares positivos (10,5%) e os *Terceiros* que apresentam uma redução de € 115.880,3 milhares (6,5%), sendo, igualmente, estes os grupos mais relevantes em termos de volume financeiro;
- O *Imobilizado* e os *Acréscimos e diferimentos* são o segundo grupo de activos mais expressivo apresentando comportamentos antagónicos relativamente ao período homólogo com

[1] Conta da Segurança Social que integrou a CGE; Relatório sobre a CSS de 2008; Dossier de Consolidação elaborado pela entidade responsável pela consolidação (IGFSS) e informação residente e disponível em SIF.

importâncias em termos absolutos não muito distintas, mas bastantes diferentes em termos relativos, exibindo uma redução de 14% e um aumento de 53%, respectivamente.

A estrutura do Activo do Balanço consolidado em 31 de Dezembro de 2008, é a que se apresenta no Quadro XII.22:

Quadro XII.22 – SS – Estrutura financeira do Activo da CSS em 31/12/2008

(em milhares de euros)

Elementos Patrimoniais	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido		
				Valor	%	Δ Homóloga %
Imobilizado	855.902,3	8.420,4	389.025,0	458.456,9	3,7	(14,0)
Activo circulante						
Existências	2.123,8	-	-	2.123,8	0,0	22,4
Dívidas de terceiros - ML prazo	3.895.354,4	3.424.398,4	-	470.956,0	3,8	7,2
Dívidas de terceiros - Curto prazo	1.353.960,9	168.441,3	-	1.185.519,6	9,5	(11,1)
Disponibilidades	10.087.474,6	-	-	10.087.474,6	81,0	10,5
Acréscimos e diferimentos	242.613,2	-	-	242.613,2	1,9	53,0
Total	**16.437.429,2**	**3.601.260,1**	**389.025,0**	**12.447.144,1**	**100**	**7,3**

Fonte: CSS de 2008

O desempenho da missão e os objectivos da SS determinam a natureza das operações realizadas pelas instituições de segurança social e o correspondente volume financeiro expresso nos grupos patrimoniais do respectivo Balanço e do Activo consolidado da CSS. Daí a concentração das massas patrimoniais em *Disponibilidades* (81%) e *Dívidas de terceiros* (13,3%), verificando-se alguma estabilidade no peso relativo do conjunto dos restantes elementos.

Tendo em atenção o grau de representatividade de cada grupo patrimonial do Activo, apresenta-se de seguida a análise da estrutura financeira do Balanço em termos de Activo imobilizado e Activo Circulante, sendo aquele, em termos relativos, de importância reduzida, face ao peso deste último no Activo bruto (94,8%) e no Activo líquido (96,3%).

12.4.2.1.1 – Imobilizado

O Activo imobilizado, incluindo investimentos adicionais ou complementares, está em parte valorizado nos termos definidos no POCISSSS[1] ao custo de aquisição[2]/[3] ou custo de produção, tendo sido aplicado o método das quotas constantes previsto na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril[4], quanto às amortizações, conforme consta do ponto V – nota 16 do Anexo às DF – Informações relativas a políticas contabilísticas.

Assim, o Balanço consolidado da SS, em 2008, reflecte um Imobilizado bruto no total de € 855.902,3 milhares, o qual se encontra deduzido de amortizações acumuladas no montante de € 389.025 milhares[5] e de provisões constituídas de € 8.420,4 milhares, evidenciando em termos líquidos o montante de € 458.456,9 milhares, que representa 3,7% do Activo líquido.

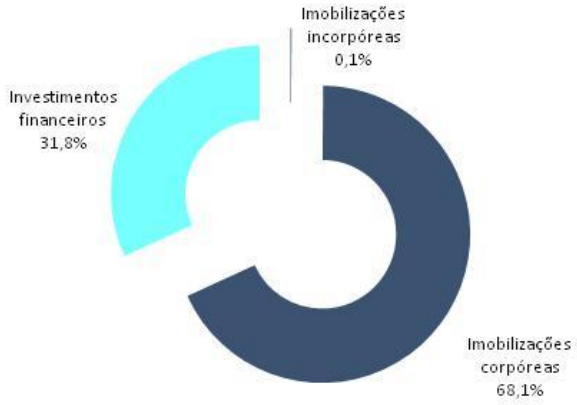
Com um decréscimo de 5,9% relativamente ao ano anterior, o quadro e gráfico seguintes evidenciam a sua desagregação, em peso e em valor, por tipo de imobilizado bruto, em 31/12/2008:

Gráfico XII.10 – SS – Imobilizado em 31/12/2008

(em milhares de euros)

Imobilizado (bruto)	Valor
Imobilizações incorpóreas	956,9
Imobilizações corpóreas	582.689,3
Investimentos financeiros	272.256,2
Total no Activo bruto	**855.902,3**

Fonte: CSS de 2008



[1] Constitui derrogação à norma prevista no POCISSSS a valorimetria aplicável à carteira do FEFSS gerida pelo IGFCSS, em que é aplicado um normativo de valorimetria próprio para o património do referido Fundo, no que respeita ao imobilizado financeiro, em que o critério de valorimetria é o justo valor.

[2] No caso dos activos imobilizados obtidos a título gratuito, considerou-se o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial definido nos termos da lei.

[3] Nos casos em que os investimentos financeiros tiverem, à data do Balanço, um valor de mercado inferior ao registado na contabilidade, são objecto da regularização correspondente à diferença, se for previsível que a redução desse valor seja permanente. A regularização extraordinária não é mantida se deixarem de existir os motivos que a originaram. Os bens do imobilizado não são susceptíveis de reavaliação, salvo se existirem normas que o autorizem e que definam os respectivos critérios de valorização.

[4] A Portaria n.º 671/2000, publicada no DR, n.º 91 (2.ª Série), de 17 de Abril, aprovou as instruções regulamentadoras do cadastro e inventário dos bens do Estado (CIBE) e o respectivo classificador geral.

[5] O artigo 34.º das instruções orientadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), aprovadas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, prevê que: "*1.– Em regra, são totalmente amortizados no ano de aquisição ou produção os bens sujeitos a depreciação, em mais de um ano económico, cujos valores unitários não ultrapassam 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública, reportado ao ano de aquisição e arredondado para o milhar de euros ou unidades de euro inferior. 2.– Para efeitos de controlo, os bens são totalmente amortizados no ano de aquisição, nos termos do número anterior, devem manter-se em inventário até ao seu abate. 3.– O n.º 1 deste artigo não se aplica quando tais bens constituem a base do processo produtivo de uma unidade operativa ou de uma unidade contabilística".*

Em 31 de Dezembro de 2008, o *Imobilizado líquido* de amortizações e provisões, regista um decréscimo de 14% quando comparado com 2007. Procedendo-se à sua análise por natureza, verifica-se que esta variação decorreu sobretudo da diminuição registada em valor absoluto nos *Investimentos financeiros*, no montante de € 77.095,1 milhares, que não foi colmatado, pelo acréscimo do *Imobilizado corpóreo*, que, em 2008, manteve uma tendência crescente, registando um aumento em termos relativos de 1,3%, face ao período homólogo anterior.

Em termos relativos, o total do *Imobilizado líquido*, face ao total do Activo líquido, manteve o sentido crescente do seu peso até 2007 (4,6%), alterando essa tendência em 2008 (3,7%), conforme se espelha no quadro seguinte:

Quadro XII.23 – SS – Evolução do Imobilizado líquido no triénio 2006/2008

(em milhares de euros)

Imobilizado líquido	2006	2007	2008	Variação 2007/06		Variação 2008/07	
				Valor	%	Valor	%
Imobilizações incorpóreas	91,9	109,6	78,7	17,7	19,3	(30,9)	(28,2)
Imobilizações corpóreas	197.280,9	198.039,2	200.682,3	758,3	0,4	2.643,1	1,3
Investimentos financeiros	319.463,4	334.791,0	257.695,9	15.327,6	4,8	(77.095,1)	(23,0)
Total	**516.836,2**	**532.939,8**	**458.456,9**	**16.103,6**	**3,1**	**(74.482,9)**	**(14,0)**
Total do Activo líquido (publicado na CGE)	**11.762.820,7**	**11.512.794,9**	**12.447.144,1**	**-**	**-**	**-**	**-**
Total (corrigido)	**11.762.820,7**	**11.597.314,3**	**12.447.144,1**	**(165.506,4)**	**(1,4)**	**849.829,8**	**7,3**
Peso no Activo líquido (%)	**4,4**	**4,6**	**3,7**				

Fonte: Contas da Segurança Social

Em face da análise da informação apresentada evidencia-se a evolução das contas, formulando-se observações apenas para as situações mais relevantes.

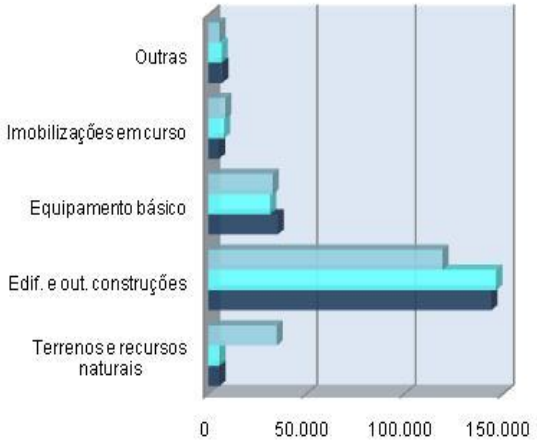
12.4.2.1.1.1 – Imobilizações corpóreas

O quadro e gráfico seguintes apresentam a evolução da expressão financeira do imobilizado corpóreo, em termos brutos e líquidos de amortizações, no triénio 2006/2008, a saber:

Quadro XII.24 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas, por natureza

(em milhares de euros)

	2006	2007	2008
Terrenos e recursos naturais	5.610,1	5.610,1	34.725,9
Edif. e out. construções	144.021,6	146.454,6	119.172,4
Equipamento básico	35.277,7	31.348,9	32.676,6
Imobilizações em curso	5.374,0	7.937,8	8.527,9
Outras	6.997,5	6.687,8	5.579,5
Total líquido	**197.280,9**	**198.039,2**	**200.682,3**
Amortizações	**350.120,4**	**364.138,1**	**382.007,0**
Total bruto	**547.401,3**	**562.177,2**	**582.689,3**
% s/ Activo líquido	**1,7**	**1,7**	**1,6**



Fonte: Contas da Segurança Social

Da análise do quadro anterior conclui-se que, não obstante, no triénio, se verificar um aumento do valor do imobilizado em termos brutos, de (+) € 35.288 milhares, o seu peso no Activo líquido da CSS diminuiu 0,1 p.p., decréscimo que resulta do cálculo das amortizações, correspondendo o seu valor acumulado, em 2008, a 65,6% do imobilizado corpóreo bruto.

Contudo, em termos líquidos, o imobilizado corpóreo registou um aumento no biénio 2007/2008, de 1,3%, passando de € 198,0 milhões para € 200,7 milhões, em consonância com o verificado no período homólogo anterior, em que aquele grupo do Activo apresentou um aumento de € 758,3 milhares, proveniente, essencialmente, do efeito conjugado do aumento dos activos relevados em *Edifícios e outras construções* e *Imobilizações em curso* no valor de € 2.433,0 milhares e de € 2.563,8 milhares, respectivamente, e da diminuição do *Equipamento básico*, no valor de € 3.928,8 milhares.

Assim, o Balanço consolidado em 31/12/2008, apresenta imobilizações corpóreas que representam 3,5% do Activo bruto e 1,6% do Activo líquido, as quais ascendem a € 200.682,3 milhares. No quadro seguinte apresenta-se a sua decomposição:

Quadro XII.25 – SS – Imobilizações corpóreas, em 31/12/2008

(em milhares de euros)

Imobilizações	Activo bruto		Amortizações	Activo líquido	
	Valor	%		Valor	%
Terrenos e recursos naturais	34.725,9	6,0	0,0	34.725,9	17,3
Edifícios e outras construções	174.776,5	30,0	55.604,1	119.172,4	59,4
Equipamento básico	288.069,9	49,4	255.393,3	32.676,6	16,3
Equipamento de transporte	13.503,0	2,3	12.949,8	553,1	0,3
Ferramentas e utensílios	246,5	0,0	211,2	35,3	0,0
Equipamento administrativo	55.765,5	9,6	51.773,9	3.991,5	2,0
Taras e vasilhame	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
Outras imobilizações corpóreas	6.920,0	1,2	6.074,4	845,5	0,4
Imobilizações em curso	8.527,9	1,5	0,0	8.527,9	4,2
Adiantamentos p/ conta de imobilizações corpóreas	154,0	0,0	0,0	154,0	0,1
Total	**582.689,3**	**100**	**382.007,0**	**200.682,3**	**100**
Peso do grupo no Activo	**3,5%**			**1,6%**	

Fonte: CSS de 2008

Da análise às contas que compõem o grupo, observa-se no essencial o seguinte:

- A conta *Edifícios e outras construções* é a mais significativa (59,4% em termos líquidos), apresenta um decréscimo de 18,6%, relativamente ao período homólogo anterior, encontrando-se o respectivo valor bruto amortizado em 31,8%. O seu saldo é na quase totalidade, da responsabilidade do ISS, com 77,1%; seguindo-se as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, com uma expressão financeira menos significativa, 10,9% e 9,7%, respectivamente, do total dos investimentos;

- O acréscimo de cerca de 519%[1] evidenciado, em 2008, na conta Terrenos e recursos naturais, traduz, no essencial, a segregação do valor contabilístico dos terrenos e dos edifícios por contas patrimoniais específicas do terreno e do edifício, por imóvel, procedimento que tem vindo a ser desenvolvido pelas Instituições de SS. Aliás, este acréscimo nesta conta patrimonial está relacionado com o decréscimo na conta de *Edifícios e outras construções*, conforme se visualiza no Quadro XII.26;

- O montante relevado em *Equipamento básico*, representando 16,3% do total líquido do grupo em análise, apresenta um crescimento de 4,2%, quando comparado com o exercício económico de 2007, sendo de salientar que, dadas as características deste imobilizado, 88,7% já se encontra amortizado, remetendo-se as responsabilidades sobre estes activos para uma adequada política de controlo e salvaguarda.

Com o objectivo de evidenciar o peso do imobilizado corpóreo bruto de cada um dos organismos da SS, procedeu-se no quadro seguinte à decomposição dos valores consolidados anteriormente apresentados:

[1] Valor de Terrenos e Recursos naturais em 2007 - € 5.610,1 milhares.

Quadro XII.26 – SS – Distribuição do "Imobilizado corpóreo bruto", por instituições, em 31/12/2008

(em milhares de euros)

Rubricas / Instituições	Terrenos e recursos naturais	Edifícios e outras construções	Equipa-mento básico	Equipa-mento de transporte	Ferra-mentas e utensílios	Equipa-mento administ.	Taras e vasilhame	Outras imob. corpóreas	Imobilizações em curso	Adiant. p/ conta de imob.	Total	%
ISS	32.554,6	134.731,2	102.957,2	9.387,8	230,7	43.795,6	0,0	2.922,5	622,1	154,0	327.355,7	56,2
II	0,0	1,3	159.778,8	133,5	0,0	1.533,2	0,0	92,0	7.102,4	0,0	168.641,3	28,9
IGFSS	1.250,4	3.979,7	11.359,9	762,3	4,5	885,9	0,0	849,1	85,3	0,0	19.177,2	3,3
CNPRP	0,0	0,0	287,6	87,2	0,0	449,6	0,0	1.837,9	0,0	0,0	2.662,3	0,5
DAISS	0,0	0,0	432,7	56,3	0,2	2.503,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2.992,5	0,5
CAFEB	0,0	101,2	976,2	0,0	0,3	21,0	0,0	30,4	0,0	0,0	1.129,1	0,2
IGFCSS	0,0	0,0	0,0	75,6	0,0	956,7	0,0	31,3	0,0	0,0	1.063,6	0,2
RA Madeira	314,7	18.975,2	6.647,4	1.473,8	6,9	1.941,8	0,0	145,9	142,2	0,0	29.647,9	5,1
RA Açores	606,2	16.896,0	5.267,2	1.526,5	3,8	3.375,0	0,2	953,5	575,8	0,0	29.204,3	5,0
Outras	0,0	91,8	362,9	0,0	0,0	303,4	0,0	57,4	0,0	0,0	815,4	0,1
Total	**34.725,9**	**174.776,5**	**288.069,9**	**13.503,0**	**246,5**	**55.765,5**	**0,2**	**6.920,0**	**8.527,9**	**154,0**	**582.689,3**	**100**
%	**6,0**	**30,0**	**49,4**	**2,3**	**0,0**	**9,6**	**0,0**	**1,2**	**1,5**	**0,0**	**100**	
Amortizações acumuladas											**382.007,0**	
Imobilizado corpóreo líquido											**200.682,3**	

Fonte: DF das Instituições

A desagregação do Imobilizado bruto por Instituições, à data da elaboração do Balanço consolidado, permite concluir o seguinte:

- O ISS regista imobilizações corpóreas no total bruto de € 327.355,7 milhares, correspondendo a 56,2% do total deste conjunto, proporção justificada pela sua dispersão geográfica e dimensão[1];
- O II concentra 28,9% do total do Imobilizado corpóreo bruto, no valor de € 168.641,3 milhares, relevado na quase totalidade em *Equipamento básico* (€ 159.778,8 milhares), situação explicada pelo facto deste Instituto ser responsável pela gestão da rede informática – *hardware e software* – do Sistema de Solidariedade e Segurança Social;
- As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, destacam-se com cerca de 10% no total do conjunto, essencialmente pelo valor registado em *Edifícios e outras construções*.

Os movimentos efectuados no *Imobilizado corpóreo* constam do quadro seguinte:

[1] O ISS é composto pelos Serviços Centrais, Centro Nacional de Pensões e 18 Centros Distritais de Segurança Social.

Quadro XII.27 – SS – Movimentos efectuados em "Imobilizações corpóreas"

(em euros)

Imobilizações corpóreas	Saldo inicial	Aumentos	Alienações	Transferências e abates	Saldo final
Terrenos e recursos naturais	5.610.058,81	29.491.806,52	89.944,77	286.014,16	34.725.906,40
Edifícios e outras construções	199.073.741,54	5.857.481,12	623.191,03	29.531.571,36	174.776.460,27
Equipamento básico	272.983.657,21	16.201.573,53	0,00	1.115.331,22	288.069.899,52
Equipamento de transporte	13.646.431,06	28.971,08	112.410,04	60.013,47	13.502.978,63
Ferramentas e utensílios	234.473,96	12.020,31	0,00	0,00	246.494,27
Equipamento administrativo	55.625.882,51	654.166,13	0,00	514.595,66	55.765.452,98
Taras e vasilhame	211,59	0,00	0,00	0,00	211,59
Outras imobilizações corpóreas	6.878.374,53	44.947,80	0,00	3.369,70	6.919.952,63
Imobilizações em curso	7.937.756,59	9.136.151,21	0,00	8.545.980,83	8.527.926,97
Adiantamentos p/conta de imob. corpóreas	186.648,52	43.357,96	0,00	76.008,18	153.998,30
Total (Anexo da CSS)	**562.177.236,32**	**61.470.475,66**	**825.545,84**	**40.132.884,58**	**582.689.281,56**
Total (SIF+IGFCSS)	**562.177.196,18**	**62.259.065,35**	**825.545,84**	**40.081.478,85**	**583.529.236,84**
Diferença na RAA	**(40,14)**	**788.589,69**	**0.00**	**(51.405,73)**	**839.955,28**

Fonte: Mapa 8.2.7.2 – Activo Bruto - SIF da Segurança Social

A RAA continua à semelhança do ano anterior a evidenciar diferenças entre o Sistema de Informação Financeira das entidades da Região e a respectiva conta consolidada. Esta diferença refere-se a verbas do ORA (Orçamento da Região Autónoma), que não respeitam à execução do OSS, situação recorrente já relatada e a necessitar de explicação no Anexo às DF.

O acréscimo de 3,65% evidenciado, em 2008, no *Imobilizado corpóreo*, traduz no essencial em termos consolidados, o resultado das operações efectuadas durante o ano, abaixo indicadas:

- O acréscimo de cerca de 519% e o decréscimo de 12,2% registado respectivamente, nas contas *Terrenos e recursos naturais* e *Edifícios e outras construções*, resulta, essencialmente, como já se referiu, da operação efectuada no exercício de 2008, relativa ao processo de segregação do valor de construção do valor do terreno, levado a cabo pelo ISS, através da regularização contabilística com impacto financeiro, nas seguintes contas:
  - Aumento da conta *Terrenos e recursos naturais* no montante de € 28.799.558,30 por diminuição da conta *Edifícios e outras construções* no mesmo montante.
- A transferência ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, de imóveis para o IGFSS que ascendeu a € 729,9 milhares, cuja consequência patrimonial se traduziu na diminuição do Activo e do Fundo Patrimonial do ISS e no aumento do Imobilizado financeiro do IGFSS[1], movimentando as seguintes contas:
  - No ISS: Diminuição (crédito) nas contas de *Terrenos e recursos naturais* e Edifícios *e outras construções* por débito da conta *577 – Reservas decorrentes de transferência de activos*, no valor de € 729.849,27;

[1] Cfr. ponto 12.4.2.1.1.2 deste Parecer.

- ◊ No IGFSS: Aumento (débito) nas contas *Terrenos e recursos naturais* (€ 28.509,75) e *Edifícios e outras construções* (€ 701.339,52) por contrapartida da conta *577 – Reservas decorrentes de transferência de activos*.

- ♦ O acréscimo de 5,5% que se observa em *Equipamento básico*, demonstrando-se pelas variações ocorridas nas seguintes instituições:

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Aumentos	Transferências e Abates	Saldo final
II	147.812.206,67	12.989.591,66	1.023.001,76	159.778.796,57
ISS	100.364.701,80	2.642.589,89	50.108,26	102.957.183,43
IGFSS	11.312.222,64	47.692,63	0,00	11.359.915,27
RAA	4.937.533,40	369.448,05	9.846,68	5.297.134,77
RAM	6.494.818,94	152.609,96	0,00	6.647.428,90
CAF Emp. Bancários	968.021,16	8.143,01	0,00	976.164,17
DAISS	432.711,84	0,00	0,00	432.711,84
CNPRP	287.619,75	0,00	0,00	287.619,75
CPAF Jornalistas	154.215,63	3.600,50	0,00	157.816,13
CPP TLP	39.838,45	4.115,68	10.986,94	32.967,19
Cimentos FCP	117.195,70	0,00	21.387,58	95.808,12
CPT EPAL	38.620,65	0,00	0,00	38.620,65
FSS	34.866,81	0,00	0,00	34.866,81
CPP CRGE	2.772,07	0,00	0,00	2.772,07
Total SIF	**272.997.345,51**	**16.217.791,38**	**1.115.331,22**	**288.099.805,67**
Anexo à CSS	**272.983.657,21**	**16.201.573,53**	**1.115.331,22**	**288.069.899,52**
Diferença na RAA	**13.688,30**	**16.217,85**	**0,00**	**29.906,15**

No âmbito dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, de auditorias[1] e outras acções de controlo realizadas, o Tribunal tem vindo a formular um conjunto de recomendações, relativas à *Área do Imobilizado*, procedendo-se neste ponto à avaliação do seu grau de acolhimento, relativamente ao ano anterior. Para essa avaliação foi tida em conta, para além da informação obtida das Instituições objecto das referidas recomendações, a informação prestada, pela respectiva tutela[2].

Do exame da informação prestada pelas instituições e pelo Gabinete do SESS e da informação contida no Anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada e das contas individuais das instituições que integram o sistema de segurança social, resultam as observações seguintes:

[1] Foi dada especial relevância à análise do estado actual do acatamento das diversas recomendações formuladas na Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social - Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, e no Parecer sobre a CGE de 2005 e de 2006 - Recomendação 139 – PCGE/2005, Volume I, pág. 284 e Recomendação 87/PCGE/2006, Volume I, pág. 256 respectivamente, disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

1) No Instituto de Informática, IP[1]

a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF:

Continua por completar a inserção no SIF (módulo AA) dos dados relativos a cerca de 30% dos bens adquiridos anteriormente a 2004, justificando os responsáveis que esta actualização ainda não foi efectuada por escassez de recursos humanos, uma vez que os bens estão dispersos pelo país, nos diversos serviços da Segurança Social.

b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:

b1) Os campos do módulo AA continuam a não estar preenchidos, designadamente quanto à marca, modelo, estado de conservação e sala, incluindo para os bens incorporados durante o ano de 2008, justificando os serviços que a criação das fichas de imobilizado no SIF é um processo automático que decorre do tratamento no módulo MM dos processos de aquisição. Como os campos relativos à marca, modelo e estado de conservação não estão disponíveis no momento da criação das fichas de imobilizado, aqueles campos terão que ser sempre preenchidos manualmente de forma individualizada, em momento posterior, o que se torna inviável face ao volume de aquisições de equipamento informático[2];

b2) Ainda subsistem deficiências na etiquetagem dos bens adquiridos, anteriormente a 2007[3], salientando o II que não tem sido possível fazê-lo, por razões operacionais, para todo o equipamento, acrescentando que, com o recente processo de reafectação de recursos na área das TIC (tecnologias de informação e comunicação) provenientes do ISS[4], está em estudo a implementação de um procedimento para dotar os colaboradores das equipas locais de recursos técnicos necessários à etiquetagem do equipamento;

b3) Durante o ano de 2008, o II procedeu a duas acções de controlo interno de imobilizado em organismos da Segurança Social[5], referindo que, relativamente aos equipamentos mais antigos, não existe a etiqueta identificativa do imobilizado em SIF. No entanto, todos os equipamentos evidenciaram uma etiqueta identificativa da propriedade do II.

O Instituto efectuou ainda, no decurso de 2008, uma acção de controlo interno para a verificação dos bens de imobilizado nos seus próprios serviços, referindo que ao nível da etiquetagem os resultados obtidos são muito satisfatórios.

Pelo exposto, não obstante alguns progressos, a área de imobilizado ainda apresenta debilidades.

---

[1] Ofício n.º 112/2009, de 07/08/2009.

[2] O Instituto informa que o campo "Designação" é preenchido com a marca e o modelo dos equipamentos, o mesmo não acontecendo para o campo "sala" que só é preenchido para os equipamentos com localização naquele Instituto.

[3] Para os bens adquiridos a partir do final de 2007, o II instituiu que o procedimento de etiquetagem conste do caderno de encargos das aquisições, obrigando os fornecedores a procederam à respectiva etiquetagem dos bens em conformidade com as exigências de registo no SIF.

[4] De acordo com o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 211/2007, de 29 de Maio, com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 154/2008, de 6 de Agosto, o Instituto de Informática, IP *"(...) sucede nas atribuições e competências em matéria de tecnologias de informação e comunicação (...) a) Instituto da Segurança Social, IP(...)".*

[5] Não obstante a maioria do equipamento informático, relevado nas DF do II, se encontrar afecto a diversas instituições de SS, é possível controlar os computadores à distância através da base informática "inventário" (informação on-line).

2) No Instituto da Segurança Social, IP[1]

a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF:

a1) Em 2008, o ISS possui um património significativo, constituído por cerca de € 32.554,6 milhares relevado em *Terrenos e recursos naturais* e € 86.855,4 milhares contabilizado em *Edifícios e outras construções* que, por orientação do IGFSS, se encontram valorizados de acordo com o valor matricial. Em Janeiro de 2008, o II disponibilizou uma funcionalidade que permitiu a segregação do valor de construção dos edifícios do valor do terreno, tendo este processo decorrido naquele ano, envolvendo um volume financeiro na ordem dos € 28.799,6 milhares. Foi dado, assim, cumprimento à recomendação efectuada por este Tribunal;

a2) Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, o ISS transferiu em 2008, para o IGFSS, 23 imóveis, no valor de € 729,9 milhares.

b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:

b1) Em 2008, o ISS iniciou um processo de centralização de registo de todo o imobilizado, que se encontra distribuído por cada um dos serviços que o integram (serviços centrais, centros distritais e CNP)[2], o qual, em 2009, ainda se encontra em curso; relativamente aos Serviços centrais, o ISS refere que já se encontra concluído e implementado o sistema de verificação através de registo individual por sala;

b2) Os campos do módulo AA não se encontram preenchidos de modo a permitir a identificação da localização dos bens, mencionando o ISS que o processo ainda se encontra em apreciação, uma vez que o Instituto de Informática está a proceder ao *Upgrade* do SAP;

b3) O processo de abate de bens obsoletos está ainda em curso, elaborando-se o respectivo auto de abate relativamente aos bens que vão ficando disponíveis, procedimento que tem suscitado vários constrangimentos ao nível contabilístico quando se trata de bens adquiridos antes de 2002, dado que os registos em SAP foram feitos pelo valor global.

Registam-se, assim, progressos ao nível da relevação contabilística. Porém, no que concerne ao controlo e salvaguarda de activos o processo ainda apresenta muitas fragilidades.

[1] Ofício n.º 67756/2009, de 23/10/2009.

[2] Em Janeiro de 2008, os dados relativos ao património do ISS passaram a constar de uma única empresa em SIF-SAP, a empresa 2001 (ISS – Serviços centrais), desagregada por suborgânicas que identificam os Centros distritais e o CNP.

3) No Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP[1]

a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF:

a1) Continua por regularizar a diferença apurada na sequência da inventariação física do imobilizado dos bens adquiridos até 31/12/2001, no valor de € 8,6 milhões[2], não tendo o IGFSS procedido ao abate de bens móveis no ano de 2008 e, consequentemente, regularizado as contas *42 – Imobilizações corpóreas* e *48 – Amortizações acumuladas*. No entanto, o IGFSS refere que estão a ser desenvolvidos esforços no sentido de, no decorrer do exercício económico de 2009, se proceder à referida regularização[3];

a2) Ainda não se procedeu à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno, incluindo os bens transferidos do ISS ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, referindo o IGFSS que o Departamento de Património Imobiliário (DPI) já validou os pressupostos indicados pelo II, e aguarda que a intervenção se conclua em 2009;

a3) Em 31/12/2008, o IGFSS não tinha ainda procedido à transferência da conta *44 – Imobilizado em curso* para a conta *42 – Imobilizado corpóreo*, do valor das empreitadas de conservação de edifícios em que a respectiva "recepção provisória – RP" já tinha sido efectuada há mais de um ano[4]. A este propósito, salienta-se que, desde 2003, a conta Imobilizações em curso[5] é constantemente debitada não se tendo efectuado qualquer transferência para as contas respectivas de *Imobilizações corpóreas*.

b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:

b1) Não foram realizadas verificações físicas ao imobilizado por força da implementação do Plano de Reordenamento dos Serviços Centrais – Lisboa – e actividades correlacionadas, que, pelo esforço e recursos humanos envolvidos inviabilizou a sua concretização, informando o IGFSS que, em 2009, as actividades estão a decorrer no calendário previsto[6];

b2) As alterações de locais, na sequência da reorganização dos serviços ocorrida em 2008, conduziu à desactualização da informação no módulo AA do SIF, dos campos relacionados, essencialmente, com o local e a referência, que segundo o IGFSS, concluída que esteja a verificação referida no ponto anterior, serão efectuadas as

[1] Ofício n.º 14170, de 10/09/2009.

[2] Diferença apurada, no decurso do processo de inventariação, face aos valores lançados como saldo inicial nas respectivas contas, na fase da implementação do SIF.

[3] O Presidente do Conselho Directivo do IGFSS concedeu despacho favorável para a realização da regularização contabilística, em 29/04/2008 (Informação n.º 17/2008 do DAP).

[4] A título de exemplo referem-se os seguintes imobilizados em curso que totalizavam 163,6 milhares: 440000000067 – RP 02/04/2007; 440000000069 – RP 26/09/2006; 440000000056 – RP 19/03/2007; 440000000068 – RP 17/04/2007; 440000000072 – RP 11/05/2007; 440000000076 – RP 18/09/2007; 440000000065 – RP 17/04/2007; 440000000077 – RP 15/11/2007; 440000000073 – RP 03/07/2007; 440000000080 – RP 22/08/2007; 440000000081 e 440000000083 – RP 02/04/2007 – RP 30/11/2007.

[5] Os saldos de 2003 a 2008 são os seguintes: € 45.486,56; € 335.097,86; € 563.242,85; € 894.815,84; € 1.675.727,84 e € 2.037.555,11, respectivamente.

[6] Consta do plano de Actividades do IGFSS, em sede do processo de Suporte de Gestão de Infra-Estruturas (PS.03), o Projecto de Verificação dos Equipamentos Inventariados, sendo o seu prazo de conclusão 29/10/2009.

actualizações necessárias[1], acrescentando ainda que o processo de etiquetagem dos bens adquiridos em 2008 está concluído;

b3) Existem ainda bens imóveis cuja titularidade não se encontra totalmente regularizada na matriz predial e no registo predial, nem existe um registo individual para cada um, estando o IGFSS a aguardar a aprovação, pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, da metodologia de avaliação dos imóveis definida pelo Departamento de Património Imobiliário (DPI)[2].

Em síntese, registam-se progressos moderados ao nível do controlo e salvaguarda dos activos, mantendo-se a situação anterior relativamente à adequada relevação nas demonstrações financeiras.

Relativamente aos movimentos ocorridos nas amortizações (reforço e regularizações), efectuadas pelas entidades consolidadas, obteve-se a justificação para o valor apresentado no Balanço consolidado da CSS. Importa referir que, no decorrer do exercício económico de 2008, foram efectuados reforços e regularizações com elevada expressão financeira, sobretudo quando comparados com o ano anterior, conforme se evidencia no quadro seguinte, em resultado, como se verá adiante, da incorporação do registo das imobilizações dos Centros distritais nos Serviços centrais do ISS:

[1] A amostra definida é de 25% dos bens inventariados de valor $\geq$ € 500,00, que corresponde a 58 bens (Informação n.º 21-A/2009, de 13/5/2009 – DAT).

[2] De acordo com a Informação n.º 51, de 29/11/2007, existem 347 imóveis registados no SIF (imobilizado financeiro e imobilizado corpóreo), com valor entre € 0,50 até € 1,00 constituídos por arrecadações (grande maioria), armazéns, sótãos e terrenos sobrantes, tornando-se necessário distinguir se as arrecadações, armazéns e sótãos constituem fracções autónomas ou espaços comuns do prédio em que se inserem. A proposta é no sentido de – caso os imobilizados não constituam fracções autónomas – deverem os mesmos ser anulados; contudo, caso tais imobilizados – em termos de registo constitutivo da propriedade horizontal – corresponderem a fracções autónomas o valor da avaliação deve resultar da aplicação da Portaria que fixa o preço da habitação por metro quadrado de área útil (PC) a que se refere a alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 141/2008, de 22 de Abril. Quanto aos terrenos sobrantes – por se tratar de Bairros de Renda Económica, que não têm qualquer potencial construtivo ou destino proposto – o valor a atribuir seja o que resultar da simulação fiscal, efectuada *on-line*, através do *site* da DGCI.

Quadro XII.28 – SS – Amortizações das Imobilizações corpóreas, por Instituição, em 31/12/2008

(em euros)

Instituições	Saldo final 2007	2008			
		Saldo inicial	Reforço	Regularizações	Saldo final
Imobilizações corpóreas					
IGFSS	14.637.091,95	14.637.091,95	568.466,21	(453,32)	15.205.104,84
ISS	191.805.755,27	191.805.755,27	228.106.345,25	(222.183.501,66)	197.728.598,86
II	126.555.327,75	126.555.327,75	11.205.406,15	(833.416,74)	136.927.317,16
IGFCSS	782.653,49	782.653,49	90.004,65	(1.623,57)	871.034,57
DAISS	2.871.143,70	2.871.143,70	50.827,96	0,00	2.921.971,66
CNPRP	2.377.444,49	2.377.444,49	81.437,39	0,00	2.458.881,88
CAFEB	1.027.813,63	1.027.813,63	15.695,81	0,00	1.043.509,44
RAM	11.100.257,92	11.100.257,92	645.394,36	(71.461,83)	11.674.190,45
RAA	12.263.021,89	12.263.021,89	12.805.627,92	(12.574.792,89)	12.493.856,92
Outras Instituições	727.335,42	727.335,42	21.946,71	(51.015,72)	698.266,41
Total (SIF+IGFCSS)	**364.147.845,51**	**364.147.845,51**	**253.591.152,41**	**(235.716.265,73)**	**382.022.732,19**
Total (Anexo da CSS)	**364.138.061,71**	**364.138.061,71**	**241.589.980,15**	**(223.721.043,21)**	**382.006.998,65**
Diferença na RAA	**9.783,80**	**9.783,80**	**12.001.172,26**	**(11.995.222,52)**	**15.733,54**

Fonte: Mapa 8.2.7.1 – SIF da Segurança Social e CSS de 2008

Face aos elementos supra, observa-se o seguinte:

- A Região Autónoma dos Açores, à semelhança do que ocorreu em 2005[1] e 2007[2], apresenta uma diferença entre o seu Balanço e o valor registado no SIF, em virtude de se encontrar registado imobilizado financiado por verbas do orçamento da segurança social e do orçamento regional dos Açores;
- Em 31 de Dezembro de 2008 verificou-se um aumento no valor das amortizações acumuladas, na ordem dos 4,9%, relativamente ao ano anterior;
- Os reforços e as regularizações apresentam valores anormalmente elevados face aos saldos iniciais e finais, sendo o ISS a instituição que mais contribuiu para esta situação, com 90% no valor dos reforços e 94,3% nas anulações. Este facto resulta do processo de centralização contabilística dos serviços daquele Instituto, que ocorreu no ano de 2008, e que se traduz na contabilização numa só entidade de toda a actividade em substituição de 20 subentidades[3]. Assim, procedeu-se à anulação de todo o imobilizado que estava afecto a cada um dos serviços do ISS (Centros distritais e CNP), espelhado nas "Regularizações", e ao aumento do imobilizado dos Serviços centrais do Instituto, reflectido no "Reforço", dado que, face à nova lei orgânica, as áreas de administração geral passaram a assumir a natureza de serviços comuns

[1] Parecer sobre a CGE de 2005, Volume II, pág. XII.109. A diferença entre a conta individual e o registo no SIF respeitava a verbas do orçamento da RAA que não respeitam à na execução do OSS.

[2] Idem, para pág. XII.111, do Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II.

[3] Em 2008 ainda ocorreram registos nas subentidades (Centros Distritais) para as áreas de acção social.

de toda a estrutura do ISS[1]. No entanto, em termos líquidos, os reforços e as anulações totalizam € 17.868,9 milhares;

- No IGFSS as amortizações do exercício e de exercícios anteriores encontram-se prejudicadas, dado que não se procedeu:

  i.1) A qualquer auto de abate relativo a bens contabilizados na conta *42 – Imobilizações corpóreas*, muito embora haja em armazém bens obsoletos que reúnem as condições para o efeito. Porém, existem dificuldades em identificar os referidos bens no inventário[2];

  i.2) À segregação entre o valor do terreno e o valor da construção relativamente a todos os bens, o que não permite o apuramento correcto em SIF das amortizações relativas a grandes conservações neles efectuadas; e

  i.3) À transferência do imobilizado em curso para imobilizado corpóreo e, concomitantemente, à contabilização das correspondentes amortizações.

- No II, o valor de € 833.416,74, inscrito no Mapa *8.2.7.1 – Amortizações e Provisões*, na coluna de Regularizações, respeita a transferências[3] e abates de Equipamento básico – Material informático, no valor de € 1.023.001,76.

- No ISS, o valor total das regularizações efectuadas, relativas às amortizações, foi de € 5.922.843,59, como se pode verificar pelo seguinte quadro:

(em euros)

Designação	Regularizações
Edifícios e outras construções	2.292.062,37
Equipamento básico	2.593.385,60
Equipamento de transporte	(53.728,45)
Ferramentas e utensílios	15.399,51
Equipamento administrativo	933.924,01
Outras imobilizações corpóreas	141.800,55
Total	**5.922.843,59**

As regularizações das amortizações relativas a *Edifícios e outras construções*, reportam-se:

- À anulação das amortizações acumuladas dos bens transferidos para o IGFSS;

[1] Artigo 11.º da Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio.

[2] Desde a realização do trabalho de campo, junto do Instituto para efeitos do Parecer de 2007, a situação não se alterou, dado que, em 2008, não foi efectuado qualquer auto de abate, à semelhança do ano anterior. Sobre esta matéria, salienta-se que, com excepção de duas situações, uma verificada em 2005 (alienação de viaturas, no montante de € 70.771,90) e outra em 2006 (Abate por retoma – impressoras, no montante de € 22.590,60), não se efectuaram abates desde 2003.

[3] Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 211/2007, de 29 de Maio, o âmbito de intervenção do II veio a ser alargado a outras Instituições do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, sendo de referir, neste contexto, por exemplo, a Direcção-Geral da Segurança Social e a Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

- ◊ À correcção das mesmas por força da operação de segregação do valor de terreno e do edifício por imóvel;
- ◊ A abates e transferências resultantes do processo de centralização da contabilização nos Serviços centrais do ISS, de acordo com o referido anteriormente.

12.4.2.1.1.2 – Investimentos financeiros

No triénio 2006/2008, a evolução dos investimentos financeiros (em termos líquidos) foi a seguinte:

Quadro XII.29 – SS – Evolução dos Investimentos financeiros

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	2006		2007		2008		Variação 2007/06		Variação 2008/07	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Partes de capital	225.754,1	70,7	244.732,9	73,1	168.673,0	65,5	18.978,8	8,4	(76.059,9)	(31,1)
Obrig. e títulos de participação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empréstimos de financiamento	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	(0,1)	(50,0)	(0,1)	0,0
Investimentos em imóveis	87.761,1	27,5	83.312,5	24,9	86.501,4	33,6	(4.448,6)	(5,1)	3.188,9	3,8
Outras aplicações financeiras	5.071,0	1,6	5.155,1	1,5	569,2	0,2	84,1	1,7	(4.585,9)	(89,0)
Imobilizações em curso	877,0	0,3	1.590,4	0,5	1.952,3	0,8	713,4	81,3	361,9	22,7
Total no Activo líquido	**319.463,4**	**100**	**334.791,0**	**100**	**257.695,9**	**100**	**15.327,6**	**4,8**	**(77.095,1)**	**(23,0)**
Amortizações e provisões	**12.047,9**		**11.170,1**		**14.560,3**					
Total no Activo bruto	**331.511,3**		**345.961,1**		**272.256,1**					

Fonte: Contas da Segurança Social

Analisando a informação, numa base trienal, observa-se uma tendência decrescente dos *Investimentos financeiros*, que, de uma variação positiva de 15,5% em 2006 e de 4,8%, em 2007, registaram, em 2008, um decréscimo de (23,0%), o equivalente a (-) € 77.095,1 milhares [o que se deve, na quase totalidade, a uma diminuição de (31,1%) em *Partes de Capital* por força da desvalorização da Reserva Estratégica (cfr. Quadro XII.33 do presente ponto)].

Em 31/12/2008, os *Investimentos financeiros*, no total de € 272.256,1 milhares, representam apenas 1,7% do Activo bruto do Balanço da CSS, valor que, deduzido das provisões e amortizações acumuladas, perfaz o total líquido de € 257.695,9 milhares. Este conjunto patrimonial representa 56,2% do total do Imobilizado líquido, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro XII.30 – SS – Investimentos financeiros, em 31/12/2008

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	Activo bruto		Provisões e Amortizações	Activo líquido	
	Valor	%		Valor	%
Partes de capital	176.737,6	64,9	8.064,6	168.673,0	65,5
Obrigações e títulos de participação	228,6	0,1	228,6	0,0	0,0
Empréstimos de financiamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos em imóveis	92.641,3	34,0	6.139,9	86.501,4	33,6
Outras aplicações financeiras	696,4	0,3	127,2	569,2	0,2
Imobilizações em curso	1.952,3	0,7	0,0	1.952,3	0,8
Total	**272.256,2**	**100**	**14.560,3**	**257.695,9**	**100**
Total do Imobilizado	**855.902,3**		**397.445,4**	**458.456,9**	
%	**31,8**		**3,7**	**56,2**	

Fonte: CSS de 2008

O critério de valorimetria aplicado a estes activos é o custo de aquisição[1], com excepção da carteira de títulos do FEFSS, gerida pelo IGFCSS, que se subordina ao Normativo de Valorimetria do Fundo, aplicado desde 2003, o qual determina que os activos que compõem aquele património devem ser avaliados ao justo valor[2], constituindo assim uma derrogação ao princípio definido no POCISSSS, divulgada no Anexo às DF da CSS.

O montante bruto dos investimentos financeiros da CSS, em 31 de Dezembro de 2008, está distribuído pelas seguintes instituições de segurança social:

Quadro XII.31 – SS – Investimentos financeiros – Valor bruto por Instituição, em 31/12/2008

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	IGFCSS	IGFSS	FESSP da Banca dos Casinos	ISS	"Cimentos" FCP	RAM	RAA	Total
Partes de capital	166.001,2	9.931,1	0,0	26,8	778,5	0,0	0,0	176.737,6
Obrigações e títulos de participação	0,0	203,2	25,4	0,0	0,0	0,0	0,0	228,6
Empréstimos de financiamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos em imóveis	24.602,4	67.049,5	19,2	292,5	0,0	11,5	666,3	92.641,4
Outras aplicações financeiras	0,0	252,8	443,6	0,0	0,0	0,0	0,0	696,4
Imobilizações em curso	0,0	1.952,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.952,2
Total	**190.603,6**	**79.388,8**	**488,2**	**319,3**	**778,5**	**11,5**	**666,3**	**272.256,2**

Fonte: Contas das Instituições

[1] Nos casos em que os investimentos financeiros, relativamente a cada um dos seus elementos específicos, tiverem, à data do balanço, um valor de mercado inferior ao registado na contabilidade, podem ser objecto da correspondente redução, através da conta apropriada.

[2] Em regra, para os activos admitidos à negociação em bolsas de valores ou mercados regulamentados, o justo valor deve ser o respectivo preço de mercado. Todavia, outros critérios existem, que constam do Normativo de valorimetria integralmente publicado na nota 11 do Anexo às Demonstrações Financeiras. Este normativo regulamenta também a valorimetria dos investimentos em imóveis, os quais devem ser objecto de avaliação por perito independente de cinco em cinco anos.

Da distribuição daqueles investimentos extrai-se o seguinte:

- O IGFCSS, dada a sua missão e objectivos, nomeadamente, a gestão de fundos de capitalização no âmbito do sistema de segurança social do Estado, detém a parte mais significativa dos investimentos, cerca de 70% do total, representados, na quase totalidade, em *Partes de capital*;
- O IGFSS gere 29,2% do montante total. Embora a expressão financeira seja menos significativa, apresenta uma carteira mais diversificada, com predomínio dos "investimentos em imóveis", cerca de € 67 milhões (84,5%), situação que decorre das suas atribuições na área do património imobiliário, designadamente, assegurar a gestão e administração dos bens e direitos de que seja titular e que constituem o património imobiliário da segurança social. Parte destes imóveis são provenientes de dações um cumprimento;
- O ISS detém apenas 0,1% do total dos investimentos financeiros, apresentando alguma relevância os investimentos em imóveis (0,3%). Relativamente a 2007, regista-se, nesta classe de activos, uma variação de mais € 51,3 milhares, reflexo do acréscimo de € 89,6 milhares devido a melhorias efectuadas em equipamentos de acção social e ao decréscimo de € 38,3 milhares relativo às transferências de imóveis para IGFSS, decorrentes do processo de regularização dos imóveis, em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio;
- As restantes instituições, isto é, o FESSP da Banca dos Casinos, a "Cimentos" – FCP, a RAM e a RAA detêm 0,7% do total dos investimentos financeiros.

Com base na informação contabilística disponível, destacam-se os aspectos mais relevantes relacionados com as instituições detentoras e as respectivas contas.

A) Partes de Capital

Em 31/12/2008, o valor bruto investido pela Segurança Social em "Partes de Capital"[1] totaliza € 176.737,6 milhares, detidos pelas seguintes instituições:

Quadro XII.32 – SS – Variação registada na conta de "Partes de capital"

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Reavaliações	Aumentos	Alienações	Saldo final no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
IGFCSS	239.226.027,69	(73.765.431,96)	540.633,37	0,00	166.001.229,10	0,00	166.001.229,10
IGFSS	9.931.083,38	0,00	0,00	0,00	9.931.083,38	8.043.188,70	1.887.894,68
ISS	26.770,48	0,00	0,00	0,00	26.770,48	21.403,48	5.367,00
Cimentos – FCP	677.424,87	0,00	101.108,31	0,00	778.533,18	0,00	778.533,18
Total	**249.861.306,42**	**(73.765.431,96)**	**641.741,68**	**0,00**	**176.737.616,14**	**8.064.592,18**	**168.673.023,96**

Fonte: SIF e DF das instituições

[1] A conta *411 – Partes de capital* integra aquisições cujos objectivos são, essencialmente, a obtenção de um rendimento e a característica de permanência na entidade por período superior a um ano.

a1) Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

O IGFCSS tem investido em "*Partes de Capital*" um total de € 166.001,2 milhares – constituindo a classe de activos do FEFSS chamada de "Reserva Estratégica" – que apresenta uma diminuição de (30,6%) relativamente a 2007, onde se registou um acréscimo de 9,3%.

O quadro seguinte evidencia, de forma detalhada, as alterações registadas, em 2008, na componente de "Reserva Estratégica" do FEFSS, face ao período homólogo anterior[1]:

Quadro XII.33 – SS – Alterações na "Reserva Estratégica" do IGFCSS

Títulos (1)	Data	Acções	Valor Inicial (a) (em €)	Valias (em €)	Balanço (em €)	Δ % 2008/07
FINPRO	31-12-2007	2.751.752	18.602.145,00	(688.239,48)	17.913.905,52	40,4%
	31-12-2008	2.751.752	18.602.145,00	6.542.863,54	25.145.008,54	
Portugal Telecom	31-12-2007	20.260.743	109.394.888,30	71.533.546,65	180.928.434,95	(32,0%)
	31-12-2008	20.260.743	109.394.888,30	13.587.821,71	122.982.710,01	
ZON_Multimédia (2)	31-12-2007	3.567.248	19.260.828,52	14.806.389,88	34.067.218,40	(61,2%)
	31-12-2008	3.567.248	19.260.828,52	(6.026.338,47)	13.234.490,05	
TRANSURBAN GROUP	31-12-2007	1.535.830	6.486.049,77	(169.580,95)	6.316.468,82	(26,6%)
	00-00-2008	165.316	540.633,378 (b)			
	31-12-2008	1.701.146	5.899.186,06	(1.260.165,56)	4.639.020,50	
Total	**31-12-2007**		**153.743.911,59**	**85.482.116,10**	**239.226.027,69**	**(30,6%)**
	31-12-2008		**153.157.047,88**	**12.844.181,22**	**166.001.229,10**	

(1) Cotados em EUR, excepto a Transurban Group, cotada em Dólares Australianos (AUD).

(2) Ex-PT MULTIMEDIA.

(a) O valor inicial corresponde ao resultado do produto do número de acções pelo custo médio (valor de aquisição) convertido ao câmbio do dia 31/12. O valor inicial nos títulos em moeda estrangeira em "n"não corresponde ao valor final em "n-1" devido às taxas cambiais aplicadas.

(b) Aquisição de títulos por via de dividendos (cfr. "Relação dos títulos e outras participações a que se refere a alínea c) do n.º 3 das Instruções n.º 1/08 – 2.ª Secção do TC".

Fonte: IGFCSS

Durante o ano de 2008, o IGFCSS não procedeu a operações de aquisição ou alienação directa de títulos, não se verificando, desta forma, alterações significativas na estrutura da "Reserva Estratégica" que, de uma valorização, em 2007, de € 239.226,0 milhares passou para € 166.001,2 milhares, em 2008. O decréscimo resulta, essencialmente, da quebra acentuada dos mercados accionistas registada no ano de 2008, conforme decorre do quadro anterior, sintetizando-se os seguintes acontecimentos[2]:

- Desvalorização das acções da *Portugal Telecom*, e da *ZON-Multimédia*, ex PT Multimédia, que, relativamente ao valor inscrito no Balanço, registam, de 2007 para 2008, uma quebra de 32% na participação da *Portugal Telecom*, e de 61,2% na *ZON*;

[1] Relativamente aos títulos *Portugal Telecom* e *ZON - Multimédia*, integrados nesta componente do FEFSS, convém referir que o Fundo detém mais uma parcela destes títulos incluídos em "Rendimento Variável" e contabilizados em *Títulos Negociáveis*.

[2] Sobre este tema, veja-se também o ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCSS, deste Parecer.

- Reforço da participação no *Transurban Group*[1], com a entrada de 165.316 acções por via do recebimento do dividendo em espécie. De 2007 para 2008, o valor apresentado no Balanço registou uma quebra de 26,6%, relativa a menos valias associadas à crise ocorrida nos mercados financeiros;

- O único acréscimo no total das componentes da *"Reserva Estratégica"* respeita à participação detida pelo FEFSS na *FINPRO* (10,1%), que apresenta um aumento de 40,4% no valor de Balanço. Mantendo-se inalterado, relativamente a 2007, o número e o valor inicial das acções e, não sendo a *FINPRO* uma empresa cotada, as mais valias registadas têm por base a valorização dos capitais próprios da *FINPRO*[2].

Refere-se que, no âmbito das regularizações às contas individuais e conforme a nota 39.4 do Anexo da CSS de 2008[3], mantém-se a correcção relativa à contabilização da desvalorização do lote de acções da "Portugal Telecom, SGPS, SA" no valor de € 80.980.477,52, de que se tem dado conta em anteriores Pareceres, dado que o IGFCSS não imputou a desvalorização à conta de Resultados transitados, mantendo o seu registo na conta 57 – Reservas decorrentes da transferência de activos.

a2) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

A carteira de títulos do IGFSS é composta, maioritariamente, por acções obtidas, sobretudo em processos de dação em pagamento das dívidas à SS, e inclui acções associadas à revitalização e modernização do tecido empresarial[4]. No quadro seguinte, apresenta-se a posição, em 31/12/2008, das participações detidas pelo IGFSS em empresas, que representam 3,6% do total dos investimentos financeiros na CSS:

[1] A *FINPRO, SGPS*, (onde a "Reserva estratégica" do FEFSS tem uma participação de 10%) possui também uma participação no *Transurban Group*. Durante o ano de 2007 e de 2008, a FINPRO vendeu a quase totalidade daquela participação. A posição na *Transurban* reduziu-se, assim, de 17,7 milhões de acções (cerca de € 71 milhões) para cerca de 363 000 acções (menos de € 1 milhão), no final de 2008.

[2] Em 30 de Junho de 2008, os Capitais próprios da FINPRO, S.G.P.S. ascendiam a € 251.289.991 e o Resultado líquido a € 118.787 e correspondem a valores não auditados, conforme informação no Anexo às Demonstrações Financeiras do IGFCSS reportadas a 31 de Dezembro de 2008.

[3] Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria ver Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.117.

[4] De que são exemplo as participações detidas no FRME – Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA.

Quadro XII.34 – SS – "Partes de capital" detidas pelo IGFSS, em 31/12/2008

(em euros)

Acções	Parcela detida	N.º unidades	Valor de Aquisição	Total de Provisões
Companhia de Pescarias do Algarve**	0,50%	250	2.495,00	482,50
Margueira Soc. Gestão de Fundos Investimento, SA	1,02%	1.025	5.114,75	0,00
F.N.M. - Produtos Alimentares e de Consumo, SA (a)	(N/D	18.438	92.005,62	92.005,62
FRME - Fundo Rev. Modern. Tecido Empresarial (d)	5,10%	534.428	2.666.795,72	1.384.168,52
Teviz - Têxtil de Vizela, SA (b)	36,81%	1.088.739	5.432.807,61	5.432.807,61
Buciqueira, SA/Gestinsua *	36,07%	3.607	18.035,00	18.035,00
Dilop, SA - Produtos alimentares** (c)	6,53%	118.368	590.656,32	590.656,32
Dilop, SA – Transportes** (c)	9,96%	6.623	33.048,77	33.048,77
Dilop, SA – Charcutaria** (c)	9,98%	3.199	15.963,01	15. 963,01
Adrave - Agência Desenvolv. da Reg. Vale do Ave* (d)	6,36%	5.000	24.950,00	9.700,00
Companhia das Minas de Ouro do Penedono (a)	N/D	11.500	57.385,00	57.385,00
Sociedade Hidroelétrica Revué (a)	N/D	54.265	268.069,10	268.069,10
Sonefe - Soc. Angolana Forn. Energia Eléctrica (a)	N/D	57.200	138.996,00	138.996,00
Tunapesca (a)	N/D	375	1.871,25	1.871,25
Decoviz (e)	27,67%	1	164.089,54	-
Tevitom (e)	28,33%	1	418.800,69	-
Total		**1.903.019**	**9.931.083,38**	**8.043.188,70**

N/D – Não disponível (cessou actividade/não dispõem de elementos – processo de falência)

* Dados referentes a 2008

** Dados referentes a 2005

Fonte: CSS/2008 - IGFSS

Em 2008 não ocorreu qualquer alteração à carteira de títulos do IGFSS, mantendo-se o montante de € 9.931,1 milhares. As empresas assinaladas no quadro e que concorrem para aquele valor encontram-se nas seguintes situações:

a) Em processo de falência estão 5 empresas, cujas partes de capital detidas totalizam € 558.326,97, tendo o IGFSS constituído a provisão, em 2007, pelo valor total de aquisição;

b) Foi reforçada, em 2008, a provisão em € 2.721.847,50 de modo a cobrir a totalidade do valor de aquisição (nominal) (€ 5.432.807,61). Em 2008, a sociedade submeteu-se a um Processo de Insolvência e de Recuperação de Empresa, cujo plano de insolvência foi aprovado em Assembleia de Credores, tendo como consequência a redução integral do actual capital social a zero para cobertura de prejuízos, pelo que está previsto o abate desta participação em 2009[1];

c) Em 2008, foi reforçada a provisão relativamente à DILOP Alimentares (€ 176.368,32) e constituídas provisões pela totalidade do valor de aquisição para as empresas DILOP – Transportes e DILOP – Charcutaria, face ao incumprimento do "contrato de dação"[2];

[1] Na nota de serviço do Departamento de Gestão Financeira – Núcleo de Acordos e Produtos do IGFSS, de 7/1/2009, foi proposta a anulação da participação financeira detida pela Segurança Social.

[2] Em 23/02/2001, foi celebrado um "contrato de dação" entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e estas três sociedades e mais outros dois contraentes.

d) Foi reduzida a provisão para que o valor de aquisição igualasse o valor de mercado. Em 2008, estão nesta situação duas empresas, a FRME e a Adrave, em que as provisões foram anuladas no montante de € (-)10.688,56 e € 400,00, respectivamente;

e) Estas duas sociedades, à semelhança da sociedade Teviz, também se submeteram a um Processo de Insolvência e Recuperação de Empresas, tendo os planos de insolvência sido aprovados em Assembleia de Credores e, consequentemente, o seu capital social actual sido reduzido integralmente para zero, estando previsto o abate destas partes de capital em 2009[1]. Todavia, para estas duas empresas, o IGFSS não constitui provisões, verificando-se, deste modo, uma dualidade de critérios. Assim, as "Partes de capital" relevadas no Balanço do IGFSS e no consolidado encontram-se sobreavaliadas, no montante de € 582.890,23.

Em 31/12/2008, as provisões acumuladas[2] atingem cerca de 81,0% do valor de aquisição dos investimentos em causa, quando em 2007 representavam 51,4%.

a3) Instituto da Segurança Social, IP

O ISS releva em *Partes de Capital* apenas a participação na RIBEIRAPERA – Sociedade para o Desenvolvimento de Castanheira de Pêra, SA, adquirida em 1989, que, em 2007 e em 2008 não registou qualquer alteração, apresentando-se no quadro seguinte os valores da participação do ISS, bem como o valor dos Capitais próprios da Ribeirapera:

Quadro XII.35 – SS – Posição de "Partes de Capital" detidas pelo ISS, em 31/12/2008

(em euros)

ISS	Descrição	Participação do ISS	Entidade participada	
			Capitais próprios	Resultado do exercício de 2007
CDSS de Leiria	5.367 acções da Ribeirapera - Sociedade para o Desenvolvimento de Castanheira de Pêra, SA	26.770,48	(21.520,58)	(66.619,11)

Fonte: DF do ISS

Em 2007, os Capitais próprios registavam um valor negativo por via dos resultados deste exercício e de anos anteriores, ambos, também negativos. O ISS tem uma provisão constituída no valor de € 21.403,48. Contudo, a mesma parece insuficiente face aos valores dos Capitais próprios e do Resultado líquido negativo, desta entidade.

O Conselho Directivo do ISS, em sede de contraditório, informa que já contactou o IGFSS para colher orientações sobre a forma de contabilização da provisão. Aquelas orientações são no sentido de que a provisão *"(...) será reforçada sempre que o «valor de recuperação for inferior ao valor do investimento financeiro» (...) Assim, no caso vertente, o valor a provisionar será 100%"*, acrescentando que tal será contemplado em sede de encerramento de contas de 2009.

[1] Na nota de serviço do Departamento de Gestão Financeira – Núcleo de Acordos e Produtos do IGFSS, de 7/1/2009, foi proposta a anulação da participação financeira detida pela Segurança Social.

[2] O IGFSS releva estes investimentos ao preço de aquisição procedendo à constituição de provisões por aplicação do princípio da prudência quando o seu preço de custo supera a fracção que lhes corresponde nos capitais próprios das empresas participadas; este procedimento não tem aplicação no POCISSSS.

a4) "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência

A farmácia de que é proprietária a "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência, regista no Balanço, em 31/12/2008, em *Partes de capital* a quantia de € 778,5 milhares, correspondente ao valor apurado em 2002 (€ 229,6 milhares), acrescido dos resultados líquidos da referida farmácia obtidos nos exercícios subsequentes, incluindo o de 2008, no valor de € 101,1 milhares, que totalizam € 548,9 milhares[1].

O IGFSS, em sede de consolidação da Conta da Segurança Social, tem utilizado o método da equivalência patrimonial para a farmácia de que é proprietária a "Cimentos – Federação das Caixas de Previdência" , justificando esta opção com o facto de aquela entidade desenvolver uma actividade de tal modo diferente do "negócio" das Instituições de Segurança Social que a sua inclusão nas demonstrações financeiras consolidadas seria incompatível com o objectivo da imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados. Contudo, tendo em conta as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, os motivos apresentados de "impactos negativos nas contas consolidadas decorrentes do exercício de actividades muito diferentes" deixaram de relevar para efeitos de exclusão do perímetro de consolidação e da não adopção do método integral, para as entidades subordinadas ao Plano Oficial da Contabilidade[2].

Assim, na ausência da definição de normas de consolidação específicas para as entidades que adoptam o POCISSSS, deveriam ser acolhidas supletivamente as disposições do POC ou, quando não definidas neste, as das Normas Internacionais de Contabilidade, as quais, em quaisquer dos casos, não dispensam do perímetro, nem subordinam à adopção do método de equivalência patrimonial, as entidades com *"actividades de tal modo diferentes (….)"*, sendo apenas relevante para a escolha do método a adoptar, o poder de controlo sobre a entidade e não a natureza das suas actividades. Ora, neste caso, existe total poder de controlo, uma vez que a "Cimentos" é detentora de 100% do capital da Farmácia.

B) Obrigações e títulos de participação

O valor contabilístico dos títulos aqui relevados totaliza, em 31 de Dezembro de 2008, o montante € 228,6 milhares e está integralmente provisionado. O quadro seguinte evidencia o respectivo detalhe que, relativamente ao ano anterior, não sofreu alterações:

[1] Relatório da CSS/2008, pág. 512.

[2] Sobre esta temática ver ponto 12.4.1 – Processo de consolidação patrimonial – Métodos de consolidação adoptados.

Quadro XII.36 – SS – "Obrigações e títulos de participação"

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos	25.438,69	25.438,69	0,00
Obrigações da Vilatêxtil - Sociedade Industrial Têxtil, SA	25.438,69	25.438,69	0,00
IGFSS	203.170,36	203.170,36	0,00
Obrigações da Companhia das Minas de Penedono	124.699,48	124.699,48	0,00
Obrigações da Sociedade Hidro-Electrica – Revué 5%	15.123,55	15.123,55	0,00
Obrigações da Sociedade Hidro-Electrica – Revué 4%	63.347,33	63.347,33	0,00
Total	**228.609,05**	**228.609,05**	**0,00**

Fonte: Relatório da CSS de 2008 e DF das Instituições

De notar que os investimentos financeiros do IGFSS, no total de € 203.170,36, constantes do quadro anterior, são compostos por obrigações sem garantia, em empresas que se encontram em processo de falência.

C) Investimentos em imóveis

Nos termos do POCISSSS, a conta *414 – Investimentos em imóveis* engloba os edifícios e outras construções, os terrenos subjacentes, os terrenos urbanos e as propriedades rústicas que não estejam afectos à actividade operacional da entidade.

Em 2008, o valor bruto desta conta, que ascendeu a € 92.641,3 milhares, registou um acréscimo de 4,0%, retomando a tendência de subida quebrada em 2006/2007 onde se observou um decréscimo de 4,7%.

No Quadro XII.37 apresenta-se a decomposição por natureza desta conta.

Quadro XII.37 – SS – Evolução de "Investimentos em imóveis"

(em milhares de euros)

Contas	2006	2007	2008
Terrenos e recursos naturais	19.435,9	24.759,7	29.279,5
Habitações de renda social	63.068,3	54.126,8	35.240,5
Habitações de renda livre	3.708,9	2.980,0	2.629,6
Edifícios – Serviços	2,1	0,8	2.680,5
Edifícios – Outros	7.272,6	7.248,0	22.811,2
Total no Activo bruto	**93.487,8**	**89.115,3**	**92.641,3**

Fonte: Contas da Segurança Social

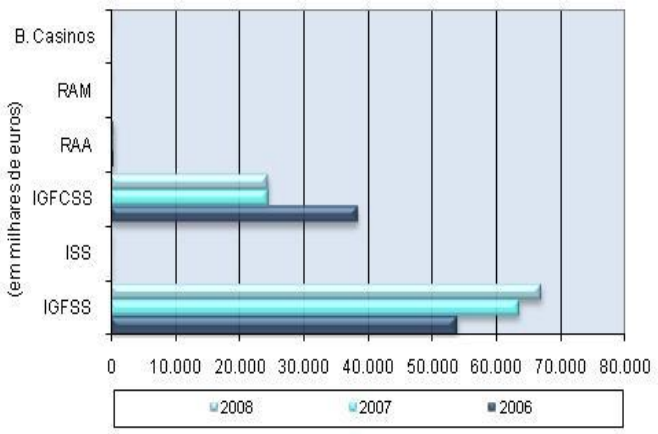
No quadro e gráfico seguintes apresentam-se, em termos de evolução, no triénio 2006/2008, as instituições que detêm este tipo de activos:

Quadro XII.38 – SS – Evolução dos "Investimentos financeiros – Imóveis"

(em milhares de euros)

	2006	2007	2008
IGFSS	54.062,3	63.605,4	67.049,5
ISS	271,3	241,2	292,5
IGFCSS	38.487,9	24.602,4	24.602,4
RAA	666,3	666,3	666,3
RAM	0,0	0,0	11,5
B. Casinos	0,0	0,0	19,2
Total no Activo bruto	**93.487,8**	**89.115,3**	**92.641,4**

Fonte: Contas da Segurança Social



O IGFSS e o IGFCSS são os responsáveis pela quase totalidade (99%) do capital investido pela SS em imóveis, com 72,4% e 26,6%, respectivamente, num total de € 92.641,3 milhares, conforme se observa no Quadro XII.49. Tal proporção decorre do enquadramento da gestão destes activos, dado que, no cumprimento das suas atribuições, compete ao IGFSS assegurar a titularidade, gestão e administração do património imobiliário, recebido de dações em pagamento, e promover e implementar programas de alienação do mesmo património. Ao IGFCSS compete gerir a carteira do FEFSS, de acordo com o respectivo regulamento, sendo que os investimentos em imóveis podem ascender a 10%[1] da composição da carteira de activos do FEFSS[2]. O montante de € 24.602,4 milhares respeita a dois imóveis: o Hospital de Cascais e o edifício Tagus Parque, com valores contabilísticos de € 8.212,4 milhares e € 16.390,0 milhares, respectivamente. No ponto 12.9 – Património Financeiro do IGFCSS procede-se a maior desenvolvimento desta área.

Apresentam-se de seguida os movimentos que, em 2008, influenciaram o saldo da conta em análise, considerando-se, no detalhe por instituições, os montantes que integram o Activo bruto no início e no final do ano e ainda o saldo final do Activo líquido.

[1] Conforme artigo 4º n.º 3 alínea e) do Regulamento de Gestão do FEFSS aprovado pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

[2] Em 2008, o total dos investimentos de activos imobiliários foi de € 246.073.347,67 representando cerca de 2,95% do total da carteira do FEFSS, no montante de € 8.338.818.622,06. Do total daqueles investimentos € 24.602.371,00 respeitam a imóveis e os restantes € 221.470.977,00 a unidades de participação em instrumentos de investimento colectivo ou outros veículos financeiros de investimento imobiliário (Cfr. ponto 12.9 – Património Financeiro do IGFCSS).

Quadro XII.39 – SS – Variação registada na conta de "Investimentos em imóveis"

(em milhares de euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto (1)	Aumentos (2)	Alienações (3)	Transf. e abates (4)	Saldo final no Activo bruto (5)=(1)+(2)-(3)-(4)	Amortizações acumuladas (6)	Saldo final no Activo líquido (7)=(5)-(6)
IGFSS	63.605,4	8.924,3	5.434,3	45,9	67.049,4	5.921,1	61.128,3
ISS	241,2	89,6	0,0	38,3	292,5	76,1	216,4
IGFCSS	24.602,4	0,0	0,0		24.602,4	0,0	24.602,4
RAA	666,3	0,0	0,0		666,3	131,6	534,7
RAM		11,5			11,5	1,0	10,5
FESSP da Banca dos Casinos		19,2			19,2	10,1	9,1
Total	**89.115,3**	**9.044,6**	**5.434,3**	**84,2**	**92.641,3**	**6.139,9**	**86.501,4**

Fonte: SIF e DF das instituições

Os acréscimos ocorridos na RAM e no FESS dos Profissionais da Banca Casinos respeitam à transferência de valores da conta *422 – Edifícios e outras construções* do imobilizado corpóreo para investimentos financeiros, conta *414 – Investimentos em imóveis*, dado que aquelas instituições, até 2007, estavam a receber rendimentos pelos arrendamentos e mantinham o respectivo imobilizado registado na conta *422 – Edifícios e outras construções* do imobilizado corpóreo. Esta transferência veio dar acolhimento à Recomendação 79-PCGE/2007, formulada do Parecer sobre a CGE de 2007.

c1) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

Os investimentos financeiros em imóveis, da responsabilidade do IGFSS (72,4%), ascendem, em termos brutos, a € 67.049,4 milhares, correspondendo-lhe amortizações acumuladas que atingem € 5.921,1 milhares. Em 2008, a evolução do valor bruto destes activos foi de € 3.444,1 milhares, resultante dos seguintes movimentos:

Quadro XII.40 – SS – Desagregação dos movimentos de 2008 – "Investimentos em imóveis"

(em milhares de euros)

Aumento		Diminuição	
Transferência do ISS (DL 112/2004)	38,3	Alienação de bens	5.434,3
Dações em pagamento	8.886,0	Transferência pª Autarquias Locais	45,9
Total	**8.924,3**	**Total**	**5.480,2**

Fonte: SIF e DF das instituições

As diminuições neste património resultam, essencialmente, da alienação de bens tendo representado cerca de 99,2% do total. Estes bens foram alienados pelo montante de € 13.604,8 milhares, operação que gerou mais-valias na quantia de € 8.437,5 milhares, relevadas na conta *794111 – Ganhos em imobilizações*. Para as autarquias locais foram transferidos 94 imóveis[1], cujo valor do activo bruto

[1] Ao abrigo do artigo 5.º da Lei n.º 67-A/2007 de 31 de Dezembro, (Orçamento do Estado para 2008), que dispõe, que o IGFSS pode, sem exigir contrapartidas e sem sujeição às formalidades previstas no artigo 3º da mesma Lei, transferir para os municípios, designadamente, a propriedade de prédios ou suas fracções que constituem agrupamentos

ascendeu a € 45,9 milhares, o que perfaz os restantes 0,8% das diminuições verificadas. O valor destes bens, deduzido de amortizações acumuladas de € 19,1 milhares, totaliza € 26,8 milhares, quantia relevada na conta *694 – Perdas em Imobilizações*. Sobre a utilização desta conta mantém-se a mesma posição assumida pelo Tribunal, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2007[1].

O aumento do Activo bruto, no total de cerca de € 8,9 milhões, é resultante, quase na totalidade (99,6%), da satisfação de dívidas de contribuições mediante dação em pagamento de bens imóveis, correspondendo o restante a transferências do ISS, no âmbito do previsto no Decreto-Lei n.º 112/2004.

Encontra-se ainda por valorizar um número significativo de imóveis (347) pertencentes ao património do IGFSS. Por se desconhecer o valor de aquisição destes imóveis, continuam os mesmos registados no SIF com um valor não superior a € 1, situação que reflecte uma subavaliação das demonstrações financeiras. No sentido do acatamento das recomendações formuladas em sede do Parecer à CSS de 2006[2], que visavam a correcta valorização dos activos, o IGFSS[3] solicitou orientações à ex-Direcção Geral do Património e mais recentemente à Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP), que recomendou a elaboração, pelas instituições de Segurança Social, de uma metodologia de avaliação, a qual deverá ser submetida à aprovação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Na sequência daquelas orientações, o IGFSS submeteu[4] uma metodologia de avaliação para aprovação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, encontrando-se a aguardar parecer desta última; para a implementação do processo de recuperação[5] torna-se necessária a colaboração do II.

De acordo com a lei do financiamento da SS, a receita oriunda de alienações de imóveis deve reverter para o FEFSS. Com efeito, no decurso do exercício de 2008, o IGFSS transferiu para o IGFCSS um total de € 12.587,5 milhares referentes a 2008. Foram ainda transferidos mais € 1.175,5 milhares[6] relativos a alienações de imóveis do ano de 2007.

habitacionais, desde que aqueles prossigam fins assistenciais e demonstrem capacidade para os gerir. A transferência é antecedida de acordos de transferência, mediante auto de cessão de bens, que constitui título bastante de prova para todos os efeitos legais, incluindo os de registo.

[1] Conforme pág. 215 e Recomendação 80–PCGE/2007, do Volume I, foi relevada como "abates por cedência", numa conta de "Custos e perdas extraordinárias", dado que o POCISSSS é omisso quanto à contabilização das doações a entidades externas à SS. Este procedimento não permite reflectir a diminuição do património directamente no Fundo Patrimonial desta entidade, contrariamente ao que sucede quando se procede à transferência de imóveis entre as instituições da SS, em que se registam estas operações na conta *577 – Reservas decorrentes de transferências de activos*.

[2] Na qual se referia que a CSS apresenta uma subquantificação significativa dos activos não monetários, com impacto na informação financeira e na produção de indicadores de gestão, razão pela qual é da maior acuidade dar cumprimento ao n.º 2 do artigo 40.º do CIBE no que concerne à reavaliação dos activos.

[3] Cfr. Relatório da CSS/2008 a fls. 513.

[4] Através do Ofício n.º 11202, de 7 de Julho de 2009.

[5] Conforme fls. 15 do Anexo às Demonstrações Financeiras do IGFSS.

[6] A transferência deste montante composto por duas parcelas (€ 506,4 e € 669,1) milhares foi efectuada a título de saldo do subsistema.

c2) Instituto de Segurança Social, IP

Os investimentos financeiros em imóveis no ISS apresentam, em termos brutos, uma variação de € 51,3 milhares. Com um saldo inicial no Activo bruto de € 241,2 milhares, registou-se um aumento de € 89,6 milhares e uma diminuição de € 38,3 milhares[1]. Esta diminuição, no total líquido, deve-se à transferência de imóveis para o IGFSS, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 211/2004, de 13 de Maio. Quanto à proveniência do aumento de € 89,6 milhares, registado na conta *4142 – Edifícios e outras construções*, tal respeita à remodelação do Lar e Centro Comunitário de Telheiras[2].

D) Outras aplicações financeiras

Nesta conta relevam-se as aplicações financeiras de médio e longo prazo que respeitam apenas a títulos detidos pelo IGFSS e pelo FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Quadro XII.41 – SS – Variação registada na conta "Outras aplicações financeiras"

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Aumentos	Alienações	Saldo final no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
IGFSS	4.737.797,83	8.969.932,52	13.454.898,78	252.831,57	127.243,05	125.588,52
FESSP Banca dos Casinos	427.624,10	15.976,00	0,00	443.600,10	0,00	443.600,10
Total	**5.165.421,93**	**8.985.908,52**	**13.454.898,78**	**696.431,67**	**127.243,05**	**569.188,62**

Fonte: SIF – Mapa 8.2.7.2 – Activo bruto e 8.2.7.2 – Amortizações e provisões

Em 2008, a variação negativa registada no Activo bruto (86,5%), no valor de € 4.469,0 milhares, deve-se em grande parte à alienação das unidades de participação do IGFSS em fundos de investimento imobiliário, no valor de € 4.485,0 milhares, valor em pequena parte contrabalançado pela aquisição por parte do FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos de mais 2.039 unidades de participação na "FUNDIMO", no montante de cerca de € 16,0 milhares[3], conforme se indica no quadro seguinte:

[1] Conforme listagem do ISS que integrou a conta de gerência de 2008, este montante inclui Terrenos e recursos naturais com imóveis (€ 8.453,98), Edifícios – Renda Social (€ 4.529,90) e Edifícios – Renda Livre (€ 25.361,94).

[2] Este montante respeita: € 45.688,20 a obras de remodelação da rede de água do Lar de Telheiras e € 43.905,62 a obras no Centro Comunitário Telheiras.

[3] Em 2008 o rendimento ilíquido da aplicação financeira foi de € 21.580,74 que se decompõe em valor líquido reinvestido na aquisição de unidades de participação (€ 15.989,40) e despesa de IRC (€ 5.591,34).

Quadro XII.42 – SS – "Outras aplicações financeiras" em 31/12/2008

(em euros)

	Tipo de produto		N.º de Unidades	Valor de Aquisição
2008	IGFSS	Títulos da Dívida Pública	33.247	252.831,57
		Subtotal	**33.247**	**252.831,57**
	B. Casinos	Unidades de Participação – Fundimo, SA	4.225	443.600,10
		Subtotal	**4.225**	**443.600,10**
	Total em 2008			**696.431,67**
	Total em 2007			**5.165.421,93**
	Variação 2008/2007			**(4.468.990,26)**

Fonte: SIF e CSS de 2008

Tendo por base a informação constante do Mapa 8.3.5 – Aplicação em Activos de Rendimento Variável, salienta-se que o rendimento bruto gerado pelas aplicações financeiras que integram esta conta foi de € 141.959,71, assim repartido:

- Unidades de participação detidas pelo IGFSS[1], no valor de € 120.378,97; e
- Unidades de participação detidas pelo FESSP da Banca dos Casinos, no valor de € 21.580,74.

E) Imobilizações em curso

Em 31/12/2008, apenas o IGFSS reflecte no Balanço o valor de € 1.952.235,71, na conta de *Imobilizações em curso* referente a investimentos em imóveis de rendimento. Relativamente a 2007, a conta registou um acréscimo de € 361.827,27. Salienta-se que, à semelhança do referido para as imobilizações em curso de imobilizado corpóreo, também aqui se verificam situações de constantes registos em imobilizações em curso, não se tendo efectuado qualquer transferência para investimentos em imóveis a partir de 2005[2].

12.4.2.1.2 – Activo circulante

Em 2008, o Activo circulante bruto da CSS é representado por € 15.581.526,8 milhares, registando, relativamente ao ano anterior, um acréscimo de 15,3% explicado pela seguinte expressão financeira e gráfica.

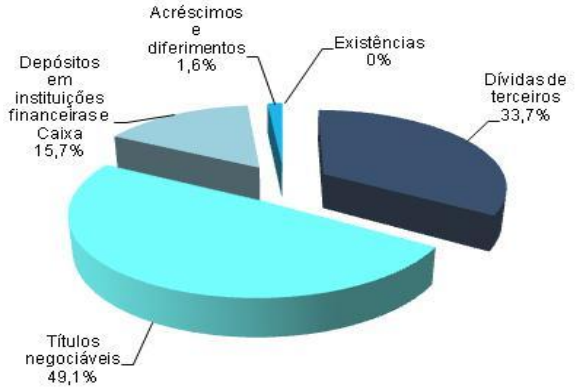
[1] Alienação de 899.155 unidades de Participação do Fundo de Investimentos Margueira, durante o ano de 2008.

[2] Saldos da conta *441- Imobilizações em curso*, nos anos de 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008, são de € 329.161,54, € 557.306,53, € 877.014,44, € 1.590.408,44 e € 1.952.235,71, respectivamente.

Gráfico XII.11 – SS – Activo circulante – CSS/2008

(em milhares de euros)

	Valor	%
Existências	2.123,8	0,0
Dívidas de terceiros	5.249.315,3	33,7
Títulos negociáveis	7.642.905,2	49,1
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2.444.569,3	15,7
Acréscimos e diferimentos	242.613,2	1,6
Total do Activo circulante em 2008	**15.581.526,8**	**100**
Total do Activo circulante em 2007	**13.512.091,2**	
Variação 2008/2007	**2.069.435,6**	**15,3**



Fonte: Conta da Segurança Social

Assim, o sistema da segurança social em termos de Activo circulante bruto é representado em cerca de 64,8%, por um conjunto de bens de alta liquidez (Títulos negociáveis e Depósitos em instituições financeiras e Caixa), evidenciando comparativamente com o período homólogo de 2007, um crescimento de 10,5%, no valor de € 955.753,4 milhares.

12.4.2.1.2.1 – Dívidas de terceiros

A classe 2 – Terceiros, em 2008, representa 33,7% no Activo circulante em termos brutos do Balanço da CSS (13,8% em termos líquidos). Nos termos do POCISSSS, regista todas as dívidas a receber (dívidas activas).

Importa relembrar, conforme referido no Parecer antecedente que, só a partir de 2007 a SS implementou a IASB –1 "Apresentação de Demonstrações Financeiras", que prevê que as dívidas de terceiros sejam inscritas no Balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo[1].

[1] Exceptua-se desta situação a RAM que nos termos da nota 5 do Anexo da CSS "Outras informações" justifica que: *"Por deficiências dos sistemas de informação não foi possível relevar contabilisticamente as dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo relativas a contribuintes e beneficiários por prestações pagas a mais"*.

Neste âmbito, o grupo patrimonial "Terceiros" apresenta a seguinte estrutura no biénio 2007/2008:

(em milhares de euros)

Terceiros	Activo bruto		Provisões		Activo líquido	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Dívidas de terceiros – Médio e longo prazo	2.744.629,4	3.895.354,4	2.305.367,7	3.424.398,4	439.261,7	470.956,0
Dívidas de terceiros – Curto prazo	1.475.443,3	1.353.960,9	142.349,0	168.441,3	1.333.094,3	1.185.519,6
Total	**4.220.072,7**	**5.249.315,3**	**2.447.716,7**	**3.592.839,7**	**1.772.356,0**	**1.656.475,6**
Variação 2008/2007		**24,4%**		**46,8%**		**(6,5%)**

Fonte: Relatório da CSS de 2008

Sobre a informação constante do quadro supra refere-se o seguinte:

- Relativamente a 2007, o conjunto das dívidas de terceiros apresentadas no Balanço consolidado evidencia um acréscimo de 24,4% e uma redução de 6,5% quando comparado, respectivamente em termos do Activo bruto e do Activo líquido, situação que encontra explicação nos factos relatados na alínea B) deste ponto, sobre a rubrica *"Contribuintes"*;
- Em 31 de Dezembro de 2008, o valor global bruto das *"Dividas de terceiros"* ascende a € 5.249.315,3 milhares, correspondendo 74,2% a dívidas de médio e longo prazo e 25,8% a dívidas de curto prazo.

No Quadro XII.43, apresenta-se o conjunto de contas que integra o grupo patrimonial *"Terceiros"*, segundo a sua natureza, evolução e respectiva quantificação no Activo, em termos brutos e líquidos, no triénio de 2006/2008:

Quadro XII.43 – SS – Evolução de "Dívidas de terceiros – Médio, longo e curto prazo" no Activo bruto

(em milhares de euros)

Contas	2006		2007		2008		Variação 2007/06		Variação 2008/07	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empréstimos concedidos	192,6	0,0	102,2	0,0	11,9	0,0	(90,4)	(46,9)	(90,3)	(88,4)
Clientes c/c	890,4	0,0	59,1	0,0	38,1	0,0	(831,3)	(93,4)	(21,0)	(35,6)
Contribuintes c/c	2.184.752,1	68,8	680.720,2	16,1	476.672,3	9,1	(1.504.031,9)	(68,8)	(204.047,9)	(30,0)
Utentes c/c	323,6	0,0	299,3	0,0	380,2	0,0	(24,3)	(7,5)	80,9	27,0
Clientes, contribuintes e uten. – Tít. a receber	718,1	0,0	718,1	0,0	718,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Clientes, contribuintes e uten. de cobr. duvidosa	3.028,7	0,1	2.193.554,4	52,0	3.263.048,4	62,2	2.190.525,7	72.325,6	1.069.494,0	48,8
Devedores pela execução do orçamento	420,1	0,0	1.263,5	0,0	494,7	0,0	843,4	200,8	(768,8)	(60,8)
Adiantamentos a fornecedores	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5	100,0	(0,5)	(100,0)
Estado e outros entes públicos	115,9	0,0	5,9	0,0	2,9	0,0	(110,0)	(94,9)	(3,0)	(51,0)
Prestações sociais a repor	379.087,8	11,9	458.572,7	10,9	486.609,0	9,3	79.484,9	21,0	28.036,3	6,1
Outros devedores (valor publicado na CGE)	604.658,4		800.257,4		1.021.339,8		-	-	221.082,4	-
Outros devedores (valor corrigido)	604.658,4	19,0	884.776,8	21,0	1.021.339,8	19,5	280.118,4	46,3	136.563,0	15,4
Total bruto	**3.174.187,7**	**100**	**4.220.072,7**	**100**	**5.249.315,3**	**100**	**1.045.885,0**	**32,9**	**1.029.242,7**	**24,4**
Provisões acumuladas	**310.245,3**		**2.447.716,7**		**3.592.839,7**		**2.137.471,4**	**689,0**	**1.145.123,0**	**46,8**
Total líquido	**2.863.942,4**		**1.772.356,0**		**1.656.475,7**		**(1.091.586,4)**	**(38,1)**	**(115.880,4)**	**(6,5)**
Activo bruto total	**12.436.045,7**		**14.421.186,4**		**16.437.429,2**		**1.985.140,7**	**16,0**	**2.016.242,9**	**14,0**
Dívidas de terceiros / Activo bruto total (%)		**25,5**		**29,3**		**31,9**				
Activo líquido total	**11.762.820,7**		**11.597.314,3**		**12.447.144,1**		**(165.506,4)**	**(1,4)**	**849.829,8**	**7,3**
Dívidas de terceiros / Activo líquido total (%)		**24,3**		**15,3**		**13,3**				

Fonte: Contas da Segurança Social

Efectua-se seguidamente a análise destas contas em termos globais e para o triénio 2006/2008.

A) Clientes

A conta *211 – Clientes c/c* e a associada *21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa* apresenta a seguinte expressão financeira, no triénio 2006/2008:

Quadro XII.44 – SS – Evolução da posição de "Clientes"

(em euros)

Contas	2006	2007	2008	Variação 2008/07	
				Valor	%
211 – Clientes c/c	890.413,47	59.127,01	38.060,53	(21.066,48)	(35,6)
21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa	251.936,01	254.568,26	26.011,84	(228.556,42)	(89,8)
Total	**1.142.349,48**	**313.695,27**	**64.072,37**	**(249.622,90)**	**(79,6)**

Fonte: Contas da Segurança Social

Da análise do quadro supra salienta-se que:

- Em 31/12/2007 a conta *211 – Clientes c/c* apresenta um saldo significativamente inferior (€ 59,1 milhares) relativamente ao do período homólogo anterior (€ 890,4 milhares), resultado da actividade quase exclusiva do IGFSS na área da gestão de imóveis. Este decréscimo decorre da cobrança, em 2007, da maioria das dívidas que transitaram de 2006 e da boa cobrança realizada nas alienações de 2007;
- A conta *21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa* que, em 2007, apresentava um saldo devedor de € 254,6 milhares, no exercício económico de 2008 sofreu um decréscimo significativo, decorrente da cobrança de grande parte da dívida do Centro de Cultura e Desporto do Centro Distrital do Porto.

B) Contribuintes

Segundo o POCISSSS, a conta de *212 – Contribuintes c/c* regista os movimentos de contribuintes relativos às contribuições declaradas à Segurança Social, por meio do envio/entrega das Declarações de Remunerações, e às contribuições pagas, designadamente, através dos canais de pagamento que asseguram à Segurança Social a prestação deste serviço mediante a celebração de protocolos/contratos com as entidades colaboradoras na sua cobrança.

No POCISSSS, a conta em análise encontra-se desagregada noutras que visam assegurar a relevação dos movimentos tendo em atenção a natureza das obrigações que impendem sobre os contribuintes face à relação jurídica estabelecida com a Segurança Social, por força da legislação que lhes é aplicável, e, bem assim, a importância que os acordos celebrados revestem, para o Sector, na recuperação de dívidas dos contribuintes. Neste contexto, a conta 212 apresenta-se subdividida, nomeadamente, em *"Contribuintes – Regimes de Segurança Social, c/c"* e *"Contribuintes c/ acordos, c/c"*, sendo que cada uma destas divisionárias apresenta as subcontas correspondentes não só quanto ao Regime de Segurança Social por que os contribuintes se encontram abrangidos, como também quanto à natureza das obrigações contributivas – contribuições, juros de mora, juros vincendos, etc.[1].

[1] Cfr. Portugal. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Grupo de Trabalho Coordenado por ISABEL DUARTE, (2002), POCISSSS explicado: plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, Lisboa, REI DOS LIVROS.

O quadro seguinte evidencia os valores relevados no Balanço e no Anexo às DF para o triénio em análise:

Quadro XII.45 – SS – Evolução de "Contribuintes" no triénio 2006/2008

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio e longo e curto prazo)	2006	2007	2008	Variação 2008/07	
				Valor	%
212 – Contribuintes c/c	2.184.752,1	680.720,2	476.672,3	(204.047,9)	(30,0)
2181 – Cobranças em atraso – Contrib. de cobrança duvidosa	309,1	308,3	308,3	0,0	0,0
2182 – Cobranças em litígio – Contrib. de cobrança duvidosa	45,4	2.190.704,5	3.260.274,6	1.069.570,1	48,8
2142 – Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	718,1	0,0	0,0
Total no Activo bruto	**2.185.824,7**	**2.872.451,1**	**3.737.973,3**	**865.522,2**	**30,1**
Variação do Total em relação ao ano anterior (%)	**69,7**	**31,4**	**30,1**	**-**	**-**

Fonte: Contas da Segurança Social

O montante global bruto das dívidas de contribuintes relevado no Balanço da CSS de 2008, ascende a € 3.737.973,3 milhares, evidenciando um crescimento de 30,1% relativamente ao período homólogo anterior. Em 2007, dando cumprimento a uma recomendação do Tribunal, as Instituições de Segurança Social passaram a contabilizar dívidas de cobrança duvidosa de contribuintes e a constituir provisões em obediência ao princípio da prudência, com excepção da Região Autónoma da Madeira que justifica a impossibilidade de relevar contabilisticamente aquelas dívidas por deficiências de informação[1].

Para o apuramento da dívida em cobrança duvidosa de acordo com a antiguidade das dívidas, o IGFSS solicitou ao Instituto de Informática o cálculo desses valores indicando os critérios a serem tidos em conta para a extracção de dados do SEF. O pedido foi satisfeito em Março de 2009, sendo a data da operação de 27/02/2009. Com estes elementos o IGFSS e a RAA consideraram como dívidas de cobrança duvidosa os valores constantes do quadro seguinte, constituindo as respectivas provisões:

Quadro XII.46 – SS – Distribuição por antiguidade de "Contribuintes de cobrança duvidosa"

(em euros)

Instituição	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	De 18 a 24 meses	Superior a 24 meses	Total
IGFSS	162.012.270,43	168.297.448,82	182.039.108,36	2.715.420.369,64	3.227.769.197,25
RAA	3.220.741,00	2.668.153,00	3.563.891,00	23.360.948,39	32.813.733,39
Total	**165.233.011,43**	**170.965.601,82**	**185.602.999,36**	**2.738.781.318,03**	**3.260.582.930,64**
Total de provisões constituídas					**3.004.466.318,19**

Fonte: Relatório da CSS de 2008 e elementos disponibilizados pelo II ao IGFSS

[1] Nota 8.2.23 do Anexo às Demonstrações financeiras da RAM.

No que concerne aos valores de contribuições, o IGFSS, em 2007, considerou o processo de migração de dados concluído[1], tendo efectuado um lançamento de regularização com o objectivo de equilibrar o saldo relevado no Balanço com o saldo relevado na Conta corrente GC[2]. Todavia, em 2008, verificou-se que o processo de migração de dados continuou, e que durante o ano foram contabilizados na conta *212 – Contribuintes c/c* os seguintes débitos e créditos por contrapartida da conta *51 – Património*[3]:

Quadro XII.47 – SS – Movimentos de "Migração de dados" na conta 212 – Contribuintes c/c

(em euros)

Instituição	Débitos	Créditos	Diferença
IGFSS	1.111.796.714,48	2.833.644.472,63	(1.721.847.758,15)
RAA	371.757,87	7.873.403,58	(7.501.645,71)
RAM	477.715,05	10.242.428,04	(9.764.712,99)
Total	**1.112.646.187,40**	**2.851.760.304,25**	**(1.739.114.116,85)**

Fonte: SIF – Conta 51 – Património

Como se pode observar o resultado desta operação teve um impacto negativo na dívida de contribuintes, uma vez que a mesma foi reduzida no montante de € 1.739,1 milhões.

Tendo em vista a regularização das contas correntes dos contribuintes, em finais de 2008, o Instituto de Informática efectuou uma participação[4] massiva do sistema GC para o Sistema SEF, não com o intuito de proceder à citação dos contribuintes devedores mas apenas para efeitos de prescrever a dívida, dado que decorrera já o prazo legal da sua exigibilidade. Devido à quantidade de dados envolvidos, este processo foi efectuado em várias operações de idêntica natureza relativamente a dados que, saídos do sistema GC, permaneceram algum tempo na *"staging area"*, dando entrada no SEF de forma faseada.

Assim, quando os dados foram extraídos da base de dados do SEF, em 27/02/2009, para o cálculo do valor das dívidas de cobrança duvidosa, e, em 4/3/2009, para o apuramento do valor das dívidas prescritas[5], o procedimento iniciado no final do ano de 2008 para efeitos de participação de dívida do GC para o SEF ainda não terminara, constituindo prova desse facto o valor das dívidas prescritas que totalizava cerca de € 81.511,6 milhares para o Continente e € 37,2 milhares para a Região Autónoma

[1] A Circular do IGFSS n.º 17/2005, de 29/12/2005, veio definir o *Plano de Contabilização das rectificações positivas ou negativas ao saldo da conta 212 - Contribuintes c/c, à data de 31/12/2001, no âmbito do processo de migração das bases de dados distritais de contribuintes para a base de dados SICC de âmbito nacional.* O Plano de contabilização definido foi o seguinte: *a) Variações aditivas ao saldo devedor e variações subtrativas ao saldo credor da conta 212 – Contribuintes c/c: 212XXX a 51 Património; b) Variações subtrativas ao saldo devedor e variações aditivas ao saldo credor da conta 212 – Contribuintes c/c: 51 – Património a 212XXXX.*

[2] Nos termos da Informação n.º 2375/2008 - DOC, de 4/4/2008, foi proposto e autorizada a regularização no montante de € 39,4 milhões a débito da conta *212 – Contribuintes c/c* resultante da diferença apurada através da *"(…) comparação dos sistemas de Gestão de Contribuições e do Sistema de Informação Financeira*.

[3] Saliente-se que estes movimentos são automáticos e operacionalizados pelo Instituto de Informática, não tendo o IGFSS e as RA qualquer intervenção no processo, não obstante os resultados da operação surtirem efeitos nas suas contas.

[4] O termo 'participação', aqui empregue, refere-se ao processo que é executado, a partir do sistema GC para o SEF, com vista à instauração de processos de execução fiscal relativos a contribuintes em situação de incumprimento (cobrança coerciva).

[5] Sublinhe-se que, em 2008, o IGFSS releva na sua conta, pela primeira vez, a prescrição de dívidas.

dos Açores, encontrando-se ainda na *"staging area"*, em 5/03/2009, para efeitos de participação[1], cerca de € 1.041.478,9 milhares de dívida.

Em Maio de 2009, o Instituto de Informática efectuou, uma nova extracção da base de dados SEF para obter um ficheiro com os processos que se encontravam prescritos, sendo que o valor ascendeu a cerca de € 1.006.868 milhares para o continente e 37,4 milhares para a RAA. Sublinhe-se que esta nova extracção foi efectuada na sequência de um pedido do Tribunal ao IGFSS, no qual se pretendia ter acesso ao ficheiro que continha a identificação dos processos em execução fiscal que se encontravam incluídos no anterior apuramento efectuado, no valor de € 81.499,16 milhares (dívida prescrita contabilizada pelo IGFSS).

Não tendo o IGFSS qualquer ficheiro na sua posse que suportasse os registos correspondentes ao valor da prescrição contabilizado, mas apenas o mapa enviado pelo Instituto de Informática, em resultado daquela primeira extracção, foi efectuado idêntico pedido ao II. No entanto, este Instituto não dispunha de qualquer suporte informático relativo aos montantes então apurados e comunicados ao IGFSS, pelo que efectuou, em Maio de 2009, uma nova extracção, e remeteu ao Tribunal o ficheiro com a identificação dos processos prescritos, que totalizam € 1.006.868 milhares, conforme referido.

No que respeita aos movimentos contabilísticos extraordinários que concorrem para o valor da dívida de contribuintes, relevado no Balanço, destaca-se ainda o movimento realizado no ano de 2008, pelo IGFSS, relativamente às Caixas de Previdência não integradas que consistiu na anulação de proveitos registados em 2007 na conta *592 - Resultados transitados – Regularizações de grande significado* por contrapartida da conta de *212 - Contribuintes c/c*, dado que foi reconhecido, em 2008, que o valor de € 231.792,4 milhares, respeitante aos anos de 2002 e 2003, se encontrava registado em duplicado em virtude do mesmo ter sido contabilizado através do interface SGC[2].

Sobre o anteriormente referido salientam-se as seguintes observações:

- Os valores considerados de cobrança duvidosa, os montantes calculados para constituição de provisões, com base nos mesmos e o valor de dívida prescrita encontram-se subavaliados, dado que em Maio de 2009, com reporte à mesma data (31/12/2008), foi efectuado o seguinte apuramento:

(em euros)

Instituição	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	De 18 a 24 meses	Superior a 24 meses	Total
IGFSS	227.667.544,27	212.312.042,78	211.928.455,28	2.807.684.991,96	3.560.525.967,44
RAA	3.434.994,73	2.874.024,00	3.932.305,73	24.663.525,31	36.952.188,02
RAM	456.452,35	554.628,03	654.520,24	6.002.773,76	7.937.374,89
Total	**231.558.991,35**	**215.740.694,81**	**216.515.281,25**	**2.838.351.291,03**	**3.502.166.258,44**

Fonte: Ficheiro 'Dados SEF_via CD.xls', enviado à DGTC, por ofício do IGFSS n.º 14783, de 18/09/2009

- Caso o procedimento de "participação" massiva ao SEF já estivesse concluído, à data da extracção de dados para fornecer ao IGFSS, para efeitos de registo na CSS de 2008, o valor das

[1] Valores comunicados pelo II ao IGFSS, em Março de 2009, juntamente com os cálculos efectuados para apuramento de dívidas de cobrança duvidosa e dívidas prescritas, posteriormente remetidos ao Tribunal de Contas.

[2] Em 2007, o IGFSS procedeu ao registo de proveitos relativos aos anos de 2002 a 2007 provenientes das Declarações de Remunerações (DR) das Caixas de Previdência não integradas (Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.131).

prescrições conduziria ao apuramento de um valor de dívida negativo, no montante de € 191.861,8 milhares[1], o que só pode encontrar explicação na não fiabilidade dos dados;

- Continua a verificar-se a existência de movimentos de correcções significativos, quer por via da migração de dados quer através de registos manuais, que denotam grande incerteza nos montantes da dívida relevados nas CSS, não existindo segurança bastante para avaliar a evolução da dívida e, bem assim, da qualidade da mesma, tendo em conta o elevado montante considerado em cobrança duvidosa, que representa, em 2008, cerca de 80,4% do valor global da dívida de contribuintes;

- Os valores considerados como dívida prescrita consubstanciam perda de receita para a segurança social, pelo que os registos relativos a estes devem estar devidamente salvaguardados em suportes de informação adequados, que permitam em qualquer momento identificar os processos que integram os valores prescritos, de modo a avaliar a legalidade da prescrição e as diligências realizadas para a recuperação das dívidas. Por outro lado, cabe à entidade responsável pela contabilização da dívida – designadamente, constituição de provisões, e prescrições – controlar os processos que concorrem para o apuramento dos valores objecto de registo contabilístico, pois da sua inexistência decorre a ausência de prova e, consequentemente, a impossibilidade de auditabilidade dos mesmos com vista a certificar com segurança e credibilidade a informação financeira prestada pelos responsáveis.

Face ao anteriormente aludido, os valores relevados na conta da CSS em *Contribuintes c/c*, em *Contribuintes de cobrança duvidosa* e as correspondentes provisões acumuladas, e consequentemente, o Activo líquido merecem as maiores reservas, mormente porque a dívida de contribuintes representa cerca de 22,7% do Activo bruto.

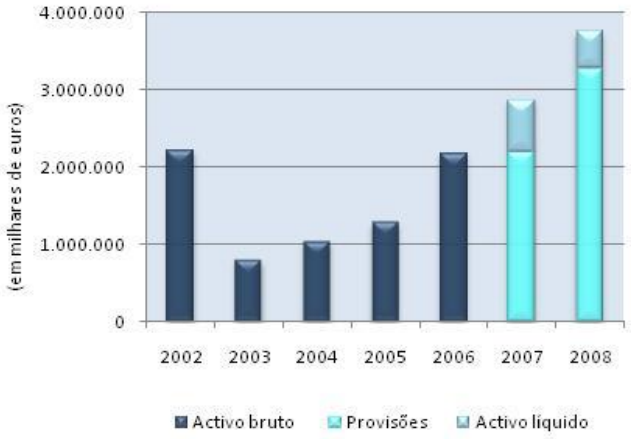
Pese embora as observações anteriores, apresenta-se no quadro e gráficos seguintes a evolução das dívidas de contribuintes, relevadas no Balanço consolidado das CSS, no período de 2002 a 2008:

Gráfico XII.12 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes no período 2002/2008

(em milhares de euros)

Ano	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
2002	2.217.930,2	-	-
2003	802.135,8	-	-
2004	1.047.380,9	-	-
2005	1.288.051,4	-	-
2006	2.185.824,7	-	-
2007	2.872.451,2	2.002.227,8	870.223,4
2008	3.737.973,3	3.004.466,3	733.507,0

Fonte: Contas da Segurança Social



[1] Apuramento efectuado: Activo líquido relevado no Balanço no valor de € 733.507,0 milhares deduzido do montante de € 925.861,8 milhares que corresponde ao valor de € 1.006.867,6 milhares deduzido do valor das prescrições já registadas pelo IGFSS no montante de € 81.499,2 milhares.

Conforme se observa, a dívida apresenta um crescimento constante ao longo do período, com excepção de 2002 para 2003 em que o decréscimo acentuado, resulta da operação da cessão de créditos para efeitos de titularização, no total de € 1.995.247,8 milhares. Nos anos seguintes o crescimento mais acentuado registou-se, em 2006, com cerca de 69,7% relativamente ao ano anterior. Em 2008, a dívida em termos brutos voltou a crescer de forma significativa em valor absoluto (€ 865.522,1 milhares) relativamente ao ano transacto. Contudo, em termos líquidos, releva um decréscimo na ordem dos 18,6%, tendo contribuído para este facto o decréscimo de 30% no valor da dívida de conta corrente (cfr. Quadro XII.43 e XII.45), o qual carece, face à conjuntura, de explicação.

De acordo com os dados fornecidos, em 31/12/2008, existiam dívidas do Sector Público Administrativo à Segurança Social que ascendiam a 4,8 milhões, sendo cerca de 58,1% com antiguidade superior a 5 anos (€ 2.815,7 milhares), conforme se visualiza no quadro infra, o que significa que grande parte poderá estar em risco de prescrição:

Quadro XII.48 – SS – Distribuição por antiguidade das dívidas do SPA

(em euros)

Antiguidade da dívida	Valor
Próprio Ano	56.547,59
1 Ano	33.714,44
2 Anos	258.255,88
3 Anos	575.725,12
4 Anos	284.374,19
5 Anos	820.184,68
6 Anos	1.579.064,44
7 Anos	375.897,33
8 Anos	125.158,94
9 Anos	109.805,83
10 Anos	165.145,61
11 Anos	73.863,49
12 Anos	64.688,74
13 Anos	47.703,19
14 Anos	31.511,67
15 Anos	36.020,03
Superior a 15 Anos	206.842,05
Total	**4.844.503,22**

Fonte: Fonte: Ficheiro 'Dados SEF_via CD.xls', enviado à DGTC, por ofício do IGFSS n.º 14783, de 18/09/2009

Por outro lado, tendo em conta as regras financeiras a que estes organismos estão sujeitos quer relativamente à entrega dos montantes retidos aos trabalhadores quer também à obrigatoriedade de inclusão nos respectivos orçamentos dos encargos assumidos de anos anteriores e não pagos não deixa de causar estranheza a existência de dívidas desta natureza e tão remotas.

De acordo com a distribuição geográfica verifica-se que o valor mais elevado das dívidas se encontra localizado no Norte do país, concretamente no distrito do Porto, que apresenta o valor mais elevado, com 28,6% do total, e no distrito de Bragança com 23,2%:

Quadro XII.49 – SS – Distribuição por SPE das dívidas do SPA

(em euros)

Secção de Processo Executivo (SPE)	Valor em dívida	Valor pago em 2008	Valor dívida c/ acordo	Ano do acordo
RAA	2.827,82	4.040,54	2.827,82	2006
Guarda	219.386,61	4.891,54	2.031,05	2006
Aveiro	77.735,87	0,00	0,00	NA
Beja	11.847,91	18.696,05	0,00	NA
Braga	46.866,63	1.884,66	2.703,87	2008
Bragança	1.124.082,38	0,00	0,00	NA
Castelo Branco	44.261,01	0,00	0,00	NA
Coimbra	275.771,10	28.065,68	0,00	NA
Évora	37.060,92	295,15	0,00	NA
Faro	151.934,04	0,00	0,00	NA
Leiria	21.021,59	5.864,93	0,00	NA
Lisboa	787.067,42	3.863,61	0,00	NA
Portalegre	139.535,91	0,00	0,00	NA
Santarém	115.840,76	0,00	0,00	NA
Setúbal	256.014,76	0,00	0,00	NA
Viana do Castelo	29.079,78	9.853,00	17.674,28	2008
Vila Real	55.140,22	0,00	0,00	NA
Viseu	64.166,77	3.030,77	3.411,23	2008
Porto	1.384.861,72	10.835,05	2.550,32	2008
Total	**4.844.503,22**	**91.320,98**	**31.198,57**	

NA – Não aplicável

Fonte: Fonte: Ficheiro 'Dados SEF_via CD.xls', enviado à DGTC, por ofício do IGFSS n.º 14783, de 18/09/2009

Conforme se constata, em 2008, das 19 SPE, em 8 não foi cobrada qualquer dívida, havendo 6 que procederam à celebração de acordos prestacionais. Todavia, no total, foram recuperados € 91,3 milhares, existindo € 31,2 milhares em dívida com acordos celebrados, o que significa uma maior garantia de cobrança.

Por último, não obstante a evidência dos números no que respeita à dívida de contribuintes, em 2008, são de realçar, pela positiva, os factos assinalados pelo IGFSS[1] que, relativamente ao ano em causa, deram resposta, no conjunto, ao Plano de Combate à Fraude e à Evasão Contributiva, lançado pelo Governo, em 2005:

- Crescimento da arrecadação de créditos na ordem dos 18% face ao ano anterior, equivalendo a uma cobrança de dívida de € 367,9 milhões, quer pela via coerciva (€ 341 milhões) quer pela via extraordinária (€ 27 milhões);
- Durante o ano foram celebrados, no âmbito do processo executivo, mais de 33 mil acordos a que corresponde uma dívida de € 270 milhões;

[1] Fonte: Gestão por Objectivos IGFSS – 2008, pág. 26.

- O valor cobrado em acordos ascendeu a € 170 milhões, representando um aumento de 31% face a 2007;
- A performance da cobrança, no processo executivo, tem ainda contribuído para garantir o cumprimento do contrato de cessão de créditos para efeitos de titularização, tendo sido arrecadados, no último ano, € 31,3 milhões (melhor precisando € 31.313,3 milhares) relativos a dívidas que integraram o portfólio das dívidas a correr termos nas Secções de Processo Executivo e nos Serviços de Finanças da DGCI[1];
- Em resultado da negociação com os grandes devedores em matéria de medidas de regularização extraordinária que têm por objectivo a viabilização de empresas, foi enquadrado o valor de € 80 milhões, por acordo, e foram salvaguardados 8.757 postos de trabalho;
- Em 91% dos processos em cobrança coerciva, foi possível, quando reunidas as condições para tal, solicitar penhoras bancárias, de créditos, de veículos e sobre imóveis.

Não obstante, deverá ser equacionada uma nova estratégia assente, particularmente, em novas metodologias de intervenção inspectiva, designadamente em articulação com outros organismos da Administração Pública, deste modo, aumentando-se a capacidade de combate à fraude e evasão contributivas.

C) Utentes

A conta *Utentes c/c* releva os movimentos com os utentes não beneficiários, titulares do direito de uso no âmbito dos serviços prestados pelas instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, ou seja, releva as comparticipações pela utilização de serviços e equipamentos sociais em dívida por aqueles.

No quadro a seguir inserido é apresentada a desagregação do saldo desta conta que deverá ser acrescido do saldo da conta *21813 – Cobranças em atraso – Utentes de cobrança duvidosa* e da conta *21823 – Cobranças em litígio – Utentes de cobrança duvidosa*, de forma a apurar o montante total das dívidas de Utentes, no triénio 2006/2008:

[1] Dos quais € 15,5 milhões respeitam à cobrança coerciva relativa aos processos que correm termos nos Serviços de Finanças da DGCI.

Quadro XII.50 – SS – Evolução de "Utentes"

(em euros)

Desagregação das contas	2006	2007	2008	Variação 2008/07	
				Valor	%
213 – Utentes c/c	**323.580,29**	**299.295,28**	**380.225,29**	**80.930,01**	**27,0**
2131– Por utilização de equipamentos sociais	207.344,79	167.450,40	193.375,65	25.925,25	15,5
2132 – Por funcionamento de actividades de amas	82.244,34	88.177,76	58.541,51	(29.636,25)	(33,6)
2133 – Por colocação em famílias de acolhimento	33.280,09	43.096,46	127.398,06	84.301,60	195,6
2138 – Por outros	711,07	570,66	910,07	339,41	59,5
21813 – Cobranças em atraso – Utentes de cobrança duvidosa	**1.032.160,34**	**1.105.244,88**	**1.404.176,16**	**298.931,28**	**27,0**
218131– Por utilização de equipamentos sociais	230.826,57	236.324,48	342.113,49	105.789,01	44,8
218132 – Por funcionamento de actividades de amas	171.727,91	215.888,71	304.042,15	88.153,44	40,8
218133 – Por colocação em famílias de acolhimento	113.881,05	137.306,88	242.269,98	104.963,10	76,4
218138 – Por outros	515.724,81	515.724,81	515.750,54	25,73	0,0
21823 – Cobranças em litígio – Utentes de cobrança duvidosa	**1.420,41**	**1.486,39**	**1.486,39**	**0,00**	**0,0**
Total	**1.357.161,04**	**1.406.026,55**	**1.785.887,84**	**379.861,29**	**27,0**

Fonte: SIF

A evolução desta conta, em 2008 face ao período homólogo anterior, evidencia um acréscimo de 27%, sendo que, 78,7% destas dívidas se encontram em cobrança duvidosa, ou seja em mora há mais de seis meses consecutivos, salientando-se o elevado crescimento nas dívidas *"Por colocação em famílias de acolhimento"* quer de conta corrente quer de cobrança duvidosa.

D) Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa

No quadro seguinte apresenta-se a desagregação do saldo de *Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa*, no triénio 2006/2008, bem como as provisões constituídas segundo a natureza das dívidas conforme previsto na Circular Normativa n.º 13/2006.

Quadro XII.51 – SS – Evolução de "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa"

(em milhares de euros)

Designação das contas	2006	2007	2008	Δ % 2008/07
Clientes de cobrança duvidosa	251,9	254,6	26,0	(89,8)
Contribuintes de cobrança duvidosa	354,5	2.191.014,4	3.260.582,9	48,8
Utentes de cobrança duvidosa	1.033,6	1.105,2	1.405,7	27,2
Devedores por prestações de alimentos devidos a menores	23.313,1	0,0	0,0	-
Outros devedores de cobrança duvidosa (outros)	1.257,4	1.180,2	1.033,8	(12,4)
Total (bruto)	**26.210,5**	**2.193.554,4**	**3.263.048,4**	**48,8**
Movimento de consolidação – Transferência para c/ 268	**(23.313,1)**	**-**	**-**	**-**
Total (bruto) relevado no Balanço da CSS	**3.028,7**	**2.193.554,4**	**3.263.048,4**	**48,8**
Provisões	**1.111,7**	**2.003.410,4**	**3.006.459,5**	**50,1**
Total (líquido)	**1.917,0**	**190.144,0**	**256.588,9**	**34,9**

Fonte: Relatório da CSS de 2008

Em 2008, foi apurado o valor de € 3.263.048,4 milhares, dos quais € 3.260.582,9 milhares são respeitantes a dívidas de contribuintes de cobrança duvidosa, representando 99,9% do valor total.[1]

Do cotejo entre a informação prestada pelas instituições ao Tribunal de Contas, dos registos efectuados no SIF e a relevada na CSS verificou-se uma divergência no valor das provisões constituídas relevadas nas contas de *"Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa"* no valor de € 849.300,66, conforme se demonstra no quadro seguinte:

(em euros)

Provisões constituídas e relevadas no Balanço da CSS	3.006.459.490,48
Provisões constituídas e relevadas nos Balanços das contas individuais e no SIF	3.005.610.189,82
Diferença	**849.300,66**

Também foram apuradas diferenças entre as provisões que foram constituídas para as *"Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa"* e *"Outros devedores e credores de cobrança duvidosa"*, de que se dará nota nos pontos respectivos. Estas divergências resultam do facto do IGFSS ter utilizado na agregação de contas, em sede de procedimentos de consolidação, um Balanço fornecido pelo ISS diferente do que foi apresentado em sede de prestação de contas ao Tribunal como a seguir se demonstra.

[1] Sobre esta temática veja-se o que se referiu atrás, na alínea B) deste ponto.

(em euros)

Conta do ISS	Balanço do ISS apresentado ao TC	Balanço do ISS utilizado no procedimento de consolidação	Diferença
Clientes de cobrança duvidosa	1.142.427,72	1.991.728,38	849.300,66
Prestações sociais a repor	288.019.472,18	288.405.439,14	385.966,96
Outros devedores	3.457.258,46	2.221.990,84	(1.235.267,62)
Total	**292.619.158,36**	**292.619.158,36**	**0,00**

Tal como se verá adiante sobre as outras contas de cobrança duvidosa supra referidas durante o processo de consolidação o IGFSS efectuou ajustamentos prévios que visaram corrigir os montantes registados em dívidas de cobrança duvidosa, de modo a que estes não apresentassem valores inferiores aos montantes correspondentes às provisões acumuladas de cobrança duvidosa, tendo-se solicitado às instituições informação adicional, tendo o ISS remetido um novo Balanço.

Sublinha-se, no entanto, que o Balanço do ISS utilizado em sede de consolidação não se encontra assinado pelos responsáveis daquela Instituição retirando-lhe qualquer valor. A alteração deste documento e a sua utilização em sede de conta consolidada sem a correspondente aprovação pelo órgão competente considera-se uma anomalia grave, dado que põe em causa as demonstrações financeiras aprovadas em Acta pelo Conselho Directivo do ISS em 18/02/2009. Assim, a constituição de provisões relevadas na CSS merece reservas.

Sobre esta matéria o Conselho Directivo do ISS vem alegar que:

> *"(...) o balanço remetido às duas entidades é rigorosamente igual totalizando Euro 865.953.800,34"*, e informa que *"na sequência de um pedido de esclarecimentos pelo IGFSS, IP, no sentido de distribuição das dívidas de terceiros, entre médio e longo prazo e curto prazo do Activo do balanço enviado na prestação de contas do ISS, IP, foi enviado por e-mail para o IGFSS em 21.04.2009, um Balanço com esta desagregação. De realçar que o Balanço que se extrai da aplicação SIF-SAP não dá essa informação desagregada, Considerando que o total do Balanço não foi alterado e dada a urgência com que foi pedida esta informação, não foi formalizada a provação do CD"*.

Informa ainda aquele órgão que o documento já obteve aprovação do CD em 2/12/2009, encontrando-se o acto ratificado.

Sobre o alegado refere-se que o Conselho Directivo do ISS, em sede de alegações no âmbito da auditoria realizada pelo Tribunal às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[1], enviou a este Tribunal o Balanço remetido ao IGFSS, através do e-mail de 21/04/2009, que ratificou em 2/12/2009. De facto, a única diferença que este documento apresenta relativamente ao remetido ao Tribunal em sede de prestação de contas é a distribuição das dívidas de terceiros entre médio e longo prazo e curto prazo. Todavia, o Balanço utilizado pelo IGFSS em sede de consolidação foi outro, que lhe foi remetido pelo ISS em 12/05/2009. Assim, o valor das provisões agregadas por médio e longo prazo e por curto prazo não são coincidentes com as constantes dos Balanços remetidos ao Tribunal, conforme se constata no quadro seguinte:

[1] Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção – Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008, disponível em www.tcontas.pt. .

Conta do ISS	Balanço do ISS apresentado ao TC quer na prestação de contas quer em sede de contraditório na auditoria	Balanço do ISS utilizado no procedimento de consolidação	Diferença
Clientes de cobrança duvidosa	1.142.427,72	1.991.728,38	849.300,66
Prestações sociais a repor	288.019.472,18	288.405.439,14	385.966,96
Outros devedores	3.457.258,46	2.221.990,84	(1.235.267,62)
Total	**292.619.158,36**	**292.619.158,36**	**0,00**

No Quadro XII.52 é apresentada a desagregação dos valores brutos das dívidas de clientes de cobrança duvidosa, contribuintes de cobrança duvidosa e utentes de cobrança duvidosa por instituição, por forma a permitir analisar a sua evolução no biénio 2007/2008.

Quadro XII.52 – SS – Evolução de "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa", por instituição

(em milhares de euros)

Natureza	2008					2007
	IGFSS	ISS	Bancários	RAA	Total	
Clientes de cobrança duvidosa	-	26,0	-	-	26,0	254,6
Contribuintes de cobrança duvidosa	3.227.769,2	-	-	32.813,7	3.260.582,9	2.191.014,4
Utentes de cobrança duvidosa	-	1.405,7	-	-	1.405,7	1.105,2
Outros	-	1.030,9	2,9	-	1.033,8	1.180,2
Total	**3.227.769,2**	**2.462,6**	**2,9**	**32.813,7**	**3.263.048,4**	**2.193.554,4**
Provisões constituídas					**3.006.459,5**	**2.003.410,4**
Valor total líquido					**256.588,9**	**190.144,0**

Fonte: Relatório da CSS de 2008

Em 31/12/2008, para fazer face aos riscos de cobrança das dívidas de clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa, foram constituídas provisões no total de € 3.006.459,5 milhares, que representam 91,3% do valor total destas dívidas, evidenciando um acréscimo de 50,1% relativamente a 2007.

Segundo os critérios previstos no POCISSSS, para efeitos de constituição de provisões para cobranças duvidosas, consideram-se as dívidas de contribuintes e outras dívidas de terceiros com excepção das dívidas do Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais. O montante anual acumulado da provisão para cobertura dos créditos referidos é determinado de acordo com percentagens segundo a sua antiguidade. Assim sendo, constata-se que, em termos gerais, mais de 90% das dívidas estão em mora há mais de 24 meses consecutivos, evidenciando desta forma um elevado risco de incobrabilidade.

E) Devedores pela execução do orçamento

A conta de *Devedores pela execução do orçamento* evidencia em 31/12/2008 um saldo no valor de € 494.688,29 na quase totalidade da responsabilidade do IGFCSS. A nota 8.2.39.4 do Anexo às DF do deste Instituto refere que os valores respeitam à venda de títulos no final do exercício cuja liquidação financeira ocorre no início do exercício seguinte. Todavia, verifica-se que valores são relativos a direitos de receber de juros de Depósitos à Ordem e de outros rendimentos registados na *25912 – Devedores e Credores pela execução do orçamento - Conta de controlo - Devedores pela execução do*

Orçamento. Esta conta será saldada quando ocorrer o recebimento daquelas receitas. Será nesse momento que se procede aos registos que dão plenitude à execução orçamental através da conta *251 – Devedores e Credores pela execução do orçamento – Devedores pela execução do orçamento*, sendo esta conta debitada por contrapartida da conta *25912 – Devedores e Credores pela execução do orçamento - Conta de controlo – Devedores pela execução do Orçamento* e creditada por contrapartida de uma conta de disponibilidades, de acordo com a Norma Interpretativa n.º 2/2001 da Comissão de Normalização Contabilística, publicada no Diário da República, II Série, n.º 125, de 30/05/2001, que refere. *"A conta 251 movimenta-se, a débito e a crédito, no momento e pelos valores da cobrança através de meios monetários"*. Assim, o valor registado na conta *25912 – Devedores e Credores pela execução do orçamento - Conta de Controlo -Devedores pela execução do Orçamento* representa uma dívida de terceiros e não um valor pendente de liquidação registado na conta *251 – Devedores pela execução do orçamento*. Deste modo, verifica-se que o IGFCSS utiliza uma subconta da conta principal *25 – Devedores e Credores pela execução do orçamento* que não respeita o conteúdo desta, o que não vai ao encontro do referido no ponto 2.5 das Considerações técnicas constantes do POCISSSS[1].

Sobre a utilização da conta *25912 – Devedores pela execução do orçamento* e *25922 – Credores pela execução do orçamento*, cuja análise é efectuada na alínea A) do ponto 12.4.2.2.2.2 – Dívidas a terceiros deste Parecer, o Conselho Directivo do IGFCSS, em sede de contraditório, alega que:

> *"Estas contas funcionam como contas de passagem entre a fase do processamento e a fase da liquidação e são tratadas como contas de terceiros (conforme se pode verificar no anexo às demonstrações financeiras nos quadros 8.2.39.4 e 8.2.39.7). Ficam por saldar apenas nas operações em que a data de processamento e a data da liquidação não são coincidentes (...)"* informando ainda que *"(...) está em curso a reparametrização do (...) sistema de contabilidade de forma a dar cumprimento integral ao POCISSSS e à norma interpretativa n.º 2/2001 da CNC (...)"*.

Face às alegações produzidas, nada obsta a que o Instituto, por uma questão de controlo, utilize contas específicas para o efeito. Não deve, contudo, utilizar uma conta principal não apropriada (conta 25, com as desagregações 25912 e 25922, criadas pelo Instituto), nem fazer relevar os valores nela registados em contas diferentes do balanço (contas *251 – Devedores pela execução do orçamento* (Activo) e *252 – Credores pela execução do orçamento* (Passivo), conta esta que também figura na nota 8.2.39.7 do Anexo às demonstrações financeiras), porquanto tal duplicidade de critérios de registo é susceptível de induzir o leitor das demonstrações financeiras em erro.

Por último, constata-se que ainda subsiste o valor de € 151,20 referente a um registo efectuado em 01/01/2004 registado na conta *2511920003 – OT Regularizações*, referente a contribuições da entidade empregadora na Caixa de Previdência do Pessoal das CRGE, situação que não está conforme a Norma Interpretativa supra referida.

F) Prestações sociais a repor

A conta de *Prestações sociais a repor* destina-se a reflectir as dívidas de beneficiários relativas a prestações indevidamente processadas e pagas. Em 31/12/2008, o cômputo global do conjunto de prestações sociais a repor ascende a € 486.609,0 milhares, sendo que, sobre 60,9% deste montante, foram constituídas provisões, no valor de € 296.307,0 milhares.

[1] *"Admite-se que (...) as instituições do sistema de solidariedade social possam criar subcontas de acordo com as suas necessidades, desde que respeitem sempre o conteúdo da conta principal."*.

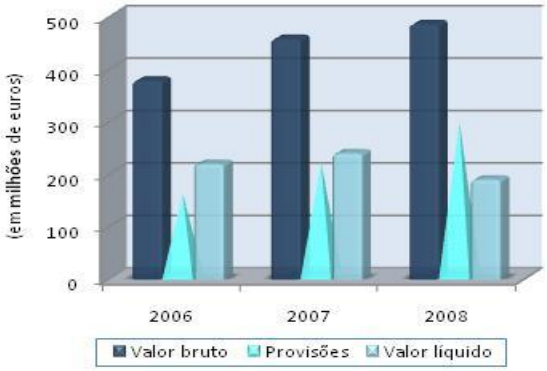
Para o triénio 2006/2008, a evolução do que se referiu pode representar-se como se indica:

Prestações sociais a repor

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Valor bruto	379,1	458,6	486,6
Provisões	158,7	218,1	296,3
Valor líquido	**220,4**	**240,5**	**190,3**

Fonte: Contas da Segurança Social



É de sublinhar que o montante envolvido em *"Prestações sociais a repor"* é materialmente relevante no âmbito das dívidas de terceiros, com um peso em termos de Activo líquido de 11,5%. Com a aplicação do princípio da prudência, estes activos são cada vez menos realizáveis, representando, em 2008, o seu valor líquido apenas 39,1% do valor original.

Esta conta apresenta um universo de grande dimensão repartido por dívidas materialmente pouco relevantes, quando analisadas pelo valor de cada registo/beneficiário. É uma área que exige cada vez mais uma resposta ao nível do tratamento célere da informação sobre a caducidade do direito às prestações sociais que actualmente está suportada pelas aplicações informáticas processadoras da despesa. Não obstante, a evolução ocorrida nestes últimos anos, designadamente, através de deduções de valores em dívida em prestações pagas aos beneficiários, verifica-se um constante aumento das quantias em dívida com um decréscimo do valor líquido de 20,9% em 2008 relativamente ao período homólogo, o que denota uma fraca recuperação de dívida antiga, dado que o valor da dívida bruta cresceu apenas 6,1%.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das dívidas desta natureza segundo o grau de exigibilidade e pelas instituições detentoras dos direitos:

Quadro XII.53 – SS – Prestações sociais a repor, em 31/12/2008

(em euros)

Grau de exigibilidade	ISS	CAF Emp. Bancários	FCP Cimentos	CPAF Jornalistas	CPT TLP	RAM	RAA	Total
Médio e L. prazo	370.477.446,61	670.629,80	0,00	70.000,36	0,00	4.114.226,53	2.833.238,22	378.165.541,52
Curto prazo	106.053.002,24	108.752,30	20,50	30.352,50	19.874,11	1434.840,65	796.609,07	108.443.451,37
Total	**476.530.448,85**	**779.382,10**	**20,50**	**100.352,86**	**19.874,11**	**5.549.067,18**	**3.629.847,29**	**486.608.992,89**
Movimento de consolidação do ISS[1]								**16,87**
Total no Activo bruto								**486.609.009,76**

Fonte: SIF e Relatório da CSS de 2008

[1] Regularização em sede de consolidação referente a uma dívida do beneficiário de prestação de doença: Transferência do débito da conta *268999 – Outros devedores e credores – Diversos*, no valor de € 16,87, para a conta *26513111 – Prestações sociais a repor – Sistema previdencial – RSS – Doença*.

Da análise do quadro supra ressalta o ISS cuja expressão financeira assume um peso de 97,9% do valor total, dado que se trata da instituição processadora das prestações sociais do Continente, com excepção dos grupos de beneficiários ainda incluídos na esfera de actuação das Caixas de Previdência ainda não integradas.

No quadro seguinte apresenta-se a informação relevada no Balanço da CSS no Activo bruto, Provisões constituídas e Activo líquido, por grau de exigibilidade:

Quadro XII.54 – SS – Prestações sociais a repor relevadas no Balanço da CSS

(em euros)

Exigibilidade	Activo Bruto	Provisões	Activo líquido
Médio e longo prazo	378.165.541,52	281.204.227,62	96.961.313,90
Curto prazo	108.443.468,24	15.102.791,92	93.340.676,32
Total	**486.609.009,76**	**296.307.019,54**	**190.301.990,22**

Fonte: CSS de 2008

Do total das prestações sociais a repor no valor de € 486.609 milhares, de acordo com a nota 28 do Anexo às DF consolidadas, 88,8%, no total de € 431.948,5 milhares, foram consideradas prestações sociais de cobrança duvidosa, o que por si só demonstra o elevado risco que assume esta área. Sobre as dívidas de cobrança duvidosa foram constituídas provisões no valor de € 296.307 milhares, que representam 68,6% daquele montante.

Em sede de Parecer sobre a CSS de 2007 o Tribunal de Contas questionou a utilização de subcontas da conta *265 – Prestações sociais a repor* para contabilizar as prestações sociais a repor de cobrança duvidosa, dado que a metodologia adoptada não permite distinguir no Balanço o valor das dívidas de conta corrente e as dívidas consideradas de cobrança duvidosa e a associação destas últimas às respectivas provisões.

Por outro lado, à semelhança do ocorrido em 2007, a nota 28 do Anexo às DF apenas identifica as contas que concorrem para o apuramento do montante das dívidas de cobrança duvidosa não sendo possível cotejar o quantitativo a que está associado ao valor bruto de médio e longo prazo e de curto prazo expresso no Balanço. Dado que essa distinção não se encontra evidenciada não é possível avaliar o peso das provisões constituídas face ao valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa, segundo o seu grau de exigibilidade mas tão só o seu valor global, pelo que se considera que a informação publicada carece de ser complementada de forma a evidenciar de forma clara, por grau de exigibilidade, o valor das prestações sociais a repor de cobrança duvidosa e das respectivas provisões constituídas.

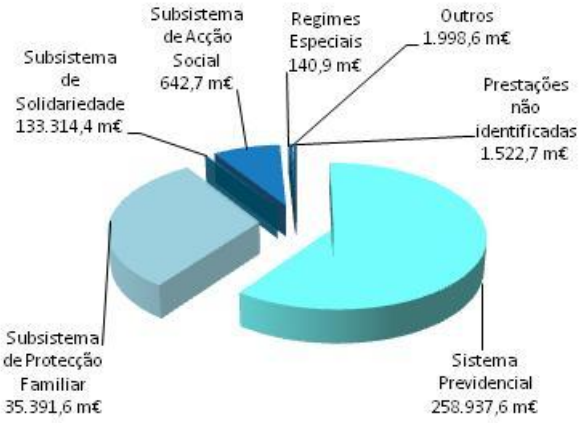
No quadro e gráfico seguintes procede-se à decomposição deste saldo nos termos da Lei de Bases da Segurança Social[1], destacando-se o sistema previdencial (€ 258.937,6 milhares):

[1] Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro. Os sistemas e subsistemas indicados no Quadro XII.55 foram adaptados à estrutura da nova Lei de Bases, dado que o quadro apresentado na nota 28 do Anexo às DF ainda contém as designações da anterior Lei de Bases.

Quadro XII.55 – SS – "Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa" – 2008

(em milhares de euros)

Origem da natureza das prestações	Valor	%
Sistema Previdencial	258.937,6	59,9
Sistema de Protecção Familiar e Cidadania		
Subsistema de Solidariedade	133.314,4	30,9
Subsistema de Acção Social	642,7	0,1
Subsistema de Protecção Familiar	35.391,6	8,2
Regimes Especiais	140,9	0,0
Outros	1.998,6	0,5
Prestações não identificadas	1.522,7	0,4
Total	**431.948,5**	**100**



Fonte: Nota 28 do Anexo às DF consolidadas

Para melhor percepção dos montantes envolvidos apresenta-se no quadro seguinte a desagregação das dívidas de cobrança duvidosa e das correspondentes provisões, de acordo com as contas divisionárias de *"Terceiros – Prestações sociais a repor"*:

Quadro XII.56 – SS – Provisões de "Prestações sociais a repor" por natureza, em 31/12/2008

(em euros)

Natureza das prestações	Total das Prestações sociais a repor	Prestações sociais a repor em cobrança duvidosa	Peso %	Provisões		Peso das dívidas de cobrança duvidosa no total da dívida	Total líquido
				Valor	Grau de cobertura na cobrança duvidosa		
Subsídio de desemp./Social de desemprego	165.958.567,43	147.127.490,06	34,1	99.908.647,18	67,9	88,7	66.049.920,25
RMG / RSI	76.487.466,62	68.908.180,64	15,7	47.534.302,42	69	90,1	28.953.164,20
Pensões	56.702.533,29	52.519.698,58	11,7	34.424.601,35	65,5	92,6	22.277.931,94
Subsídio de doença	62.051.639,04	52.940.698,79	12,8	30.361.433,00	57,3	85,3	31.690.206,04
Subsídio familiar/ AF a crianças e jovens	32.115.005,00	28.277.029,25	6,6	16.539.567,65	58,5	88,0	15.575.437,35
Subsídio de maternidade	5.214.130,77	4.156.529,72	1,1	2.435.547,42	58,6	79,7	2.778.583,35
Complemento por deficiência	6.534.001,54	5.647.014,74	1,3	3.380.899,37	59,9	86,4	3.153.102,17
Complementos sociais	6.061.729,05	5.066.448,40	1,2	3.398.905,98	67,1	83,6	2.662.823,07
Subsídio de tuberculose	532.314,50	493.896,61	0,1	235.320,43	47,6	92,8	296.994,07
Subs. de assistência a menores	190.135,79	170.111,35	0	93.316,00	54,9	89,5	96.819,79
Subsídio de paternidade	98.818,58	80.734,98	0	48.069,32	59,5	81,7	50.749,26
Acção social	670.243,52	642.714,11	0,1	582.051,29	90,6	95,9	88.192,23
Regimes especiais	164.659,66	134.596,85	0	90.737,45	67,4	81,7	73.922,21
Outros/Subsist. de solidariedade	66.756.207,90	57.323.546,63	13,7	54.095.226,86	94,4	85,9	12.660.981,04
Prestações não identificadas	1.922.131,42						
Outros	5.149.408,78	4.266.853,35	1,1	1.532.910,59	35,9	82,9	3.616.498,19
Total do SIF	**486.608.992,89**	**427.755.544,06**		**294.661.536,31**	**68,9**	**88,3**	**190.025.325,16**
2659 - Prestações não identificadas (consideradas de cobrança duvidosa extra - SIF)		**1.522.686,69**	**0,4**				
Total do SIF + movimento extra-SIF		**429.278.230,75**					
Movimento consolidação na RAM	0,00	1.509.994,33					
Movimento consolidação na RAA	0,00	1.160.280.24					
Movimento consolidação no ISS	16,87			1.259.516,27			
Total consolidado	**486.609.009,76**	**431.948.505,32**	**100**	**295.921.052,58**	**68,6**	**88,9**	**190.687.957,18**
Total na CSS/2008	**486.609.009,76**	**431.948.505,32**	**-**	**296.307.019,54**			**190.301.990,22**
Diferença	**0,00**	**0,00**		**385.966,96**			**(385.966,96)**

Fonte: Relatório da CSS de 2008, SIF e Dossier de consolidação

O valor relevado como prestações não identificadas é da responsabilidade do ISS e encontra-se registado no SIF em *Prestações sociais a repor c/c*, no montante de € 1.922.131,42, sendo considerado pelo ISS como dívida de cobrança duvidosa o valor de € 1.522.686,69. Contudo, este valor não se encontra registado no SIF em cobrança duvidosa[1].

O movimento realizado em sede de consolidação relativo à RAM totaliza um conjunto de registos individuais consubstanciados na transferência de valores relevados em contas de dívida de conta corrente para contas de dívida de cobrança duvidosa[2]. O movimento efectuado para a RAA totaliza o

[1] Valor indicado pelo ISS ao IGFSS para efeitos de elaboração da conta consolidada.

[2] Verbete n.º 21.

valor líquido de registos individuais consubstanciados na transferência de valores relevados em contas de dívida de corrente para contas de dívidas de cobrança duvidosa (€ 1.495.307,39)[1] e na transferência de valores relevados em contas de dívida de cobrança duvidosa para contas de dívida de conta corrente (€ 335.027,15) e, ainda, as transferências entre contas de provisões acumuladas de cobrança duvidosa[2]. O movimento de consolidação respeitante ao ISS representa a transferência de provisões de cobrança duvidosa inicialmente constituídas na conta *2919 – Provisões para cobranças duvidosa – Outras dívidas de terceiros* para a conta *29148 – Provisões para cobrança duvidosa – Dividas de beneficiários - Outros*[3].

De facto, as contas individuais daquelas instituições apresentam anomalias nesta área, designadamente a constituição de provisões acumuladas por valor idêntico ao valor considerado de dívidas de cobrança duvidosa, quando existem dívidas de cobrança duvidosa classificadas de curto prazo[4], ou por valor superior ao valor considerado dívida de cobrança duvidosa[5]

Com estes movimentos, o IGFSS diligenciou pelo cumprimento da recomendação formulada pelo Tribunal em sede de Parecer sobre a CSS de 2007[6]. Todavia, confrontados os valores apresentados no quadro supra e os publicados na CSS de 2008, salienta-se que o valor registado no SIF na conta *2914 – Provisões para prestações sociais a repor*, adicionado do movimento de consolidação efectuado para correcção da conta do ISS, totaliza a quantia de € 295.921.052,58 e o valor relevado no Balanço consolidado ascende a € 296.307.019,84, apurando-se uma diferença de € 385.966,96. Conforme já referido, o Balanço fornecido pelo ISS e utilizado pelo IGFSS para efeitos de consolidação diverge do Balanço apresentado pelo ISS ao Tribunal de Contas (na prestação de contas de 2008), nos montantes a seguir indicados:

(em euros)

Provisões constituídas e relevadas no Balanço da CSS	288.405.439,14
Provisões constituídas e relevadas nos Balanços das contas individuais e no SIF	288.019.472,18
Diferença	**385.966,96**

[1] O valor indicado na nota 39.4 do Anexo às Demonstrações Financeiras consolidadas é de € 1.830.334,54.

[2] Verbete n.º 28.

[3] Verbete n.º 35.

[4] Na RAM a conta *26521251 – Dívidas de cobrança duvidosa – Subsídio social de desemprego* reflecte um saldo de € 370.978,60 e a correspondente *291411251 – Provisões acumuladas - Subsídio social de desemprego* um valor de € 370.978,60.

[5] A título de exemplo veja-se o seguinte: na RAA em que a conta *26522111700 – Dívidas de cobrança duvidosa - Rendimento social de inserção* apresenta um saldo de € 458.552,17 e a conta *29141117 – Provisões acumuladas – Rendimento social de inserção* reflecte um saldo de € 546.190,76; no ISS a conta *2652124 – Dívidas de cobrança duvidosa – Outras* tem saldo nulo, mas a conta *29114124 – Provisões acumuladas – Outras* apresenta um valor de € 405.805,26.

[6] Recomendação 72-PCGE/2007, Volume I, pág. 212.

O Conselho Directivo do ISS, em sede de contraditório, alega que:

> *"Resultante da necessidade de proceder à distribuição das dívidas de terceiros entre médio e longo prazo e curto prazo do Activo do Balanço e uma vez que o Balanço que se extrai da aplicação SIF-SAP não fornece esta informação discriminada, a desagregação efectuada resulta de um trabalho manual de análise de antiguidade das dívidas. Tal situação gerou, em 2008, a ocorrência de algumas incongruências na utilização das respectivas subcontas de provisões, sendo que o montante global das provisões se encontrava correcto"* e acrescenta que *"(…) no apuramento dos valores a provisionar foram considerados os montantes de duas subcontas (26291 – Remunerações a repor e 2659 – Prestações não identificadas) relativamente às quais não existe equivalência directa nas contas de cobrança duvidosa e de provisões"*. Por último, aquele órgão refere que *"Estão a ser tomadas medidas no sentido de evitar a ocorrência desta situação nas Contas de Gerência do exercício de 2009"*.

Reitera-se aqui o atrás referido para a conta *Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa*, relativamente ao Balanço do ISS utilizado no processo de consolidação.

Por último, confrontando os valores provisionados com os montantes em divida de cobrança duvidosa e os valores totais em dívida de cada prestação, destaca-se o seguinte:

- Todas as prestações se encontram provisionadas em mais de 47% do valor considerado de cobrança duvidosa e este último representa entre 79,7% e 95,9% do valor total em dívida de cada prestação o que é revelador de que grande parte das dívidas já se encontra provisionada a 100%, logo com antiguidades superiores a 2 anos;
- O subsídio de desemprego e social de desemprego, no conjunto, apresentam a maior expressão financeira (€ 165.958.567,43) ascendendo a provisão a 67,9%, do montante considerado como dívida de cobrança duvidosa, evidenciando uma maior dificuldade de recuperação, face ao elevado montante destas prestações relevado em cobrança duvidosa (88,7%);
- O rendimento mínimo garantido/rendimento social de inserção, segunda maior parcela em dívida, exibe uma provisão de 69% do total das dívidas consideradas de cobrança duvidosa, atingindo estas últimas 90,1% do total em dívida. Estas prestações sendo atribuídas a beneficiários com condições económicas mínimas, muitas vezes com problemas de exclusão e carência de valores de cidadania, assumem-se desde logo de recuperação difícil[1];
- As pensões indevidamente pagas encontram-se provisionadas em cerca de 65,5% do montante das dívidas de cobrança duvidosa as quais representam 92,6% do montante total das prestações sociais a repor. Contudo, proporcionalmente à despesa processada e paga na globalidade das prestações do sistema de segurança social, o seu valor não é tão relevante como nas restantes prestações/subsídios.

[1] Segundo os dados disponibilizados pelo ISS – A partir de 2005, a fiscalização, que antes era "aleatória", passou a ser dirigida a "grupos de risco potencial mais elevado" - famílias "mais numerosas" e com "rendimentos mais baixos" - e, por isso, mais "permeáveis à utilização indevida" do Rendimento Social de Inserção. Até 31 de Outubro deste ano, foram abertos 29.010 processos de fiscalização, que resultaram em 5.627 irregularidades, menos mil do que em todo o 2007. O maior aumento de irregularidades detectadas ocorreu em 2005, com este ano a ter 5.758 infracções, mais 4.146 (mais do triplo) do que em 2004. Seguiu-se 2007, com mais 647 irregularidades do que em 2006. Em 2004, foram desencadeadas 3.430 acções de fiscalização, que cresceram nos anos seguintes: 19.675 (2005), 24.102 (2006), 25.762 (2007) e 29.010 (2008, até 31 de Outubro). Excepcionalmente, 2003 teve mais fiscalizações e infracções do que 2004: 4.166 e 1.939, respectivamente.

G) Outros devedores

Nesta conta são relevados os saldos de diversos devedores que não se enquadram nas restantes contas do grupo patrimonial "Dívidas de terceiros". No exercício de 2008, o conjunto das situações que integram o saldo, depois de efectuados os movimentos de consolidação, totaliza € 1.021.339,8 milhares, verificando-se um crescimento de 15,4% em termos brutos, relativamente ao período homólogo de 2007, significativamente inferior quando comparado com o acréscimo registado no período anterior (2006/2007).

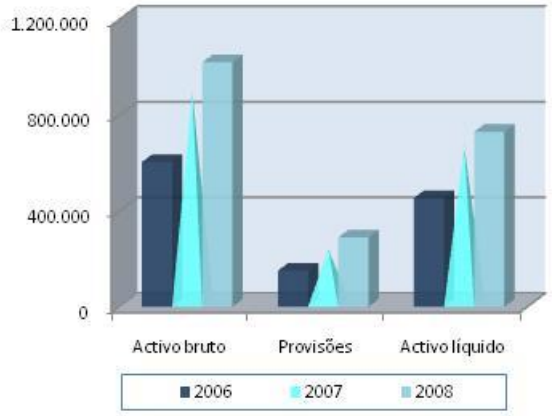
Apresenta-se no quadro e gráfico seguintes a evolução de *Outros devedores*, observando-se, para o triénio 2006/2008, um aumento de 68,9%, em termos brutos, e 61,0% em termos líquidos.

Quadro XII.57 – SS – Evolução da conta de "Outros devedores"

(em milhares de euros)

Período		Activo bruto	Provisões	Activo líquido
2006		604.658,4	150.483,0	454.175,4
2007		884.776,8	226.205,5	658.571,3
2008		1.021.339,8	290.073,2	731.266,6
Variação (2008/2006)	**Valor**	**416.681,4**	**139.590,2**	**277.091,2**
	%	**68,9**	**92,8**	**61,0**

Fonte: Contas da Segurança Social



No quadro seguinte apresenta-se a informação relevada no Balanço da CSS no Activo bruto, Provisões constituídas e Activo líquido, por grau de exigibilidade:

Quadro XII.58 – SS – "Outros devedores" relevados no Balanço consolidado

(em euros)

Exigibilidade	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
Outros devedores – Médio e longo prazo	418.809.672,00	178.076.960,74	240.732.711,26
Outros devedores – Curto prazo	602.530.150,73	111.996.241,12	490.533.909,61
Total	**1.021.339.822,73**	**290.073.201,86**	**731.266.620,87**

Fonte: Balanço da CSS

De acordo com o Balanço consolidado, o total das dívidas de outros devedores ascende a € 1.021.339,8 milhares, dos quais, de acordo com a nota 28 do Anexo às DF consolidadas, 33,2%, no total de € 338.609,6 milhares, foram consideradas dívidas de cobrança duvidosa. Estas dívidas foram provisionadas em 85,7%, no total de € 290.073,2 milhares.

Reitera-se, neste âmbito, o anteriormente referido a propósito da análise da conta *265 – Prestações sociais a repor*, quanto à necessidade de identificar e publicitar de forma clara o valor das dívidas

classificadas em cobrança duvidosa e as respectivas provisões constituídas por grau de exigibilidade, dado que, também aqui, não é possível avaliar o peso das provisões constituídas para as dívidas de cobrança duvidosa de médio e longo prazo e de curto prazo reflectidas no Balanço.

A desagregação do saldo desta conta por instituições credoras e respectivas provisões acumuladas, é a seguinte no ano em análise:

Quadro XII.59 – SS – Conta 268 – "Outros devedores" e "Outros devedores de cobrança duvidosa" e contas 2915, 2916, 2917 e 2919 – "Provisões para cobrança duvidosa"

(em euros)

Entidades	Outros devedores			
	Activo bruto 31/12/2008	De cobrança duvidosa	Provisões acumuladas	Activo líquido em 31-12-2008
IGFSS	650.082.014,16	52.387.157,97	41.573.118,12	608.508.896,04
ISS	465.078.911,43	2.325.473,11	3.457.258,46	461.621.652,97
II	23.963,26	0,00	0,00	23.963,26
IGFCSS	478.764,80	0,00	0,00	478.764,80
DAISS	37.771.097,84	0,00	0,00	37.771.097,84
CNPRP	1.352.005,52	0,00	0,00	1.352.005,52
FSS	571.855,49	571.855,49	571.855,49	0,00
FGS	246.964.405,98	246.964.405,98	246.964.405,98	0,00
RAA	835.384,54	0,00	0,00	835.384,54
RAM	960.942,67	1347,7	1.347,70	959.594,97
CAFEB	3.642,75	0,00	0,00	3.642,75
CPP TLP	88.652.986,15	0,00	0,00	88.652.986,15
Outras instituições	196,6	0,00	0,00	196,6
Total do SIF	**1.492.776.171,19**	**302.250.240,25**	**292.567.985,75**	**1.200.208.185,44**
Movim. de anulação de dívidas activas e passivas	**(471.436.348,46)**	**-**	**-**	**(471.436.348,46)**
Movimento de consolidação no ISS	**-**	**-**	**(1.259.516,27)**	**-**
Movimentos de consolidação na RAM	**-**	**137,90**	**-**	**-**
Total consolidado	**1.021.339.822,73**	**302.250.378,15**	**291.308.469,48**	**730.031.353,25**
Total na CSS	**1.021.339.822,73**	**338.609.624,82**	**290.073.201,86**	**731.266.620,87**
Diferença	**0,00**	**(36.359.246,67)**	**(1.235.267,62)**	**1.235.267,62**

Fonte: Contas das Instituições

O movimento de consolidação do ISS representa a transferência que foi realizada para provisões para prestações sociais a repor referida na alínea F) deste ponto e o movimento de consolidação da RAM visa colmatar a insuficiência de dívida de cobrança duvidosa com a provisões constituídas à semelhança do ocorrido para as prestações sociais a repor.

Atento aos valores espelhados no quadro supra e os publicados na CSS de 2008 salientam-se as seguintes desconformidades:

- O montante registado no SIF nas subcontas de *Outros devedores de cobrança duvidosa* acrescido do movimento realizado em sede de consolidação relativamente à conta da Região Autónoma da Madeira totaliza o montante de € 302.250.378,15, enquanto o valor publicado na nota 28 do

Anexo às DF consolidadas reflecte o valor de € 338.609.624,82[1], existindo uma diferença de € 36.359.246,67;

- O valor registado no SIF nas contas *Provisões para outros devedores de cobrança duvidosa* adicionado do movimento de consolidação de correcção à conta do ISS totaliza a quantia de € 291.308.469,48 e o valor relevado no Balanço consolidado ascende a € 290.073.201,86, apurando-se uma diferença de € 1.235.267,62, situação decorrente da correcção do balanço do ISS, conforme referido atrás, e que se consubstancia no quadro seguinte:

(em euros)

Provisões constituídas e relevadas no Balanço da CSS	2.221.990,84
Provisões constituídas e relevadas nos Balanços das contas individuais e no SIF	3.457.258,46
Diferença	**(1.235.267,62)**

A constituição de provisões no ISS continua a não oferecer credibilidade[2], dado que foram constituídas provisões em valor superior àquele que se encontra relevado em dívidas de cobrança duvidosa. Em sede de consolidação foi realizada uma rectificação aquele montante. Porém, essa rectificação também não apresenta consistência com o valor reflectido no Balanço consolidado, pela razão já apontada quanto ao Balanço do ISS utilizado em sede de consolidação da CSS[3].

Assim, reitera-se aqui tudo o que atrás foi referido relativamente às divergências entre os valores publicados sobre dívidas de cobrança duvidosa na nota 28 do Anexo às DF e à utilização na consolidação da CSS do Balanço do ISS diferente do aprovado pelo Conselho Directivo deste Instituto.

Importa, ainda, salientar que a conta *Outros devedores* releva os créditos da segurança social sobre o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, que pela sua natureza não são considerados de cobrança duvidosa, nos termos do ponto 2.7.1 das Considerações técnicas do POCISSSS, e como tal não são provisionados. Em 2008, correspondiam a 12,3% do Activo bruto.

[1] O total de "Outros devedores de cobrança duvidosa" reflectidos no mapa constante da nota 28 do Anexo às DF consolidadas é de € 338.609.624,82. Todavia, as 3 parcelas que constituem aquele montante apenas totalizam € 302.248.966,34 (Devedores por prestação de alimentos a menores € 48.588.993,28; Devedores por garantia salarial € 246.964.405,98 e Outros € 6.695.567,08).

[2] De sublinhar que já no Parecer sobre a CSS de 2007 se tinham detectado fragilidades na constituição de provisões por parte do ISS (cfr. Volume II, pág. XII.139), situação que foi objecto de uma recomendação (cfr. Volume I, pág. 212).

[3] O Balanço apresentado ao Tribunal de Contas releva provisões no montante de € 3.457.258,46 e o Balanço integrado na CSS releva € 2.221.990,84.

Quadro XII.60– SS – Dívidas do SPA

(em euros)

Instituição devedora	Natureza da dívida	Montante em dívida
Ministério da Saúde	Dívida à CPT dos TLP relativa a encargos com a saúde	88.652.877,04
CPP dos CF de Benguela	Empréstimos do IGFSS	5.714.939,29
DRSS da RAA	Dívida ao IGFSS relativa a Fundo de desemprego	1.825.029,00
Ministério da Saúde	Indemnização do Estado às Misericórdias – (IGFSS)	406.086,33
Ministério da Defesa	Fundo dos Antigos Combatentes	29.082.785,94
	Total	**125.681.717,60**

Fonte: Nota 33 do Anexo às DF da CSS.

Todas estas dívidas encontram-se relevadas na contabilidade do IGFSS e foram publicitadas na nota 33 do Anexo às DF consolidadas. Porém, este Instituto também possui uma dívida da responsabilidade do Ministério da Agricultura, no montante de € 84.519.452,26, relativa às medidas específicas aplicáveis às taxas contributivas dos produtores agrícolas, no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio e que se traduzem, entre outras, na dispensa do pagamento de 50% da taxa contributiva durante o período máximo de 36 meses, nos termos do artigo 4.º daquela disposição legal. O artigo11.º do mesmo diploma refere que o financiamento da medida de apoio é *"(...) assegurado pelo orçamento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, o qual transferirá, anualmente, para o orçamento da segurança social, nos termos a fixar pela Lei do Orçamento do Estado, o montante global correspondente à sua aplicação, apurado no exercício orçamental anterior"*. Sobre este assunto, na nota 8.2.2 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFSS é referido o seguinte: *"Dívida do Ministério da Agricultura – foi efectuado novo apuramento por parte do II, IP do valor da redução de taxa. Encontra-se em fase de análise ISS, IP/ II,IP/ IGFSS,IP"*.

Relativamente à dívida do Ministério da Defesa Nacional no valor de € 29.082.785,94, respeitante aos encargos previstos no artigo 11.º da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, salienta-se o seguinte:

- Foi criado através da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro[1], o Fundo dos Antigos Combatentes (FAC) com natureza de património autónomo, destinado a suportar, na sua totalidade, os encargos para o Estado decorrentes da consideração dos períodos de prestação de serviço militar de antigos combatentes para efeitos de aposentação ou reforma, e cuja gestão foi atribuída ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, Fundo este que nunca foi dotado de quaisquer verbas, vindo a ser extinto pela Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro;

- Até 2007, a SS nunca relevou o valor em dívida por parte do referido Ministério, tendo no decorrer de 2008 procedido a esse registo por força do fixado na alínea a) do n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro[2], que dispõe *"O produto da alienação e oneração do património do Estado pode, até 100%, ser destinado: a) No Ministério da Defesa Nacional, ao reforço do capital do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, bem como à regularização das responsabilidades do Fundo dos Antigos Combatentes junto da Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA, I.P.), e da Segurança Social, (...)"*.

[1] Lei do Orçamento do Estado para 2004.

[2] Lei do Orçamento do Estado para 2008.

- No entanto, tendo em conta o valor relevado como dívida em 31/12/2008 de € 29.082.785,94, constata-se que este valor estará subavaliado, dado que os encargos suportados pela Segurança Social desde 2004 a 2008 ascenderam a € 86.041,8 milhares, de acordo com o quadro infra, e os montantes recebidos do Ministério da Defesa Nacional entre 2006 e 2008 totalizaram apenas € 7.872.019,93[1].

(em euros)

Por eventualidade	Complemento Especial Pensão Antigos Combatentes					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Pensão de Invalidez	2.560.243,00	4.538.264,80	4.705.019,30	5.309.168,82	4.636.483,48	21.749.179,40
Pensão de Sobrevivência	354.772,02	1.351.561,20	1.535.146,85	2.362.531,25	2.411.080,56	8.015.091,88
Pensão de Velhice	2.811.390,35	8.175.366,28	10.848.107,19	15.525.420,29	18.917.222,22	56.277.506,33
Total	**5.726.405,37**	**14.065.192,28**	**17.088.273,34**	**23.197.120,36**	**25.964.786,26**	**86.041.777,61**

Fonte: CSS/2004 a CSS/2008

O Conselho Directivo do IGFSS, em sede de contraditório, alega que:

> *"(...) o valor relevado como dívida em 31/12/2008, diz respeito à despesa com complementos paga no período de 2004 a 2006, deduzido do valor já recebido em 2008. Com efeito, a partir do ano de 2007 a orientação recebida e vertida no OSS foi no sentido do OE financiar as despesas com complementos com os antigos combatentes, pelo que a despesa com os referidos complementos foi considerada no cômputo da transferência do Orçamento do Estado nos exercícios de 2007 e 2008".*

Face ao alegado, e se efectivamente as despesas em causa foram financiadas integralmente, a partir de 2007, inclusive, pelo OE, o valor relevado pelo IGFSS estará correcto.

Todavia, deve evidenciar-se que a assumpção pelo Orçamento do Estado de 2008 da referida despesa não se encontra em sintonia com o disposto no artigo 4.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, de acordo com o qual os encargos em apreço eram da responsabilidade do Fundo desde Janeiro de 2004, mantendo-se tal situação até extinção do Fundo, determinada nos termos das disposições conjugadas da alínea a) do artigo 19.º e do artigo 22.º, ambos da Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro. De acordo com o artigo 16.º do mesmo diploma legal, os encargos decorrentes da Lei n.º 9/2002 relativos ao período anterior à entrada em vigor da Lei n.º 3/2009 são da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, através da Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares e só a partir de 2010 passarão a ser encargo do OE.

Na sequência da auditoria realizada à área de devedores (não contribuintes) à Segurança Social[2] o Tribunal corroborou a opinião que vinha expressando em sucessivos Pareceres sobre a CGE quanto à análise da conta *268 – Outros devedores*, que evidencia situações que se reportam a um passado remoto

[1] De acordo com o artigo 16.º da Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro, os encargos até 31/12/2008 são da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, através da Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares. Em 2006, 2007 e 2008 foram transferidos € 4.173.595,1, € 2.313.710,00, e € 1.1384.714,83, respectivamente. Estes montantes referem-se aos montantes totais transferidos pelo Ministério da Defesa e que também visam financiar os encargos com prestações socais ao abrigo do Decreto-Lei n.º 118/2004. Na conta da Segurança Social de 2007 no ex-Mapa IX encontra-se relevada uma receita oriunda do MTSS, com indicação de "Antigos Combatentes" no montante de € 17.127.733,00.

[2] Relatório n.º 16/07 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.

no tempo e que, em certos casos, não mereceram a devida atenção quer dos órgãos de direcção das instituições da segurança social, quer de sucessivos membros do Governo, sendo objecto de recomendação por parte do TC, no sentido da sua resolução.

São exemplos desta situação as dívidas a seguir mencionadas:

- Da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC) ao FSS, na quantia de € 99.759,58, e ao IGFSS, no montante de € 69.160,26, que remontam a 1987 e 1989, respectivamente, em que os órgãos de direcção destas instituições e o ISS desenvolveram diligências junto da APPC no sentido de chegar a acordo sobre o ressarcimento destes valores, informando o IGFSS, em Outubro de 2008, que a *"(...) APPC considera que são devidas rendas por utilização do imóvel e dos equipamentos (...) a partir da data em que o CDSS Lisboa passou a gerir o Centro de Reabilitação"* estando em curso, no ISS, uma análise com vista ao apuramento dos valores *"(...) devidos pelo ISS à APPC, de forma a equacionar a hipótese de regularizar pelo menos parte da dívida da APPC ao IGFSS e ao FSS, por encontro de contas com aqueles valores"*. Em Agosto de 2009, o FSS e o IGFSS comunicaram ao Tribunal as diligências que têm efectuado junto do ISS[1] no sentido de obterem *"(...) resposta quanto ao apuramento da dívida da Associação (...) com vista à regularização desta"*. No entanto, ainda não foi obtida resposta daquele Instituto.

- Do Ministério da Saúde à Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto, no montante de € 88.652.877,04 e ao IGFSS, no valor de € 406.086,33, que se reportam a 1994, e a 1981 e 1982, respectivamente, em que aquele Ministério:

  - Para a primeira situação solicitou[2] ao MTSS *"(...) o reconhecimento da prescrição da dívida, nos termos da Lei, considerando o tempo entretanto decorrido e o facto das alegadas dívidas nunca terem sido reconhecidas nas sucessivas contas do Serviço Nacional de Saúde."*; e

  - Para a segunda situação propôs[3] ao mesmo Ministério *"(...) dar por quitada a eventual dívida existente"*, atendendo *"(...) ao período de tempo decorrido, o montante em causa (...)"* e o facto do Relatório não ser *"(...) conclusivo quanto ao devedor (...)"*.

- O Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, em Novembro de 2008, informou o TC que estas situações ainda se encontravam *"(...) a ser objecto de avaliação jurídica"*. Em Outubro de 2009[4], o Secretário de Estado da Segurança Social sobre a mesma situação informa que *"Foi solicitada a elaboração de um parecer jurídico pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP no sentido de avaliar da exequibilidade legal do Orçamento da Segurança Social poder ser ressarcido das dívidas referidas nas Recomendações (...)"* e acrescenta que *"Esse parecer elenca as dívidas em concreto que poderão estar prescritas e que assim deixariam de constar da Conta da Segurança Social, assim como aquelas em que a Segurança Social poderá ainda exigir a sua regularização"*, referindo, por último, que *"(...) atendendo a que o XVIII Governo Constitucional deverá entrar em funções a curto prazo, entende-se que a tomada de decisões ou diligências no sentido da regularização das dívidas referidas, ou de prescrição das mesmas, deverá ser submetida à avaliação do próximo Ministro com tutela da Segurança Social"*.

- Da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, no valor de € 5.714.939,29, e da actual Direcção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional, dos Açores, na quantia de € 1.825.029,00, ao IGFSS, cujas antiguidades se reportam aos períodos de1989 a 1993 e de 1981 a 1984, respectivamente, sobre as quais, se obtiveram as respostas do

[1] Ofício n.º 11486, de 21/07/2009.
[2] Ofício n.º 188, de 9/01/2008, do Gabinete do Secretário de Estado da Saúde.
[3] Ofício n.º 4347, de 11/05/2007, do Gabinete do Ministro da Saúde.
[4] Ofício n.º 6503, de 23/10/2009.

Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social e do Secretário de Estado da Segurança Social acima referidas.

Persistem, ainda, por regularizar as dívidas a seguir indicadas e que aguardam decisão judicial:

- Da SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA, ao IGFSS, no valor de € 58.653,64, constituída em Abril de 2002[1];
- Da Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO) ao ISS (Centro Distrital do Porto), no montante de € 207.253,34, cuja antiguidade remonta a 1998. No seguimento das recomendações formuladas em sede de auditoria do TC[2], o Conselho Directivo do ISS, informou[3], em Outubro de 2008, que *"(...) a nova acção interposta pelo ISS, IP contra o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto considerou-se territorialmente incompetente, por despacho de 6/11/2007, tendo ordenado a remessa dos autos para o Tribunal Administrativo e Fiscal de Lisboa"* e que o processo se encontra *"(...) a aguardar a prolação da respectiva sentença"*, situação que se mantinha em Setembro de 2009[4];
- Da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda. ao ISS, no montante de € 312.902,05[5]. Em Junho de 2007, o CD de Setúbal recebeu € 416.571,53, valor proveniente do rateio da falência[6] daquela Sociedade. Todavia, este montante não foi suficiente para regularizar a dívida que ascendia a € 728.312,19.

Ainda no âmbito da auditoria à área de Devedores (não contribuintes) foram identificadas deficiências no apuramento dos saldos das contas *268 – Outros devedores e credores*, que resultavam na sua subavaliação e que decorriam quer da aplicação informática quer de práticas menos correctas no registo de movimentos, sendo objecto de formulação de recomendações.

No que respeita às que decorrem da aplicação informática, não obstante o II ter informado que para ultrapassar a questão da subavaliação dos saldos das contas mistas foi testada *"(...) uma nova metodologia que passa por obter o Balanço agregado através do módulo EC-CS (Consolidação Financeira), antes de se efectuar, em sede de consolidação, a eliminação entre empresas"* acrescentando que *"(...) esta metodologia assegura o princípio da não compensação de saldos mistos no Balanço agregado de todas as instituições que compõem o universo da segurança social"*[7], verificou-se que o Balanço consolidado retirado do módulo de consolidação não garante aquele princípio[8].

---

[1] Ver mais desenvolvimentos sobre este assunto no ponto 12.4.2.1.2.2 – Disponibilidades – Garantias e Avales.

[2] Auditoria Orientada à Área de Devedores (não contribuintes) à Segurança Social (Relatório n.º 16/2007 – 2.ª Secção), disponível em www.tcontas.pt.

[3] Ofício n.º 47700, de 24/10/2008.

[4] O Conselho Directivo do ISS, através do ofício n.º 58484, de 15/09/2009, informou que se realizou *"(...) no dia 16 de Julho de 2009 a audiência preliminar nos autos (...) nos termos e para os efeitos do artigo 508.º A, n.º 1 e 2, do CPC. Ao que tudo indica não será realizada audiência de discussão e julgamento nos referidos autos, pelo que se aguarda pela prolação da sentença"*.

[5] Valor relevado na contabilidade do ISS.

[6] Facto que contribuiu para que o TC considerasse que o procedimento de eventual responsabilidade financeira poderia vir a extinguir-se, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 98/97, dado que a SS poderia vir a ser ressarcida da importância em dívida num futuro próximo, salientando-se a existência de um processo que corre termos no Supremo Tribunal de Justiça.

[7] Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, pág. XII.141.

[8] Foi retirado um balanço do ISS incluindo os Serviços centrais, o CNP e os 18 Centros distritais e os valores obtidos não têm qualquer aderência com os valores do Balanço agregado retirado do módulo FI, incluindo nas contas que não são

Relativamente às subavaliações derivadas de práticas menos correctas a recomendação ainda não foi totalmente acolhida, dado que ainda existem contas que contêm movimentos de natureza credora e de natureza devedora, informando o ISS, em Outubro de 2008[1], no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas pelo TC, que devido ao seu elevado volume é difícil *"(...) efectuar um controlo efectivo e eficiente da situação (...) sem recurso a mecanismos de controlo automáticos"*, e que *"(...) foi efectuado um Pedido de Intervenção ao Instituto de Informática, IP a solicitar o desenvolvimento de uma ferramenta/funcionalidade na aplicação SIF, que permita efectuar a validação da correspondência entre a conta patrimonial da classe 2 – Terceiros e o tipo de movimento a efectuar (Devedor/Credor) aquando do registo contabilístico"*, pedido ainda não satisfeito em Setembro de 2009[2].

Sobre esta prática o IGFSS, em Agosto de 2009[3], informa que *"Em 2008 ainda foram efectuados registos na conta 2689999900 de natureza credora e devedora por utilizadores conhecedores dos movimentos efectuados, visto que estes teriam regularização imediata"* acrescentando que *"A situação ficará regularizada em 2009 com a criação de contas específicas para o efeito"*.

No mesmo âmbito da análise da conta *268 – Outros devedores* a auditoria financeira realizada pelo TC ao Fundo de Garantia Salarial[4] detectou que o saldo desta conta se encontra subavaliado, uma vez que as dívidas aí registadas correspondem ao valor líquido das quantias relativas às retenções de IRS e às quotizações para a segurança social, não obstante as certidões de dívida emitidas pelo Fundo para instrução do processo de sub-rogação de créditos a apresentar em Tribunal serem emitidas pelo valor ilíquido. Por outro lado, concluiu-se que esta conta não é a mais adequada para registar os direitos do Fundo, tendo sido formuladas recomendações sobre este assunto ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e ao Fundo de Garantia Salarial.

Em sede de acompanhamento das recomendações, relativamente à questão supracitada, o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo informou[5] que *"Considerando os processos legislativos recentes, designadamente, Lei de Bases da Segurança Social e a sua regulamentação, no que se refere ao financiamento do Sistema de Segurança Social, o Código do Trabalho, encontra-se neste contexto legal a ser construída a regulamentação do FGS, pelo que só após a sua concepção poderá ser revisto o respectivo plano de contabilização"* acrescentando que *"No que concerne ao IRS e TSU, importa referir que esta matéria se encontra a ser concertada com a Direcção-Geral dos Impostos, com vista à definição dos procedimentos adequados"*. Sobre este último assunto, o Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social informou[6] que *"ainda se encontra em análise com o Ministério das Finanças a definição de procedimentos adequados relativamente à entrega das importâncias descontadas e retidas nos pagamentos efectuados aos trabalhadores"*.

mistas. Como exemplo, refira-se que o total do Activo bruto do Balanço agregado do módulo FI é de € 1.356.696.986,31 e o mesmo total do Balanço retirado do módulo de consolidação (EC-CS) é de € 860.634.637,51.

[1] Ofício n.º 47000, de 24/10/2008.

[2] Informação prestada pelo Conselho Directivo do ISS (Ofício n.º 58484/2009, de 15/09/2009).

[3] Ofício n.º 12899, de 18/08/2009.

[4] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[5] Ofício n.º 4168, de 9/03/2009.

[6] Ofício n.º 1433, de 6 de Março de 2009.

12.4.2.1.2.2 – Disponibilidades

O grupo patrimonial "Disponibilidades" representa 81% do Activo líquido do Balanço consolidado, evidenciando um crescimento de 10,5% relativamente ao período homólogo anterior, situação que dada a actividade do sector se considera normal tanto mais que este conjunto integra activos do FEFSS, que, pela sua representatividade, são objecto de especificação.

O quadro seguinte evidencia a evolução dos saldos de disponibilidades à data do Balanço, no triénio 2006/2008, desagregados pelas suas principais contas:

Quadro XII.61 – SS – Evolução das "Disponibilidades" na CSS

(em milhares de euros)

Contas	2006	2007	2008	Peso (%)	Variação 2007/06		Variação 2008/07	
					Valor	%	Valor	%
Títulos negociáveis	5.950.826,4	6.610.252,9	7.642.905,2	75,8	659.426,5	11,1	1.032.652,3	15,6
IGFCSS/FEFSS	5.849.546,4	6.610.252,9	7.542.905,2		760.706,5	13,0	932.652,3	14,1
IGFSS	101.280,0	0,0	100.000,0		(101.280,0)	(100,0)	100.000,0	100,0
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2.164.454,8	2.521.468,2	2.444.569,3	24,2	357.013,4	16,5	(76.898,9)	(3,0)
Depósitos em instituições financeiras	2.159.302,7	2.515.508,9	2.437.456,3		356.206,2	16,5	(78.052,6)	(3,1)
IGFCSS/FEFSS	433.040,1	574.942,1	456.416,7		141.902,0	32,8	(118.525,4)	(20,6)
Restantes instituições	1.726.262,6	1.940.566,8	1.981.039,6		214.304,2	12,4	40.472,8	2,1
Caixa	5.152,1	5.959,3	7.113,0		807,2	15,7	1.153,7	19,4
Total	**8.115.281,2**	**9.131.721,1**	**10.087.474,5**	**100**	**1.016.439,9**	**12,5**	**955.753,5**	**10,5**
Total do Activo líquido (valor public. na CGE)	**11.762.820,7**	**11.512.794,9**	**12.447.144,1**					
Total do Activo líquido (valor corrigido)	**-**	**11.597.314,3**	**-**					
% do Total de Disponibilidades/Total do Activo líquido	**69,0**	**78,7**	**81,0**					

Fonte: Contas da Segurança Social

Decorre da análise que 75,8% das disponibilidades do sistema estão aplicadas em títulos negociáveis e 24,2% respeitam a "Depósitos em instituições financeiras" e "Caixa".

Nesta área desempenham importância reforçada as seguintes instituições intervenientes:

- O IGFCSS que, nos termos do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, tem por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros sistemas previdenciais, de que se destaca a gestão do FEFSS e das disponibilidades financeiras que lhe sejam afectas;
- O IGFSS cujas principais competências foram reiteradas no Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, designadamente quanto a: exercer as funções de tesouraria única do sistema de segurança social; a rendibilizar os excedentes de tesouraria; e contrair os financiamentos necessários ao equilíbrio financeiro do sistema;
- O relacionamento do IGFSS com o sistema bancário ou financeiro encontra-se previsto no artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, (Decreto-Lei de Execução do

Orçamento para 2008). No n.º 1 da referida norma o IGFSS ficou autorizado a estabelecer relações com as instituições do sistema bancário ou financeiro, podendo, para o efeito negociar aplicações de capital, constituir depósitos e contrair empréstimos de curto prazo que se mostrem necessários à execução do orçamento, nos termos do n.º 2 do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto;

- Salienta-se que na senda do que se tem verificado em anos anteriores, o IGFSS não recorreu à contracção de empréstimos de curto prazo sobre a forma de linhas de crédito para financiamento intercalar de acções de formação profissional, co-financiadas pelo FSE, conforme disposição legal prevista no n.º 2 do artigo 55.º do já referido Decreto-Lei;
- Estabelece o mesmo diploma que o IGFSS pode recorrer aos serviços prestados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (actual Instituto de Gestão de Tesouraria e Crédito Público, IP (IGCP). Em 2008, ao abrigo deste normativo o IGFSS procedeu à constituição de uma aplicação financeira no valor de € 100 milhões[1];
- No decorrer do exercício de 2008 foram constituídas aplicações financeiras de curto prazo, tendo em vista assegurar a rendibilidade de excedentes pontuais de tesouraria, mediante recurso a instrumentos disponíveis no mercado. Sobre a análise deste tipo de aplicações ver Quadro XII.65.

Em resultado da análise às DF das entidades consolidadas e das confirmações obtidas através do SIF, complementadas com informação prestada pelo IGFSS, extraem-se as observações seguintes:

A) Títulos negociáveis

Em *Títulos negociáveis* são registadas as aquisições de títulos com o objectivo de rendibilizar excedentes de tesouraria por períodos inferiores a um ano. Em 31/12/2008 o saldo global ascendeu a € 7.642.905,2 milhares, sendo 98,7% responsabilidade do IGFCSS[2] e 1,3% do IGFSS.

O quadro seguinte apresenta a evolução da composição da conta desagregada por tipo de produto:

[1] Esta situação representa uma evolução relativamente a anos anteriores, em que o IGFSS justificava as suas opções com base no facto de que a DGT *"(...) não oferece condições competitivas em comparação com o sistema bancário, quer em termos de taxas, quer no que respeita às condições de movimentação de montantes em saldo"*, referindo a título de exemplo que *"(...) não permite transferências com data-valor do próprio dia, o que pode obrigar à manutenção, por algum tempo, de saldos imobilizados com custos de oportunidade elevados"*.

[2] Cfr. Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, e Portaria n.º 640/2007, de 30 de Maio.

Quadro XII.62 – SS – Evolução de "Títulos negociáveis"

(em milhares de euros)

Designação	2006		2007		2008		Δ 2008/2007	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Acções	1.065.785,8	17,9	1.132.141,5	17,1	1.200.503,9	15,7	68.362,4	6,0
Obrigações e títulos de participação	230.280,0	3,9	194.616,7	2,9	170.998,3	2,2	(23.618,4)	(12,1)
Títulos da dívida pública	4.329.062,0	72,7	4.997.024,0	75,6	5.667.856,1	74,2	670.832,1	13,4
Outros títulos	101.280,0	1,7	40.000,0	0,6	25.000,0	0,3	(15.000,0)	(37,5)
Outras aplicações de tesouraria	224.418,6	3,8	246.470,7	3,7	578.546,9	7,6	332.076,2	134,7
Total	**5.950.826,4**	**100**	**6.610.252,9**	**100**	**7.642.905,2**	**100**	**1.032.652,3**	**15,6**

Fonte: Contas do IGFSS e IGFCSS de 2006 a 2008

Observa-se uma variação positiva de 15,6% em relação ao período homólogo anterior. A análise desta área pela importância que reveste é apresentada no tocante à sua caracterização no ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCSS. Contudo, em termos de análise das contas no Balanço, face aos dados apresentados, é de sublinhar o seguinte:

- A parcela dominante desta carteira é constituída por *Títulos da Dívida Pública – Mercado* no valor de € 5.667.856,1 milhares e regista um acréscimo de 13,4% relativamente a 2007, representando 74,2% da totalidade dos títulos relevados na CSS em 2008. De referir que desta componente 98,2% respeita a *TDP – Mercado*, conforme mencionado na alínea a.1 da nota 8.2.3 do Anexo às DF do IGFCSS, e 1,8% a CEDIC (Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo), na posse do IGFSS no valor de € 100.000 milhares;
- A rubrica *Outros títulos* integra, em 31/12/2008, exclusivamente, Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC/20) no total de € 25.000 milhares, os quais são registados pelo valor descontado do valor nominal de reembolso e foram reembolsados no início de 2009. Este tipo de aplicações tem perdido importância no grupo de títulos negociáveis, não apresentando relevância financeira nas contas em análise;
- *Outras aplicações de tesouraria* da total responsabilidade do IGFCSS, no valor de € 578.546,9 milhares, que correspondem a 7,6% do total destes activos e evidenciam uma tendência crescente desde há vários anos.

B) Depósitos em instituições financeiras e Caixa

A conta designada por *Depósitos em instituições financeiras* e *Caixa*, totaliza € 2.444.569,3 milhares, integrando na sua composição as disponibilidades das instituições do sistema segundo a respectiva natureza, isto é, *Depósitos em instituições financeiras* (depósitos a prazo com 69,3% e depósitos à ordem com 30,4%) e Caixa (0,3%).

Em 31/12/2008, observa-se, no conjunto, uma diminuição de € 76.898,9 milhares na liquidez do Sistema - 3%, face ao ano anterior, contrariando a tendência crescente que se vinha registando nos anos anteriores.

O quadro seguinte apresenta a distribuição das disponibilidades do sector pelas instituições detentoras segundo a respectiva natureza:

Quadro XII.63 – SS – Distribuição de "Depósitos em Instituições financeiras e Caixa", por Instituições – 2008/2007

(em euros)

Instituições	Caixa	Depósitos à ordem	Depósitos a prazo	Total de Depósitos e Caixa em 2008	%	Total de Depósitos e Caixa em 2007
IGFSS	350.853,93	289.714.769,92	1.488.276.000,00	1.778.341.623,85	72,75	1.697.138.993,05
ISS	6.269.236,82	15.001.773,63	0,00	21.271.010,45	0,87	39.446.981,96
IGFCSS	564,58	332.416.699,29	124.000.000,00	456.417.263,87	18,67	574.942.772,57
DAISS	0,00	9.733.349,07	0,00	9.733.349,07	0,40	17.145.693,06
FESSP da Banca dos Casinos	0,00	225.325,84	18.525.000,00	18.750.325,84	0,77	20.461.039,32
II	0,00	505.520,14	0,00	505.520,14	0,02	1.464.042,33
CNPRP	0,00	391.982,97	0,00	391.982,97	0,02	404.131,13
FGS	0,00	54.144,86	0,00	54.144,86	0,00	(783.632,82)
RAM	113.512,65	21.510.143,55	0,00	21.623.656,20	0,88	26.696.453,63
RAA	355.801,37	73.194.985,11	64.500.000,00	138.050.786,48	5,65	144.412.327,99
CPPCPR Marconi	22.457,46	0,00	0,00	22.457,46	0,00	21.317,46
Restantes instituições	617,34	424.340,22	0,00	424.957,56	0,02	327.020,76
Total no SIF	**7.113.044,15**	**743.173.034,60**	**1.695.301.000,00**	**2.445.587.078,75**	**-**	**2.521.677.140,44**
Total na CSS de 2008	**7.113.044,15**	**742.155.272,18**	**1.695.301.000,00**	**2.444.569.316,33**	**100**	**2.521.468.214,05**
Diferenças na RAA	**-**	**1.017.762,42**	**-**	**1.017.762,42**	**-**	**208.926,39**
% em 2008	**0,3**	**30,4**	**69,3**	**100**		
Total na CSS de 2007	**5.959.325,40**	**888.004.342,33**	**1.627.504.546,32**	**2.521.468.214,05**		
% em 2007	**0,2**	**35,2**	**64,6**	**100**		

Fonte: SIF

À semelhança do referido no ano anterior, em 2008, a RAA continua a evidenciar diferenças entre o Sistema de Informação Financeira das entidades da Região e a respectiva conta consolidada. Esta diferença refere-se a verbas do ORA (Orçamento da Região Autónoma), que não integram a execução do OSS, situação recorrente já relatada e a necessitar explicação no Anexo às DF.

De acordo com o quadro supra, para este grupo patrimonial, constata-se o seguinte:

- *Caixa* – com um total de € 7.113,0 milhares, apresenta um acréscimo de 19,4% no valor de € 1.153,7 milhares, evidenciando no biénio maior volume financeiro em liquidez imediata, conforme se espelha no Quadro XII.61. O ISS é a entidade detentora da maioria destes activos, com 88,1 % do total. No quadro seguinte desagregam-se os valores pelas várias componentes que integram o saldo de Caixa, em 31 de Dezembro, de acordo com as contas do razão destinadas ao seu registo, relativamente ao triénio de 2006/2008:

(em euros)

Caixa e Equivalentes de caixa		2006	2007	2008
111	Caixa	209.868,69	278.872,98	161.220,25
112	Tesouraria	1.129.368,60	861.775,34	785.548,37
114	TES – Cheques CTT	(1.551,29)	0,00	0,00
116	Contribuições e juros de mora a depositar	3.788.538,81	4.812.875,05	5.990.239,06
118	Fundo de Maneio	25.852,05	5.802,03	176.036,47
	Total	**5.152.076,86**	**5.959.325,40**	**7.113.044,15**

Fonte: SIF

Em face do quadro supra verifica-se que:

- O valor mais relevante respeita à componente Contribuições e juros de mora a depositar, que, em 2008, representam cerca de 84,2% dos valores em Caixa. Este valor tem vindo a ser cada vez mais relevante neste saldo (73,5% em 2006 e 80,8% em 2007) e respeita aos valores recebidos nas tesourarias do ISS, que abrangem todas as zonas do Continente, provenientes de recebimentos de contribuições e juros de mora realizados pelos contribuintes nos últimos dias do ano e que posteriormente serão depositados em contas do IGFSS;
- O valor respeitante a Fundo de maneio apresenta um crescimento relativamente ao período homólogo anterior muito significativo, na ordem dos 2.934,0%, e que corresponde a € 170.234,44 em valor absoluto. Por outro lado, a quantia reflectida na componente *Caixa* exibe um decréscimo de 42,2%, € 117.652,73 em valor absoluto. Estes factos indiciam que grande parte dos fundos de maneio não foram repostos até ao final do ano.

- *Depósito à ordem* – O Balanço da CSS releva, nesta conta, em 31/12/2008, o montante de € 742.155,3 milhares disperso pelas instituições do sistema, que face aos períodos homólogos anteriores, evidencia uma redução de cerca de 17% em cada ano[1]. Refere o IGFSS que "a excelente performance resulta da gestão diária de tesouraria, conducente a saldos de depósitos à ordem de menor dimensão e à possibilidade de concentração de valores para aplicação. Este último facto reforça a capacidade de negociação junto dos Bancos proporcionando taxas mais elevadas"[2].

  Importa, ainda, identificar as especificidades que caracterizam as instituições:

  - O IGFCSS e o IGFSS detêm, no conjunto 83,8% do total dos depósitos à ordem, respeitando-lhes, respectivamente 44,8% e 39%, posição consentânea com a missão dos institutos em causa;
  - O ISS releva, à mesma data, 2% do total, € 15.001,8 milhares, distribuídos pelas contas bancárias dos Serviços Centrais, do Centro Nacional de Pensões e dos 18 Centros Distritais. Este montante acusa um decréscimo de 56,5% (€ 19.489.344,25 em valor absoluto) em relação a 2007, patenteando os reflexos da centralização que tem vindo a ser implementada naquele Instituto, nos termos da Orientação Técnica n.º 25/2007, de 28/11/2007;

[1] Em 2007, o total aplicado em depósitos à ordem atingiu € 888.004,3 milhares, 35,2% do total de disponibilidades no valor de € 9.131.721,1 milhares e, em 2006, tal cifrou-se em € 1.068.133,3 milhares representando 49,4% do total das disponibilidades no montante de € 8.115.281,2 milhares.

[2] Veja-se o Relatório do IGFSS "Gestão por Objectivos – 2008".

O Conselho Directivo do ISS, em sede de contraditório, informa que *"O decréscimo das disponibilidades registado (...) foi fruto da centralização ocorrida no ISS, IP e de um maior esforço e controlo na devolução de excedentes de Tesouraria ao IGFSS, IP."*.

- O FGS releva no seu Balanço o saldo de € 54,1 milhares. À semelhança das outras instituições que integram o perímetro de consolidação da conta da segurança social os excedentes são devolvidos ao IGFSS de acordo com orientações definidas por aquele Instituto no âmbito da tesouraria única. Relativamente à devolução de excedentes do FGS ao IGFSS o TC formulou uma recomendação ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social no sentido de assegurar que o Fundo funcione de acordo com a legislação que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhe são próprias[1]. No âmbito do acompanhamento sobre a implementação das recomendações formuladas o Secretário de Estado da Segurança Social vem informar[2] que *"Tendo em consideração as implicações para o Fundo de Garantia Salarial, em matéria de financiamento, decorrentes da recente alteração do quadro legal do Sistema de Segurança Social, nomeadamente a Lei de Bases da Segurança Social e do financiamento do Sistema de Segurança Social, o Decreto-Lei n.º 367/2007 de 2 de Novembro, e bem assim a entrada em vigor do novo Código do Trabalho pela Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro, (...) ainda se encontra actualmente em revisão a regulamentação do Fundo de Garantia Salarial"*;
- O saldo relevado pelo DAISS ascende a € 9.733,3 milhares e respeita ao relacionamento do sistema com organismos internacionais quanto ao pagamento de pensões e prestações familiares aos beneficiários abrangidos pelos respectivos acordos internacionais. O Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, determinou a extinção deste organismo[3]. A data da sua extinção foi fixada em 1 de Março de 2009 por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social[4], em cumprimento do disposto n. º 2 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 64/2007, de 29 de Maio;
- O saldo relevado pelo CNPRP ascende a € 392 milhares, não obstante também esta instituição ter sido extinta pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro[5];
- Relativamente às Regiões Autónomas verifica-se que a RAM releva depósitos à ordem no valor de € 21.510,1 milhares e a RAA em cerca de € 73.195 milhares. No conjunto, em 31/12/2008, as disponibilidades de ambas as Regiões representam 12,8% do total, evidenciando uma redução relativamente ao exercício anterior (24,7%)[6].

[1] Cfr. Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção – Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial, disponível em www.tconas.pt.).

[2] Ofício n.º 1433, de 6/03/2009.

[3] No quadro e na sequência das orientações definidas pelo PRACE foi decidida a extinção do DAISS, por fusão com a Direcção-Geral da Segurança Social que sucede nas atribuições técnicas e normativas daquele Departamento, com o ISS que sucede nas atribuições de natureza operacional, e com o II do MTSS, que sucede nas atribuições em matéria de tecnologias de informação, como resulta do disposto da alínea e) do n.º 3 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 64/2007, de 29 de Maio, no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio, e na alínea d) do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 211/2007, de 29 de Maio, na redacção do Decreto-Lei n.º 154/2008, de 6 de Agosto.

[4] Despacho n.º 6922/2009, de 26 de Fevereiro (2.ª Série).

[5] O enquadramento legal para a extinção do CNPRP é idêntico ao aplicado para o DAISS, tendo, na parte respeitante aos recursos humanos sido publicado o Despacho (extracto) n.º 15754/2009, de 3 de Julho. Contudo relativamente a esta instituição, o ISS produziu a Deliberação n.º 174/2007, de 5 de Dezembro de 2007, no seguimento da Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio, segundo a qual, de acordo com o artigo 32.º, a plena implementação da nova estrutura deverá ocorrer até 30 de Abril de 2008.

[6] 19,2% na RAM e 26,1% na RAA.

- *Depósitos a prazo* – As disponibilidades depositadas a prazo no sistema bancário ascendem, em 31/12/2008, ao montante de € 1.695.301 milhares, representando 69,3% do total evidenciado no Balanço da CSS. O Quadro XII.64 reflecte o peso relativo de cada instituição detentora desta categoria de disponibilidades e a sua variação face ao período homólogo:

Quadro XII.64 – SS – "Depósitos a prazo" em 31/12/2008

(em milhares de euros)

Entidades	2007		2008		Variação %
	Valor	%	Valor	%	
IGFSS	1.392.824,0	85,6	1.488.276,0	87,8	6,9
IGFCSS	169.430,6	10,4	124.000,0	7,3	(26,8)
FESSP da Banca dos Casinos	20.250,0	1,2	18.525,0	1,1	(8,5)
RAA	45.000,0	2,8	64.500,0	3,8	43,3
Total	**1.627.504,6**	**100**	**1.695.301,0**	**100**	**4,2**

Fonte: SIF

A entidade que possui a maior parte destes depósitos é o IGFSS; verifica-se um crescimento face ao período homólogo quer neste Instituto quer na RAA, enquanto o IGFCSS e o FESSP da Banca dos Casinos desinvestiram neste tipo de aplicação financeira.

No cumprimento de um dos seus objectivos – rendibilizar os excedentes de tesouraria – o IGFSS efectua diariamente aplicações financeiras junto das instituições bancárias que operam no mercado português[1]. Assim, de acordo com a informação disponibilizada, o IGFSS, à data do Balanço, detinha um *portfólio* de 56 aplicações financeiras cujo montante total ascendeu a € 1.488,3 milhões, aplicadas por períodos de imobilização, que oscilam entre cerca de um e três meses, o que permitiu obter uma taxa de rendibilidade média ilíquida de 6,7%. Em termos comparativos, em 2007, as aplicações financeiras vivas em 31/12/2007, num total de € 1.392,8 milhões, registaram uma taxa média ilíquida de 6,3% para períodos, entre os 24 e os 103 dias.

[1] Importa salientar que, para a avaliação dos resultados, quer na área da rendibilização de excedentes de tesouraria por períodos inferiores a um ano, quer em produtos financeiros de maior concentração, dever-se-á tomar em linha de conta a crise financeira que ocorreu no ano de 2008, que contribuiu para que o Mercado Monetário Interbancário não funcionasse com tantas operações entre bancos, o que fez com que se verificasse uma grande falta de liquidez em muitas instituições bancárias onde o IGFSS efectua aplicações financeiras, aumentando assim as taxas de rendibilidade oferecidas por estes bancos. Não obstante, segundo o Relatório da CSS de 2008, pág. 480, para o período em análise, a performance do IGFSS tem melhorado, uma vez que as taxas obtidas têm sido superiores às do MMI. É assim que, segundo a mesma fonte, em 2008, apesar das descidas ocorridas nas taxas de juros, verifica-se um aumento dos juros ilíquidos de 50,1% face a 2007, que é resultado de uma gestão diária de tesouraria eficiente.

Quadro XII.65 – SS – Rendibilidade média das Aplicações financeiras do IGFSS activas, em 31/12/2008

(em euros)

Títulos negociáveis	2006			2007			2008		
	Valor das aplicações	Juros ilíquidos	Taxa média ilíquida	Valor das aplicações	Juros ilíquidos	Taxa média ilíquida	Valor das aplicações	Juros ilíquidos	Taxa média ilíquida
Depósitos de Curto Prazo									
BES	-	-	-	125.700.000,00	649.754,16	6,2%	450.465.000,00	1.977.529,39	6,5%
BANIF	96.950.000,00	222.120,77	4,8%	120.350.000,00	1.018.467,01	6,1%	187.925.000,00	944.650,81	6,8%
BPN	-	-	-	114.940.000,00	1.768.186,71	5,9%	73.895.000,00	1.351.555,82	7,2%
Millennium BCP	-	-	-	203.050.000,00	1.011.729,17	6,6%	413.790.000,00	3.011.847,27	7,0%
BPI	-	-	-	133.855.000,00	2.044.466,48	5,8%	-	-	-
Banco Popular	62.950.000,00	188.966,94	4,8%	464.850.000,00	2.743.221,84	6,5%	129.265.000,00	703.359,95	6,5%
Banco Santander Totta	328.350.000,00	1.018.721,88	5,4%	-	-	-	-	-	-
CGD	71.600.000,00	69.099,79	4,2%	7.600.000,00	32.291,63	4,8%	77.460.000,00	1.273.676,39	6,2%
CGD - VID e LAN	477.000,00	1.431,00	3,6%	479.000,00	5.884,52	4,9%	481.000,00	4.689,75	3,9%
FINIBANCO	90.300.000,00	291.090,67	5,2%	106.750.000,00	1.270.450,56	6,0%	117.235.000,00	650.012,91	6,9%
Montepio Geral	287.850.000,00	1.012.061,97	5,3%	115.250.000,00	593.147,57	6,4%	37.760.000,00	682.825,67	6,2%
Total	**938.477.000,00**	**2.803.493,02**		**1.392.824.000,00**	**11.137.599,65**	**6,3%**	**1.488.276.000,00**	**10.600.147,96**	**6,7%**
Certificados de Depósitos de Curto Prazo									
BES	101.280.000,00	318.244,80	5,5%	-	-	-	-	-	-
Total	**1.039.757.000,00**	**3.121.737,82**	**5,2%**	**1.392.824.000,00**	**11.137.599,65**	**6,3%**	**1.488.276.000,00**	**10.600.147,96**	**6,7%**

Fonte: IGFSS

Sobre a gestão das disponibilidades do sector refere-se que, não obstante, nos termos da lei, a gestão unificada dos recursos financeiros da Segurança Social caber ao IGFSS assegurando a arrecadação das contribuições e dos demais recursos financeiros, bem como, o abastecimento diário de 12 instituições e serviços do Sistema, tal não prejudica a importância do projecto de concretização da Tesouraria Única da Segurança Social que objectiva, assim, a optimização da gestão dos fundos públicos para o universo das entidades abrangidas pelo OSS.

Todavia, ainda não foi publicado o diploma legal que regulamenta o enquadramento e funcionamento da tesouraria única, conforme recomendações formuladas pelo TC[1], informando o Secretário de Estado da Segurança Social[2], em 11/09/2008, no âmbito do seguimento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE/2005, que *"O projecto de diploma encontra-se em fase de apreciação (...)"* e, bem assim, em 18/09/2009, no mesmo âmbito, mas relativamente ao Parecer sobre a CGE/2006, que *"(...) uma nova versão da Portaria de regulamentação das Tesourarias da Segurança Social*[3] *(regras em matéria de fluxos financeiros)"*, encontra-se actualmente em análise no seu Gabinete.

[1] Recomendação 68 – PCGE/2007, Parecer sobre a CGE de 2007, Volume I, pág. 209, Recomendação 97 – PCGE/2006, Parecer sobre a CGE de 2006, Volume I, pág. 260, Recomendação 144 – PCGE/2005, Parecer sobre a CGE de 2005, Volume I, pág. 286; Parecer sobre a CSS de 2004, pág. XII.35.

[2] Ofícios n.º 5319 e n.º 5672, de 11/09/2008 e 18/09/2009, respectivamente.

[3] Versão que obteve o acordo do ISS em 08/06/2009.

C) Garantias e Avales

No Anexo às Demonstrações Financeiras Consolidadas menciona-se a existência de uma carta de conforto emitida pelo IGFCSS a favor da CGD, situação que será analisada no âmbito da auditoria ao IGFCSS, actualmente em curso.

Como tem vindo a ser relatado em anteriores Pareceres[1], ainda subsiste a penhora sobre o montante de € 58.635,60, relativo ao valor dos juros levantados pela Caixa Económica Montepio Geral (CEMG), cuja garantia foi accionada em 25/04/2002, no âmbito do contrato de mútuo, celebrado entre aquela entidade bancária e o IGFSS. Na sequência deste contrato, o IGFSS efectuou um depósito a prazo, em Outubro de 2000, no montante de € 558.635,60 (capital € 500.000,00 e juros € 58.635,60) para salvaguarda de uma dívida contraída, por via de um empréstimo, pela Indústria SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA, na entidade bancária atrás referida[2].

Esta situação foi objecto de análise na auditoria orientada à área dos devedores (não contribuintes) à Segurança Social tendo o IGFSS, no sentido de acautelar os interesses da SS, interposto, em 19/09/2003, uma acção judicial[3] que requeria a declaração de nulidade do penhor sobre a conta bancária, prestado pelo IGFSS no contrato de mútuo, alegando que o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS praticara o acto não tendo para tal competência própria nem tão-pouco a mesma lhe fora delegada ou subdelegada, aguardando aquele Instituto a sentença do Tribunal. Da análise às contas constatou-se que a quantia remanescente em dívida se encontra relevada numa conta do grupo *268 – Outros devedores e credores* e que foi constituída a adequada provisão, situação que em 31/12/2008 se mantém inalterada.

Sublinha-se a necessidade de se incluir na nota 15 do Anexo às DF, informação actualizada sobre este penhor.

D) Comparação dos saldos entre documentos de prestação de contas

O Quadro XII.66 reflecte os saldos iniciais e finais de disponibilidades constantes do MFC e do Balanço (depósitos em instituições financeiras e caixa) em 2007 e 2008:

[1] Assunto a que se faz referência, neste Parecer, na análise da conta "Outros devedores", ponto 12.4.2.2.2.2.

[2] O penhor inicial era de € 558.635,60. No entanto, a SOEMES liquidou ao IGFSS, em 29/12/2003, o montante de € 500.000,00.

[3] Facto que contribuiu para que o TC considerasse que o procedimento de eventual responsabilidade financeira poderá vir a extinguir-se, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 98/97, dado que a SS poderá vir a ser ressarcida da importância em dívida num futuro próximo.

Quadro XII.66 – SS – Comparação do saldo de Disponibilidades do Balanço e do MFC

(em euros)

	Balanço 2008	MFC 2008	Diferença
Saldo inicial de 2008	**2.521.468.214,05**	**2.525.798.654,07**	**(4.330.440,02)**
Depósitos em instituições financeiras	2.515.508.888,65	2.521.468.214,05	
Caixa	5.959.325,40		
Menos-valia potencial de câmbio do IGFCSS	-	4.330.440,02	
Saldo final de 2008	**2.444.569.316,33**	**2.450.819.370,18**	**(6.250.053,85)**
Depósitos em instituições financeiras	2.437.456.272,18	2.444.569.316.33	
Caixa	7.113.044,15		
Menos-valia potencial de câmbio do IGFCSS		6.250.053,85	

Fonte: Contas da Segurança Social

O quadro anterior evidencia que os saldos iniciais e finais das disponibilidades apresentados no Balanço e no MFC não são coincidentes, diferença que deriva do facto do IGFCSS[1] contabilizar o cômputo das mais e menos valias potenciais de câmbio em depósitos à ordem.

E) Comparação entre os saldos comprovados pelas instituições de crédito e os saldos do razão

De forma a validar os valores patenteados no Balanço em depósitos à ordem a 31 de Dezembro de 2008, com os reflectidos na contabilidade à mesma data, analisou-se a documentação que nos termos da Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção do TC, publicada no DR II Série, n.º 38, de 14 de Fevereiro de 2004, integrou a prestação de contas do IGFSS, do IGFCSS e do ISS, instituições que, no conjunto, detêm 92,3% dos depósitos bancários (85,8% - depósitos à ordem e 95,1% - depósitos a prazo).

O quadro seguinte reflecte o valor em depósitos à ordem, certificado com certidão emitida pelo banco/extracto bancário, e o valor contabilístico apresentado no Balanço das três instituições em análise:

(em euros)

Instituições	Saldo bancário	Movimento de reconciliação	Saldo contabilístico reflectido no Balanço	Saldo contabilístico reflectido nas reconciliações bancárias	Saldo calculado em sede de Parecer	Diferenças	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)	(6)=(3)-(5)	(7)=(4)-(5)
IGFCSS	333.062.401,22	645.701,93	332.416.699,29	332.416.699,29	333.708.103,15	0,00	0,00
IGFSS	307.550.204,09	(23.982.608,85)	289.714.769,92	289.714.769,92	283.567.595,24	6.147.174,68	6.147.174,68
ISS	163.274.739,23	(148.331.080,72)	15.001.773,63	15.001.773,63	14.943.658,51	58.115,12	58.115,12
Total	**803.887.344,54**	**(171.667.987,64)**	**637.133.242,84**	**637.133.242,84**	**632.219.356,90**	**6.205.289,80**	**6.205.289,8**

Fonte: Comprovativos das Instituições de crédito, Balancetes do Razão, Mapas de reconciliação bancária e SIF

[1] O valor das mais e menos-valias potenciais de diferenças de câmbio apenas teve reflexo nas contas patrimoniais de *Depósitos à ordem* e de custos *Diferenças de câmbio*, não dando origem a qualquer pagamento e, por conseguinte, sem reflexo no MFC. Deste modo, o valor do saldo inicial e final do MFC em 2008 é superior ao valor do saldo de disponibilidades (caixa e bancos) evidenciado no Balanço, na importância € 4.330.440,02 e € 6.250.053,85, respectivamente.

Relativamente às instituições analisadas, conforme se constata o valor depositado ascende a € 803.887,3 milhares a que corresponde um valor contabilístico de € 637.133,2 milhares, reflectido nos Balanços das instituições.

Em resultado da análise dos documentos de prestação de contas exigidos para certificação dos valores constantes dos Balanços das instituições com as correspondentes certidões bancárias, sintetiza-se a seguir as observações e conclusões do trabalho efectuado, que implicou pedidos de informação às instituições para suprir as deficiências de instrução das respectivas contas, no que a esta matéria diz respeito, dado que nem todas cumprem com o estipulado naquelas instruções, facto que implica a ocupação desnecessária de recursos para colmatar as deficiências[1]. Assim:

- No IGFSS:
  - A divergência no valor de € 6.147.174,68 identificada no quadro supra respeita às seguintes situações:
    - Não foi apresentada certidão bancária relativa à conta do razão n.º 1211360002 da Caixa Económica Montepio Geral, cujo montante referido na síntese de reconciliação bancária é de € 5.902.815,36, mas tão só as provas das diligências efectuadas junto da entidade bancária com vista à obtenção do referido documento[2].

      O Conselho Directivo do IGFSS, em sede de contraditório, vem informar que:

      > *"(...) se efectuou nova insistência por telefone e e-mail dia 27/11/2009 (anexo3)"* e acrescenta que *"(...) os extractos em anexo comprovam de forma inequívoca o valor de 5.902.815,36 euros, que se encontrava imobilizado à data de 2008.12.31 (anexo 4), cujo vencimento ocorreu em 2009.01.18 (anexo 5)"*.

      Pese embora o alegado, salienta-se que a conclusão que é possível extrair dos documentos bancários agora apresentados é que em 18/12/2008 foi efectuado um levantamento, no valor de € 5.902.815,36, de uma conta titulada pelo IGFSS no Montepio e que no dia 18/01/2009 foi efectuado um depósito do mesmo valor na mesma conta. Assim, estes documentos não comprovam que em 31/12/2008 o referido valor estava titulado numa conta bancária a favor do IGFSS.
    - Não foram apresentadas certidões bancárias a que correspondem 17 contas do razão geral, cujo valor total relevado na síntese de reconciliação bancária é de € 244.359,32[3] Os responsáveis informam que se trata de contas que das ex-Delegações e que as contas bancárias se encontram canceladas, encontrando-se em curso a análise para a regularização contabilística. Salienta-se que estas delegações já foram extintas em 2004;
    - Encontram-se por reconciliar vários movimentos com antiguidade superior a dois anos. Destes os mais significativos respeitam um movimento em duplicado[4], outro

[1] Sublinhe-se que a conta de gerência do IGFSS não se encontrava instruída com 35 certidões bancárias, cujo montante total incluído na síntese de reconciliação bancária ascendia a € 193.094.777,74. A conta de gerência do ISS não incluía 4 certidões bancárias totalizando o montante incluído na síntese de reconciliação bancária € 397.628,81. O IGFCSS não instruiu a sua conta com uma certidão bancária, no valor de € 2.814,48.

[2] E-mails de 23/01/2009 e de 29/10/2009.

[3] Contas do Razão: 1219101791, 1219331741, 1219310201, 1219300211, 1219300221, 1219181021, 1219460061, 1219360391, 1219351971, 1219351951, 1219351941, 1219450641, 1219070621, 1219070631, 1219101801, 1219351961 e 1219360401.

[4] € 43.283,61.

relacionado com os CTT[1], e, ainda, outros relativos a movimentos resultantes da integração das ex-delegações[2].

O Conselho Directivo do IGFSS, no âmbito do contraditório, informa que, relativamente ao movimento em duplicado e ao movimento relacionado com os CTT, foram realizados novos pedidos de insistência para resolução das situações, juntando documentos comprovativos[3]. No que concerne *"(...) às 17 contas das ex-delegações do IGFSS encerradas, encontra-se em análise no sentido de se proceder à regularização contabilística"*.

- No ISS:
  - Para uma conta constante da síntese de reconciliação bancária não foi apresentada certidão porque a mesma já se encontra cancelada;
  - A divergência, no valor de € 50.264,27, verifica-se entre o saldo certificado pela entidade bancária e o valor indicado quer no Mapa justificativo de conciliação, quer na Síntese de reconciliações bancárias[4];
  - A diferença de € 7.850,85 respeita ao saldo de 7 contas bancárias que não obstante se encontrarem canceladas[5] ainda apresentam valores por regularizar na síntese de reconciliação bancária;
  - Os motivos que têm contribuído para a existência de movimentos por reconciliar em 42 contas bancárias com data anterior a 2007 envolvem uma multiplicidade de situações, cuja síntese mais relevante se apresenta:
    - Cheques emitidos e que não foram levantados pelos respectivos portadores;
    - Movimentos não identificados e sem resposta das entidades bancárias às solicitações dos serviços;
    - Movimentos por reconciliar resultantes da falta de envio dos ficheiros de retorno da banca na devida altura;
    - Movimentos pendentes de contabilização por devolução dos valores pagos e não recebidos;
    - Valores depositados nas contas sem correspondência com os movimentos de tesouraria e, consequentemente, de muito difícil resolução.

[1] € 49.059,79.

[2] € 2.258,37, € 257,06, € 34.334,16 e € 11.942,35.

[3] Para o valor em duplicado foi remetido um e-mail ao Instituto de Informática, em 27/11/2009, a solicitar o estorno do documento (anexo 6 ao ofício do IGFSS). Para o documento relacionado com os CTT foi enviado novo e-mail ao CTT em 27/11/2009. Quanto a este último caso já tinham sido enviados e-mail em 7/9/2009 e em 23/10/2006 a solicitar a nota de crédito em falta.

[4] O valor identificado respeita a 7 contas bancárias relativamente às quais nas sínteses de reconciliações bancárias emitidas pelo SIF, no total de € 140.792,57 as respectivas entidades bancárias emitiram certidões relativas aos saldos em causa pelo total de € 90.528,30. O ISS justifica esta situação pela falta de registo de documentos do tipo 41 (documento SIF) de extracto bancário nas respectivas contas, referindo que parte destas situações foram regularizadas em 2009 e as restantes encontram-se em vias de regularização (Cfr. especificação no ponto 12.5 – Instalação de TPA nas Tesourarias da Segurança Social)..

[5] Apenas para as contas bancárias n.º 036900200046000, do Santander, e n.º 40045290218, do Crédito Agrícola, foram apresentados documentos provenientes das entidades bancárias a comunicar o seu cancelamento (e-mails de 23/11/2007 e 26/11/2007, respectivamente). Para as restantes, os documentos apresentados são extractos bancários, não contendo qualquer menção de cancelamento.

O Conselho Directivo do ISS, em sede de contraditório, informa que:

> *"A divergência apresentada no relatório deve-se ao facto dos Centros Distritais não terem apresentado as certidões bancárias em tempo (...)"* e que *"No que diz respeito aos movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, esta é uma realidade que desde sempre preocupou o ISS, IP". Refere também que "Sendo certo que este número de situações diminui em 2009, esta é uma tarefa que irá acompanhar o DGF no decorrer do ano de 2010 a fim de as eliminar definitivamente" e "Serão reforçadas recomendações/orientações quanto aos cheques em trânsito."*.
>
> Mais informa durante o ano de 2009, diligenciou, em conjunto, com o Instituto de Informática, a implementação de procedimentos que permitiram recuperar informação relativamente aos ficheiros de retorno e regularizar as *"contas correntes de SICC e a respectiva contabilização e reconciliação bancária"*, e eliminar, desde Setembro de 2009, um intermediário no tratamento dos ficheiros conduzindo a *"(...) um maior rigor e controlo na recepção dos ficheiros de retorno"*.

- No IGFCSS não há qualquer referência a assinalar.

Face ao exposto não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, ambos reportados a 31/12/2008, relativamente ao IGFSS e ao ISS, uma vez que não foi fornecida prova, através das respectivas certidões bancárias actualizadas, quer da existência dos saldos bancários, o que reveste a maior gravidade, por não se encontrar garantida a titularidade daqueles valores pelas instituições supra referidas, quer do cancelamento das contas bancárias. Mais se constatou a existência de bastantes situações com movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, o que carece de intervenção nesta área, designadamente a tomada de medidas quanto aos cheques em trânsito.

12.4.2.1.2.3 – Acréscimos e diferimentos

A aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício, traduzido na conta de *Acréscimos e diferimentos*, representa, em 2008, o valor de € 242.613,2 milhares, repartido por € 238.964,9 milhares em *Acréscimos de proveitos* e € 3.648,3 milhares em *Custos diferidos*. O Quadro XII.67 reflecte a evolução no triénio 2006/2008, dos saldos destas contas, por instituição:

Quadro XII.67 – SS – Evolução dos "Acréscimos e diferimentos"

(em euros)

Instituições	271 – Acréscimos de proveitos			272 – Custos diferidos		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
IGFSS	139.432.001,62	117.972.092,04	41.956.030,95	1.031.346,35	953.549,49	995.560,07
ISS	51.576.894,05	46.692.547,19	58.417.495,48	5.429.077,04	5.424.984,94	2.445.531,09
II	1.305.357,20	1.223.413,33	1.486.872,19	677.813,91	624.990,58	770.175,64
IGFCSS	113.153.532,21	113.502.558,46	195.020.611,09	43.845,63	39.443,88	45.985,63
CNPRP	400.920,00	345.000,00	250.000,00	61.535,53	18.603,88	16.158,73
DAISS	543.272,77	457.847,16	249.232,29	50.566,80	5.653,52	0,00
FESSP da Banca dos Casinos	67.256,25	64.990,55	57.298,86	0,00	0,00	0,00
FSS	99.527,12	2,04	0,00	0,00	0,00	0,00
RAA	2.169.325,40	681.390,96	808.260,94	61.648,17	223.206,58	30.787,13
RAM	0,00	0,00	0,00	803.046,17	856.411,36	349.551,10
Restantes instituições	248.095,23	239.748,87	220.057,71	12.721,27	10.529,79	28.255,55
Total agregado	**308.996.181,85**	**281.179.590,60**	**298.465.859,51**	**8.171.600,87**	**8.157.374,02**	**4.682.004,94**
Movim. de consolidação	**(51.658.632,65)**	**(129.771.048,98)**	**(59.500.983,45)**	**(924.745,55)**	**(1.003.280,11)**	**(1.033.664,44)**
Total consolidado	**257.337.549,20**	**151.408.541,62**	**238.964.876,06**	**7.246.855,32**	**7.154.093,91**	**3.648.340,50**
Variação (%)	**18,5**	**(41,2)**	**57,8**	**(22,0)**	**(1,3)**	**(49,0)**

Fonte: IGFSS, SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições

Relativamente às contas de "Acréscimos e diferimentos" relevadas no Activo, salienta-se o seguinte:

a) Acréscimos de proveitos

Esta conta visa o reconhecimento de proveitos no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, e que só se receberão no exercício ou exercícios seguintes, não tendo sido divulgada, no Anexo de 2008, qualquer derrogação materialmente relevante ao princípio da especialização do exercício.

Os acréscimos de proveitos relevados no ano totalizam € 298.465,9 milhares, valor agregado que deduzido dos movimentos de consolidação se quedou em € 238.964,9 milhares reflectidos nas seguintes contas:

(em euros)

271 – Acréscimos de proveitos	2006		2007		2008		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2007/06	2008/07
Juros de depósitos de títulos e outros	100.632.210,09	39,1	106.471.664,74	70,3	125.603.269,86	52,6	5,8	18,0
Outras transferências a receber	93.456.507,50	36,3	0,00	0,0	0,00	0,0	(100,0)	-
Transferências a receber de Instituições s/ fins lucrativos	42.701.443,16	16,6	26.198.869,65	17,3	24.893.695,65	10,4	(38,6)	(5,0)
Diferenças de câmbio favoráveis	16.895.222,28	6,6	8.841.057,23	5,8	78.620.073,35	32,9	(47,7)	789,3
Outros acréscimos de proveitos	3.652.066,17	1,4	9.896.950,00	6,5	9.847.837,20	4,1	171,0	(0,5)
Total	**257.337.449,20**	**100**	**151.408.541,62**	**100**	**238.964.876,06**	**100**	**(41,2)**	**57,8**

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições

As operações mais relevantes que integram esta conta dizem respeito às seguintes situações:

- Os *Juros a receber* que foram objecto de especialização em 2008 ascenderam a € 125.603,3 milhares, dos quais o IGFCSS, pela especificidade da sua actividade, releva 92,7% deste total, tendo atingido os € 116.400,5 milhares. Por outro lado, o peso relativo desta rubrica no total dos acréscimos de proveitos de 2008 cifrou-se, aproximadamente, nos 52,6%, tendo a mesma apresentado um crescimento de 18% relativamente a 2007.

- As *Transferências a receber de Instituições sem fins lucrativos* respeitam exclusivamente às verbas a transferir pela SCML oriundas da exploração dos jogos sociais que, nos termos do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março. Estes proveitos são consignados a suportar com o Subsistema de Acção Social do Sistema de Protecção Social de Cidadania. Em 2008, esta parcela ascendeu a € 24.893,7 milhares, montante este que representa cerca de 10,4% do total dos acréscimos e diferimentos deste ano, bem como uma diminuição, face a 2007, de cerca de 5%;

- As *Diferenças de câmbio favoráveis* são da integral responsabilidade do IGFCSS e respeitam a revalorizações positivas de contratos de *Forward*. Em 2008 estes acréscimos fixaram-se nos € 78.620,1 milhares, o que consubstancia uma fracção de 32,9% do total do ano, bem como um forte crescimento relativamente a 2007, na ordem dos 789,3%;

- Os *Outros acréscimos de proveitos*, parcela residual da rubrica em análise, totalizaram € 9.847,8 milhares, significando apenas 4,1% dos acréscimos totais registados em 2008. Este valor é muito semelhante ao contabilizado no ano anterior, manifestando um ligeiro decréscimo de cerca de 0,5%.

Note-se, por último, que o valor registado, no final de 2008 e após os movimentos de consolidação, nesta conta *271 – Acréscimos de proveitos*, dos supracitados € 238.964,9 milhares, evidencia um crescimento de 57,8% face aos € 151.408,5 milhares contabilizados no termo do exercício económico de 2007.

b) Custos diferidos

Esta conta visa relevar as despesas ocorridas no exercício ou em exercícios anteriores, em regra despesas antecipadas, cujos custos devam ser reconhecidos nos exercícios seguintes. Na CSS de 2008 estão relevados custos diferidos que ascendem a € 4.682,0 milhares e que, igualmente, deduzidos dos

movimentos de consolidação, totalizam € 3.648,3 milhares, cuja desagregação por natureza se apresenta no quadro seguinte:

(em euros)

272 - Custos diferidos	2006		2007		2008		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2007/06	2008/07
Rendas adiantadas	327.643,97	4,5	394.338,95	5,5	346.025,35	9,5	20,4	(12,3)
Conservação e reparação	5.696.808,01	78,6	5.941.882,04	83,1	2.457.644,50	67,4	4,3	(58,6)
Modernização do sistema de informação	457.278,88	6,3	305.753,99	4,3	245.043,79	6,7	(33,1)	(19,9)
Outros custos diferidos	765.124,46	10,6	512.118,93	7,2	599.626,86	16,4	(33,1)	17,1
Total	**7.246.855,32**	**100**	**7.154.093,91**	**100**	**3.648.340,50**	**100**	**(1,3)**	**(49,0)**

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições

Da leitura deste quadro, e com base na análise das contas das entidades consolidadas, sobre as situações que foram objecto de especialização no exercício, pode aferir-se que as operações referentes a esta conta dizem respeito às seguintes situações:

- Os diferimentos relativos à *Conservação e reparação*, que totalizaram, em 2008, € 2.457,6 milhares, representam a maior fatia do volume global dos custos diferidos em todo o ano – cerca de 67,4% – sendo que, todavia, apresentaram uma diminuição de 58,6% face ao seu valor especializado, em 2007. Saliente-se que, deste montante, € 1.914,6 milhares dizem respeito à conservação e reparação de edifícios próprios e arrendados do ISS;

- As *Rendas adiantadas*, objecto de especialização em 2008, ascenderam a € 346,0 milhares, equivalendo a 9,5% dos diferimentos do ano e a um decréscimo de 12,3% face aos € 394,3 milhares diferidos em 2007. Deste valor, cerca de € 287,5 milhares referem-se ao adiantamento de rendas efectuado pelo ISS, € 40,5 milhares pelo IGFSS, € 16,2 milhares pelo CNPRP e € 1,8 milhares pela Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;

- A verba diferida em 2008, de € 245,0 milhares, com a *Modernização do sistema de informação* da Segurança Social; significa apenas 6,7% do total especializado no ano e manifesta uma diminuição de 19,9% relativamente ao seu montante diferido em 2007. Refira-se, também, que a quase totalidade do diferimento destes custos – € 243,4 milhares – respeita ao ISS, sendo que os restantes € 1,6 milhares são referentes à RAM;

- Os *Outros custos diferidos*, parcela residual da rubrica em análise, onde se incluem as restantes operações passíveis de especialização, tais como seguros, quotas, estágios, contratos de prestação de serviços e manutenção, etc., totalizaram, em 2008, € 599,6 milhares, representando este valor 16,4% do total registado neste ano e um crescimento de 17,1% face ao volume global especializado em 2007.

Refira-se, também, que o montante registado, no final de 2008 e após os movimentos de consolidação, nesta conta *272 – Custos diferidos*, dos supracitados € 3.648,3 milhares, evidencia um decréscimo de 49% relativamente aos € 7.154,1 milhares contabilizados no termo do exercício económico de 2007.

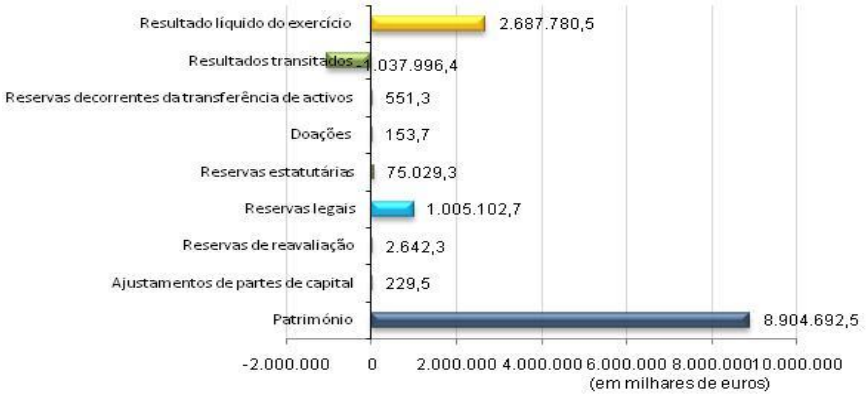
12.4.2.2 – Fundos próprios e passivo

No conjunto dos Fundos próprios e Passivo, que totalizam € 12.447.144,1 milhares, os primeiros, no valor de € 11.638.185,6 milhares, têm um peso de 93,5%, enquanto que o Passivo no total de € 808.958,5 milhares representa 6,5%.

12.4.2.2.1 – Fundos próprios

O gráfico a seguir apresentado evidencia a estrutura dos Fundos próprios da CSS em 2008, pelas componentes que integra, produto das operações realizadas no exercício em análise, apresentando um resultado líquido do exercício no valor de € 2.687.780,5 milhares:

Gráfico XII.13 – SS – Fundos próprios – CSS de 2008



O quadro seguinte apresenta a evolução, no período de 2006/2008, das contas que compõem este grupo patrimonial – *Fundos próprios*, que de acordo com a apresentação dos respectivos Balanços das CSS, foi a seguinte:

Quadro XII.68 – SS – Evolução dos "Fundos próprios"

(em milhares de euros)

Fundos próprios	2006	2007	2008	Variação 2007/06		Variação 2008/07	
				Valor	%	Valor	%
Património	9.215.746,5	9.701.676,1	8.904.692,5	485.929,6	5,3	(796.983,6)	(8,2)
Ajustamentos de partes de capital em empresas	229,6	229,6	229,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Reservas de reavaliação	7.354,4	7.354,4	2.642,3	0,0	0,0	(4.712,1)	(64,1)
Subtotal	**9.223.330,5**	**9.709.260,1**	**8.907.564,4**	**485.929,6**	**5,3**	**(801.695,7)**	**(8,3)**
Reservas:							
Reservas legais	1.172.360,3	1.001.537,5	1.005.102,7	(170.822,8)	(14,6)	3.565,2	0,4
Reservas estatutárias	75.940,4	75.029,3	75.029,3	(911,1)	(1,2)	0,0	0,0
Doações	150,6	151,2	153,7	0,6	0,4	2,5	1,7
Res. dec. da transf. Activos	98,7	98,7	551,3	0,0	0,0	452,6	458,6
Subtotal	**1.248.550,0**	**1.076.816,7**	**1.080.837,0**	**(171.733,3)**	**(13,8)**	**4.020,3**	**0,4**
Resultados transitados	(1.216.693,3)	(1.386.468,5)	(1.037.996,4)	(169.775,2)	(14,0)	348.472,1	(25,1)
Resultado líquido do exercício	1.774.233,8	1.471.273,3	2.687.780,5	(302.960,5)	(17,1)	1.216.507,2	82,7
Subtotal	**557.540,5**	**84.804,8**	**1.649.784,1**	**(472.735,7)**	**(84,8)**	**1.564.979,3**	**1.845,4**
Total	**11.029.421,0**	**10.870.881,6**	**11.638.185,5**	**(158.539,4)**	**(1,4)**	**767.303,9**	**7,1**

Nota: Valor não considerado no quadro"Fundos Próprios 2004-2008" da CSS/2008, a fls.541.

Fonte: Contas da Segurança Social

No Quadro XII.68 verifica-se que os *Fundos próprios* apresentam, em 2008, um total de € 11.638.185,5 milhares, registando um acréscimo de 7,1%, cerca de € 767.303,9 milhares, relativamente ao período homólogo antecedente, aumento que se deve, essencialmente, ao aumento no resultado líquido do exercício (82,7%). Em 2007, a variação foi inversa, relativamente ao período anterior[1], com um decréscimo de 1,4%, sendo o maior contributo, também, o resultado líquido que registou neste último exercício um decréscimo de 17,1%.

No âmbito da auditoria financeira realizada ao FGS[2], o TC constatou que, contrariamente ao definido na lei, o Fundo, que é dotado de receitas específicas previstas na lei afectas exclusivamente à prossecução das respectivas atribuições, tem sido, na prática, financiado pelo IGFSS à medida das suas necessidades anuais para satisfazer os seus encargos, devolvendo a este Instituto os excedentes que apura e, por isso, não possui quaisquer fundos próprios. Por este facto, o TC emitiu uma recomendação ao MTSS no sentido de assegurar que o Fundo funcione de acordo com a legislação que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhe são próprias. O TC formulou, ainda, outra recomendação dirigida aos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social para providenciarem pela regulamentação do financiamento, por parte do Estado, do FGS, de acordo com o estipulado no artigo 321.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, recomendações que se reiteram no presente Parecer.

[1] O total dos Fundos Próprios do ano de 2006 inscrito no quadro relativo à composição dos Fundos Próprios na CSS/2008, a fls. 541 do Relatório da CSS de 2006 (€ 11.022.066,5 milhares), difere do inscrito na CSS/2007 (€ 11.029.420,9 milhares) em € 7.354,4 milhares, valor que respeita ao total da reserva de reavaliação em 2006 e 2007.

[2] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

No âmbito do acompanhamento sobre a implementação das recomendações formuladas o Secretário de Estado da Segurança social vem informar[1] que *"Tendo em consideração as implicações para o Fundo de Garantia Salarial, em matéria de financiamento, decorrentes da recente alteração do quadro legal do sistema de Segurança Social, nomeadamente a Lei de Bases da Segurança Social e do financiamento do Sistema de Segurança Social, o Decreto-lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e bem assim a entrada em vigor do novo Código do Trabalho pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, (...) ainda se encontra actualmente em revisão a regulamentação do Fundo de Garantia Salarial"* e o Ministro de Estado e das Finanças informou[2] que *"(...) tendo em conta as implicações para o Fundo de Garantia Salarial, em matéria de financiamento, decorrentes da recente alteração do quadro legal do Sistema de Segurança Social, nomeadamente a Lei de Bases da Segurança Social e do financiamento do Sistema de Segurança Social e bem assim a entrada em vigor do novo Código do Trabalho pala Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, se encontra actualmente em revisão a regulamentação do Fundo (...)"*.

Da análise às componentes dos "Fundos próprios" salienta-se o seguinte:

A) Património

A conta *51 – Património*, detendo o maior peso no conjunto da classe dos Fundos próprios (76,5%) releva o saldo consolidado do conjunto dos activos e passivos à data de encerramento de cada exercício económico, consignados às instituições que integram o perímetro da CSS, apresentando, para o triénio 2006/2008, a seguinte evolução:

Quadro XII.69 – SS – Evolução da conta "Património" na CSS, por instituições

(em milhares de euros)

Instituições	Valor			Variação 2008/07		Peso relativo (%)		
	2006	2007	2008	Valor	%	2006	2007	2008
IGFCSS	**6.181.713,0**	**7.131.890,7**	**8.514.679,3**					
Movimento de consolidação*	(130.349,3)	(633.954,4)	(1.091.878,8)					
Saldo final corrigido	**6.051.363,7**	**6.497.936,3**	**7.422.800,5**	**924.864,2**	**14,2**	**65,7**	**67,0**	**83,4**
RAM	**0,0**	**(27.344,9)**	**0,0**					
Movimento de consolidação**	-	(27.344,9)	0,0					
Saldo final corrigido	-	0,0	0,0					
IGFSS	**3.159.905,1**	**3.199.262,2**	**1.477.414,4**	**(1.721.847,8)**	**(53,8)**	**34,3**	**33,0**	**16,6**
FSS	**4.477,6**	**4.477,6**	**4.477,6**	**0,0**		**0,0**	**0,0**	**0,1**
Total	**9.215.746,4**	**9.701.676,1**	**8.904.692,5**	**(796.983,6)**	**(8,2)**	**100**	**100**	**100**

* Movimento de consolidação que corresponde à verba transferida para o FEFSS de Transferências de capital concedidas pelo IGFSS para financiamento da capitalização pública de estabilização.

** O movimento de consolidação respeita à regularização na conta 51 – Património por contrapartida da conta 5711 – Reservas legais – Reserva Geral do Sistema, pela rectificação efectuada no ano no saldo da conta 212 – Contribuintes c/c .

Fonte: SIF e Contas das Instituições

Esta conta, em 31 de Dezembro de 2008, apresenta um saldo credor no valor de € 8.904.692,5 milhares, apresentando relativamente ao período homólogo, um decréscimo de € 796.983,6 milhares, cerca de 8,2%, o que contraria a evolução positiva ocorrida em 2006 e 2007.

[1] Ofício n.º 1433, de 6/03/2009.

[2] Ofício n.º 503, de 10/03/2009.

Concorrem para aquele saldo o património do IGFCSS, do IGFSS e do FSS, mantendo-se, este último, inalterado no triénio em análise.

O IGFCSS é a instituição que detém a parcela mais representativa, com € 7.422.800,5 milhares, registando um acréscimo de 14,2%, no montante de € 924.864,2 milhares, para o qual contribuíram: as transferências do IGFSS no total de € 633.954,4 milhares[1], realizadas em 2007[2]; os resultados líquidos de 2007, no valor de € 286.197,6 milhares e a incorporação do capital decorrente de reservas de reavaliação no total de € 4.712,1 milhares[3].

Ao nível do IGFSS o decréscimo de 53% (€ 1.721.847,8 milhares) verificado no seu património no período de 2007/2008, *"(...) decorreu dos movimentos do processo "correcção da migração" das bases de dados distritais de contribuintes para a base de dados SICC – GC, de âmbito nacional, da conta corrente de contribuintes"*, conforme CSS a fls. 542[4].

B) Ajustamentos de partes de capital em empresas

O saldo evidenciado na conta *55 – Ajustamentos de partes de capital em empresas*, no valor de € 229,6 milhares, respeita ao valor patrimonial da Farmácia da "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência, em resultado da aplicação do método de equivalência patrimonial em 2003, e consequentemente sem alteração ao longo do período analisado.

A utilização deste método é justificada pelo IGFSS com o facto de a *"actividade ser de tal modo diferente que a sua inclusão nas demonstrações financeiras consolidadas seria incompatível com o objectivo da imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados (....)"*.

Sobre esta matéria salienta-se que pelas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2005 de 17 de Fevereiro, os motivos apresentados de "impactos negativos nas contas consolidadas decorrentes do exercício de actividades muito diferentes" deixaram de relevar para efeitos de exclusão do perímetro de consolidação e da não adopção do método integral, para as entidades subordinadas ao Plano Oficial da Contabilidade. Assim, na ausência da definição de normas de consolidação específicas para as entidades que adoptam o POCISSSS, deveriam ser acolhidas supletivamente as disposições do POC ou, quando não definidas neste, as das Normas Internacionais de Contabilidade as quais, em quaisquer dos casos, não dispensam do perímetro, nem subordinam à adopção do método de equivalência patrimonial as entidades com *"actividades de tal modo diferentes (....)"*, sendo apenas relevante para a escolha do método a adoptar, o poder de controlo sobre a entidade e não a natureza das suas actividades. Ora, sendo a Farmácia propriedade integral da Cimentos – Federação das Caixas de Previdência não há razão para que o método de consolidação a utilizar não seja o método de consolidação integral.

---

[1] Provenientes da consignação da parcela das cotizações dos trabalhadores (€ 114.603.877,00); dos saldos anuais do subsistema previdencial (€ 504.387.688,49) e de receitas de alienação do património da SS (€ 14.962.848,87).

[2] O valor das transferências realizadas durante o ano de 2008 (€ 1.091.878,8 milhares), apenas será reflectido na conta de Património da conta consolidada no exercício de 2009, uma vez que o IGFSS em sede de consolidação, do exercício de 2008, anula o movimento realizado pelo IGFCSS, no mesmo exercício. Este movimento consiste em transferir o proveito materializado pela transferência oriunda do IGFSS para a conta de património de modo a não afectar os seus resultados líquidos, uma vez que aquele proveito está consignado ao FEFSS. Deste procedimento decorre que o valor do património do IGFCSS na conta individualizada em 31 de Dezembro de 2008 (€ 8.514.679,3 milhares) difere do valor do património daquele Instituto registado no quadro acima (€ 7.422.800,5 milhares) no correspondente à verba transferida para o FEFSS nesse exercício.

[3] Sobre a forma de contabilização da reserva de reavaliação ver alínea C) Reservas de Reavaliação neste ponto.

[4] Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria ver ponto 12.4.2.2.2.2, alínea B) Contribuintes c/c.

C) Reservas de reavaliação

O saldo credor de € 2.642,3 milhares relevado na CSS, conta *56 – Reservas de reavaliação*, respeita ao IGFCSS. O decréscimo de € 4.712,1 milhares, registado de 2007 para 2008, decorre das reavaliações realizadas no exercício de 2006, naquele montante, do Edifício Castilho, que face à sua alienação em 2007[1], esse valor, foi considerado realizado e incorporado na conta de Património – *5134 Reservas de reavaliação*, conforme já referido anteriormente.

Apesar do IGFCSS ter procedido àquele movimento logo em 2007, o IGFSS, nesse ano, optou por não o considerar[2], mantendo inalterado o saldo da conta *56 – Reservas de reavaliação* e, só em 2008, concretizou a referida operação através da correspondente transferência entre aquelas contas[3]. Considera-se que a opção tomada, embora não afectando o valor líquido dos fundos próprios não está conforme com o normativo contabilístico vigente, segundo o qual o saldo remanescente na conta de "Reservas de reavaliação" deveria ter sido transferido para a conta *59 – Resultados transitados* e não para a conta *51 – Património*.

D) Reservas legais

Em 31/12/2008 a conta *571 – Reservas legais* apresenta um saldo credor de € 1.005.102,7 milhares e regista um acréscimo de 0,36%, relativamente ao período homólogo anterior, traduzido em mais € 3.565,2 milhares, conforme se espelha no Quadro XII.70:

[1] Pelo valor de € 18.100,0 milhares, gerando uma mais valia de € 4.214,5 milhares.

[2] Constando do Parecer da CSS de 2007, que *" não obstante se tratar de meros movimentos qualitativos nos Fundos próprios, considera-se que a conta 56 – Reservas de reavaliação da CSS apenas deveria reflectir o valor de reavaliação que ainda não foi realizado"*.

[3] Na nota 25 do Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas de 2008 é referido que *"(...) No exercício de 2007, em sede de conta consolidada, tendo presente o ponto 3.3.2 da directriz Contabilística n.º 16 – Reavaliação de activos imobilizados tangíveis, «...Se houver realização total, o excedente deve ser transferido para a conta 59"Resultados transitados - Regularização de excedentes», não sendo, em caso algum, de considerar como proveito no âmbito da demonstração dos resultados do exercício", optou-se por se manter o saldo na rubrica "Reservas de reavaliação". No exercício de 2008 esta rubrica foi considerada na conta 51 – "património".*

Quadro XII.70 – SS – Demonstração do saldo de "Reservas legais" em 31/12/2008

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a débito	Movimentos a crédito	Saldo final
IGFSS	487.310.891,50	0,00	0,00	487.310.891,50
ISS	310.650.461,56	0,00	0,00	310.650.461,56
II	31.673.572,54	0,00	0,00	31.673.572,54
DAISS	935.857,02	0,00	0,00	935.857,02
CNPRP	2.274.162,50	0,00	0,00	2.274.162,50
CAF dos Empregados Bancários	929.578,38	0,00	0,00	929.578,38
Cimentos – FCP	396.448,28	0,00	101.116,31	497.564,59
CPAF dos Trabalhadores da EPAL	391.423,67	0,00	0,00	391.423,67
CPAF dos Jornalistas	(21.596,41)	0,00	0,00	(21.596,41)
CPAF do Pessoal dos TLP	88.667.057,07	14.975,05	0,00	88.652.082,02
CPP das CRGE	5.100,94	0,00	0,00	5.100,94
FSS	4.680.387,02	0,00	0,00	4.680.387,02
RAA	15.966.881,13	78.769.295,41	72.500.339,95	9.697.925,67
RAM	96.243.624,87	37.109.603,50	15.524.091,19	74.658.112,56
Total	**1.040.103.850,07**	**115.893.873,96**	**88.125.547,45**	**1.012.335.523,56**
Mov.de consolidação em 2007	**21.541.134,09**	**-**	**-**	**-**
Mov. Consolidação no ISS/2007	**17.025.190,87**			
Mov. de consolidação em 2008		**7.232.796,29**	**-**	**7.232.796,29**
Saldo final após movimentos de consolidação	**1.001.537.525,11**	**-**	**-**	**1.005.102.727,27**
Variação % 2008/07				**0,36**

Fonte: SIF

Para a variação verificada nas "Reservas Legais"contribuíram os factos ocorridos nas instituições a seguir indicadas e também os movimentos de consolidação:

- O IGFSS, entidade com a parte mais significativa do total da conta consolidada, cerca de € 487,3 milhões (48,5%) manteve, em 2008, as suas reservas nos valores registados em 31 de Dezembro de 2007. A não alteração do montante das reservas legais resulta da não integração do saldo de gerência, do ano, dos Fundos Especiais de Segurança Social. Segundo informação do IGFSS[1], *"(...) tal situação advém do facto deste instituto desconhecer uma das variáveis fundamentais para que se possa efectuar os respectivos cálculos (receita discriminada por Fundo). Apesar das sucessivas diligências efectuadas junto do ISS, IP para a resolução da situação, ainda não foi possível obter os elementos correctos"*. Face aos constrangimentos[2] o Presidente do IGFSS, proferiu despacho de concordância, em 24/06/2009, com a proposta alternativa de[3]: *"Estudar a possibilidade de integração no sistema geral da segurança social, dos beneficiários deste tipo de*

[1] Conforme Nota de Serviço de 27/07/2009, do Departamento de Gestão Financeira – Direcção de Gestão de Fundos para a DOC/DC, que remete para as informações n.º 622 e 1443 de 20/02 e 06/05 ambas de 2009, respectivamente.

[2] Desconhecimento da real situação financeira de cada um dos Fundos Especiais, não permitindo os cálculos para determinar o saldo de cada Fundo, e, bem assim, o seu respectivo rendimento. Situação com repercussões graves, em virtude de estarem a ser considerados valores de contribuições (receita) sem qualquer consistência, conforme informação n.º 1443/2009, já referida.

[3] Constante da informação n.º 1443/2009, de 06/05/2009.

Fundos, dada a dimensão temporal das incongruências verificadas, já que a sua resolução a curto prazo não se vislumbra", proposta que se funde no ponto 6 da proposta principal: *"Analisar e propor a extinção ou saneamento dos Fundos de acordo com a real situação"*.

- O ISS assume, neste contexto, um peso relativo de 30,9% do total, mantendo as suas reservas ao nível do saldo inicial, no valor de € 310,7 milhões. Em 2007, as reservas legais do ISS tinham sido reduzidas[1] em virtude do movimento de consolidação, no montante de € 17.025,2 milhares, que resulta do apuramento de saldos internos por reconciliar, aquando da elaboração da conta consolidada desta Instituição pelo IGFSS. Em 2008, o ISS procedeu à análise das divergências existentes e à centralização da contabilização numa só entidade, pelo que deixaram de existir operações recíprocas entre os serviços daquele Instituto.

- A "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência" e a CPAF do Pessoal dos TLP transferiram para "Reservas legais" os resultados transitados.

- A RAM, durante o ano de 2008, procedeu aos seguintes movimentos na conta 571 – Reserva Geral do Sistema[2]:

  - *"Movimento a débito no total de € 37.109.603,50*[3]*, referente à contabilização efectuada em 2007 e 2008, da rectificação do saldo da conta 212 – contribuintes, c/c, conforme circular normativa do IGFSS, n.º 17/2005, de 29/12/2005 e ofício do IGFSS referência IGFSS/12-09-2008/S 14503"*.

  - *"Movimento a crédito no total de € 15.524.091,19 referente a: movimento rectificativo no valor de € 9.764.712,99*[4]*, efectuado em 2008 pelo CSSM, tendo por base o facto de terem sido efectuados movimentos a débito nas contas "51" em 2008 que já estavam reflectidos no acerto à dívida de contribuintes em 2007; e a movimentação da correcção do lançamento a que se refere o parágrafo anterior, no valor de € 5.759.378,20"*.

- A RAA registou durante o ano de 2008 movimentos a débito no valor de € 78.769.295,41 e a crédito de € 72.500.339,95, montantes relativos a carregamento de saldos conforme registos em SIF.

- Em sede de consolidação foram efectuados movimentos, que totalizaram € 7.232.796,29, e que resultam[5]:

  a) Da transferência do saldo devedor da conta *51 – Património* para a conta *5711 – Reservas legais – Reserva Geral do Sistema* no valor de € 7.501.645,71, para regularização do

[1] Em 2007, no Balanço consolidado do ISS, o valor do saldo final da conta de "Reservas legais" apresentava um total de € 293.625.270,69 face aos movimentos de consolidação, no montante de € 17.025 190,87, ocorridos durante esse ano. Este valor abatido a Reservas legais foi acrescer o saldo da conta *577 – Reservas decorrentes da transferência de activos*, que registava um valor negativo de € 1.193.144,29 e que face ao movimento de consolidação referido passou a apresentar um total de € 15.832.046,58.

[2] Conforme informação constante do Anexo às Demonstrações Financeiras de 2008 da RAM.

[3] Por contrapartida da conta *51 – Património*, que durante o ano de 2008 registou movimentos a débito no total de € 10.242.428,04 e a crédito no total de € 37.587.318,55. Os débitos referem-se a movimentos automáticos da interface GC, por contrapartida das contas *212 – Contribuintes, c/c*, efectuadas por lapso e que posteriormente foram assim corrigidas. Os créditos no total de € 37.587.318,55 (€ 10.242.428,04 € 27.344.890,51, referem-se: à transferência de € 27.344.890,51, efectuada em 31 de Dezembro de 2007, para a conta *5711000000 – Reserva geral do sistema*, e os € 10.242.428,04 às correcções do lapso atrás referido, cfr. anexo às DF de 2008 da RAM.

[4] Este é o valor correcto (€ 9.764.712,99) (vd. SIF) em vez € 9.764.312,99 apresentado como valor explicativo e que apresenta uma diferença de € 400,00 aquele valor.

[5] Conforme ofício do IGFSS DOC - SNCC – 11522/2009, de 13/07/2009 e Relatório da CSS/2008 a fls. 489 e fls. 493.

movimento efectuado na RAA relativo ao processo de migração de saldos de contribuintes[1].

b) Diferenças por conciliar no montante de € 268.849,42 registada na (*conta 5711100099 - Reservas legais - Saldos internos ao Sistema Segurança Social por reconciliar*)[2].

d.1) Reservas estatutárias

O montante de € 75 milhões contabilizado na conta *572 – Reservas estatutárias*[3] representa 0,6% dos Fundos próprios e encontra-se relevado no:

- IGFSS, no montante de € 49.485 milhares (66%), representa o total das reservas dos Fundos Especiais ainda subsistentes e geridos pelo Instituto[4].

Quadro XII.71 – SS – Afectação dos saldos de gerência de Fundos Especiais de Segurança Social às Reservas legais

(em euros)

Instituições	2007	2008
IGFSS	49.484.951,1	49.484.951,1
Banca Casinos	25.544.394,3	25.544.394,3
Total	**75.029.345,4**	**75.029.345,4**

Fonte: SIF e Contas das Instituições

Conforme se verifica do quadro supra, em 2008, não se registou qualquer movimento nesta conta por não ter ocorrido a afectação dos saldos de gerência de Fundos Especiais de Segurança Social às Reservas legais, face aos constrangimentos ocorridos no cálculo das receitas e despesas de cada um dos Fundos Especiais, conforme referido na alínea D) do ponto anterior – "Reservas legais".

[1] O movimento efectuado em SIF, regularizado em sede de consolidação, aquele montante tinha sido lançado na conta *51- Património* por contrapartida do saldo da conta *212 - Contribuintes* c/c.

[2] Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria cfr. ponto 12.4.1 – Processo de consolidação patrimonial.

[3] Onde são registadas as reservas que se constituem de acordo com os estatutos das entidades.

[4] A gestão financeira dos Fundos Especiais compete ao IGFSS, enquanto que a Gestão administrativa dos Fundos oriundos de caixas integradas (todos excepto o da Caixa da EPAL em que a administração pertence à própria Caixa.) respeita ao ISS,IP/CDSS e ao ISS,IP/CNP, no caso de prestações imediatas e diferidas, respectivamente. Assim, nos termos do artigo 4º n.º 6 alínea f) da Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio (estrutura orgânica do IGFSS) compete ao IGFSS, Departamento de gestão Financeira, através da Direcção de Gestão de Fundos, *"…Assegurar o apuramento de saldos dos fundos especiais de segurança social, em função da informação de receita e despesa, para efeitos de encerramento de contas."*). No final do ano, em função do "saldo da gerência" de cada Fundo, as respectivas reservas são afectadas positivamente ou negativamente consoante o saldo seja excedentário ou deficitário, respectivamente. Estes movimentos têm por contrapartida a conta "Reservas legais" do IGFSS. Quando os registos apontam para a inexistência de reservas ou para o seu esgotamento, o que se verifica na maioria dos fundos, o financiamento das despesas é efectuado através do regime geral da segurança social. Do Relatório de auditoria aos procedimentos do circuito da despesa dos Fundos Especiais da SS da Direcção de Auditoria do IGFSS, pág. 8, relatório que teve despacho de concordância do Presidente do Conselho directivo em 26 de Março de 2009, transcreve-se a seguinte conclusão *"Confirma-se a conclusão já retirada do relatório da auditoria precedente de que a gestão financeira que o IGFSS tem vindo a realizar sobre estes fundos é muito insuficiente e carece de uma mudança urgente, uma vez que não se tem providenciado de modo atempado a insolvência dos Fundos, cuja falta de reservas imporia uma alteração dos regulamentos ou a própria extinção dos mesmos, resultando num inadequado financiamento daquelas pelo regime geral (…)".*

- Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos no montante de € 25.544,4 milhares (44%), valor, também, sem alterações relativamente ao ano anterior. De notar que este Fundo, cuja gestão também é do IGFSS, está autonomizado em termos contabilísticos, apresentando, em 2008 um resultado líquido do exercício[1] negativo, no montante de (-) € 1.701.383,08.

d.2) Doações

A conta *576 – Doações* serve de contrapartida às doações de que a entidade seja beneficiária. Em 2008 regista um aumento de 1,7%, apresentando no final do ano um saldo credor no valor de € 153.688,5.

Os referidos bens, em 31/12/2008, integram o património do ISS pelo montante de € 148.354,50 (96,5%), da RAM, com € 2.250,00, da RAA € 549,00 e do IGFSS com € 2.535,00.

d.3) Reservas decorrentes de transferência de activos

De acordo com as notas explicativas do POCISSSS a conta *577 – Reservas decorrentes da transferência de activos* regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas pelo referido Plano, que nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, são *"(…) todas as instituições do sistema de solidariedade e segurança social"*.

Esta conta é, essencialmente, utilizada para registar o activo imobilizado que é transferido intra-entidades que integram o perímetro da Segurança Social ou para registar valores de prestações sociais pagos indevidamente e repostos através de dedução a outras prestações sociais que os beneficiários têm direito, cujo pagamento e recebimento ocorra com entidades diferentes do Sistema[2].

Em 31/12/2008 esta conta reflecte um saldo credor de € 551.334,47, apresentando-se no Quadro XII.72 a sua desagregação por instituições no triénio 2006/2008, bem como os movimentos de consolidação:

[1] Em 2007 o Resultado líquido do exercício foi de € (-) 1.626.287,79.

[2] Até 2007 esta conta era utilizada, sobretudo, pelas subentiddades do ISS para registar valores de prestações sociais pagos indevidamente e repostos através de deduções a outras prestações que os beneficiários têm direito (quando a prestação era paga por um Centro Distrital e a reposição era efectuada noutro Centro Distrital). Actualmente, com a centralização da contabilidade numa só entidade estas situações deixaram praticamente de existir, dado que apenas são contabilizados autonomamente as operações realizadas no âmbito da Acção Social.

Quadro XII.72 – SS – Evolução da conta "Reservas decorrentes de transferência de activos"

(em euros)

Instituições	2006	2007	2008
IGFSS	(212.849.494,83)	(212.474.804,61)	(211.963.976,72)
ISS	442.409,05	(1.193.144,29)	4.899.151,42
IGFCSS	135.048.891,70	135.048.891,70	135.048.891,70
RAM	(2.518.392,01)	(3.408.425,68)	(3.804.456,44)
RAA	(9.587.892,80)	(10.367.735,09)	(4.611.701,26)
Cimentos - FCP	0,00	534,87	534,87
CPT da EPAL	0,00	2.645,97	2.645,97
CNPRP	0,00	0,00	(232,59)
Movimento de consolidação na conta do ISS*	2.556.839,94	17.025.190,87	0,00
Total	**(86.907.638,95)**	**(75.366.846,26)**	**(80.429.143,05)**
Movimentos de consolidação	**87.006.343,35**	**75.465.550,66**	**80.980.477,52**
Total	**98.704,40**	**98.704,40**	**551.334,47**

* Em 2006 e 2007 este movimento resultou do processo de consolidação do ISS, realizado pelo IGFSS.

Fonte: SIF e Contas das Instituições

Em 2008, o saldo credor desta conta apresenta, relativamente a 2007, um acréscimo, no valor de € 452.630,00 que respeita a um imóvel cedido pelo Governo Regional dos Açores, avaliado naquele montante. Refira-se que, em 2007, o saldo na quantia de € 98.704,40, correspondia a *"(...) operações efectuadas pelos Centros Distritais de Segurança Social de Santarém e Porto e pelo Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira, com entidades externas ao perímetro de consolidação da Segurança Social"*[1].

Questiona-se a utilização desta conta para contabilizar bens atribuídos a título gratuito provenientes de entidades externas ao perímetro, ainda que sejam entidades públicas, uma vez que o POCISSSS se aplica às instituições de SS.

[1] Conforme CSS de 2008 e 2007 a fls. 544 e fls. 523, respectivamente.

O movimento de consolidação, no montante de € 80.980.477,52, respeita a um ajustamento prévio realizado pelo IGFSS[1] destinado a transferir o movimento registado pelo IGFCSS na conta *577 – Reservas decorrentes de transferência de activos*, decorrente da desvalorização do lote de acções da Portugal Telecom, para a conta – *59 – Resultados transitados*. Trata-se de um procedimento recorrente nos trabalhos de consolidação do IGFSS e que já foi objecto de análise por parte da Comissão de Normalização Contabilística[2], mas ainda não foi objecto de resolução. É uma matéria que carece de intervenção da tutela no sentido de clarificar a situação e evitar o ajustamento anual, face ao referido nos pontos 4.1.6[3] e 4.1.4[4] das considerações técnicas do POCISSSS, uma vez que pode haver diferentes pontos de vista entre os dois institutos intervenientes (IGFSS e IGFCSS).

E) Resultados transitados

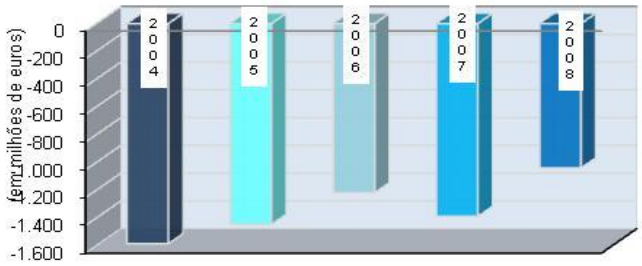
Na sequência da análise efectuada em Pareceres de anos anteriores e pelas razões neles expressas, a conta *59 – Resultados transitados* tem reflectido o impacto decorrente da transferência dos resultados líquidos do exercício anterior (conta *599 – Resultados transitados – Outros*) e das regularizações de grande significado (conta *592 – Resultados transitados – Regularizações de grande significado*) efectuadas nos termos previstos na Directriz Contabilística n.º 8 da Comissão de Normalização Contabilística (CNC).

Também, em 2008, se mantém a tendência de resultados transitados negativos, à semelhança do quadriénio anterior, conforme se demonstra:

Gráfico XII.14 – Evolução de "Resultados transitados" no período 2004/2008

(em milhões de euros)

2004	(1.583,4)
2005	(1.444,6)
2006	(1.216,7)
2007	(1.386,5
2008	(1.038,0)



[1] Verbete n.º 24.

[2] Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.9.

[3] *"No caso de transferências de activos entre entidades abrangidas pelo POCP, o valor a atribuir será o valor constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, desde que em conformidade com os critérios de valorimetria estabelecidos no presente Plano, salvo se existir valor diferente do fixado no diploma que autorizou a transferência ou, em alternativa, valor acordado entre as partes e sancionado por entidade competente. Na impossibilidade de aplicação de qualquer das alternativas referidas, será aplicado o critério definido no n.º 4.1.4."*.

[4] *"Quando se trate de activos do imobilizado obtidos a título gratuito, deverá considerar-se o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial definido nos termos legais. Caso não exista disposição legal aplicável, deverá considerar-se o valor resultante da avaliação feita segundo critérios técnicos que se adeqúem à natureza dos bens"*.

Em 31/12/2008, esta conta apresenta um saldo devedor de € (-)1.038,0 milhões, retomando, no exercício em análise, a tendência de diminuição dos resultados negativos que se registou no período de 2004 até 2006. O quadro seguinte apresenta o detalhe dos movimentos ocorridos que contribuíram para o saldo consolidado apurado em 31/12/2008:

Quadro XII.73 – SS – "Resultados transitados" em 31/12/2008

(em euros)

Instituições	Saldo inicial (1)	Movimentos a Débito (2)	Movimentos a Crédito (3)	Movimentos de consolidação	Saldo final na CSS (4)=(1)-(2)+(3)
IGFSS	(1.678.635.700,14)		196.401.647,95		(1.482.234.052,19)
ISS	99.032.733,86		9.632.148,52		108.664.882,38
II	(1.261.516,52)	1.520.993,67			(2.782.510,19)
DAISS	(165.532,96)	248.024,85			(413.557,81)
CNPRP	0,00	1.018.549,75			(1.018.549,75)
IGFCSS	0,00	0,00	0,00	(80.980.477,52)	0,00
CAF dos Empregados Bancários	(296.627,99)		81.576,48		(215.051,51)
Cimentos – FCP	101.116,31		34.392,47		135.508,78
CPT da EPAL	(347.001,94)		666,45		(346.335,49)
CPAF dos Jornalistas	525.187,51	335.981,71			189.205,80
CPP dos TLP	(14.975,05)		19.086,43		4.111,38
CPP das CRGE	(984,07)		2.944,67		1.960,60
FESS Prof. da Banca dos Casinos	(2.967.936,60)	1.626.287,79			(4.594.224,39)
Fundo de Socorro Social	(11.518.409,93)	1.865.072,47			(13.383.482,40)
RAA*	248.124.032,43		81.505.688,22		329.629.720,65
RAM	48.630.376,82		60.694.792,50		109.325.169,32
Total no SIF	**(1.298.795.238,27)**	**6.614.910,24**	**348.372.943,69**	**-**	**(957.037.204,82)**
CPPCP Rádio Marconi	**21.420,06**	**-**	**-**	**-**	**21.317,46**
Movimento de consolidação	**(87.694.671,17)**	**-**	**-**	**(80.980.477,52)**	**-**
Resultados transitados	**(1.386.468.489,38)**	**-**	**-**	**-**	**(1.037.996.364,88)**

* Conta consolidada da RAA.

Fonte: SIF e Nota 8.2.32 do Anexo às Demonstrações financeiras – Fundo Patrimonial

Da análise dos elementos constantes do quadro verifica-se que apenas se realizou um movimento de consolidação, cuja análise se remete para a alínea anterior (Reservas decorrentes de transferência de activos). Sobre os outros movimentos destaca-se o seguinte:

- As várias instituições procederam apenas à transferência para esta conta, Resultados transitados, do resultado líquido do exercício de 2007, com excepção, da Cimentos – FCP e da CPP dos TLP, que transferiram para Reservas legais o montante dos resultados transitados em 31 de Dezembro de 2007[1];

[1] A Caixa dos TLP utilizou as reservas legais para cobrir prejuízos, transferindo para reservas o montante dos resultados transitados negativos (€ -14.975,05) de 2007. A Cimentos – FCP incorporou em Reservas os resultados transitados de 2007, no montante de € 101.116,31, reforçando assim, os meios ao dispor da entidade.

- No IGFSS a variação, no montante de € 196.401.647,80, do saldo da conta *59 – Resultados transitados* tem origem nos seguintes movimentos:
  - A débito: no valor de € 59.309,4 – recebimento de prestações sociais – Ficheiros DGITA[1] e € 231.792.364,20 referente à correcção do valor das DR`s das Caixas de Previdência não integradas, respeitante a 2002 e 2003 contabilizadas através da interface SGC e registado em duplicado em virtude de o IGFSS ter procedido ao registo manual de proveitos relativos aos anos de 2002 a 2007 das mesmas DR[2].
  - A crédito: no valor de € 399.582.112,20 de transferências do saldo da conta *88 – Resultado líquido do exercício*; € 27.504.862,10 relativos à relevação da dívida[3], reportada a 31 de Dezembro de 2007, do Ministério da Defesa Nacional no âmbito do "Fundo dos Antigos Combatentes" e € 1.166.347,00 da regularização relativa ao ano de 2002, do saldo da conta *2688922 – Outros credores diversos, c/c – Outros – ISS*, Subsídio complementar de desemprego[4].

F) Resultado líquido do exercício

Em 2008, a CSS apresenta um resultado líquido do exercício (RLE) (saldo credor) no valor de € 2.687.780,5 milhares, valor que, relativamente ao período homólogo anterior, regista um acréscimo de 82,7%, o correspondente a € 1.216.507,2 milhares. Esta variação resultou, essencialmente, da evolução menos desfavorável dos resultados operacionais, ainda que negativos e do acréscimo dos proveitos e ganhos extraordinários que superaram os respectivos custos.

A análise efectuada sobre as operações que concorrem para o apuramento do RLE é apresentada nos pontos 12.4.3 a 12.4.3.4 relativos à análise da Demonstração de resultados.

12.4.2.2.2 – Passivo

O Passivo consolidado, representa 6,5% do segundo membro do Balanço da CSS de 2008, o que representa um crescimento de 0,2 p.p. relativamente a 2007, assumindo, em termos das suas componentes, a expressão financeira, conforme segue:

[1] Cfr. Relatório da CSS de 2008, pág. 546.

[2] Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.131 e alínea B) do ponto 12.4.2.2.2.2 – Dívidas a Terceiros.

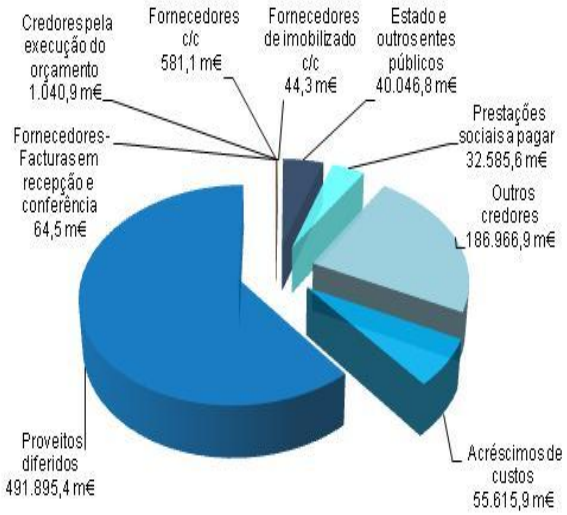
[3] Por força do estipulado na alínea a) do n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (LOE para 2008). Para mais desenvolvimentos desta matéria cfr. ponto 12.4.2.1.2.1 – Terceiros, H) Outros devedores.

[4] Montantes atribuídos ao abrigo da Portaria n.º 1324/93, de 31 de Dezembro.

Gráfico XII.15 – SS – Passivo – CSS/2008

(em milhares de euros)

Contas do Passivo	2008
Provisões para riscos e encargos	117,1
Subtotal	**117,1**
Dívidas a terceiros - Curto prazo	
Fornecedores c/c	581,1
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	64,5
Credores pela execução do orçamento	1.040,9
Fornecedores de imobilizado c/c	44,3
Estado e outros entes públicos	40.046,8
Prestações sociais a pagar	32.585,6
Outros credores	186.966,9
Subtotal	**261.330,1**
Acréscimos e diferimentos	
Acréscimos de custos	55.615,9
Proveitos diferidos	491.895,4
Subtotal	**547.511,3**
Total do Passivo	**808.958,5**



O conjunto de obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza, no triénio 2006/2008, é a que se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.74 – SS – Evolução do "Passivo"

(em milhares de euros)

Contas do Passivo	2006	2007	2008	Variação 2007/06		Variação 2008/07	
				Valor	%	Valor	%
Provisões para riscos e encargos	164,4	117,1	117,1	(47,2)	(28,8)	0,0	0,0
Subtotal	**164,4**	**117,1**	**117,1**	**(47,2)**	**(28,8)**	**0,0**	**0,0**
Dívidas a terceiros - Curto prazo							
Fornecedores c/c	342,1	302,0	581,1	(40,1)	(11,7)	279,1	92,4
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	2,0	4,9	64,5	2,9	145,0	59,6	1.216,3
Credores pela execução do orçamento	1.981,6	1,9	1.040,9	(1.979,7)	(99,9)	1.039,0	54.684,2
Fornecedores de imobilizado c/c	74,6	71,5	44,3	(3,1)	(4,2)	(27,2)	(38,0)
Estado e outros entes públicos	30.895,7	36.219,8	40.046,8	5.324,1	17,2	3.827,0	10,6
Prestações sociais a pagar	2.862,5	11.633,2	32.585,6	8.770,7	306,4	20.952,4	180,1
Outros credores (valor publicado na CGE)	234.183,6	107.796,2	186.966,9	-	-	(5.348,8)	(2,8)
Outros credores (valor corrigido)	-	192.315,7	-	(41.867,9)	(17,9)	-	-
Subtotal (valor corrigido)	**270.342,1**	**240.549,0**	**261.330,1**	**(29.793,1)**	**(11,0)**	**20.781,1**	**8,6**
Acréscimos e diferimentos							
Acréscimos de custos	57.363,3	53.156,3	55.615,9	(4.207,0)	(7,3)	2.459,6	4,6
Proveitos diferidos	405.530,0	432.610,3	491.895,4	27.080,3	6,7	59.285,1	13,7
Subtotal	**462.893,3**	**485.766,6**	**547.511,3**	**22.873,3**	**4,9**	**61.744,7**	**12,7**
Total do Passivo (publicado na CGE)	**733.399,8**	**641.913,3**	**808.958,5**	**-**	**-**	**82.525,8**	**11,4**
Total do Passivo (valor corrigido)	**-**	**726.432,7**	**-**	**(6.967,1)**	**(0,9)**	**-**	**-**

Fonte: Contas da Segurança Social

Conforme já relatado anteriormente (ponto 12.4.2) procedeu-se à correcção da subavaliação do Passivo, decorrente do processo de consolidação da CSS de 2007, na conta *Outros credores*, no valor de € 84.519.452,26[1].

A estrutura do Passivo no Balanço consolidado, em 31/12/2008, evidencia um acréscimo de 11,4% em relação ao período homólogo anterior, representando um aumento das responsabilidades do sistema de € 82.525,8 milhares, desta forma contrariando o desagravamento que se tinha registado no ano anterior.

12.4.2.2.2.1 – Provisões para riscos e encargos

A conta Provisões para riscos e encargos releva as provisões constituídas para cobertura das responsabilidades derivadas dos riscos de natureza específica e provável (contingências). Tem sido movimentada pelo IGFSS, para fazer face a riscos relacionados com 4 processos litigiosos, montante relevado no SIF, cuja data remonta a 2002. Em 2008, o saldo de € 117,1 milhares, não sofreu alteração relativamente ao período homólogo anterior, o que significa a inexistência de novas situações e a manutenção das situações anteriores.

[1] Para mais desenvolvimentos sobre a matéria ver Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.100, e nota 1 da pág. XII.95 e Volume I pág. 195.

12.4.2.2.2.2 – Dívidas a terceiros – curto prazo

O grupo patrimonial "Terceiros", exclusivamente constituído pelo grupo *Dívidas a terceiros – Curto prazo*, no valor de € 261.330,1 milhares, representa, no período em análise, 32,3% do Passivo total, relação que face ao ano anterior evidencia um aumento do peso das responsabilidades com terceiros, particularmente à custa da variação ocorrida na conta *Prestações sociais a pagar*.

Em relação ao conjunto que integra este grupo apresentam-se os seguintes comentários:

A) Credores pela execução do orçamento

A conta de *Credores pela execução do orçamento* evidencia, em 31/12/2008, um saldo no valor de € 1.040.930,10 na quase totalidade (1.040.279,60) da responsabilidade do IGFCSS, que conforme nota 8.2.39.7 do Anexo às DF desta entidade, *"(...) correspondem a valores relativos à aquisição de instrumentos financeiros cuja liquidação só ocorreu no mês seguinte no início do exercício seguinte"*.

Sobre esta matéria, salienta-se que a conta utilizada pelo IGFCSS designada *25922 – Devedores e Credores pela execução do orçamento – Conta de Controlo – Credores pela execução do Orçamento* é utilizada para registar o valor do juro decorrido à data da aquisição de títulos, e ainda não vencido no momento do registo da operação de compra, o que consubstancia uma obrigação de pagar. Esta conta será saldada quando ocorrer o pagamento do valor daquela compra. Será nesse momento que se procede aos registos que dão plenitude à execução orçamental através da conta *252 – Devedores e Credores pela execução do orçamento – Credores pela execução do orçamento*, sendo esta conta creditada por contrapartida da conta *25922 – Devedores e Credores pela execução do orçamento - Conta de Controlo – Credores pela execução do Orçamento* e debitada por contrapartida de uma conta de disponibilidades, de acordo com a Norma Interpretativa n.º 2/2001 da Comissão de Normalização Contabilística, publicada no Diário da República, II Série, n.º 125, de 30/05/2001.

Esta norma dispõe que *"(...) os registos de autorização de pagamento e da emissão dos meios de pagamento coincidem no tempo, para efeitos contabilísticos. A movimentação a débito e a crédito da conta 252 ocorre nesse momento"*. Assim, o valor registado na conta *25922 – Devedores e Credores pela execução do orçamento – Conta de Controlo – Credores pela execução do Orçamento* representa uma dívida a terceiros e não um valor pendente de liquidação registado na conta *252 – Credores pela execução do orçamento*. Deste modo, verifica-se que o IGFCSS utiliza uma subconta da conta principal *25 – Devedores e Credores pela execução do orçamento* que não respeita o conteúdo desta, o que não vai ao encontro do referido no ponto 2.5 das Considerações técnicas constantes do POCISSSS[1].

Sobre esta matéria, vejam-se as alegações proferidas pelo Conselho Directivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social e os comentários constantes da alínea E) do ponto 12.2.1.2.1 – Dívida de terceiros deste Parecer.

A importância remanescente, no montante de € 650,50, respeita à CPP das CRGE. Embora de valor materialmente irrelevante, questiona-se a permanência deste saldo na conta "25", face ao disposto na Norma Interpretativa n.º 2/2001, da Comissão de Normalização Contabilística supra referida, quanto ao momento do registo.

[1] *"Admite-se que (...) as instituições do sistema de solidariedade social possam criar subcontas de acordo com as suas necessidades, desde que respeitem sempre o conteúdo da conta principal".*

B) Estado e outros entes públicos

O saldo credor desta conta reflecte as relações com o Estado, Autarquias Locais e outros entes públicos que tenham características de impostos e taxas, representando, em 31 de Dezembro de 2008, obrigações por pagar no montante de € 40.046,7 milhares, da quase inteira responsabilidade do ISS, registando, em relação ao período homólogo anterior, um crescimento de 10,6%, que ascendeu a € 36.219,8 milhares.

Quadro XII.75 – SS – Evolução das dívidas ao "Estado e outros entes públicos"

(em euros)

Instituições	2006	2007	2008	Peso em 2008
ISS	30.209.657,26	35.447.151,00	39.189.796,57	97,9%
II	251.521,38	257.754,00	265.771,39	0,7%
IGFSS	191.140,60	220.815,52	219.178,94	0,5%
RAA	125.152,92	128.000,37	119.728,95	0,3%
CNPRP	48.245,54	91.362,91	39.302,04	0,1%
DAISS	35.412,12	39.478,71	36.216,23	0,1%
RAM	1.328,45	1.283,72	138.931,58	0,3%
IGFCSS	-	-	3.221,80	0,0%
Caixas	33.224,32	33.991,70	34.480,46	0,1%
Total	**30.895.682,59**	**36.219.837,93**	**40.046.627,96**	**100%**

Fonte: Contas das Instituições

O saldo desta conta evidencia a seguinte natureza de movimentos:

- *Retenção de impostos sobre o rendimento*, no valor de € 37.777,0 milhares, dos quais € 35.017,0 milhares respeitam à retenção do IRS em pensões, € 2.398,3 milhares relativos à retenção do IRS de trabalho dependente e € 362,5 milhares da retenção de IRS de trabalho independente e de rendimentos prediais;
- *Contribuições para a Segurança Social*, sendo € 199,4 milhares para a ADSE, € 1.497,4 milhares para a CGA, € 558,2 milhares para a SS – Regime Geral e € 13,7 milhares em outras contribuições.

C) Prestações sociais a pagar

A conta *Prestações sociais a pagar* releva os encargos devidos e não pagos, designadamente prestações familiares, subsídio de doença, subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, pensões e outros subsídios da responsabilidade de todas as instituições do sistema, evidenciando um acréscimo de 180,1% face ao período homólogo anterior, variação que não colhe igual dimensão quando analisado o conjunto que integra o grupo das dívidas a terceiros, dado que evidencia um acréscimo de 8,6%.

O Quadro XII.76 evidencia a evolução das prestações sociais já processadas e não pagas aos beneficiários, no âmbito dos subsistemas previdencial, de solidariedade, de protecção familiar e do

sistema de acção social, bem como dos regimes complementares e regimes especiais que representam 4% do total das responsabilidades do sistema, apresentando-se, também, a sua evolução por instituições, no triénio 2006/2008:

Quadro XII.76 – SS – Evolução da conta "Prestações sociais a pagar"

(em euros)

Instituições	2006		2007		2008		Variação 2008/2007	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IGFSS	4.826,13	0,2	4.371,12	0,1	4.371,12	0,0	0,00	0,0
ISS*	2.262.660,35	79	10.660.035,91	91,6	31.977.572,42	98,1	21.317.536,51	200
FGS	2.043,33	0,1	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
RAM	60.046,45	2,1	60.046,45	0,5	0,00	0,0	(60.046,45)	(100,0)
RAA	532.908,78	18,6	908.792,74	7,8	603.607,51	1,9	(305.185,23)	(33,6)
Total	**2.862.485,04**	**100**	**11.633.246,22**	**100**	**32.585.551,05**	**100**	**20.952.304,83**	**180,1**
Total do Passivo	**733.399.791,81**		**726.432.735,77**		**808.958.537,59**		**82.525.801,82**	**11,4**
Peso	**0,4**		**1,6**		**4,0**			

* O valor contabilizado pelo ISS foi de € 12.580.927,81. No entanto, o mesmo foi acrescido do montante de € 19.396.644,61, através de um ajustamento prévio realizado em sede de consolidação, dado que este montante se encontrava registado na conta 273 – Acréscimo de custos e o valor já se encontrava processado.

Fonte: Contas das Instituições e Conta da SS de 2008

Da análise ao saldo desta conta pode extrair-se o seguinte:

- Ao ISS, como principal entidade processadora dos benefícios, corresponde-lhe 98,1% do total das prestações sociais a pagar em 2008. O acréscimo verificado deve-se, sobretudo, o "Complemento solidário para idosos" que atingiu no mês de Dezembro de 2008 € 19.396,6 milhares. Este montante cresceu cerca 198,3% relativamente ao período homólogo anterior, que se quedou pelos € 6.503,3 milhares. Para além do crescimento desta prestação, esta conta também regista um acréscimo significativo de outras prestações sociais a pagar em relação ao ano anterior de cerca de 102,7%[1].
- As Regiões Autónomas processam todas as prestações sociais, com excepção das pensões, salientando-se o seguinte:
  - A RAA é a que detém a segunda parcela mais expressiva ao longo do triénio, assume um peso relativo de 1,9% contra 7,8% no período homólogo anterior;
  - A RAM no decurso do exercício económico de 2008, procedeu à regularização do saldo transitado de 2001, cuja situação se mantinha inalterada desde essa data, em observância com o referido em sucessivos Pareceres.

[1] Em 2008, as outras prestações socais a pagar atingiram cerca de € 8.424,2 milhares; e, em 2007, foram de apenas € 4.156,8 milhares.

D) Outros credores

Em 31 de Dezembro de 2008, a conta *Outros credores*[1] totalizava o montante de € 186.966,9 milhares representando 71,5% do total das dívidas a terceiros e 23,1% do total do Passivo, valor que, face ao saldo credor registado no exercício de 2007, no valor de € 192.315,7 milhares, evidencia uma diminuição de € 5.348,8 milhares, reflectindo um decréscimo de (-) 2,8%.

O quadro seguinte evidencia a evolução e distribuição destes passivos, no triénio 2006/2008, apresentando a expressão financeira, por instituição e em termos agregados:

Quadro XII.77 – SS – Evolução de "Outros credores", por instituição

(em milhares de euros)

Instituições	Valor			Δ 2007/2006	Δ 2008/2007
	2006	2007	2008		
IGFSS	96.940,4	147.586,7	170.319,3	50.646,3	22.732,6
ISS	248.575,8	358.655,7	370.407,2	110.079,9	11.751,5
Movimentos de consolidação no ISS	**(11,4)**	**0,0**	**-**	**-**	**-**
IGFCSS	14.331,4	0,3	39.667,9	(14.331,1)	39.667,6
DAISS	129.906,4	70.087,9	47.208,3	(59.818,5)	(22.879,6)
FSS	5.512,6	4.226,1	26.373,0	(1.286,5)	22.146,9
II	1.367,7	1.412,5	481,9	44,8	(930,6)
RAM	1.202,6	1.302,5	1.636,6	99,9	334,1
RAA	37.034,3	28.632,3	1.820,0	(8.402,0)	(26.812,3)
CNPRP	0,00	0,00	640,3	-	640,3
Restantes instituições	1.831,0	629,7	98,7	(1.201,3)	(531,0)
Subtotal	**536.690,8**	**612.533,7**	**658.653,2**	**75.842,9**	**46.119,5**
Movimentos de consolidação	**(302.507,2)**	**(504.737,5)**	**(471.686,3)**	**(202.230,3)**	**33.051,2**
Total (publicado na CGE)	**234.183,6**	**107.796,2**	**186.966,9**	**(41.867,9)**	**(5.348,8)**
Correcção	**-**	**84.519,5**	**-**	**-**	**-**
Total (valor corrigido)	**-**	**192.315,7**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Contas das Instituições

A análise das dívidas a terceiros, por instituição, permite destacar as seguintes situações:

- 71,6% do total agregado das responsabilidades das instituições perante terceiros respeita a dívidas intra-instituições que integram o perímetro de consolidação, assumindo o IGFSS e o ISS os valores mais relevantes, as quais foram objecto dos devidos movimentos de consolidação;
- O saldo credor, no valor de € 186.966,9 milhares, que reflecte as responsabilidades do Sistema perante entidades externas ao perímetro de consolidação da Segurança Social.

[1] Incluem-se no grupo "Outros credores" as dívidas relativas a Pessoal, Sindicatos e Outros Devedores e credores diversos, representadas no POCISSSS pelos saldos das contas 262+263+267+268.

O quadro seguinte evidencia a evolução das dívidas por natureza, de "Outros credores" no período 2006/2008:

Quadro XII.78 – SS – Evolução de "Outros credores", no período 2006/2008

(em milhares de euros)

Outros credores	2006	2007	2008	Variação 2008/2006	
				Valor	%
Pessoal	0,5	24,1	28,8	28,3	5.660,0
Sindicatos	49,0	53,2	51,1	2,1	4,3
Consultores, assessores e intermediários	0,0	0,0	1,6	1,6	100,0
Devedores e credores diversos	234.134,1	192.238,4	186.885,4	(47.248,7)	(20,2)
Total	**234.183,6**	**192.315,7**	**186.966,9**	**(47.216,7)**	**(20,2)**

Fonte: SIF

As dívidas a pessoal, sindicatos e consultores, assessores e intermediários totalizam, em 2008, o montante de € 81,5 milhares, e evidenciam um acréscimo de 5,4%, no valor de € 4,2 milhares, face a 2007.

A conta *268 – Devedores e credores diversos* apresenta um saldo credor em 31 de Dezembro de 2008 de € 186.885,4 milhares, por força, entre outros, dos seguintes factores:

- Valores a pagar a outros países da responsabilidade do DAISS relativos a subsídios de doença e maternidade e outras prestações sociais, no montante de € 39,2 milhões, registando-se um decréscimo de (-) 32,6%, quando comparado com o exercício económico de 2007;
- Operações com títulos de dívida pública e outros garantidos pelo Estado no valor de € 39,7 milhões, relevados no IGFCSS;
- Valores a conceder a IPSS, no montante de € 26,3 milhões, pelo FSS, no âmbito da Medida de Apoio à Segurança de Equipamentos Sociais[1];
- Créditos por prestações sociais em prescrição, no valor de € 57,6 milhões. As prescrições sociais em prescrição, constituem direitos dos beneficiários sobre as instituições de Segurança Social por valores devolvidos, prescrevendo[2] a favor das mesmas se, no prazo de cinco anos, a partir da data em que são postas a pagamento, não forem reclamadas.

O quadro seguinte mostra a evolução, no triénio 2006/2008, das prestações sociais em prescrição:

[1] Instituída pelo Despacho n.º 16790/2008, de 14 de Abril, e pelas normas orientadoras definidas no Despacho n.º 9-I/SESS/2008.

[2] Cfr. artigo 69.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

Quadro XII.79 – SS – Evolução da conta "Prestações sociais em prescrição"

(em milhares de euros)

Instituições	2006		2007		2008		Variação 2008/2006	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
ISS	55.670,0	97,7	56.426,0	97,4	55.937,1	97,1	267,1	0,5
RAM	971,9	1,7	1.064,6	1,8	1.108,9	1,9	137,0	14,1
RAA	321,9	0,6	419,2	0,7	536,4	0,9	214,5	66,6
CAF Emp. Bancários	11,5	0,0	11,6	0,0	11,5	0,0	0,0	0,0
CPAF Jornalistas	9,9	0,0	16,5	0,0	20,6	0,0	10,7	108,1
Total	**56.985,2**	**100**	**57.937,9**	**100**	**57.614,5**	**100**	**629,3**	**1,1**

Fonte: SIF

Da análise do mesmo quadro, podemos observar que:

- As prestações sociais em prescrição atingiram, em 31 de Dezembro de 2008, um valor total de € 57.614,5 milhares, verificando-se um acréscimo de 1,1% face ao valor registado em 2006 (€ 56.985,2 milhares), mais € 629,3 milhares;

- Do valor total apurado no exercício económico de 2008, cerca de 97,1% encontra-se registado no ISS, enquanto as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores detêm, respectivamente, 1,92% e 0,93%. O ISS apresenta a maior expressão financeira, dado que é a instituição que tem a responsabilidade de pagar as prestações à quase totalidade do universo de beneficiários;

  A SS tem mantido um procedimento ao longo dos anos que consiste na relevação de dívidas a beneficiários derivadas de prestações sociais que foram processadas e colocadas à sua disposição, mas os valores, por razões várias[1], não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS. Assim, quando se efectua o processamento e se coloca o valor à disposição dos beneficiários, esse valor é dado como pago em termos orçamentais (saída de disponibilidades), contabilizando-se a devolução do valor por operações de tesouraria (entrada de disponibilidades) por contrapartida da conta de Prestações sociais em prescrição, mantendo-se nesta situação até que seja de novo colocado à disposição do beneficiário ou, caso contrário, ao fim de cinco anos, seja regularizada por conta de um proveito extraordinário e receita orçamental extraordinária. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada despesa orçamental que de facto não ocorreu.

  Esta matéria foi objecto de análise no âmbito da auditoria financeira ao FGS, realizada pelo TC[2], e deu lugar a uma recomendação, reiterando-se esta posição no relatório de Acompanhamento da Execução do OSS relativo ao 1.º Trimestre de 2008[3], posição que se reafirma nesta sede, no sentido de que, no final de cada ano económico, todos os pagamentos registados, mas cujos valores foram devolvidos, devem ser anulados e devidamente cabimentados e comprometidos no orçamento do ano seguinte até perfazer o período de cinco anos, caso o beneficiário não faça valer os seus direitos durante esse período. Desta forma, os saldos bancários reflectem valores afectos a pagamento de prestações sociais, do ano e de anos anteriores, que não se efectuaram até ao final do ano.

[1] Vales ou cheques devolvidos, NIB incorrecto, etc..

[2] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[3] Relatório n.º 3/2008 – AEOSS, disponível em www.tcontas.pt.

Sobre esta matéria o IGFSS solicita a reponderação da recomendação alegando em síntese o seguinte:

1."(...) enquanto decorrer a contagem do período de prescrição de uma prestação social, a mesma é devida ao respectivo beneficiários e os fundos que lhe correspondem são alheios à Instituição de Segurança Social gestora, pelo que as Demonstrações Financeiras e Orçamentais anuais deverão de uma forma fiável e verdadeira evidenciar tal facto (...)";

2."No âmbito dos princípios contabilísticos e orçamentais e das regras de movimentação das contas aprovadas, as operações relativas a:

a) Impostos e contribuições incidindo sobre o vencimento ilíquido dos trabalhadores e constituindo encargo destes, mas cuja entrega ao Estado e à Segurança Social está cometida à entidade empregadora;

b) Retenções definidas pelos Tribunais e a incidir sobre o valor das prestações sociais, mas cuja entrega ao destinatário tem, nos termos da decisão judicial, que ser assegurada pelas ISS´s;

c) Cauções sobre empreitadas a prestar pelos adjudicatários, substituídas por retenção por parte do dono da obra (neste caso uma ISS) de montante até 10% dos pagamentos.

São contabilizadas de forma idêntica à que está a ser seguida para as prestações sociais em prescrição, isto é:

a) A despesa integral assumida pela ISS é uma operação orçamental e como tal objecto de liquidação e pagamento pelo seu valor total, sendo que o pagamento «virtual» (operação orçamental – c/ 25212) do valor correspondente à retenção na fonte é regularizado por contrapartida de uma OT;

b) O valor a entregar ao Estado ou à Segurança Social ou ao Tribunal ou o valor correspondente a caução sobre a empreitada, mas da responsabilidade do trabalhador, do beneficiário ou do empreiteiro são registados como operações de tesouraria (OT –c/25119 e c/ 252219).

Na realidade, o procedimento em vigor permite identificar a parcela de disponibilidades na posse da Segurança Social mas que constituem fundos alheios e que, como tal podem influenciar o montante do saldo orçamental apurado em cada ano, à semelhança, aliás, do que ocorre com o registo contabilístico das prestações em prescrição".

3."(...) no âmbito dos procedimentos já definidos para a implementação da TU, a contabilização, como operação orçamental, da devolução a uma ISS de uma prestação social levaria a que deixasse de ficar assegurado nas ISS´s o princípio do balanceamento entre custos e proveitos, porquanto ao anular a despesa no IGFSS (registada como transferência para uma ISS) ter-se-ia, necessariamente que anular, na ISS a correspondente receita (registada como transferência obtida do IGFSS), restando nesta o registo do custo sem o correspondente reconhecimento do direito a ser financiado pelo IGFSS para lhe fazer face."

4."Controlo no SIF/SAP das contas correntes relativas a prestações sociais em prescrição, processo já hoje complexo pela ocorrência frequente dos chamados «comboios partidos» mas cuja dificuldade seria seriamente acrescida se parte daquelas transacções estivesse registada como operações de tesouraria – realidade desde 2002 até à actualidade – e a partir do próximo ano aquelas operações passassem a ser registadas como operações orçamentais, obrigando a que, sempre que cada uma daquelas prestações sociais em prescrição fosse regularizada mediante o seu efectivo pagamento ao beneficiário ou reversão a favor da ISS, tivesse que ser identificada a natureza do registo inicial da devolução à ISS – Operação de tesouraria ou Operação orçamental – por forma a determinar o lançamento final da regularização da mesma.

Esta mudança de critério obrigaria a novos desenvolvimentos nos interface: SICC/SIF, GT e programa de regularização de OT'S, com as consequências previsíveis em termos de morosidade no seu desenvolvimento, alocação de recursos humanos e efectivo controlo de resultados."

5."(...) considerando que o procedimento contabilístico em vigor no que se refere a prestações sociais em prescrição se enquadra nos princípios e normas contabilísticos e orçamentais em vigor garantindo simultaneamente a disponibilização de informação financeira e orçamental adequada e considerando, ainda, que a alteração daquele implicaria desenvolvimentos significativos e onerosos, quer neste processo, quer noutros processos importantes e críticos, tal aconselha a que o mesmo se mantenha nos moldes actuais, a não ser que os benefícios esperados em termos de rigor contabilístico, financeiro e orçamental fossem materialmente relevantes, o que efectivamente se nos não afigura ser o caso (...)".

O Conselho Directivo do ISS também se pronunciou, em sede de contraditório, sobre esta matéria alegando que:

"No que respeita à afirmação da inconformidade com as regras orçamentais, nomeadamente no que se refere à sobreavaliação das despesas com Prestações Sociais (...) o processo relativo à contabilização das prestações em prescrição, tal como está implementado, tem como suporte:

- Lei de Bases da Segurança Social;
- Os princípios contabilísticos, nomeadamente o da consistência;
- Os princípios orçamentais do (equilíbrio).

Acrescenta ainda aquele Conselho que:

"(...) a proposta do TC foi objecto de uma reflexão conjunta do ISS, IP e do IGFSS, em 14/04/2009, e analisada na óptica da Tesouraria Única, simulando-se contabilisticamente, a hipótese de a devolução de Prestações Sociais ocasionarem a anulação de despesa. Foi entendido que com esta alteração não era garantido o balanceamento entre custos e proveitos e o equilíbrio orçamental, situação que não ocorre no actual processo".

Sobre os argumentos apresentados pelo IGFSS e ISS tecem-se os seguintes comentários:

1. A comparação das prestações socais que são devolvidas às Instituições de Segurança Social com os valores que são retidos pelas Instituições de Segurança Social para entrega a terceiros não é adequada. Com efeito, os valores retidos são fundos alheios não devendo, enquanto tais influenciar o orçamento, razão pela qual são movimentados através de operações de tesouraria. Já no que respeita às prestações sociais cujo pagamento ao beneficiário não se chegue a efectivar não há execução orçamental, porquanto não se efectiva o pagamento, fase última e necessária daquela execução. Assim, por não poder considerar a existência de execução da despesa, a mesma deve ser anulada no momento em que se constata o seu não pagamento. Atendendo que a obrigação de pagar persiste durante cinco anos, deverá fazer-se novo registo de cabimento e de compromisso ao longo dos exercícios económicos em que tal obrigação se mantenha.

2. Sobre a matéria exposta no ponto 4 das alegações do IGFSS, entende-se que nem o custo nem o proveito deverão ser anulados, dado que a obrigação de pagar ao beneficiário deve continuar contabilisticamente relevada até ao termo do período da obrigação de pagar. Por

outro lado, encontrando-se registado o compromisso, garante-se que a ISS tem disponibilidade financeira para, qualquer momento, proceder ao pagamento ao beneficiário. Caso o pagamento não se venha a efectivar no final de cinco anos, deverá ser reconhecido um proveito extraordinário.

3. De referir que ainda não foi publicado o diploma que regulamenta a Tesouraria Única da Segurança Social, em incumprimento do n.º 5 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e das recomendações sucessivamente formuladas pelo Tribunal nos Pareceres sobre a CGE.

4. Os constrangimentos informáticos não podem justificar a manutenção de procedimentos contabilísticos inadequados.

12.4.2.2.2.3 – Acréscimos e diferimentos

A aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício, traduzido em Acréscimos e diferimentos, significa, em 2008, cerca de 67,7% do Passivo da CSS, no montante de € 547.511,3 milhares, divididos por € 55.615,9 milhares em *Acréscimos de custos* e € 491.895,4 milhares em *Proveitos diferidos*. O Quadro XII.80 reflecte a evolução, no triénio 2006/2008, dos saldos destas contas, por instituição:

Quadro XII.80 – SS – Evolução das contas "Acréscimos de custos" e "Proveitos diferidos"

(em euros)

Instituições	273 - Acréscimos de custos			274 - Proveitos diferidos		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
IGFSS	55.008.515,04	49.970.309,01	63.867.703,12	399.074.230,10	425.337.290,78	489.729.015,80
ISS	45.064.439,40	37.544.977,96	57.476.683,36	2.824.396,10	2.890.854,55	2.016.599,13
RAM	2.918.904,72	3.070.117,05	3.247.502,44	3.439.236,94	3.439.236,94	0,00
RAA	3.134.517,27	1.598.272,65	1.603.023,27	92.113,08	81.775,53	91.513,93
II	1.303.357,20	1.582.326,29	1.486.872,19	859.079,00	798.158,83	886.460,01
IGFCSS	886.747,58	3.724.943,27	6.127.603,90	168.162,33	173.116,55	177.577,11
CNPRP	408.780,86	356.958,10	259.063,64	0,00	0,00	0,00
Restantes instituições	594.964,33	559.991,92	490.584,08	1.764,12	2.320,21	1.864,38
Subtotal	**109.320.226,40**	**98.407.896,25**	**134.559.036,00**	**406.458.981,67**	**432.722.753,39**	**492.903.030,36**
Mov. de consolidação	**(51.956.915,51)**	**(45.251.596,72)**	**(78.943.119,91)**	**(929.032,49)**	**(112.462,50)**	**(1.007.649,39)**
Total	**57.363.310,89**	**53.156.299,53**	**55.615.916,09**	**405.529.949,18**	**432.610.290,89**	**491.895.380,97**
Variação (%)	**11,2**	**(7,3)**	**4,6**	**46,5**	**6,7**	**13,7**

Fonte: Contas da Segurança Social e Contas das Instituições

Relativamente às contas de "Acréscimos e diferimentos" relevadas no Passivo, refira-se o seguinte:

A) Acréscimo de custos

A conta 273 serve de contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a incorrer em exercício ou exercícios

posteriores[1]. O montante relevado anualmente na conta consolidada corresponde ao conjunto de tais situações, expurgado dos movimentos de consolidação entre entidades.

Em 2008 as operações integradas neste conceito ascenderam, no agregado das instituições, a, aproximadamente, € 134.559,0 milhares, manifestando, deste modo, um crescimento de cerca de 36,7% relativamente ao ano anterior, posicionando as responsabilidades do Passivo da CSS em € 55.615,9 milhares, depois de apurados os movimentos de consolidação, que totalizaram € 78.943,1 milhares.

O saldo da conta em análise corresponde às situações a pagar no(s) ano(s) seguinte(s), o qual, após afectação dos movimentos de consolidação, apresenta a seguinte decomposição:

(em euros)

273 – Acréscimos de custos	2006		2007		2008		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2007/06	2008/07
Seguros a liquidar	0,00	0,0	922,75	0,0	420,11	0,0	-	(54,5)
Remunerações a liquidar	45.209.876,89	78,8	45.770.745,43	86,1	44.727.441,72	80,4	1,2	(2,3)
Impostos a liquidar	543.431,10	0,9	1.482.291,17	2,8	1.668.647,52	3,0	172,8	12,6
Diferenças de câmbio desfavoráveis	340.997,04	0,6	3.166.198,06	6,0	5.554.072,48	10,0	828,5	75,4
Outros acréscimos de custos	11.269.005,86	19,6	2.736.142,12	5,1	3.665.334,26	6,6	(75,7)	34,0
Total	**57.363.310,89**	**100**	**53.156.299,53**	**100**	**55.615.916,09**	**100**	**(7,3)**	**4,6**

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições

As operações mais relevantes correspondentes a esta conta dizem respeito às seguintes situações:

- As *Remunerações a liquidar*, parcela que, com € 44.727,4 milhares contabilizados, representaram 80,4% do volume global dos acréscimos de custos em 2008, exibe ligeiras variações face aos € 45.209,9 milhares e aos € 45.770,7 milhares registados em 2006 e 2007, respectivamente;
- As *Diferenças de câmbio desfavoráveis* são da integral responsabilidade do IGFCSS e respeitam a revalorizações negativas de contratos de *Forward*. Em 2008, estes acréscimos fixaram-se nos € 5.554,1 milhares, o que consubstancia uma fracção de 10% do total anual, bem como um aumento relativamente a 2007 na ordem dos 75,4%;
- Os *Outros acréscimos de custos*, parcela residual da rubrica em análise, totalizaram € 3.665,3 milhares, significando 6,6% do valor global dos acréscimos de 2008.

Note-se, por último, que o valor de € 55.615,9 milhares registado no final de 2008, após os movimentos de consolidação, nesta conta *273 – Acréscimos de custos*, evidencia um ligeiro crescimento de 4,6% face aos € 53.156,3 milhares contabilizados no termo do exercício económico do ano anterior.

[1] Para além das situações especificadas são passíveis de especialização os valores a liquidar relativos a juros, ajudas de custo, valores a transferir - alienação de imóveis, entre outros.

B) Proveitos diferidos

A conta 274 compreende as receitas ocorridas no exercício cujos proveitos devam ser reconhecidos nos exercícios seguintes, dos quais se destacam, no triénio 2006/2008, os seguintes:

(em euros)

274 - Proveitos diferidos	2006		2007		2008		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2007/06	2008/07
Juros vincendos	12.030.274,77	3,0	12.030.274,77	2,8	10.358.483,79	2,1	0,0	(13,9)
Rendas recebidas adiantadamente	736.678,18	0,2	535.633,91	0,1	425.377,47	0,1	(27,3)	(20,6)
Compensação financeira - Bairros das Casas do Povo	7.368,97	0,0	7.368,97	0,0	7.368,97	0,0	0,0	0,0
Acções de formação profissional	0,00	0,0	0,00	0,0	13.834.249,16	2,8	-	-
Subsídios para investimento	2.249.117,79	0,6	2.335.127,39	0,5	1.833.362,84	0,4	3,8	(21,5)
Saldos de programas	389.991.391,65	96,2	417.219.284,23	96,4	465.220.826,26	94,6	7,0	11,5
Outros proveitos diferidos	515.117,82	0,1	482.601,62	0,1	215.712,48	0,0	(6,3)	(55,3)
Total	**405.529.949,18**	**100**	**432.610.290,89**	**100**	**491.895.380,97**	**100**	**6,7**	**13,7**

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições

As operações mais relevantes que integram esta conta dizem respeito às seguintes situações:

- *Juros vincendos* de dívidas de contribuintes objecto de acordo com a Segurança Social. Esta parcela representou € 10.358,5 milhares em 2008, sendo que, em 2007, ascendeu a € 12.030,3 milhares, valor igual ao contabilizado em 2006. Da análise efectuada constata-se que de 2006 para 2007 o saldo se manteve, não se verificando, assim, nem registos correspondentes a novos acordos nem registos que evidenciem a especialização do exercício mediante a imputação à respectiva conta de proveitos dos juros vincendos cobrados no ano. No ano de 2008 constata-se uma alteração ao saldo, em virtude de lançamentos de novos acordos celebrados pelo IGFSS (€ 1.767.445,96) e da anulação da totalidade do saldo da RAM (€ 3.439.236,94). No anexo às DF da RAM é divulgado que esta anulação se deve ao facto de em 2007 ter sido reconciliado o saldo SIF com o saldo GC. Nesta reconciliação *"(...) o saldo SIF passou a reflectir o saldo GC, tendo-se no entanto inadvertidamente incluído, para efeitos da igualdade GC/SIF, o saldo das contas SIF 2121181200 – SICC – Clarificação – Conta Corrente e 2122310000 – Juros Vincendos – Acordos, cujos correspondentes valores não estão incluídos nos montantes do ficheiros GC, situação que foi corrigida em 2008 com o correspondente movimento contabilístico."*. Por fim, refira-se que a RAA mantém em 2008, o saldo do ano anterior.

  Decorre do exposto a existência de deficiências na contabilização dos juros vincendos, quer nas Regiões Autónomas - onde parece não ter havido qualquer regularização referente a juros vincendos cobrados no ano, nem evidência do registo de novos acordos - quer no IGFSS, que não releva os juros cobrados enquanto proveitos a imputar ao exercício.

- Dos € 425,4 milhares de proveitos diferidos em 2008 relativos a *Rendas recebidas adiantadamente*, cerca de 89,3% milhares são referentes ao IGFSS. Esta conta, do Instituto, entre o mês de Fevereiro e Novembro apresenta um saldo no montante de € 200,6 milhares o que significa a existência de recebimentos de rendas adiantadas por um prazo superior ao normal (em regra um mês);

- O saldo da conta *2743 – Compensação financeira – Bairros Casas do Povo* respeita ao carregamento de um saldo em 31/12/2001, não tendo sido efectuado, deste então, qualquer

especialização do exercício. Este facto merece atenção por parte do IGFSS, organismo onde se encontra sediado o registo contabilístico, no sentido de verificar qual a origem desta receita e o fim a que se destina;

- Os proveitos diferidos relativos a *Acções de formação profissional*, no montante de € 13.834,2 milhares, dizem respeito ao QREN – FSE, na componente do POPH – Programa Operacional de Potencial Humano e do POAT – Programa Operacional de Assistência Técnica;

- *Subsídios para investimentos*, onde se incluem, segundo o POCISSSS, os subsídios/transferências associados aos activos que deverão ser movimentados numa base sistemática para a conta *79832 – Proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de capital obtidas – Subsídios ao investimento* à medida que forem contabilizadas as amortizações do imobilizado a que respeitem, estando o saldo repartido pela respectiva fonte de financiamento como se indica:

(em euros)

2745 - Subsídios para investimento	2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
27451 – PIDDAC – OE	1.624.278,53	72,2	1.716.647,09	73,5	1.278.725,85	69,7
274521– FEDER	360.275,51	16,0	353.916,55	15,2	290.073,24	15,8
274531 – FSE – POAT	264.563,75	11,8	264.563,75	11,3	264.563,75	14,4
Total	**2.249.117,79**	**100**	**2.335.127,39**	**100**	**1.833.362,84**	**100**

Fonte: SIF e Conta da Segurança Social de 2008

O total do saldo de 2008, no montante de € 1.833.362,84, é da responsabilidade do ISS (€ 1.568.799,09) e do II (€ 264.563,75). De notar que os subsídios referentes ao FSE-POAT se mantêm inalterados ao longo do triénio.

- *Saldos de programas* que, com cerca de € 465.220,8 milhares contabilizados em 2008 representam, por si só, 94,6% do total dos proveitos diferidos, que se particularizam no quadro seguinte:

(em euros)

2747 - Saldos de programas	2006	2007	2008
274792 – "Euromilhões" – Programa de apoio a pessoas idosas e com deficiência	**107.672.318,47**	**105.954.964,39**	**105.579.794,39**
Outras receitas dos jogos sociais – Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março	**100.820.799,98**	**250.097.178,58**	**316.206.993,50**
27479311 – Desenvolvimento de programas, medidas e projectos de apoio - Acção Social	55.164.351,52	136.739.629,94	170.093.348,08
27479313 – Apoio a IPSS para acção social – FSS	0,00	42.406.078,21	53.129.458,70
27479315 – Combate à pobreza e exclusão social	11.127.147,94	25.096.629,02	34.313.495,62
27472 / 27479316 – Projectos especiais de apoio a crianças carenciadas e em risco - "Ser Criança"	15.801.169,47	21.828.162,75	29.532.511,15
27479317 – Projectos e acções de auxílio a idosos carenciados – PAII	16.395.144,10	21.095.402,02	25.043.595,40
274791 / 27479318 – Medidas e projecto de apoio à família e à criança – PAFAC	2.332.986,95	2.931.276,64	4.094.584,55
Outras receitas	**181.498.273,20**	**61.167.141,26**	**43.434.038,37**
27479 – Subsídio de renda (financiado pelo MAOTDR)	-	890.817,61	890.817,61
27474 – FSE	177.609.661,11	51.335.037,32	31.657.509,63
27475 – FEDER	56.173,84	56.194,23	56.194,23
27478 – PIDDAC - OE	4.922.797,45	8.885.092,10	10.057.697,92
27476 – Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar	(1.090.359,20)	-	771.818,98
Total	**389.991.391,65**	**417.219.284,23**	**465.220.826,26**

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições

Este quadro merece as seguintes observações:

◊ Sobressaem os saldos, apurados em 31/12/2008, de € 105.579,8 milhares e de € 316.207 milhares. O primeiro respeita a um saldo ainda existente e que foi recebido no âmbito do Decreto-lei n.º 210/2004, de 20 de Agosto, diploma que criou o jogo social "Euromilhões" e atribuiu 50% dos resultados líquidos da exploração à Segurança Social para financiar projectos de apoio às pessoas idosas e às pessoas com deficiência. Durante o ano de 2008 foi aplicado o montante de 370,2 milhares[1].

Os restantes € 316.207 milhares respeitam a receitas recebidas dos jogos sociais incluídos no Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março[2], e que se destinam a financiar vários projectos no âmbito da Acção Social. Este diploma veio definir uma nova forma de afectação dos resultados líquidos de exploração dos jogos socais, que se encontram distribuídos por 9 destinos diferentes de apoios[3], oito dos quais são da competência da Segurança Social[4]. As verbas recebidas destinam-se a diversos projectos e programas efectuando o IGFSS especialização de exercícios para seis, através da afectação anual a proveitos do valor correspondente às despesas realizadas com cada programa. Durante o ano de 2008 foram aplicados aqueles programas € 38.963,4 milhares.

De referir que € 16.151,3 milhares que se encontram incluídos no saldo de € 316.207 milhares, não correspondem a verbas efectivamente na posse da segurança social em 31/12/2008, pois correspondem aos proveitos estimados relativos aos meses de Novembro

[1] O saldo inicial em 2008 era de € 105.955 milhares.

[2] Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totoloto, Totogolo, Loto 2, Joker e Euromilhões.

[3] Nos termos do n.º 5 do artigo 3.do Decreto-Lei n.º 56/2006 34,8% do volume de resultados líquidos destinam-se ao MTSS, distribuídos por 9 tipos de apoios.

[4] Um dos apoios é destinado à Fundação INATEL e corresponde a 1,2% do valor dos resultados líquidos.

e de Dezembro de 2008 e que foram recebidos em Janeiro e Fevereiro de 2009, importâncias registadas como Acréscimo de Proveitos e relevadas no Activo do Balanço.

◊ O valor relevado em 2007 no *Subsídio de renda*, e que permanece contabilizado em 2008, não tendo a conta sido movimentada neste ano. No entanto, o valor das despesas realizadas em 2008 foi de € 700.977,58. Por outro lado, constatou-se que neste ano foi transferido do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) para o IGFSS o valor de € 1.314.550,30[1] destinados a suportar os encargos com subsídio de renda, considerando o IGFSS o total da importância como proveito do exercício. Assim, verifica-se uma alteração da política seguida quanto à contabilização dos proveitos relativos aos *subsídios de renda* e a realização de transferências do Orçamento do Estado superiores ao valor dos encargos suportados com estas prestações socais[2].

◊ O saldo exibido nas contas *Saldos de programas - FSE e PIDDAC - OE* corresponde à especialização dos financiamentos face ao grau de realização dos projectos/programas. Já no que respeita ao saldo do FEDER o mesmo corresponde a uma importância que sobrou do QCA II (€ 56.194,23) e que se destina a ser devolvida ao gestor do programa. Assim, não tendo esta importância como destino futuras aplicações mas sim a sua devolução deve o seu registo contabilístico ser reponderado, uma vez que estamos perante uma dívida e não de um proveito diferido.

Sobre o saldo do FEDER, o Conselho Directivo do IGFSS pronuncia-se em sede de contraditório alegando que *"(...) o Gestor do Programa ainda não solicitou a devolução do saldo, entende-se que o mesmo deverá estar relevado numa conta de proveitos diferidos"*, acrescentando ainda que *"(...) o IGFSS desconhece se existem projectos no âmbito do QCA II por encerrar"*.

♦ *Outros proveitos diferidos* – Esta conta evidencia um saldo de € 215,7 milhares, o que configura uma diminuição de mais de metade – 55,3% - face ao ano anterior. O seu enquadramento residual prende-se com obras de conservação e reparação em edifícios próprios, arrendados ou cedidos, independentemente da fonte de financiamento que suporta os respectivos custos.

12.4.3 – Demonstração de resultados

A Demonstração de resultados, em 31/12/2008, evidencia proveitos totais de € 26.147.157,1 milhares, superiores aos custos do exercício que ascenderam a € 23.459.376,6 milhares, pelo que o Resultado Líquido do Exercício se apresentou positivo em € 2.687.780,5 milhares, superior em 82,7% relativamente ao verificado no ano transacto. Para o Resultado Líquido do Exercício (RLE) apurado contribuíram essencialmente os resultados extraordinários, conforme se visualiza no quadro seguinte:

[1] Através da Secretaria-Geral do Ministério € 1.206.573,00 e através do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana € 107.977,30.

[2] Em 2007 o montante transferido pelo MAOTDR foi de € 1.556.641,00 e as despesas realizadas foram de € 889.461,50. Em 2006 o valor transferido foi de € 2.324.727,00 e o valor das despesas foi de € 853.946,78.

Quadro XII.81 – SS – Síntese da Demonstração de resultados consolidados do exercício de 2008

(em euros)

Resultados	2008					2007	
	Proveitos e ganhos		Custos e perdas		Resultados	Resultados	Variação 2008/07
	Valor	%	Valor	%	Valor	Valor	
Operacionais	20.364.632.678,50	77,9	21.169.562.164,22	90,2	(804.929.485,72)	(842.560.505,52)	4,5
Financeiros	1.567.332.360,22	6,0	1.761.573.139,45	7,5	(194.240.779,23)	360.815.795,22	(153,8)
Extraordinários	4.215.192.107,16	16,1	528.241.327,27	2,3	3.686.950.779,89	1.953.017.994,17	88,8
Total	**26.147.157.145,88**	**100**	**23.459.376.630,94**	**100**	**-**		
Resultado líquido do exercício					**2.687.780.514,94**	**1.471.273.283,87**	**82,7**

Fonte: CSS de 2008

Nos pontos subsequentes apresenta-se uma análise da estrutura dos proveitos e dos custos, sua evolução no triénio 2006/2008, e a decomposição por natureza das parcelas mais significativas que determinam o saldo credor da conta *88 – Resultado líquido do exercício*.

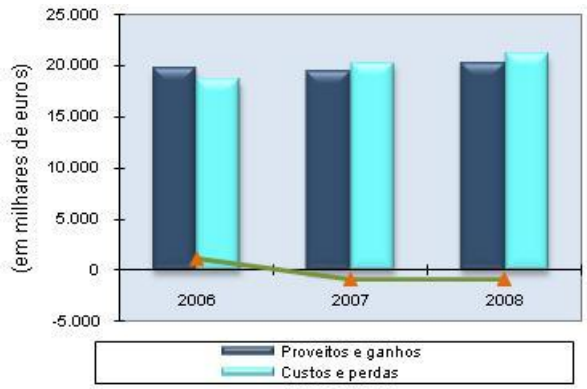
12.4.3.1 – Resultados operacionais

Em 2008, os resultados operacionais, apesar de se apresentarem negativos em (-) € 804.929,5 milhares, exibem uma variação positiva de 4,5% relativamente ao ano anterior. Esta variação decorre de um acréscimo de 4,1% nos custos e perdas e de 4,5% nos proveitos e ganhos operacionais. O quadro e gráfico seguintes espelham a sua evolução no triénio 2006/2008:

Quadro XII.82 – SS – Demonstração dos resultados operacionais

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Proveitos e ganhos	19.819,3	19.496,0	20.364,6
Custos e perdas	18.668,0	20.338,6	21.169,5
Resultados operacionais	**1.151,3**	**(842,6)**	**(804,9)**



Da análise do quadro resulta que a tendência de subida nos custos e perdas apresenta maior regularidade do que a dos proveitos e ganhos, sendo que, no que respeita ao resultado operacional, este se manteve em terreno negativo, ainda que com uma ligeira melhoria. Sublinhe-se, no entanto, que os proveitos e ganhos operacionais nos anos de 2007 e 2008 se encontram subavaliados, em virtude das declarações de contribuições, recebidas nos termos legais em Janeiro mas com referência ao mês de Dezembro do ano anterior, terem sido contabilizadas como resultados extraordinários na conta 797 –

Correcções relativas a anos anteriores, derivado de *"(...) um erro de parametrização do SICC/GC/SIF (...)"* tendo esta situação sido *"(...) ultrapassada em Janeiro de 2009"*[1].

Para o período em análise, a evolução dos *Proveitos e ganhos e Custos e perdas* apresenta a seguinte composição:

Quadro XII.83 – SS – Evolução dos Proveitos e ganhos e dos Custos e perdas

(em milhares de euros)

Rubricas	2006		2007		2008		Variação 2007/06		Variação 2008/07	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas										
63 - Transf. correntes conc. e prest. sociais	18.050.111,7	96,7	18.455.893,1	90,7	19.412.752,2	91,7	405.781,4	2,2	956.859,10	5,2
64 - Custos com o pessoal	360.132,3	1,9	353.252,0	1,5	352.873,8	1,7	(6.880,3)	(1,9)	(378,20)	(0,1)
62 - Fornecimentos e serviços externos	102.237,2	0,6	111.599,1	0,6	117.385,9	0,6	9.361,9	9,2	5.786,80	5,2
67 - Provisões do exercício	113.557,7	0,6	1.372.218,1	6,7	1.236.140,4	5,8	1.258.660,4	1.108,4	(136.077,70)	(9,9)
66 - Amortizações do exercício	25.545,9	0,1	21.977,7	0,1	19.515,8	0,1	(3.568,2)	(14,0)	(2.461,90)	(11,2)
61+65 - Outros custos e perdas operacionais	16.391,4	0,1	23.621,5	0,4	30.894,1	0,1	7.230,1	44,1	7.272,60	30,8
Total	**18.667.976,2**	**100**	**20.338.561,5**	**100**	**21.169.562,2**	**100**	**1.670.585,3**	**8,9**	**831.000,7**	**4,1**
Proveitos e Ganhos										
72 - Impostos e taxas	13.133.670,5	66,3	12.792.131,3	65,6	13.194.231,5	64,8	(341.539,20)	(2,6)	402.100,20	3,1
74 - Transferências e sub. correntes obtidos	6.626.634,8	33,4	6.629.110,7	34,0	7.075.115,8	34,7	2.475,90	0,0	446.005,10	6,7
71+73+76 - Outros prov. e ganhos operacionais	58.965,3	0,3	74.759,0	0,4	95.285,3	0,5	15.793,70	26,8	20.526,30	27,5
Total	**19.819.270,6**	**100**	**19.496.001,0**	**100**	**20.364.632,6**	**100**	**(323.269,60)**	**(1,6)**	**868.631,60**	**4,5**

Fonte: Contas da Segurança Social

Relativamente ao conjunto das contas que integram o grupo de "**Proveitos e ganhos**", observa-se que os proveitos que financiam a actividade corrente do sistema provêm, essencialmente, de "Impostos e Taxas" e de "Transferências e subsídios correntes obtidos", representando, em 2008, cerca de 64,8% e 34,7%, respectivamente. Sobre as componentes dos proveitos e ganhos salienta-se o seguinte:

[1] Cfr. nota 32 do Anexo às DF da CSS de 2008.

A) Impostos e Taxas

A conta *72- Impostos e taxas* inclui os seguintes proveitos:

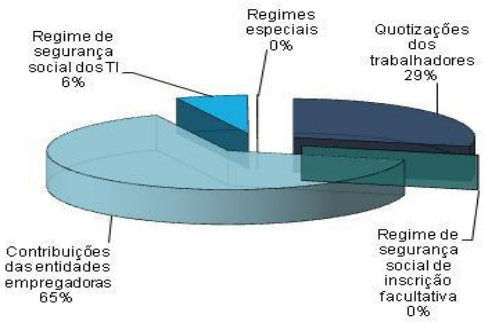
(em milhares de euros)

Designação	2006	2007	2008	Peso % 2008
723 - Contribuições para a Segurança Social	12.493.116,9	12.126.268,4	12.484.638,1	94,6
724 - Taxas, multas e outras penalidades	7.754,2	7.597,2	17.737,8	0,1
725 - Reembolsos e restituições	(200,6)	(34,2)	(44,4)	0,0
728 - Outros – IVA Social	633.000,0	658.300,0	691.900,0	5,3
Total	**13.133.670,5**	**12.792.131,3**	**13.194.231,5**	**100**
Variação % em relação ao ano anterior	**11,3%**	**(2,6%)**	**3,1%**	

Fonte: Relatórios da CSS de 2006 a 2008

O decréscimo verificado de 2006 para 2007 no total desta conta, cerca de 2,6% resulta, em grande parte, como já atrás referido, do erro de parametrização do sistema informático que procede à contabilização das contribuições e quotizações. Em 2008, mantendo-se o mesmo erro, o valor dos proveitos desta natureza (contribuições e quotizações) aumentou cerca de 3%. A parcela com a variação relativa mais significativa é a *724 – Taxas, multas e outras penalidades* com mais 133,5% em 2008, relativamente ao período homólogo, sendo o valor do IGFSS o mais significativo com € 16.517,3 milhares (93,1%), manifestando um crescimento de 158,8%.

Como se observa os valores provenientes de *"Contribuições para a Segurança Social"* constituem, como é natural, a principal fonte de proveitos registados na conta *72 – Impostos e taxas* representando, em 2008, 94,6% do total destes proveitos e 47,7% do total dos proveitos do exercício. A conta *723 – Contribuições para a Segurança Social*, releva as contribuições declaradas das entidades empregadoras, das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, das contribuições dos trabalhadores independentes e outras. A primeira destas componentes é a que assume maior relevância, representando 65%, em 2008, conforme se verifica no gráfico seguinte:



Cerca de 96,1% dos proveitos relativos a contribuições encontram-se relevados no IGFSS, 2,2% na RAM e 1,7% na RAA.

O IVA Social atribuído nos termos do n.º 8 do artigo 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, relevado em *Impostos e taxas*[1], apresenta uma tendência de crescimento ao longo do triénio, 4,0% de 2006 para 2007 e 5,1% de 2007 para 2008, e corresponde a 5,3% do valor global de *Impostos e Taxas* obtidos em 2008, segunda parcela mais significativa desta componente de proveitos.

B) Transferências e subsídios correntes obtidos

As transferências e subsídios correntes obtidos reflectem a origem dos recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, geridos na quase totalidade pelo IGFSS por via das competências que lhe estão atribuídas no âmbito da gestão e controlo financeiro do OSS. Em 2008, o total de proveitos relevados como transferências ascendeu a € 7.075,1 milhões, correspondendo à seguinte desagregação:

(em milhões de euros)

Conta	Descrição	Montante
7421	Transferências da Administração Pública	6.519,2
7422	Transferências correntes do exterior	459,1
7423	Transferências obtidas de instituições sem fins lucrativos	95,5
7424	Outras transferências	1,3
	Total	**7.075,1**

Fonte: Relatório da CSS de 2008

- *Transferências de Administrações Públicas* – Estas transferências têm por objectivo o co-financiamento do sistema de segurança social[2], tendo sido relevado um total de € 6.519,2 milhões, dos quais € 6.345,0 milhões são oriundos do MTSS, montante que inclui a transferência relativa ao adicional ao IVA, nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho[3], no valor de € 491,9 milhões. Esta rubrica representa 32% do total dos proveitos e ganhos operacionais e apresenta um crescimento de cerca de 8,2% relativamente ao período homólogo anterior. As restantes transferências são provenientes de outros Ministérios, designadamente do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; e do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

- *Transferências correntes do exterior* – Estas transferências tiveram origem no FSE, atingindo um montante de € 453,3 milhões, cujo objectivo é o de financiar acções de formação profissional, o que representa 88,9% do valor orçamentado, evidenciando um acréscimo de 13,1% relativamente ao período homólogo anterior (2007).

- *Transferências obtidas de instituições sem fins lucrativos* – Esta conta destina-se a registar os proveitos oriundos da Santa Casa da Misericórdia relativos à distribuição de lucros dos jogos sociais. Estes proveitos estão consignados a diversos programas de acção social incluídos nas alíneas do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, existindo outros cujo

[1] O adicional ao IVA atribuído à SS, nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 de Julho, alterada pela Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho, encontra-se relevado na conta *74 – Transferências e subsídios correntes obtidos.*

[2] Definidos nos termos da Lei de Bases n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 Novembro.

[3] Não obstante a alteração da taxa do IVA de 21% para 20%, a partir de 01/07/2008, manteve-se a consignação daquela receita à segurança social, no montante correspondente a 1%, nos termos do artigo 3º da Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho.

financiamento é ainda efectuado com verbas provenientes do Euromilhões[1], existindo ainda, no início de 2008, um saldo de € 105.955,0 milhares por aplicar. Assim, o montante relevado na conta 742315 - Receitas de jogos sociais – DL n.º 56/2006 de 15/03 corresponde ao seguinte:

- ◊ Nas contas destinadas a registar as verbas para aplicação em programas incluídos nas alíneas a)[2], c)[3], e)[4], f)[5], g)[6] i)[7] do artigo 3.º n.º 5, Decreto-Lei n.º 56/2006, o valor relevado corresponde à quantia paga com as despesas associadas àqueles programas. O mesmo procedimento é utilizado para o programa financiado exclusivamente com verbas provenientes do Euromilhões, assim, os proveitos correspondem ao valor da despesa paga;
- ◊ Nas contas que relevam os proveitos cuja aplicação se destina a programas incluídos nas alíneas b)[8] e d)[9] do mesmo artigo do Decreto-Lei n.º 56/2006, o montante relevado corresponde ao valor dos lucros dos jogos sociais relativos ao exercício de 2008 que foram transferidos ao longo do ano de 2008 (Janeiro a Outubro de 2008) e em Janeiro e Fevereiro de 2009 (Novembro e Dezembro de 2008)[10].

C) Outros proveitos e ganhos operacionais

O valor total de *Outros proveitos e ganhos operacionais* ascendeu, em 2008, a € 95.285,3 milhares, apresentando, relativamente a 2007, um crescimento de 27,5%. Esta variação resulta, nomeadamente, do incremento verificado em *Vendas e prestações de serviços* (14,2%) e *Outros proveitos e ganhos operacionais* (32,5%).

(em milhares de euros)

Conta	Outros proveitos e ganhos operacionais	2006	2007	2008	Δ % 2008/07	Peso % 2008
71	Vendas e prestações de serviços	18.356,5	21.151,6	24.164,5	14,2	25,4
73	Proveitos suplementares	126,5	80,5	211,1	162,2	0,2
76	Outros proveitos e ganhos operacionais	40.482,3	53.526,9	70.909,7	32,5	74,4
	Total	**58.965,3**	**74.759,0**	**95.285,3**	**27,5**	**100**

Fonte: Relatório da CSS de 2006 e 2008

[1] O Decreto-Lei n.º 210/2004, de 20 de Agosto, criou o "Euromilhões" e atribuiu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a sua organização e exploração, revertendo 50% dos resultados líquidos da exploração para a Segurança Social para o projecto de apoio às pessoas idosas e às pessoas com deficiência. O Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, vem alterar a forma de distribuição dos resultados líquidos de exploração de vários jogos sociais, incluindo o "Euromilhões".

[2] Desenvolvimento de programas, medidas e projectos de acção social, designadamente dos que visem elevar o nível de vida das pessoas idosas, melhorar as condições de vida e de acompanhamento das pessoas com deficiência.

[3] Destinam-se a apoiar as instituições particulares de solidariedade social que prossigam modalidades de acção social.

[4] Combate à pobreza e exclusão social.

[5] Destinam-se a projectos especiais de apoio a crianças carenciadas e em risco incluindo os referentes à recuperação e educação especial de crianças com deficiência.

[6] Projectos e acções de auxílio à população idosa carenciada.

[7] Medidas e projecto de apoio à família e à criança.

[8] Cobertura parcial das despesas efectuadas pelas Instituições de Solidariedade Social no domínio da acção social.

[9] Afectação a estabelecimentos e instituições que prossigam acções no domínio da prevenção e reabilitação de deficientes e de apoio a deficientes graves e profundos.

[10] Montantes relevados na conta *742315 - Receitas dos jogos sociais - DL n.º 56/2006, de 15/03*, por contrapartida *271 – Acréscimo de proveitos*.

Em *Proveitos suplementares* apenas se regista o valor relativo à comissão pela gestão e cobrança dos créditos titularizados, devida pela *Sagres – Sociedade de Titularização de Créditos, SA*.

O valor relevado na conta *76 – Outros Proveitos e ganhos operacionais* respeita essencialmente ao FGS (€ 70.476,0 milhares) e corresponde aos montantes líquidos pagos aos trabalhadores que posteriormente são objecto de sub-rogação de créditos. De notar que as acções movidas para o exercício desta sub-rogação são efectuadas mediante uma certidão de dívida emitida pelo valor ilíquido, o que significa que o montante relevado se encontra subavaliado. Sobre estas matérias o Tribunal de Contas formulou duas recomendações em sede da auditoria financeira realizada ao FGS[1] dirigidas ao IGFSS e ao próprio FGS no sentido da utilização de conta mais adequada para a relevação destes proveitos, já que esta é a actividade principal do Fundo[2], e a relevação do valor dos créditos sub-rogados pelo valor ilíquido.

No âmbito do acompanhamento da implementação daquelas recomendações, o Presidente do Fundo vem informar que *"(...) ainda não foi possível dar sequência às mesmas em virtude de se encontrar a decorrer o processo de regulamentação do Fundo de Garantia Salarial, (...)"*.

No que se refere ao conjunto de contas que integram o grupo dos "**Custos e perdas**" observa-se o seguinte:

A) Transferências correntes concedidas e prestações sociais

Em *Transferências correntes concedidas e prestações sociais* encontra-se relevada a quase totalidade dos custos e perdas operacionais do ano assumidos pela SS, no valor de € 19.412.752,2 milhares, representando 91,7% do total, e evidenciando uma tendência crescente no triénio, conforme se observa no quadro infra. A variação registada de 5,2% foi superior à verificada no período homólogo anterior (2,2%), e distribui-se pelos seguintes agrupamentos de despesa, em termos consolidados:

(em milhares de euros)

Conta	Designação	2006	2007	2008	Δ % 2008/07	Peso % 2008
631	Transferências correntes concedidas:	1.833.860,3	1.832.302,3	1.999.248,8	9,1	10,3
6311	Transferências correntes para administrações públicas	686.231,4	633.983,2	708.817,1	11,8	3,7
6312111	Transferências correntes para instituições sem fins lucrativos	1.138.663,2	1.189.239,6	1.281.297,3	7,7	6,6
6313	Transferências para o resto do mundo	8.965,7	9.079,5	9.134,4	0,6	0,0
632	Subsídios correntes concedidos	964.469,6	711.796,1	598.418,9	(15,9)	3,1
633	Prestações sociais	15.251.781,8	15.911.794,7	16.815.084,5	5,7	86,6
	Total	**18.050.111,7**	**18.455.893,1**	**19.412.752,2**	**5,2**	**100**

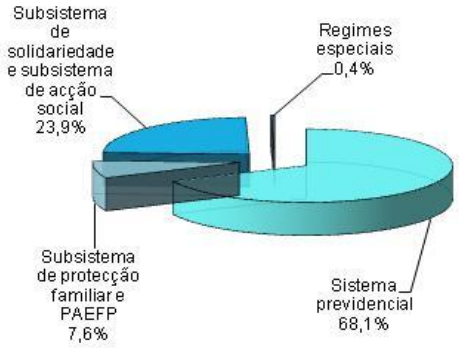
Fonte: IGFSS – Relatório da CSS de 2008

No quadro anterior destaca-se o comportamento na conta *Prestações sociais*, com um crescimento de 5,7% face a 2007, cujo peso relativo é de 86,6%. Imputando o valor destes encargos, em 2008, por

[1] Relatório de Auditoria n.º 25/2008 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.

[2] De acordo com as notas explicativas do POCISSSS na conta *76 – Outros proveitos e ganhos operacionais "(...) registam-se os proveitos, alheios ao valor acrescentado, das actividades que não sejam próprias dos objectivos principais da entidade"*.

Sistemas e Subsistemas, verifica-se que o sistema previdencial absorve a parcela mais significativa, na ordem dos 68,1%, conforme o gráfico seguinte:



A desagregação por tipo de prestação encontra-se desenvolvida no ponto 12.3.1.2 – Execução orçamental da despesa. Nos pontos 12.7 – Pensões e 12.8 – O Emprego e a Formação Profissional na CSS e no contexto do Sistema realizam-se análises mais desenvolvidas sobres as prestações sociais mais significativas em termos de volume financeiro.

B) Custos com pessoal

Da análise do Quadro XII.84, constata-se que a conta *Custos com pessoal* tem apresentado uma diminuição progressiva, ao longo do triénio 2006/2008. Em 2008, o valor respeitante às componentes que integram estes custos ascende a € 352.873,8 milhares.

A distribuição dos custos com pessoal, segundo a sua natureza, evidencia que, em 2008, 84,3% correspondem a remunerações do pessoal, logo seguidos dos correspondentes encargos sobre remunerações (11,9%), conforme se indica:

Quadro XII.84 – SS – Custos com pessoal

(em milhares de euros)

Custos com pessoal por natureza	2006	2007	2008	Δ % 2008/07	Peso % 2008
Remunerações dos órgãos directivos	5.046,6	2.043,7	1.807,1	(11,6)	0,5
Remunerações do pessoal	301.008,0	295.520,3	297.544,8	0,7	84,3
Pensões	1.031,7	970,4	1.305,3	34,5	0,4
Prémios para pensões	2,6	2,8	4,5	60,7	0,0
Encargos sobre remunerações	39.385,1	42.419,5	41.906,4	(1,2)	11,9
Seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais	89,3	125,1	96,7	(22,7)	0,0
Encargos sociais voluntários	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros custos com o pessoal	13.568,8	12.170,2	10.209,0	(16,1)	2,9
Total	**360.132,3**	**353.252,0**	**352.873,8**	**(0,1)**	**100**

Fonte: Relatório da CSS de 2008

Em 2008, os *Outros custos com o pessoal*, que totalizaram € 10.209,0 milhares, 84,0% respeitam a despesas de saúde, e apenas 0,7% à comparticipação dos encargos de administração da ADSE, sendo a parte restante, 15,3%, referente à formação profissional – monitoragem, acidentes de serviço, doenças profissionais e outros.

Da análise ao universo das instituições, constata-se que o ISS consome 80,9% do total dos custos com pessoal e o IGFSS 3,8%, cabendo à RAM uma expressão financeira de € 25.878,2 milhares (7,3%).

(em milhares de euros)

Custos com pessoal por instituição	2006	2007	2008	Peso % 2008
ISS	296.617,7	286.996,0	285.596,0	80,9
IGFSS	11.287,9	12.763,3	13.340,3	3,8
II	8.802,3	8.937,6	9.097,8	2,6
IGFCSS	1.294,3	1.200,0	1.217,9	0,3
DAISS	2.309,3	2.209,8	1.956,5	0,6
CNPRP	2.566,8	2.453,0	2.393,8	0,7
RAA	11.342,5	11.657,8	11.666,6	3,3
RAM	24.116,5	25.236,0	25.878,2	7,3
Outras instituições	1.895,0	1.798,5	1.726,7	0,5
Total	**360.132,3**	**353.252,0**	**352.873,8**	**100**

Fonte: Relatório da CSS de 2008

Considerando que a variável mais importante em causa é o número de efectivos, o quadro seguinte evidencia a sua distribuição e variação, no quinquénio, por grupo profissional.

(n.º de efectivos)

Grupos Profissionais	2004	2005	2006	2007	2008	Peso % 2008	Δ % 2008/04
Pessoal Dirigente	1.201	1.152	1.124	1.169	1.163	7,3	(3,2)
Técnicos Superiores/Técnico e Técnico Profissional	5.553	5.480	5.237	5.082	5.034	31,5	(9,3)
Administrativo	7.895	7.555	7.012	6.572	6.242	39,1	(20,9)
Auxiliar/Operário e Outros	4.565	4.378	4.076	3.706	3.526	22,1	(22,8)
Total	**19.214**	**18.565**	**17.449**	**16.529**	**15.965**	**100**	**(16,9)**
Variação em %		**(3,4)**	**(6,0)**	**(5,3)**	**(3,4)**		

Fonte: Relatório da CSS de 2008

O universo de efectivos das instituições da SS tem apresentado uma tendência decrescente desde 2004, reflectida na redução de 16,9% no quinquénio, sendo os grupos de pessoal administrativo e auxiliar/operário os que apresentam maiores reduções.

C) Fornecimentos e serviços externos

Em 31 de Dezembro de 2008, a conta *62 – Fornecimentos e serviços externos* totalizou € 117.385,9 milhares[1] despendidos pelo conjunto das instituições, quer por serviços prestados ao Sector Segurança Social quer por fornecimentos destinados ao consumo, o que representa um acréscimo de 5,2% (€ 5.786,80 milhares em valor absoluto), relativamente ao ano anterior. No conjunto destas despesas, salientam-se os serviços prestados pela banca e outras entidades, relativamente aos quais onde se verificou o acréscimo mais significativo em valor absoluto (€ 2.350,9 milhares), correspondendo a 23,3% em termos relativos[2]. No entanto, esta sub-conta apenas representou 10,6% do total dos custos com *Fornecimentos e serviços externos*.

D) Subsídios correntes concedidos

Em 2006, no âmbito da auditoria financeira ao Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social (DAISS)[3], foram identificados os apoios financeiros atribuídos aos Centros de Cultura e Desporto, e, em sede de Parecer sobre a CGE de 2006[4], o TC emitiu a Recomendação 83 – PCGE/2006 seguinte: *"Dado que a prática administrativa reiterada quanto à concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto carece de adequada lei que a autorize, o Tribunal recomenda ao Governo a solução mais adequada para o efeito"*.

No Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, que estabeleceu as disposições necessárias à execução do OE para 2008, foi expressamente previsto no n.º 2, do artigo 54.º, que *"as transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social são autorizadas por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social"*. Todavia, apesar desta solução aparentemente parecer destinar-se a criar uma solução, o TC, em sede de Parecer sobre a CGE/2007, sublinhou que esta situação, a manter-se, necessita de ser harmonizada ao nível do Sector Público Administrativo, formulando a Recomendação 67 – PCGE/2007 que reitera a *"recomendação constante do Parecer anterior sublinhando a necessidade de*

[1] Por lapso nesta sede, no Parecer sobre a CGE de 2007 (pág. XII.185), foi mencionada o valor de € 11.599,1 milhares em lugar de € 111.599,1 milhares.
[2] Crf. Relatório da CSS de 2008, pág. 559.
[3] Relatório n.º 24/2007 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.
[4] Cfr. Parecer sobre a CGE de 2006, Volume II, pág. 208 e 209.

criação de legislação adequada para a concessão dos apoios aos Centros de Cultura e Desporto, tendo em conta a harmonização de regras ao nível do sector público administrativo, ou, na sua ausência, a cessação destes apoios".

Até à presente data, não foi publicada legislação que acolha esta última recomendação, mantendo-se, no decurso da execução orçamental de 2008., a vigência da norma[1] supra referida, pelo que se mantém a posição anteriormente assumida pelo Tribunal sobre esta matéria.

O quadro seguinte mostra os custos incorridos pelas instituições e pagos em 2008 com os Centros de Cultura e Desporto:

(em euros)

Instituições		Comparticipação por refeição (6321620000)	Subsídio anual trab. abrang (6321610000)	Subs. actividade (6321630000)	Total global
IGFSS	1001	219.158,28	16.840,88	196.975,00	432.974,16
ISS	2001 a 2060	1.611.002,46	479.643,36	6.987,35	2.097.633,17
II	3001	71.519,80	7.030,76	0,00	78.550,56
DAISS	3003	25.473,19	0,00	0,00	25.473,19
CNPRP	3004	0,00	0,00	4.000,20	4.000,20
CAFEB	3005	0,00	0,0	2.488,30	2.488,30
CPEPAL	3007	2.435,07	245,98	0,00	2.681,05
CPPTLP	3009	6.482,53	1.160,00	0,00	7.642,53
RAM	3011	0,00	27.124,41	0,00	27.124,41
	4010	0,00	456,29	0,00	456,29
	4011	0,00	6.257,04	37.572,40	43.829,44
	4012	12.401,74	5.062,20	44.023,96	61.487,90
RAA	4013	3.161,98	2.991,06	0,00	6.153,04
	4014	2.941,42	1.089,96	0,00	4.031,38
	4020	493,44	407,81	2.448,13	3.349,38
	4030	326,13	4.211,66	0,00	4.537,79
Total Geral		**1.955.396,04**	**552.521,41**	**294.495,34**	**2.802.412,79**

Fonte: Ofício do IGFSS n.º 13628, de 31/08/2009

E) Provisões do exercício

A conta *67 – Provisões do exercício* regista a constituição e/ou reforço de provisões sobre dívidas de terceiros de cobrança duvidosa, que, em 2008, ascenderam a € 1.236.140,4 milhares. De acordo com a nota 33 do Anexo às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, a RAM não apurou a dívida de *contribuintes de cobrança duvidosa "Por inconsistência dos valores que foram apurados pelos sistemas de informação (...)"*, não constituindo, assim, provisões para aquelas dívidas, pelo que não cumpriu, por este motivo, o princípio da prudência consagrado no POCISSSS.

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução das provisões do exercício, no triénio 2006/2008:

[1] N.º 2 do artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

(em milhares de euros)

Provisões do exercício	2006	2007	2008	Peso % 2008	Variação % 2008/07
Dívidas de contribuintes - Cobranças em litígio	0,0	1.201.170,0	1.083.447,9	87,6	(9,8)
Dívidas de clientes	12,8	10,6	2,7	0,0	(74,5)
Dívidas de utentes	949,0	71,0	189,6	0,0	167,0
Dívidas de beneficiários	69.597,9	91.002,0	80.031,7	6,5	(12,1)
Dívidas por garantia salarial	40.813,5	52.988,1	70.476,0	5,7	33,0
Dívidas por prestação de alimentos a menores	1.155,4	26.236,4	1.850,4	0,1	(92,9)
Outras dívidas de terceiros	980,7	740,0	141,0	0,0	(80,9)
Outras	48,4	0,0	1,3	0,0	100,0
Total de provisões para cobranças duvidosas	**113.557,7**	**1.372.218,1**	**1.236.140,6**	**100**	**(9,9)**

Fonte. Relatório da CSS de 2008

À semelhança do ano anterior as provisões sobre dívidas de cobrança duvidosa recaíram em 87,6% sobre dívidas de contribuintes em litígio, no montante de € 1.083.447,9 milhares. Este procedimento foi iniciado no ano económico de 2007 para dar cumprimento à Recomendação 92 – PCGE/2006 do TC.

F) Amortizações do exercício

Em 2008, os custos relativos às amortizações constituídas e/ou reforçadas no exercício totalizaram € 19.515,8 milhares, valor que, comparativamente com o período homólogo anterior, regista um decréscimo de 11,2%. Desse total, cerca de 99,8% recaem sobre imobilizado corpóreo no valor de € 19.484,9 milhares, com destaque para o "Equipamento básico" (€ 14.640,4 milhares), relativamente ao qual o II detém cerca de 75,9% (€ 11.117,2 milhares). Este Instituto é, em termos globais, o que regista o valor mais significativo ao nível das amortizações do exercício de todas as instituições, 57,2% (€ 11.167,1 milhares), dado que praticamente todo o equipamento informático utilizado pela SS se encontra relevado nas demonstrações financeiras do II.

A evolução desta informação e a sua desagregação por instituições integra a análise das contas da classe patrimonial de Imobilizações corpóreas (veja-se ponto 12.4.2.1.1).

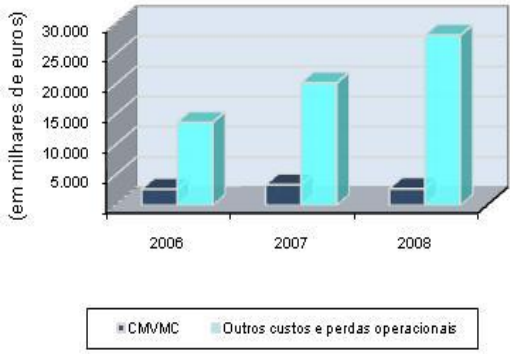
G) Outros custos e perdas operacionais

No quadro infra apresenta-se a evolução dos custos e perdas no triénio 2006/2008. A conta *Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas*, dada a actividade das instituições do perímetro, não tem expressão financeira relevante e a conta *Outros custos e perdas operacionais* apresenta um acréscimo de 39%, no período 2007/2008.

(em milhares de euros)

Outros custos e perdas operacionais	2006	2007	2008	Δ % 2008/07
CMVMC	2.681,9	3.385,0	2.771,7	(18,1)
Outros cust.e perd. operacionais	13.709,5	20.236,5	28.122,4	39,0
Total	**16.391,4**	**23.621,5**	**30.894,1**	**30,8**

Fonte: Relatório das CSS de 2006 a 2008



Para este acréscimo verificado em 2008 muito contribuiu o contributo do IGFSS, sendo que o valor é, maioritariamente, relativo a impostos e taxas.

12.4.3.2 – Resultados financeiros

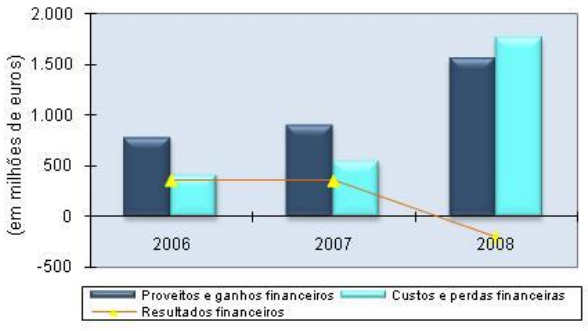
O apuramento dos resultados financeiros decorre do cômputo das operações realizadas no âmbito da actividade de investimento e capitalização dos activos do Sistema.

Em 2008, os resultados financeiros apurados foram negativos de € (-) 194,2 milhões, isto é, (-) 153,8% quando comparados com o período homólogo de 2007, sendo que para este resultado concorreu de uma forma muito significativa o resultado financeiro negativo do IGFCSS de € (-) 309,4 milhões (veja-se ponto 12.9 – Património financeiro).

Quadro XII.85 – SS – Demonstração dos resultados financeiros

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Proveitos e ganhos financeiros	782,5	911,1	1.567,3
Custos e perdas financeiras	417,9	550,3	1.761,5
Resultados financeiros	**364,6**	**360,8**	**(194,2)**
Variação 2008/07			**(153,8)%**



Para o cálculo dos resultados em análise contribuíram os proveitos e ganhos financeiros e os custos e perdas financeiros que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro XII.86 – SS – Evolução dos Custos e perdas financeiros e dos Proveitos e ganhos financeiros

(em milhares de euros)

Custos e perdas	2006	2007	2008	Proveitos e ganhos	2006	2007	2008
681 – Juros suportados	8,0	134,4	86,8	781 – Juros obtidos	251.142,5	314.558,5	379.429,2
683 – Amortizações de investim. em imóveis	510,2	539,4	612,5	782 – Ganhos em emp. filiais e associadas	94,2	100,2	101,1
684 – Provisões para aplic. financeiras	1.230,1	1.568,3	3.064,2	783 – Rendimentos de imóveis	5.961,2	3.589,5	3.596,0
685 – Diferenças de câmbio desfavoráveis	91.173,2	123.374,0	264.070,6	784 – Rendimentos de particip. de capital	19.172,2	20.261,5	29.984,0
687 – Perdas na alien. de aplic. de tesour.	22.924,0	24.524,6	75.861,8	785 – Diferenças de câmbio favoráveis	32.300,5	79.250,6	288.493,5
688 – Outros custos e perdas financeiras	302.073,1	400.112,4	1.417.877,2	787 – Ganhos na alien.de aplic. de tesour.	74.815,1	78.149,5	113.346,5
Resultados financeiros	364.610,4	360.815,8	(194.240,8)	788 – Outros proveitos e ganhos financeiros	399.043,3	415.159,1	752.382,0
	782.529,0	**911.068,9**	**1.567.332,3**		**782.529,0**	**911.068,9**	**1.567.332,3**

Fonte: Relatório das CSS de 2006 a 2008

Face à importância do IGFCSS[1] para o apuramento dos resultados financeiros, que decorre do seu objectivo principal de gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros sistemas, que, em 2008, tinha sob a sua gestão o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e o Fundo dos Certificados de Reforma (FCR), considera-se pertinente, a sua individualização face à conta consolidada, conforme Quadro XII.87.

Quadro XII.87 – SS – Contribuição do IGFCSS para os Resultados financeiros em 2008

(em milhares de euros)

Custos e perdas	CSS consolidada	IGFCSS	Proveitos e ganhos	CSS consolidada	IGFCSS
681 - Juros suportados	86,8	0,0	781 - Juros obtidos	379.429,2	262.107,8
683 - Amortizações de investimento em imóveis	612,5	0,0	782 - Ganhos em empresas filiais e associadas	101,1	0,0
684 - Provisões p/ aplicações financeiras	3.064,2	0,0	783 - Rendimentos de imóveis	3.596,0	2.112,8
685 - Diferenças de câmbio desfavoráveis	264.070,6	264.069,4	784 - Rendimentos de participações de capital	29.984,0	29.984,0
687 - Perdas em alienação de aplicações de tesouraria	75.861,8	75.861,8	785 - Diferenças de câmbio favoráveis	288.493,4	288.493,4
688 - Outros custos e perdas financeiras	1.417.877,2	1.417.759,4	787 - Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria	113.346,5	113.346,5
			788 - Outros proveitos e ganhos financeiros	752.382,1	752.294,8
Resultados financeiros	**(194.240,8)**	**(309.351,3)**		**1.567.332,3**	**1.448.339,3**
	1.567.332,3	**1.448.339,3**			

Fonte: CSS de 2008 e DF do IGFCSS

Cerca de 92,4% dos proveitos e ganhos financeiros e 99,8% dos custos e perdas financeiras são provenientes da gestão do FEFSS efectuada pelo IGFCSS. Os rendimentos de participações em capital, e os ganhos e perdas na alienação de aplicações de tesouraria e as diferenças de câmbio favoráveis são totalmente oriundos daquele Fundo. Também as diferenças de câmbio desfavoráveis, os outros proveitos e ganhos financeiros, e os outros custos e perdas financeiras assumem um lugar de

[1] Foram também atribuídas responsabilidades a este Instituto, no âmbito de gestor do Fundo dos Antigos Combatentes (FAC). No entanto, o IGFCSS não chegou a iniciar essas funções dado que o referido Fundo não foi dotado de meios financeiros, tendo sido revogada a Portaria n.º 1307/2004, de 13 de Outubro (Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro), que atribuía a gestão do FAC àquele Instituto.

destaque no IGFCSS (FEFSS) com quase 100% dos montantes, apresentando-se no quadro seguinte o respectivo detalhe:

Quadro XII.88 – SS – Outros proveitos e ganhos financeiros e Outros custos e perdas financeiras do IGFCSS

(em milhares de euros)

Custos e Perdas		Proveitos e ganhos	
Serviços bancários	2.255,3	Distribuição de rendimentos de fundos de investimento	8.875,2
Perdas potenciais em instrumentos financeiros	335.767,0	Ganhos potenciais em instrumentos financeiros	(120.545,2)
Perdas em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira	1.079.737,1	Ganhos em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira	863.964,8
Total	**1.417.759,4**	**Resultado**	**665.464,6**
		Total	**1.417.759,4**

Fonte: Relatório e Contas de 2008 do IGFCSS

Tal como já foi referido, o FEFSS utiliza na valorização dos seus activos o critério do justo valor utilizando contas de proveitos e custos financeiros especificas para proceder ao registo dos ganhos e perdas potenciais ocorridos nos activos financeiros.

Conforme se observa do Quadro XII.88, os ganhos potenciais em instrumentos financeiros apresentam um saldo contra natura. Esta situação decorre do facto de o IGFCSS registar, como proveito as mais-valias potenciais que vão ocorrendo ao longo do ano[1], utilizando a conta *7885 – Ganhos potenciais*[2].

Todavia, no momento da alienação dos activos é efectuado um registo a débito desta mesma conta que corresponde ao valor da mais-valia potencial relevado numa subconta da conta onde se encontra registado o activo financeiro, que naquele momento fica saldada. Por outro lado, o valor da mais-valia realizada com a alienação do activo, que corresponde à diferença entre o valor de aquisição e o valor da venda, é registado na conta *787 – Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria*.

Também para os registos das menos valias potenciais e das menos valias realizadas se efectuam movimentos semelhantes, utilizando as correspondentes contas de custos *6885 – Perdas potenciais* e *687 – Perdas na alienação de aplicações de tesouraria*, respectivamente.

Sobre este procedimento, sublinha-se que, de acordo com o Normativo de Valorimetria a aplicar ao FEFSS, a alínea b) do n.º 8 do artigo 2.º – Contabilização estipula que *"(...) os ganhos e perdas resultantes da (...) alienação ou reembolso dos investimentos serão contabilizados nas respectivas contas de resultados, proveitos ou custos, respectivamente: (...) b) pela diferença entre o produto da venda e o valor pelo qual se encontram contabilizadas, isto é, pelo valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização (...)"*. Também a IAS 39, no seu ponto 55, estabelece que *"Um ganho ou uma perda proveniente de uma alteração de justo valor de um activo financeiro ou passivo financeiro que não faça parte de um relacionamento de cobertura (...) deve ser reconhecido como se segue: a) Um ganho ou perda resultante de um activo*

[1] Ao longo do ano, o valor registado corresponde à diferença entre o valor de mercado do dia e o valor contabilístico registado no dia anterior, sendo que a primeira valia potencial de um activo é calculada entre o preço de aquisição e o valor de mercado.

[2] O registo contabilístico das mais-valias potenciais apuradas é efectuado na conta *7885 – Outros proveitos e ganhos financeiros – Ganhos potenciais* (crédito), por contrapartida de uma subconta da conta *15 – Títulos negociáveis – Valias potenciais de preço na moeda do act*ivo ou da conta *18 – Outras operações de tesouraria - Valias potenciais de preço na moeda do activo*.

financeiro ou passivo financeiro classificado pelo justo valor através dos lucros ou prejuízos deve ser reconhecido nos lucros ou prejuízos".

Assim, o procedimento que tem sido referido deverá ser alterado em função do Normativo de Valorimetria, pois só dessa forma a correcção das Demonstrações financeiras será assegurada[1], podendo o FEFSS publicar no Anexo às Demonstrações financeiras o resultado do seu desempenho financeiro relativamente às valias realizadas em função do valor da alienação e do valor da aquisição, caso entenda necessário a divulgação dessa informação.

Sobre esta matéria, o Conselho Directivo do IGFCSS, em sede de contraditório, alega que discorda da afirmação de:

> *"(...) que o procedimento seguido pelo IGFCSS não respeita o normativo de valorimetria e coloca em causa a correcção das demonstrações financeiras (...)"* e aduz que *"(...) é efectuada a nível contabilístico uma distinção entre as valias potenciais e as valias realizadas. No momento da alienação é anulada a valia cambial acumulada e reconhecida a totalidade da valia como realizada. Trata-se, no entanto, de um procedimento que, mormente o empolamento das contas que provoca, não apresenta qualquer impacto nos resultados."*.

No entanto, acrescenta que:

> *"(...) esta é uma questão já anteriormente levantada pelos auditores externos do Instituto, pelo que o impacto da alteração na parametrização do software de gestão de activos, no sentido da alteração do actual procedimento, está em análise".*

Sobre o alegado, reafirma-se que a forma que tem sido adoptada pelo IGFCSS para contabilizar as valias não respeita o normativo de valorimetria, dado que os custos ou proveitos resultantes da alienação são contabilizados pela diferença entre o valor da venda e o valor da aquisição (sendo nesta altura as valias potenciais anuladas) e não entre o valor da venda e o valor contabilístico, isto é pelo valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização (justo valor), conforme refere aquele normativo[2]. Embora tal procedimento, não traga alterações em termos do resultado líquido apurado em cada exercício[3], não permite evidenciar as efectivas valias obtidas em cada exercício (realizadas e potenciais) de acordo com o critério do justo valor[4] e é potenciador da ocorrência de situações como a ocorrida no exercício económico de 2008[5].

---

[1] Salienta-se que o actual procedimento anula todas as valorizações realizadas até à data da alienação, incluindo as de anos anteriores, cujo resultado líquido já foi afectado pelos ganhos e perdas contabilizados até 31/12.

[2] A utilização do critério do justo valor implica que os activos estejam contabilizados de acordo com os efeitos da valorização efectuada, que no caso do IGFCSS é praticamente diária. Ora, isto significa que o valor da "valia contabilística realizada" será o valor correspondente à diferença entre o valor da alienação e o último valor contabilístico registado (valor de aquisição corrigido dos efeitos da valorização).

[3] O valor da valia realizada (diferença entre o valor de aquisição e o valor da alienação) deduzido do valor da valia potencial acumulada (do exercício e de exercícios anteriores) é igual ao valor da alienação deduzido do valor contabilístico (valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização).

[4] Por um lado, as valias contabilísticas realizadas no exercício correspondem a ganhos ou perdas obtidos desde a data da aquisição até à data da alienação não se tendo, sequer, em consideração o valor contabilístico dos títulos no exercício económico anterior, cujo resultado líquido já foi afectado pelas valias potenciais registadas nesse mesmo exercício. Por outro lado, as valias potenciais obtidas no exercício e relevadas nas demonstrações financeiras não correspondem ao seu efectivo valor, uma vez que se encontram deduzidas das valias potenciais acumuladas desde a data da aquisição até à data da alienação. É bem demonstrativo deste facto, o saldo negativo que a conta 7885 – Ganhos potencias apresenta no exercício económico de 2008.

[5] O saldo da conta *7885 – Outros proveitos e ganhos financeiros – Ganhos potenciais* apresenta um saldo devedor no montante de € 120.545,2 milhares. O saldo de uma conta de proveitos é por natureza credor.

O valor relevado em ganhos e perdas em contratos de futuros e operações *forward* sobre moeda estrangeira diz respeito apenas a contratos de futuros, dado que os *forward* são registados em contas de ordem, apenas sendo reflectido nos resultados os movimentos com as diferenças de câmbio favoráveis e desfavoráveis daqueles derivados financeiros, pelo que a informação publicada no Anexo às Demonstrações financeiras do FEFSS não se encontra completa.

O Conselho Directivo do IGCFSS, em sede de contraditório, não concordando com a observação efectuada, alega que:

> *"A informação relativa às responsabilidades com contratos de foward a 31/12/2008 figura, quer no anexo às demonstrações financeiras do FEFSS (pág. 36, ponto 8.2.39.2), quer no anexo às demonstrações financeiras do IGFCSS (pág. 79, ponto 8.2.39.2)".*

De referir que no quadro constante da nota 8.2.37 do Anexo às demonstrações financeiras do IGFCSS e do FEFSS a conta *788 – Outros proveitos e ganhos financeiros* inclui uma parcela designada *"Ganhos contratos futuros e operações de forward sobre moeda estrangeira"*, no montante de € 863.964.794,98, ora, de acordo com o balancete que integrou a prestação de contas ao Tribunal, este respeita exclusivamente a contratos de futuros, conforme se pode observar pela designação da conta: *7886 – Outros proveitos e ganhos financeiros – Ganhos contratos de futuros*, não englobando, pois, os valores referentes a *forward*. A mesma divergência pode registar-se para a correspondente parcela da conta *688 – Outros custos e perdas financeiras – Perdas contratos futuros e operações forward sobre moeda estrangeira*, no valor de € 1.079.737.079,41, dado que o valor relevado no balancete, também, se refere exclusivamente a contratos de futuros, de acordo com a conta *6886 – Outros custos e perdas financeiras – Perdas contratos futuros*. Os movimentos reflectidos na demonstração de resultados relativos a *forward* encontram-se incluídos naquele mesmo quadro nas contas *785 – Diferenças de câmbio favoráveis*[1], e *685 – Diferenças de Câmbio desfavoráveis*[2], de acordo com as contas constantes do balancete *7851217 – Diferenças de câmbio favoráveis – Diferenças de câmbio potenciais – Forward*, no valor de € 69.779.016,12, e *685217 - Diferenças de câmbio desfavoráveis – Diferenças de câmbio potenciais – Forward*, na quantia de € 2.387.874,42.

Para o apuramento dos Resultados financeiros contribuíram ainda:

- Proveitos com origem em:
  - *Juros obtidos*, no valor de € 379.429,2 milhares, dos quais 69,1% são provenientes da actividade do FEFSS;
  - *Ganhos em empresas filiais e associadas* no total de € 101,1 milhares, correspondente ao resultado líquido de exercício de 2008 da farmácia da "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência, apurado pelo método de equivalência patrimonial;
  - *Rendimentos de imóveis*, no montante de € 3.596,0 milhares, que correspondem aos proveitos auferidos em resultado do arrendamento de imóveis.
- Custos com origem em juros, suportados quase na totalidade pelo ISS.

[1] € 288.493.409,74.
[2] € 264.069.410,75.

12.4.3.3 – Resultados extraordinários

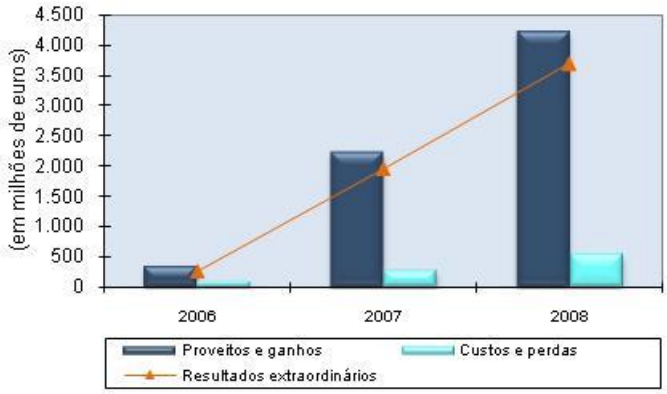
Os resultados extraordinários, em 2008, ascenderam a € 3.687,0 milhões, o que corresponde a um acréscimo de 88,8% relativamente a 2007 (aproximadamente mais € 1.734,0 milhões).

No quadro e gráfico seguintes, apresenta-se, de forma sintética, a evolução dos referidos resultados entre 2006 e 2008:

Quadro XII.89 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008
Proveitos e ganhos	332,3	2.224,3	4.215,2
Custos e perdas	74,0	271,3	528,2
Resultados extraordinários	**258,3**	**1.953,0**	**3.687,0**



Como já referido anteriormente no ponto 12.4.3.1. – Resultados operacionais, o excepcional crescimento destes resultados entre 2006 e 2007 teve origem num erro de parametrização da aplicação que contabiliza as contribuições, cuja alteração se veio a verificar apenas em 2009. Também, no que concerne à variação entre 2007 e 2008 o acréscimo verificado de 89,5% resulta da duplicação do valor de contribuições (em 2007 o valor registado foi de € 1.635.384,5 e, em 2008, foi de € 3.482.981,4).

A Demonstração de resultados extraordinários, como se indica no Quadro XII.90, apresenta as contas onde se reflectiram as operações que concorreram para o apuramento do resultado consolidado que representou, em 2008, 137,2% do total do resultado líquido do exercício da CSS (€ 2.687,8 milhões), percentagem influenciada pelos resultados operacionais e financeiros negativos de € 804,9 milhões, e € 194,2 milhões respectivamente.

Quadro XII.90 – SS – Evolução dos Custos e perdas e Proveitos e ganhos extraordinários

(em milhares de euros)

Custos e perdas	2006	2007	2008	Proveitos e ganhos	2006	2007	2008
691 - Transf. de capital concedidas	34.080,2	31.564,3	41.035,0	791 - Restituição de impostos	1,8	0,0	0,0
692 - Dívidas incobráveis	9.660,4	471,3	81.612,5	792 - Recuperação de dívidas	9,1	0,1	33,1
693 - Perdas em existências	75,6	112,0	139,8	793 - Ganhos em existências	58,6	73,2	25,4
694 - Perdas em imobilizações	247,4	2.556,7	752,5	794 - Ganhos em imobilizações	10.569,0	18.029,0	8.453,6
695 - Multas e penalidades	100,2	44,6	52,3	795 - Benefícios de penal. contratuais	68.925,5	134.512,8	148.990,5
696 - Aumentos de amort. e provisões	874,3	0,0	0,0	796 - Reduções de amort. e provisões	36.482,8	37.218,5	91.050,4
697 - Correcções rel. a anos anteriores	28.760,9	236.133,1	404.441,3	797 - Correcções rel. a exerc. anteriores	183.806,2	2.009.886,9	3.935.927,6
698 - Out. cust. e perdas extraordinárias	193,5	374,0	208,2	798 - Out. prov. e ganhos extraordinários	32.468,5	24.553,5	30.711,5
Resultados extraordinários	**258.329,0**	**1.953.018,0**	**3.686.950,5**		**332.321,5**	**2.224.274,0**	**4.215.192,1**
	332.321,5	**2.224.274,0**	**4.215.192,1**				

Fonte: Contas da Segurança Social

Assim, e face ao que antecede, a análise à estrutura global de proveitos extraordinários regista que o total das *Correcções relativas a exercícios anteriores* representou cerca de 93,4% do total de € 4.215,2 milhões, seguindo-se os proveitos por *Benefícios e penalidades contratuais* que ascenderam a cerca de € 149,0 milhões. Por outro lado, os custos extraordinários, que se referem, fundamentalmente também, a *Correcções relativas a anos anteriores* por parte das entidades consolidadas, totalizaram € 404,4 milhões, e as *Dívidas incobráveis*, ascenderam a € 81,6 milhões, resultando, assim, tais custos, maioritariamente, de actividades correntes não financeiras.

Sobre as componentes mais relevantes que integram os proveitos e ganhos extraordinários, observa-se o seguinte:

A) Correcções relativas a exercícios anteriores

O balanceamento das *correcções favoráveis ou desfavoráveis* totalizou € 3.531.486,3 milhares em 2008, destacam-se as *correcções relativas a exercícios anteriores favoráveis*, que ascenderam a € 3.935.927,6 milhares, tendo sofrido um incremento de 95,8% face a 2007. Estas correcções tiveram maior expressão no IGFSS (€ 3.757.626,5 milhares) e no ISS (€ 98.994,2 milhares), desagregando-se pela seguinte natureza:

(em milhares de euros)

Natureza	Valor	Peso %
Contribuições	3.482.981,4	88,5
Prestações sociais	95.690,7	2,4
Acções de formação profissional	12.703,7	0,3
Acção social	5.766,1	0,1
Vencimentos	210,2	0,0
Rendas	25,3	0,0
Outros proveitos extraordinários	338.550,2	8,6
Total	**3.935.927,6**	**100**

Fonte: Relatório da CSS de 2008

As correcções relativas a contribuições, no montante de € 3.482.981,4 milhares, representam 88,5% do total, e respeitam a contribuições de anos anteriores, entre as quais as contribuições declaradas em Janeiro de 2008, com referência a Dezembro de 2007, metodologia que já tinha sido adoptada no ano de 2007. De acordo com as notas explicativas do POCISSSS *"Esta conta regista as correcções favoráveis derivadas de erros ou omissões relacionadas com exercícios anteriores, que não sejam de grande significado nem sejam ajustamentos de estimativas inerentes ao processo contabilístico"*. Tal como já foi referido no Parecer anterior, não estamos perante uma situação que se enquadra na abrangência desta conta, uma vez que não se trata de um erro ou omissão, mas de um proveito regular que faz parte da actividade da SS e como tal deve ser contabilizado na conta criada para o efeito *723 – Contribuições para a Segurança Social*, contribuindo para os resultados operacionais e não para os resultados extraordinários. Perante a situação relatada, o TC, em sede de Parecer da CGE em 2007, formulou a Recomendação 78 – PCGE no sentido de que os *proveitos oriundos de contribuições e constantes de declarações, entregues dentro do prazo normal, sejam contabilizados nas contas adequadas de proveitos operacionais e não em contas de proveitos extraordinários*. O IGFSS, em nota 32 do Anexo das demonstrações financeiras, vem referir que se tratou de um erro de parametrização e que a situação já foi ultrapassada em 2009, dando, assim, acolhimento àquela recomendação.

Na parcela relativa a outros proveitos extraordinários encontra-se registado, na conta *797 – Correcções relativas a anos anteriores*, o montante de € 332.406,4 milhares, cerca de 98,2%. Este montante corresponde à diferença entre os créditos não elegíveis em termos contratuais (quebras) e os créditos substitutos de igual natureza, cuja cobrança foi considerada nula, no âmbito da operação de cessão de créditos da SS para efeitos de titularização[1]. Em 2008, e apesar do período de substituição já ter decorrido[2], o IGFSS procedeu aos registos contabilísticos com vista a corrigir os movimentos efectuados no ano anterior[3], dado que o valor então objecto de contabilização ficou aquém do montante correspondente aos créditos substituídos/substitutos[4]. Não tendo o IGFSS procedido anualmente à contabilização destes valores de acordo com o preconizado na Circular Normativa n.º 11/CD/2004, e tomando em consideração por um lado, tratar-se de factos relativos a anos anteriores, que deixaram de ser frequentes, dado que o período de substituição já terminou, e, por outro, factos de valor materialmente relevante, a conta mais adequada ao movimento seria a conta *59 – Resultados transitados*[5].

As *Correcções relativas a anos anteriores desfavoráveis*, ascenderam a € 404.441,3 milhares, o que corresponde a um acréscimo de 71,3%, relativamente a 2007 e representam 76,6% do total dos custos e perdas extraordinários. Estas correcções assumem valores mais significativos no IGFSS (€ 390.839,1 milhares), no ISS (€ 12.012,5 milhares) e no CNPRP (€ 1.459,3 milhares). O quadro seguinte sintetiza, para 2008, a natureza destes valores:

(em milhares de euros)

Natureza	Valor	Peso %
Regularizações	11.727,1	2,9
Restituições	298,2	0,1
Anulações	3.820,7	0,9
Contribuições	55.943,0	13,8
Encargos sobre remunerações	0,0	0,0
Remunerações dos órgãos directivos e pessoal	7,0	0,0
Outros custos extraordinários	332.645,2	82,2
Total	**404.441,3**	**100**

Fonte: Relatório da CSS de 2008

[1] A eliminação de créditos do *portfolio* é consequência de se encontrar legal e contratualmente prevista a substituição dos créditos para os quais seja apurado um facto anterior à data da separação (30/09/2003), que confira à dívida inexistência ou inexigibilidade, para efeitos da cessão. Desde a data referida à data do reporte do 10.º relatório semi-anual ao cessionário (28/02/2009), foram substituídos créditos no montante de € 554.898,8 milhares.

[2] Com efeito, o termo daquele período ocorreu em 20 de Junho de 2007.

[3] Relembre-se, a este propósito, que o IGFSS só, em 2007, procedeu à contabilização destas operações com reporte aos anos anteriores.

[4] Por aplicação da Circular Normativa n.º 11/CD/2004, de 7 de Abril, aquando da substituição dos créditos, reconhecidos pelas partes como não devendo integrar a operação de cessão de créditos, por outros créditos detidos, sobre contribuintes, de igual natureza e montante: a) Pelo reconhecimento da nulidade dos créditos cedidos: débito da conta *21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa*, a crédito da conta *79788 – Correcções relativas a exercícios anteriores – Outros*; b) Pelo reconhecimento da incobrabilidade daqueles créditos sobre contribuintes de cobrança duvidosa: débito da conta *6922 – Dívidas incobráveis de contribuintes*, a crédito da conta *21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa*.

[5] A Directriz contabilística n.º 8, de 12 de Novembro, vem clarificar a expressão "Regularizações não frequentes e de grande significado" relativamente à conta *59 – Resultados Transitados*.

Do quadro supra constata-se que a parcela mais relevante se encontra numa conta residual "*Outros*" com € 332.645,2 milhares, representando 82,2% do total. Neste valor, tal como referido atrás, inclui-se o montante de € 332.406,4 milhares, correspondendo à diferença entre as quebras e os créditos substitutos, de igual natureza, cuja cobrança foi considerada nula, no âmbito da operação de cessão de créditos da SS para efeitos de titularização, cuja contabilização se reflectiu na conta *697 – Correcções relativas a anos anteriores*[1]. Sobre esta matéria dá-se por reproduzido o anteriormente referido sobre a conta *797 – Correcções relativas a anos anteriores*.

A segunda parcela mais significativa respeita a "*Contribuições*" e regista um valor de € 55.943,0 milhares, respeitando a regularizações referentes a movimentos incorrectos de registo de contribuições de anos anteriores, cobradas pelo Sector Bancário em contas não protocoladas[2].

B) Benefícios de penalidades contratuais

No ano em análise foram obtidos Benefícios de penalidades contratuais que ascenderam a € 148.990,5 milhares, traduzindo-se num acréscimo de 10,8% face ao período homólogo anterior. O IGFSS contribuiu com um saldo credor de € 157.236,4 milhares, representando 99,8% de juros de mora de contribuições, resultado da sua actividade na recuperação de dívidas e do combate à fraude e evasão contributiva, enquanto as instituições de segurança social das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores apresentaram um saldo devedor, no valor de € 601,3 milhares e de € 7.669,9 milhares, respectivamente. Este saldo devedor é justificado pelas referidas instituições das Regiões Autónomas[3] com a anulação de juros de mora de contribuições no sistema, em consequência de erro de cálculo desses mesmos juros.

C) Transferências de capital concedidas

As *Transferências de capital concedidas*, no valor de € 41.035,0 milhares, constituem despesa do OSS e consistem na entrega de fundos para financiamento de equipamentos sociais. Em 2008, representam apenas 7,8% do total dos custos e perdas extraordinários e respeitaram, fundamentalmente, ao financiamento de Instituições Sem Fins Lucrativos.

D) Ganhos e perdas em imobilizações

De acordo com o POCISSSS, as contas de *Perdas e ganhos em imobilizações* registam as operações relativas à alienação, abate ou sinistro de imobilizações, indemnizações, ou pelo valor atribuído à saída dos bens pelas amortizações respectivas. O balanceamento desta componente contribuiu positivamente em € 7.701,1 milhares para o total dos resultados extraordinários apurados em 2008, apresentando-se o seu detalhe, por instituição:

[1] Por aplicação da Circular Normativa n.º 11/CD/2004, de 7 de Abril, aquando da cedência de novos créditos de igual natureza, em substituição dos créditos cuja cedência foi considerada nula: débito da conta *6978 – Correcções relativas a exercício anteriores – Outros*, por crédito da conta *212 – Contribuintes c/c*.

[2] Existem contas na SS em que foram celebrados acordos com os bancos para recebimento de contribuições. Estes movimentos por vezes são sujeitos a correcções.

[3] Ofício da CSSM, dirigido ao IGFSS, n.º 31776, de 8/6/2009, e e-mail CGFSS da Região Autónoma dos Açores dirigido ao IGFSS, de 2/6/2009.

(em euros)

Instituições	Perdas em imobilizações	Ganhos em imobilizações
IGFSS	28.446,05	8.437.545,01
ISS	284.790,04	3.831,61
II	138.413,22	0,00
Cimentos	1.324,19	0,00
RAM	41.894,73	9.917,21
RAA	257.620,59	2.250,00
Total	**752.488,82**	**8.453.543,83**

Balanceamento	**7.701.055,01**

Em 2008, os ganhos obtidos em imobilizações ascendem a cerca de € 8.453,5 milhares, evidenciando um decréscimo de (-) 53,1% relativamente a 2007. O IGFSS é a entidade com competência para a alienação destes bens pelo que se evidencia o resultado das vendas (mais-valias) de habitações de renda social, renda livre e outros imóveis totalizou € 8.437,5 milhares[1]. O valor dos abates por cedência, devido à transferência para as autarquias locais, registado pelo seu valor contabilístico, pelo IGFSS, totalizou € 26.861,74, quando, em 2007, tinha registado o valor de € 99.846,77. Sobre o registo contabilístico destas cedências veja-se o referido no ponto 12.4.2.1.1 – Imobilizado.

E) Dívidas incobráveis

As dívidas incobráveis atingiram, em 2008, o montante de € 81.612,5 milhares evidenciando um elevado crescimento, relativamente ao período homólogo anterior, na ordem dos 17.216,5%. Em 2007, tais dívidas atingiram o valor de € 471,3 milhares. Este extraordinário aumento deve-se essencialmente à contabilização pelo IGFSS de dívidas incobráveis de contribuições, no valor de € 81.499,2 milhares, evento que ocorreu pela primeira vez. Salienta-se que não foi possível verificar se para este valor concorreram créditos que foram substituídos na operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, uma vez que nem o IGFSS nem o II dispunham do ficheiro identificativo dos processos cujas dívidas foram consideradas prescritas[2]. Assim, não foi possível verificar se a Circular Normativa n.º 11/CD/2004 foi integralmente cumprida, caso os créditos substituídos já se encontrassem prescritos[3].

[1] Este montante foi integralmente transferido para o IGFCSS, revertendo para o FEFSS, nos termos do n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

[2] Sobre esta matéria ver também ponto 12.4.2.1.2.1 deste anteprojecto de Parecer (Balanço – Terceiros).

[3] Por aplicação da Circular Normativa n.º 11/CD/2004, de 7 de Abril, aquando da substituição dos créditos, reconhecidos pelas partes como não devendo integrar a operação de cessão de créditos, por outros créditos detidos, sobre contribuintes, de igual natureza e montante: a) Pelo reconhecimento da nulidade dos créditos cedidos: débito da conta *21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa*, a crédito da conta *79788 – Correcções relativas a exercícios anteriores – Outros*; b) Pelo reconhecimento da incobrabilidade daqueles créditos sobre contribuintes de cobrança duvidosa: débito da conta *6922 – Dívidas incobráveis de contribuintes*, a crédito da conta *21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa*.

12.4.3.4 – Resultado líquido do exercício (RLE)

O quadro e gráfico seguintes, evidenciam a evolução do Resultado líquido do exercício para o período de 2004 a 2008:

Quadro XII.91 – SS – Evolução do RLE no período 2004/2008

(em milhões de euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	Δ % 2008/07
Resultados operacionais	57,8	125,2	1.151,3	(842,6)	(804,9)	4,5
Resultados financeiros	347,4	419,4	364,6	360,8	(194,2)	(153,8)
Resultados extraordinários	271,2	282,6	258,3	1.953,0	3.687,0	88,8
Resultados correntes	405,2	544,7	1.515,9	(481,7)	(999,2)	(107,4)
Resultado líquido do exercício	**676,4**	**827,3**	**1.774,2**	**1.471,3**	**2.687,8**	**82,7**



À excepção do ano de 2007, o Resultado líquido do exercício ao longo do quinquénio tem tido uma evolução ascendente, apresentando em 2008 uma variação de 82,7% em relação ao ano anterior. A constituição do resultado líquido e a sua evolução, no período 2008/2004, pode ser explicado, essencialmente, pelas seguintes componentes:

- Os resultados extraordinários apresentam um crescimento de 88,8%, em 2008, relativamente ao período homólogo, originado em grande parte pela contabilização das contribuições declaradas em Janeiro de 2008 referentes às remunerações de Dezembro de 2007;
- Os resultados operacionais registam um crescimento acelerado no triénio 2004/2006, tendência que se inverteu em 2007 e 2008, contribuindo negativamente para o resultado líquido do ano. No entanto, a leitura desta tendência deve ter em consideração o anteriormente referido, uma vez que neste dois anos apenas foram contabilizados onze meses de contribuições;
- Os resultados financeiros apresentaram uma linha de estabilidade ao longo do quadriénio 2004/2007. Ao invés, em 2008, regista-se um resultado negativo de € 194,2 milhões, reflexo sobretudo da crise financeira internacional.

12.5 –Principais observações aos sistemas de informação e controlo relativos à arrecadação de contribuições e quotizações

Na prossecução do objectivo de concretização da tesouraria única da Segurança Social que dá corpo ao princípio consignado na lei de enquadramento orçamental e na lei orgânica do IGFSS, IP, aprovadas pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto[1], e pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio[2], respectivamente, os actuais canais de cobrança asseguram já a centralização dos recebimentos, em contas do IGFSS, no que concerne aos valores relativos a contribuições e quotizações, qualquer que

[1] Republicada pelo artigo 4.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[2] Nos termos do artigo 45.º, n.º 4, e artigo 3.º, n.º 5, alínea b), respectivamente.

seja o canal utilizado – banca, CTT, Multibanco, Tesourarias do Sistema de Segurança Social[1], cartas-cheques dos tribunais, etc.

Em 2008, apesar da contabilização dos proveitos ter sido efectuada através de processos automáticos a partir dos dados ('valores reais') residentes no sistema GC[2], que passam para o SIF através da *'staging area'* mediante a execução regular de operações de extracção de dados, mantêm-se os problemas ao nível das datas consideradas para integração em GC e SIF, com consequência também ao nível da conta-corrente, bem como a inexistência de canais para o registo automático de alguns tipos de cobrança[3].

Com efeito, neste âmbito, é de sublinhar o seguinte:

A) Em matéria de Acompanhamento dos Protocolos, o IGFSS no seu Relatório e Contas de 2008, refere que:

- Problemas com a integração em SIF de ficheiros de cobrança
  - A integração, no SIF, da informação constante dos extractos bancários, via Plataforma de Integração[4], não era ainda efectuada correctamente dada a informação transferida, do sistema GC para o SIF, não integrar todos os dados necessários à efectivação daquela operação. Em 2008, a lógica da extracção de movimentos manteve-se, ou seja, estes registos são transportados de forma fraccionada de GC para o SIF através de operações de extracção regulares, com passagem pela *'staging area'*, desta forma inviabilizando o controlo dos movimentos através da reconciliação bancária.
- Datas dos ficheiros de créditos integrados em GC e ao nível da interface com o SIF
  - Até ao segundo quadrimestre de 2008, mantiveram-se as anomalias ao nível das datas de movimento e data-valor que estavam a ser consideradas em GC e SIF, compreendendo os ficheiros de movimentos cobrados através do Protocolo com os Bancos bem como através de Multibanco e CTT; em Setembro de 2008, foram dados por concluídos e correctos os testes que davam como corrigidas as datas de movimento e data-valor, validando a sua entrada em produtivo.
- Operacionalização da reconciliação bancária, em face dos critérios adoptados pelo II em 2007 para integração em GC e aglutinação em SIF
  - Em Abril de 2008 foi disponibilizada pelo II a transacção ZAREGA-PA, para aglutinação em SIF dos documentos de cobrança de contribuições – documentos 61 por data efectiva, a fim de agilizar o processo de reconciliação bancária dos movimentos, gerando um único documento SIF pelo valor do total dos documentos seleccionados. Contudo este

[1] Refira-se que a centralização das cobranças referentes a receitas do ISS registadas na aplicação GT, iniciada em Novembro de 2007, permitiu um significativo aumento da arrecadação de cobranças nas contas bancárias do IGFSS. O montante destas cobranças ascendeu, em 2008, a € 45.588.357,99, representando 6% do total das cobranças registadas na aplicação GT.

[2] O sistema GC foi implementado relativamente a trabalhadores independentes (TI) e entidades empregadoras (EE), em 2006 e 2007, respectivamente. Segundo o Relatório do IGFSS, em 2008, mais de 90% dos processos encontravam-se em produtivo.

[3] Cfr. Relatório e Contas de 2008 do IGFSS.

[4] O IGFSS, depois de efectuadas as validações, disponibiliza, via FTP, ao II, IP, os ficheiros recebidos das Instituições Financeiras para posterior integração, consoante a sua natureza, em GC, SIF e SEF; no caso vertente os ficheiros de movimentos (extractos bancários) devem ser integrados em SIF com vista à reconciliação bancária.

procedimento não garante, no entender do IGFSS, a reconciliação completa de todos os movimentos cobrados, uma vez que está dependente da conclusão de todas as extracções para cada um dos dias, ou até de existirem movimentos em clarificação por integrar em SIF.

Sobre os aspectos supra referidos, o Conselho Directivo do II, em sede de contraditório, alega que:

> *"Relativamente aos problemas mencionados com a integração em SIF dos ficheiros de cobrança, designadamente na informação proveniente dos extractos bancários, importa referir que não nos foi reportada essa questão como anomalia. O processo foi desenhado da seguinte forma: sempre que é efectuada a integração de um extracto, caso o período contabilístico esteja encerrado, a data de lançamento será a do 1.ºdia útil do mês que estiver aberto, pelo que qualquer alteração terá que passar pelo pedido expresso do IGFSS".*

Não obstante o referido pelo Conselho Directivo do II, retenha-se o mencionado pelo IGFSS no seu Relatório e Contas de 2008, página 12, sob a epígrafe *"Problemas com a integração em SIF de ficheiros de cobrança".* Faz-se notar igualmente o relatado, nesta matéria, nas páginas 13/14, no ponto sob a epígrafe *"Operacionalização da reconciliação bancária, em face dos critérios adoptados pelo II em 2007 para integração em GC e aglutinação em SIF"*:

> *"Este procedimento não garante, no entanto, a reconciliação completa de todos os movimentos cobrados, uma vez que está dependente da conclusão de todas as extracções para cada um dos dias, ou até existirem movimentos em clarificação por integrar em SIF.*
>
> *De forma a conseguir identificar em SIF os registos em falta, o IGFSS solicitou ao II (SICC), os seguintes procedimentos:*
>
> *1.º – Alterar o processo de extracção de SICC, de forma a incluir a referência do ficheiro, passando essa informação para SIF, que será utilizada para o preenchimento do campo "atribuição" no documento lançado à conta 12. Esta referência deverá abranger todos os ficheiros inclusive os que são elaborados pelo IGFSS.*
>
> *2.º – Alterar o processo de integração do extracto bancário magnético, para que o documento de extracto bancário contenha a informação da referência do ficheiro, permitindo a reconciliação bancária automática.*
>
> *3.º – Avaliar a possibilidade de aglutinar os registos, apenas aquando do lançamento à conta 12, utilizando o campo "referência do ficheiro" continuando a efectuar uma contabilização à conta 21 por cada número de extracção enviado por SICC.*
>
> *Os quais ainda não foram implementados pelo II, tendo-se, no entanto, realizado alguns testes relativos às contas 12 (ponto 2)".*

- Acordo com os CTT para cobrança de contribuições e quotizações
  - A informação relativa às Notas de crédito e Notas de débito continua a ser remetida em ficheiro informático, pelos CTT. Em Março de 2008, o II concluiu o processo relacionado

com os cheques devolvidos, que permite a integração dos ficheiros que os CTT enviam para o II, de modo que possa ocorrer o registo directo em GC, via SPMC.

- ◊ Relativamente às Notas de crédito, mantêm-se as discrepâncias entre a conta de depósitos à ordem associada e os documentos resultantes da integração dos ficheiros no sistema. Estas discrepâncias, identificadas pelos serviços do IGFSS, provocam movimentos por reconciliar na conta de depósitos à ordem, bem como maior dificuldade na validação dos pagamentos normais e que são reportados através das notas de entrega. Os CTT estão a analisar o problema na medida em que a solução passa pelo envio, por parte desta entidade, de ficheiros de cobrança com informação coincidente, em termos da data de cobrança, às datas de crédito na conta do IGFSS.

- ♦ Instalação de TPA nas Tesourarias da Segurança Social

  - ◊ Em Novembro de 2008, finalizou-se o processo de instalação de TPA nas Tesourarias da Segurança Social[1], tendo ficado instalados 371 TPA previstos no levantamento inicial do ISS, e validado pelo IGFSS. O processo de contabilização das receitas cobradas através deste meio de pagamento é efectuado de forma automática pelo sistema de gestão de tesourarias (GT). Registe-se que dado o elevado incremento do número de transacções efectuadas por TPA, referentes às cobranças registadas em GT pelas tesourarias do ISS e os respectivos documentos de extracto, a reconciliação bancária manual está a tornar-se muito morosa, existindo a possibilidade de erros no processo de reconciliação (junção do documento de extracto 41 com o documento 42 gerado pela interface GC). Após a instalação de todos os TPA supra mencionados, o número de transacções efectuadas por este canal situou-se em 26.980.

B) No que concerne à passagem de informação de GC para SIF através da 'staging area', algumas operações de extracção não se encontravam implementadas. O II, em sede de acompanhamento de recomendações formuladas no quadro do Relatório n.º 20/07 – 2.ª Secção relativo à Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social, informou o TC que os trabalhos ainda pendentes, foram retomados, após o fecho de contas de 2007, encontrando-se concluídos nas datas a seguir indicadas:

- ◊ Acordos: Em execução desde 25/11/2008;
- ◊ Cheques devolvidos: Em execução desde 06/03/2008;
- ◊ Encargos bancários – Débitos: Em execução desde 26/07/2007;
- ◊ Encargos bancários – Créditos: Em execução desde 02/06/2009;
- ◊ Compensação: Em execução desde 05/07/2008. Mas à data da informação prestada (07/08/2009) existe informação por extrair;
- ◊ Anulação da compensação: O processo encontrava-se naquela data em produção mas só será executado após terminar a extracção de Compensação;
- ◊ Acordos: Tipos de operação 017 a 021 inclusive, acordos prestacionais; anulação de acordos prestacionais; acordos prestacionais juros vencidos; acordos prestacionais juros vincendos; anulação juros vencidos, respectivamente. Entrada em produção no SIF – 09/12/2008;

[1] O processo de instalação de terminais de pagamento automático nas tesourarias da Segurança Social, que permite a utilização de cartões bancários para pagamento de prestações e contribuições, consubstancia a medida 136 do SIMPLEX de 2007.

- ◊ Tipos de operação 022 a 023 inclusive – anulação de juros vincendos e comp. Prestacionais acordos – Rec. Prv, respectivamente. Entrada em produção no SIF em 06/01/2009;
- ◊ Tipos de operação 024, 025 e 026 inclusive. Comp. Prest. Acordos; Contrib, Comp Prest. Acordos – juros de mora; Comp. Prest. Acordos – juros vincendos, respectivamente. Entrada em produção no SIF em 07/07/2009;
- ◊ Cheques devolvidos. Entrada em produção no SIF desde 30/06/2008;
- ◊ Encargos bancários – Débitos. Entrada em produção no SIF desde 30/06/2008;
- ◊ Compensação e Anulação da compensação. Entrada em produção no SIF desde 18/11/2008.

Em sede de contraditório, o Conselho Directivo do II vem esclarecer que:

> *"(...) as rotinas no âmbito da interface GC – SIF têm sido alvo de melhoramentos e evoluções"* encontrando-se em pleno funcionamento a quase totalidade das extracções. Acrescenta ainda que:
>
> *"(...) a extracção de Créditos Iniciais já contempla a alteração solicitada com vista à eliminação da anomalia relativa às datas de movimentos. Até final do corrente mês[1] ficarão em pleno funcionamento as rotinas de: Compensação; Anulação da Compensação; Transferência entre regimes"*. Refere também que *"Estas rotinas irão permitir a clarificação «das contribuições por clarificar» na Conta da Segurança Social"*.

E ainda que, no âmbito da boa qualidade de dados, foram desenvolvidos mapas para cruzamento de informação recebida por GC e contabilizada em SIF que são executados durante o mês e validado o seu conteúdo pelo IGFSS. O resultado deste trabalho conjunto (IGFSS e II) permite à equipa de GC efectuar melhorias no sistema GC.

C) Nos termos do estipulado no Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro, os serviços do Estado deverão enviar ao IGFSS informação de cobrança relativa aos valores depositados mensalmente de contribuições e retenções de contribuições. O IGFSS, no âmbito do acompanhamento de recomendações formuladas no Relatório n.º 53/08 – 2.ª Secção relativo à Auditoria aos Sistemas de Arrecadação de Contribuições e Cotizações e relação com entidades colaboradoras na sua cobrança[2], informou que após a entrada em vigor do diploma citado, estabeleceu contactos com a então DGT (hoje IGCP), no sentido de dar cumprimento à lei, tendo esta entidade comunicado que, como executora dos pagamentos das entidades do Estado (Banco), não podia fornecer a informação de cobrança, uma vez que os serviços do Estado (ordenantes) não dispunham de canal apropriado para, de forma específica e obrigatória, indicarem os referidos elementos no momento em que ordenavam o pagamento no sistema de pagamentos do Estado (SIC), pelo que, segundo aquele organismo (IGCP), o problema apenas poderia encontrar solução junto da DGO.

   Na sequência do contacto estabelecido pelo IGFSS junto desta última Direcção Geral constatou-se que a solução definitiva iria ser contemplada no novo sistema informático de suporte à informação financeira do Estado, o RIGORE[3], que substituiria o SIC.

[1] Fax de 4/12/2009.

[2] Disponível em www.tcontas.pt.

[3] RIGORE – Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado.

Entretanto foi possível estabelecer, com o IGCP (na altura, DGT), uma solução de contingência que passou pela abertura de uma conta específica, associado ao pedido da DGT, no seu *homebanking*, para que os serviços ordenantes de pagamentos de TSU utilizassem um campo geralmente não utilizado, com a designação de 'fornecedor' para indicarem o seu próprio NIF, de modo a poder ser obtida informação a disponibilizar ao IGFSS. Trata-se contudo de uma forma "indirecta" de obter a identificação (NIF) da entidade pagadora de TSU (ou entidade retentora), solução que, segundo o IGFSS, é susceptível de não resultar.

Por outro lado, em Julho do corrente ano, a DGO informou o IGFSS de que, na presente fase, apenas lhe seria possível assegurar o cumprimento do disposto no artigo 20.º do diploma supracitado, ou seja, o fornecimento dos elementos – identificação do NIF, ano e mês de referência e valor – que constarão automaticamente do ficheiro de pagamentos definido pelo IGCP. Quanto à definição e desenvolvimento do ficheiro a emitir pelo RIGORE, o seu início é remetido para a utilização deste sistema, em produtivo, pelos serviços integrados do Estado, sendo ainda necessário dar início à definição e desenvolvimento.

Entretanto o Instituto de Informática do Ministério das Finanças está a desenvolver uma funcionalidade para criação de um ficheiro no SRH com informação dos descontos dos trabalhadores e da entidade empregadora. Para os pagamentos a DGO solicitou a este Instituto o desenvolvimento de uma nova funcionalidade no SIC e Sistema Central de Contabilidade (SCC) que permita identificar o ordenante do pagamento.

D) O projecto ICC (Integração da Cobrança Coerciva) consubstancia a interconexão entre os subsistemas GC e SEF, e ainda com o SIF, com vista à implementação de fluxos de informação automatizados entre os mesmos[1]. O Conselho Directivo do II, em sede de acompanhamento de recomendações formuladas no âmbito do Relatório n.º 20/07 – 2.ª Secção relativo à Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social[2], informou em relação a este projecto que, apesar dos inúmeros esforços desenvolvidos durante o ano de 2008, não foi possível garantir consenso por parte de todas as entidades envolvidas (IGFSS e ISS) na definição dos requisitos iniciais, o que inviabilizou o avançar dos trabalhos, face ao que foi decidido suspender, em 2009, a continuidade do projecto.

Esta situação faz com que seja necessário continuar o processo manual de contabilização dos fluxos financeiros relativos à cobrança coerciva para efeitos do fecho da CSS.

O Conselho Directivo do II, em sede de contraditório, vem informar que:

> *"o processo de contabilização automática SEF – SIF irá constar como prioridade em 2010, com vista à contabilização automática e detalhada dos movimentos em cobrança coerciva".*

E) No que concerne ao processo de actualização de dados no sistema IdQ com vista à minimização de ocorrência de erros nos sistemas GR e GC, o ISS, em sede do acompanhamento de recomendações formuladas no Relatório n.º 53/08 – 2.ª Secção relativo à

[1] Este projecto visa, entre outros, dotar o SEF de capacidade de extracção de dados automáticos para a *staging area* do SIF.

[2] Disponível em www.tcontas.pt.

Auditoria aos Sistemas de Arrecadação de Contribuições e Cotizações, informa que foram efectuados 342.844 registos mensais manuais em IdQ no âmbito de PS, PC e qualificação de TCO, TI, SSV, MOE[1] e outros. Actualmente já são efectuadas validações automáticas pela aplicação quando da introdução de dados, que permitem aferir se os mesmos são coerentes com os dados constantes do sistema. Também com a incrementação do registo de tais comunicações pela *internet*, de acordo com o previsto no Código Contributivo[2], estas situações serão ultrapassadas, atendendo às validações existentes para o efeito. Acresce referir que se encontra em curso, em 2009, um projecto de qualidade de dados que visa cruzar os dados de GR e GC e corrigir as incoerências entre estes dois sistemas, relativamente aos débitos anteriores a Abril de 2008.

Conclusão geral:

Os actuais canais de cobrança asseguram já a centralização dos recebimentos, em contas do IGFSS, quanto aos valores relativos a contribuições e quotizações, qualquer que seja o canal utilizado. Não obstante mantêm-se os principais problemas com a integração em SIF dos ficheiros de cobrança, designadamente a integração, no SIF, da informação constante dos extractos bancários, via Plataforma de Integração, as anomalias ao nível das datas de movimento e data-valor que são consideradas em GC e SIF compreendendo os ficheiros de movimentos cobrados através do Protocolo com os Bancos bem como através de Multibanco e CTT.

Em 2008, não obstante a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro, a informação de cobrança relativa aos valores depositados mensalmente de contribuições e retenções de contribuições não foi comunicada ao IGFSS, na medida em que o IGCP, como entidade executora dos pagamentos das entidades do Estado (Banco), não pode fornecer aquela informação enquanto os serviços do Estado (ordenantes) não dispuserem de canal apropriado para o efeito, no momento em que ordenam o pagamento no sistema de pagamentos do Estado (SIC). Sendo que a solução definitiva irá ser contemplada no novo sistema informático de suporte à informação financeira do Estado, o RIGORE (que substituirá o SIC), que está ainda na fase de desenvolvimento. Presentemente, a DGO apenas pode assegurar o envio dos elementos determinados no artigo 20.º do diploma citado, que constarão do ficheiro de pagamentos definido pelo IGCP.

O projecto ICC (Integração da Cobrança Coerciva), que consubstancia a interconexão entre os subsistemas GC e SEF, e ainda com o SIF, com vista à implementação de fluxos de informação automatizados entre os mesmos, encontra-se suspenso dado que não foi possível garantir consenso quanto à definição dos requisitos iniciais por parte de todas as entidades envolvidas (IGFSS e ISS). Esta situação faz com que seja necessário continuar o processo manual de contabilização dos fluxos financeiros relativos à cobrança coerciva para efeitos do fecho da CSS.

Ainda não se encontram implementadas todas as operações de extracção de dados relativas à passagem de informação de GC para SIF através da *'staging area'* (interface do sistema GC/SIF).

[1] PS, PC e qualificação de TCO, TI, SSV, MOE – Pessoas Singulares, Pessoas Colectivas, Trabalhadores por Conta de Outrem, Trabalhadores Independentes, Seguro Social Voluntário e Membro de Órgão Estatutário, respectivamente.

[2] Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, o Código Contributivo entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2010.

12.6 –Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas

À semelhança do referido no Parecer anterior, embora se reconheçam as melhorias assinaladas, designadamente ao nível da optimização, conclusão e aperfeiçoamento dos sistemas informáticos que integram o Sistema de Informação Integrado da Segurança Social, a CSS de 2008, sobre a qual recai o presente Parecer, apresenta ainda condicionantes que determinam e influenciam negativamente a fiabilidade, a consistência, a totalidade e a integridade da informação financeira apresentada, pelo que se apresentam as seguintes reservas:

a) Sistema de informação

Tendo em conta que a fiabilidade e correcção das contas da SS passa pela qualidade dos dados fornecidos pelos diferentes sistemas de informação que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da SS, bem como as interfaces que os interligam, o TC recomendou no Parecer sobre a CGE de 2005 (Recomendação 133-PCGE/2005) a urgente conclusão dos projectos em causa, posição que reiterou no Parecer sobre a CGE de 2006 (Recomendação 81-PCGE/2006) e no RAEOSS n.º 1/2007, recomendando ao MTSS a elaboração sob a sua égide, de uma estratégia de actuação que permitisse ultrapassar a grave situação existente.

Em 2008, com a centralização da contabilização das actividades do ISS numa só entidade passando a contabilização das prestações sociais a estar concentradas numa área específica permitiu melhorias significativas na tempestividade da informação.

A contabilização da receita, em 2008, foi efectuada nos mesmos moldes que no ano transacto, continuando-se a verificar um elevado valor contabilizado em "contribuições por clarificar", na ordem dos 92,4% do total da receita cobrada, não se encontrando ainda implementadas todas as operações de extracção de dados relativas à passagem de informação de GC para SIF através da 'staging area' (interface sistema GC-SIF).

O Conselho Directivo do IGFSS, em sede de contraditório, esclarece que o Instituto de Informática, IP prestou a seguinte informação:

> *"(...) até final de 2009, irão ser concluídas um conjunto de rotinas que permitirão a clarificação «das contribuições por clarificar» na Conta da Segurança Social".*

Por outro lado, salienta-se a necessidade de recurso à contabilização manual da informação produzida no SEF por ausência da interface SEF-SIF, visto que o projecto ICC (Integração da Cobrança Coerciva), que consubstancia a interconexão entre os subsistemas GC e SEF, e ainda com o SIF, com vista à implementação de fluxos de informação automatizados entre os mesmos, encontra-se suspenso dado que não foi possível garantir consenso quanto à definição dos requisitos iniciais por parte de todas as entidades envolvidas (IGFSS e ISS).

O Conselho Directivo do IGFSS, em sede de contraditório, informa que o II, IP:

> *"(...) comunicou ao IGFSS que a contabilização automática SEF-SIF irá constar como prioridade em 2010".*

Os actuais canais de cobrança asseguram já a centralização dos recebimentos, em contas do IGFSS, quanto aos valores relativos a contribuições e quotizações, qualquer que seja o canal utilizado. Não obstante mantêm-se os principais problemas com a integração em SIF dos ficheiros de cobrança,

designadamente a integração, no SIF, da informação constante dos extractos bancários, via Plataforma de Integração, as anomalias ao nível das datas de movimento e data-valor que são consideradas em GC e SIF compreendendo os ficheiros de movimentos cobrados através do Protocolo com os Bancos bem como através de Multibanco e CTT.

Em 2008, não obstante a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro, a informação de cobrança relativa aos valores depositados mensalmente de contribuições e retenções de contribuições não foi comunicada ao IGFSS, na medida em que o IGCP, como entidade executora dos pagamentos das entidades do Estado (Banco), não pode fornecer aquela informação enquanto os serviços do Estado (ordenantes) não dispuserem de canal apropriado para o efeito, no momento em que ordenam o pagamento no sistema de pagamentos do Estado (SIC). Sendo que a solução definitiva irá ser contemplada no novo sistema informático de suporte à informação financeira do Estado, o RIGORE (que substituirá o SIC), que está ainda na fase de desenvolvimento. Presentemente, a DGO apenas pode assegurar o envio dos elementos determinados no artigo 20.º do diploma citado, que constarão do ficheiro de pagamentos definido pelo IGCP.

b) Controlo interno

Apesar do disposto no artigo 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, mantido na versão resultante do Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril, e da recomendação formulada no Parecer da CGE de 2007 continua a verificar-se, em relação ao IGFCSS, ao IGFSS, ao ISS e ao II a ausência de nomeação, por parte do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela do fiscal único. A ausência do respectivo controlo nem sequer tem sido mitigada com recurso a auditorias externas e independentes incidentes sobre as contas das referidas instituições, com excepção do IGFCSS.

O Conselho Directivo do ISS, em sede de contraditório, vem informar que:

> *"Foi formalmente solicitada a nomeação do fiscal único, através do ofício n.º 2527, de 24 de Maio de 2005. Em 16 de Junho, através do ofício n.º 38758, foi realizada uma nova insistência junto do Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Segurança Social, que inclusivamente anexava projecto de despacho conjunto".*

Contudo, a situação de ausência de nomeação do fiscal único persiste em todos os Institutos supra referidos.

Acresce que do acompanhamento das recomendações formuladas na Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social[1] realizada em 2007 pelo TC, resulta que ainda persistem recomendações não totalmente acolhidas e que são referidas neste Parecer, nos pontos respectivos.

Assim, salienta-se que o controlo interno ao nível das instituições que compõem o perímetro de consolidação deve ser considerado deficiente.

c) Processo de consolidação

A consolidação patrimonial de 2008, decorreu ainda com recurso a operações realizadas em *Excel*, porquanto, apesar de o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social ter inicialmente utilizado o módulo "Consolidação Financeira" (EC-CS), abandonou-o posteriormente por se terem verificado

[1] Relatório de Auditoria n.º 20/2007 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.

incongruências entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação.

Da análise aos procedimentos de consolidação orçamental verificou-se que o IGFSS utiliza duas metodologias distintas no que diz respeito à consolidação das operações recíprocas, com a mesma natureza, realizadas entre instituições que integram o perímetro, uma vez que elimina o valor da receita obtida pelo IGFSS derivada de arrendamento de edifícios a outras entidades do perímetro de consolidação, bem como a correspondente despesa, no entanto já não elimina a receita obtida pelo IGFCSS (FEFSS) oriunda do arrendamento de um edifício ao II e a respectiva despesa.

O Mapa de Fluxos de Caixa não foi objecto de operações de consolidação que visem a anulação dos movimentos inter-entidades da SS.

A consolidação da Farmácia da Cimentos – Federação das Caixas de Previdência fez apelo ao método da equivalência patrimonial, o qual não se encontra em sintonia com o novo regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, e o disposto no POC e nas Normas Internacionais de Contabilidade.

As participações do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nas empresas Teviz, SA e Buciqueira, SA/Gestinsua, por ultrapassarem 20% da percentagem de interesse, deveriam ter sido valorizados pelo método da equivalência patrimonial, o que não aconteceu, não se verificando, no entanto, os pressupostos de facto aduzidos pelo Instituto para justificar a contabilização adoptada.

Os ajustamentos realizados na classe de dívida de terceiros e correspondentes provisões visaram corrigir as incongruências verificadas entre as contas de cobrança duvidosa e as provisões acumuladas de cobrança duvidosa que se verificavam nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e no Instituto de Segurança Social. Todavia, não obstante estas correcções o valor considerado como referente a dívidas de cobrança duvidosa no Balanço consolidado e as correspondentes provisões merecem reservas, não havendo garantia de que os mesmos correspondam às reais situações, uma vez que o Sistema de Informação Financeira não disponibiliza qualquer relatório de dívidas por antiguidade de saldos.

O Sistema de Informação Financeira não contempla o conceito de "Entidade", pelo que não permite a agregação de transacções por "Entidade", mas apenas a identificação dos valores de cada conta por "Entidade", o que causa demora e dificuldades no processo de consolidação e aumenta o risco de erro e incoerências de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação.

Verifica-se uma diferença de conciliação de € 268,8 milhares não havendo justificação no Anexo às DF para a diferença de € 249,4 milhares existente entre o IGFSS e o ISS. Todavia, regista-se a melhoria alcançada no processo de consolidação, dada o assinalável decréscimo desta diferença relativamente a anos anteriores.

d) Execução orçamental

De salientar que a metodologia de contabilização dos juros corridos imposta pela Lei do Orçamento[1] para o FEFSS poderá subavaliar ou sobreavaliar o valor da parcela de rendimentos relevada na CSS/2008, dado que aquela metodologia só é neutra nos casos em que o vencimento dos cupões ocorre no próprio ano económico em que os títulos são adquiridos.

[1] Cfr. alínea b) do artigo 34.º da Lei 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

A receita de activos financeiros, no montante de € 5.171,6 milhões, encontra-se sobreavaliada em cerca de € 100,1 milhões, valor correspondente às menos-valias realizadas e que é contabilizado como receita e simultaneamente como despesa. O procedimento não é correcto dado que se considera como receita e como despesa o valor correspondente às menos-valias realizadas quando na realidade estas receitas e despesas não reflectem qualquer fluxo monetário, não traduzindo qualquer receita ou despesa mas, tão só, custos de exercício.

Por outro lado, a parcela de rendimento encontra-se subavaliada em cerca de € 1.482,3 milhares, relativa ao imposto retido na receita proveniente de derivados financeiros, uma vez que aquela receita é contabilizada pelo valor líquido. Concomitantemente a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este procedimento viola o princípio da não compensação estabelecido pelo artigo 6.º da LEO.

O Mapa de Fluxos de Caixa apresenta um saldo final de operações de tesouraria negativo, informando o IGFSS que *"O saldo de operações de tesouraria do exercício de 2008 foi significativamente afectado por conta de transferências comunitárias da União Europeia (...)"*.

Os Centros de Cultura e Desporto têm sido beneficiários de apoios financeiros do OSS sem que exista legislação adequada para o efeito.

Continuam a considerar-se pagas para efeitos de execução orçamental as prestações socais que entretanto, por razões várias, são devolvidas à Segurança Social permanecendo registadas como operações de tesouraria até que o beneficiário reclame ou caso contrário, passados cinco anos, estes valores revertem a favor da segurança social. Este procedimento não se encontra conforme as regras orçamentais pelo que a despesa realizada com prestações socais no ano de 2008 que entretanto foram devolvidas à segurança social encontra-se sobreavaliada.

e) Imobilizado

Quanto à área do Imobilizado, reitera-se o juízo formulado no Parecer antecedente, com base em no acompanhamento das recomendações formuladas na auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social, designadamente quanto às deficiências relacionadas com o processo de inventariação, com as questões de titularidade, valorização e registo contabilístico dos imóveis, com os procedimentos de transferência do imobilizado em curso para imobilizado, com o adequado cálculo e registo das amortizações e, ainda, com necessidade de introduzir alterações ao SIF e completar a informação nele disponível.

Face à existência de inconsistências na relevação contabilística do imobilizado, que ainda persistem, relacionadas, nomeadamente, com as diferenças apuradas na sequência da inventariação física dos bens móveis e a valorização dos imóveis (registados com um valor muito inferior ao real), não existe garantia de que o Activo fixo contabilizado na CSS corresponda ao valor do activo existente.

f) Terceiros

Continua a verificar-se a existência de movimentos de correcções significativos, quer por via da migração de dados quer através de registos manuais, que denotam grande incerteza nos montantes da dívida relevados nas CSS, não existindo segurança bastante para avaliar a evolução da dívida e, bem assim, da qualidade da mesma, tendo em conta o elevado montante considerado em cobrança duvidosa, que representa, em 2008, cerca de 80,4% do valor global da dívida de contribuintes.

A RAM não procedeu à constituição de provisões sobre as dívidas de contribuintes facto que influencia o valor do Balanço e o Resultado líquido do exercício.

Os valores considerados como dívida prescrita consubstanciam perda de receita para a segurança social, pelo que os registos relativos a estes devem estar devidamente salvaguardados em suportes de informação adequados, que permitam em qualquer momento identificar os processos que integram os valores prescritos, de modo a avaliar a legalidade da prescrição e as diligências realizadas para a recuperação das dívidas. Por outro lado, cabe à entidade responsável pela contabilização da dívida – designadamente, constituição de provisões, e prescrições – controlar os processos que concorrem para o apuramento dos valores objecto de registo contabilístico, pois da sua inexistência decorre a ausência de prova e, consequentemente, a impossibilidade de auditabilidade dos mesmos com vista a certificar com segurança e credibilidade a informação financeira prestada pelos responsáveis.

Face ao anteriormente aludido, os valores relevados na conta da CSS em *Contribuintes c/c*, em *Contribuintes de cobrança duvidosa* e as correspondentes provisões acumuladas, e consequentemente, o Activo líquido merecem as maiores reservas, mormente porque a dívida de contribuintes representa cerca de 22,7% do Activo bruto.

A relevação de dívidas em mora na conta *2652 – Outros devedores e credores – Prestações sociais a repor – Prestações a repor de cobrança duvidosa* e na conta *268998 – Outros devedores de cobrança duvidosa* não permite distinguir no Balanço o valor das dívidas de conta corrente e o das dívidas de cobrança duvidosa e a associação destas últimas às respectivas provisões. Por outro lado, existem discrepâncias entre os valores registados no SIF conjugados com os movimentos de consolidação e os valores que foram divulgados na nota 28 do Anexo às DF.

O valor das provisões acumuladas relevadas no Balanço consolidado apresenta divergências com os montantes apurados através dos Balanços das instituições que integram o perímetro de consolidação e prestam contas ao Tribunal. Tal resulta da utilização no processo de consolidação de um Balanço fornecido pelo ISS diferente do que foi apresentado em sede de prestação de contas ao Tribunal, documento que não se encontra assinado pelos responsáveis daquela Instituição retirando-lhe qualquer valor. A alteração deste documento e a sua utilização em sede de conta consolidada sem a correspondente aprovação pelo órgão competente considera-se uma anomalia grave, dado que põe em causa as demonstrações financeiras aprovadas em Acta pelo Conselho Directivo do ISS em 18/02/2009.

A constituição de provisões para cobrança duvidosa pelas entidades não são objecto de controlos que permitam evitar a ocorrência de situações em que o valor das provisões é superior ao valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa, facto que o IGFSS tentou evitar em sede de consolidação.

As dívidas relevadas em *Outros devedores* englobam uma panóplia de situações recorrentes, de carácter excepcional, que, não obstante as recomendações do TC em sucessivos Pareceres, permanecem por regularizar, assumindo a sua recuperação elevado grau de incobrabilidade. Estão neste caso as dívidas do Estado e outras que se reportam a um passado remoto, que se foram arrastando no tempo e que, apesar de algumas diligências já realizadas, permanecem por resolver.

g) Fundos próprios

Durante o ano de 2008 não se verificou no IGFSS alteração do valor das reservas legais, uma vez que o saldo de gerência dos Fundos Especiais de Segurança Social não foi objecto de integração, por desconhecimento por parte deste Instituto da receita cobrada e da despesa paga por cada um daqueles Fundos e, consequentemente, do valor do respectivo saldo de gerência. Tal facto denota a falta de consistência do registo contabilístico das operações de receita e de despesa dos Fundos, bem como a impossibilidade, pela apontada razão, do exercício de um controlo efectivo sobre tais registos.

Deve referir-se que se encontra em estudo a possibilidade de integração no sistema geral da segurança social dos beneficiários deste tipo de Fundos, dada a dimensão temporal das incongruências verificadas, uma vez que sua resolução a curto prazo não se vislumbra.

h) Disponibilidades

Não obstante se encontrar em curso a concretização do projecto de tesouraria única da SS, ainda não foi publicado diploma enformador do quadro legal aplicável à Unidade de Tesouraria da SS, aguardando o TC o acolhimento das recomendações que tem vindo a formular em Pareceres anteriores.

A análise realizada à área das disponibilidades permitiu concluir que permanecem por reconciliar movimentos há mais de 2 anos e que não foram apresentadas todas as certificações das entidades bancárias, que validem o saldo bancário em 31/12/2008, para todas as contas relevadas no Balanço, pelo que não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico da CSS, ambos reportados a 31/12/2008.

i) Correcção de exercícios anteriores

Os proveitos extraordinários do exercício encontram-se sobreavaliados em detrimento dos proveitos operacionais em virtude das contribuições e cotizações declaradas em Janeiro de 2008, com referência a Dezembro de 2007, terem sido contabilizadas na conta de correcções de anos anteriores o que não é consentâneo com a natureza destes proveitos, uma vez que se trata de um proveito regular que faz parte integrante da actividade da SS e como tal deve ser contabilizado.

12.7 –Pensões

As pensões, suplementos e complementos integram o tipo de prestações do Sistema de Segurança Social mais relevante em termos financeiros, sendo a respectiva evolução factor fundamental para a apreciação da sustentabilidade futura do mesmo.

O gasto total com pensões, no período 2004/2008, bem como o seu peso no conjunto das despesas correntes, das contribuições e das quotizações[1], e das despesas total e efectiva, suportadas pelo SSS pode visualizar-se no quadro seguinte:

Quadro XII.92 – SS – Evolução das pensões no período de 2004/2008

(em milhares de euros)

Natureza		2004	2005	2006	2007	2008
(1)	Pensões, suplementos e complementos	9.864.942,9	10.688.271,3	11.423.371,7	12.113.096,8	12.818.152,0
(2)	Pensões do sistema previdencial	7.222.362,4	7.846.585,3	8.335.987,6	8.885.715,5	9.470.911,1
(3)	Despesas correntes	16.500.460,1	17.640.694,3	18.609.817,4	19.069.384,9	19.964.903,3
(4)	**=(1)/(3)*100)**	**59,8**	**60,6**	**61,4**	**63,5**	**64,2**
(5)	Contribuições e quotizações do sistema previdencial	9.340.123,2	9.876.817,8	10.358.316,7	10.906.799,0	12.597.969,2
(6)	**=(2)/(5)*100**	**77,3**	**79,4**	**80,5**	**81,5**	**75,2**
(7)	Despesa Total	18.790.992,3	19.855.662,7	20.688.813,0	21.532.866,8	26.801.178,7
(8)	**=(1)/(7)*100**	**52,5**	**53,8**	**55,2**	**56,3**	**47,8**
(9)	Despesa efectiva	16.572.849,4	17.707.862,6	18.695.156,7	19.142.300,6	20.038.543,5
(10)	**=(1)/(9)*100**	**59,5**	**60,4**	**61,1**	**63,3**	**64,0**

Fonte: Mapas, XII e XIII das CSS de 2004 a 2008, Mapa IX da CSS de 2004 a 2007 e Mapa 26-A de 2008

Verifica-se que o peso das pensões, suplementos e complementos no total das despesas correntes, e despesa efectiva tem vindo a crescer, situando-se, em 2008, nos 64,2% e 64,0%, respectivamente. No entanto, sobre o total da despesa, a respectiva evolução regista um decréscimo, em 2008, fixando-se em 47,8%.

Relacionando as pensões do sistema previdencial com o valor das contribuições e quotizações afectas àquele sistema conclui-se, nesta estrita apreciação, que a perda gradual de capacidade financeira, que o sistema vinha registando, manifesta um sinal de inversão, pois passou de 81,5%, em 2007, para 75,2%, em 2008. Todavia, é de salientar que, em 2008, com a entrada em vigor da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (nova LBSS), o valor das contribuições passou a estar afecto apenas ao sistema previdencial – repartição (com excepção dos montantes transferidos para capitalização), enquanto nos anos anteriores uma parte das contribuições e quotizações estava afecta ao subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego.

[1] Em 2006, o IGFSS procedeu a uma correcção ao *Saldo de anos anteriores*, em resultado da detecção de sobreavaliações na contabilização da receita das *Contribuições*, nos anos de 2002 a 2005, pelo que a análise que aqui é feita, no que concerne ao peso das pensões e complementos no total das contribuições e quotizações, não tem em conta essa correcção. A ser considerada, obter-se-ia o consequente efeito de aumento no peso das pensões face às contribuições e quotizações.

No período de 2004 a 2008, as despesas com pensões variaram entre um mínimo de 59,5% da despesa efectiva, em 2004, e um máximo de 64,0%, em 2008, reflectindo a sua natureza estrutural uma tendência de subida desde 2004.

12.7.1 – Dados financeiros e físicos

Neste ponto analisam-se, relativamente ao quinquénio 2004/2008, as despesas com pensões por cada uma das eventualidades consagradas na lei – velhice, invalidez e sobrevivência –, expondo-se, à luz da LBSS em vigor, o volume de gastos por sistema/subsistema, regime e respectivos complementos e as variações homólogas ocorridas. As alterações introduzidas pela nova LBSS, reflectem-se neste ponto ao nível da apresentação dos quadros; em obediência à sistematização da lei, refere-se em primeiro lugar o sistema de protecção social de cidadania, com o subsistema de solidariedade e o subsistema de protecção familiar, figurando em último lugar o sistema previdencial[1]. As diversas rubricas que integram os sistemas/subsistemas, não sofreram alterações significativas relativamente aos anos anteriores, salientando-se, no entanto, que o complemento por dependência, que até 2007 integrava o subsistema de solidariedade relativamente aos Regimes não Contributivo, Transitório dos Rurais e Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas, passou, em 2008, a fazer parte do subsistema de protecção familiar.

Procede-se, também, à análise dos dados físicos por tipo de eventualidade, evidenciando o peso relativo de cada uma delas no total dos pensionistas e respectiva evolução ocorrida entre 2004 e 2008.

Pensões de reforma por velhice

As despesas com a eventualidade *"Velhice"*, suportadas no quinquénio, são apresentadas, segundo a sua natureza, no Quadro XII.93. No âmbito das alterações introduzidas face à nova LBSS regista-se, relativamente às pensões de reforma por velhice, que a rubrica designada *Pensão antecipada* incluída no subsistema protecção familiar e políticas activas de emprego deixou de existir em 2008, tendo sido introduzida, no subsistema solidariedade a rubrica com a designação *Pensões por antecipação da idade de reforma*:

[1] Esta sistematização, porém, não está em conformidade com o mapa de execução orçamental – pensões, (que integrou a CSS de 2008 remetida ao Tribunal) já que o mesmo continua a adoptar as designações de: subsistema previdencial, subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e subsistema de solidariedade, sendo estes dois últimos desagregados por regimes.

Quadro XII.93 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Velhice

(em milhares de euros)

Rubricas	Velhice					05/04 %	06/05 %	06/07 %	07/08 %	TCMA 04/08 %
	2004	2005	2006	2007	2008					
Sistema de Protecção Social de Cidadania	**2.022.261,0**	**2.172.640,5**	**2.378.764,3**	**2.488.120,7**	**2.588.028,9**	**7,4**	**9,5**	**4,6**	**4,0**	**6,4**
Subsistema de Solidariedade	**1.604.707,6**	**1.714.134,5**	**1.842.139,2**	**1.898.609,5**	**2.332.031,1**	**6,8**	**7,5**	**3,1**	**22,8**	**9,8**
Regime não contributivo	697.398,8	816.609,3	971.413,1	1.061.001,5	1.144.467,2	17,1	19,0	9,2	7,9	13,2
Complementos sociais	536.514,5	653.405,3	806.028,0	892.704,7	979.661,2	21,8	23,4	10,8	9,7	16,2
Pensão velhice	142.103,3	144.111,9	145.949,6	148.656,6	152.960,9	1,4	1,3	1,9	2,9	1,9
Complemento extraord. de solidariedade	11.710,3	11.609,6	11.631,5	11.586,0	11.845,1	(0,9)	0,2	(0,4)	2,2	0,3
Complemento por dependência	7.070,6	7.482,5	7.804,0	8.054,2	-	5,8	4,3	3,2	-	-
Regime transitório dos rurais	64.838,9	59.115,0	54.339,5	49.155,2	39.481,1	(8,8)	(8,1)	(9,5)	(19,7)	(11,7)
Pensão velhice	51.651,9	46.199,9	41.570,7	36.502,1	32.308,2	(10,6)	(10,0)	(12,2)	(11,5)	(11,1)
Complemento extraord. de solidariedade	6.338,1	6.391,7	6.591,6	6.931,9	7.172,9	0,8	3,1	5,2	3,5	3,1
Complemento por dependência	6.848,9	6.523,4	6.177,2	5.721,1	-	(4,8)	(5,3)	(7,4)	-	-
Regime especial de S.S. actividades agrícolas	776.934,8	769.384,6	748.964,0	718.927,8	628.609,5	(1,0)	(2,7)	(4,0)	(12,6)	(5,2)
Pensão velhice	719.385,6	707.653,3	684.482,2	653.706,7	628.609,5	(1,6)	(3,3)	(4,5)	(3,8)	(3,3)
Complemento por dependência	57.549,2	61.731,3	64.481,8	65.221,1	-	7,3	4,5	1,1	-	-
Pensão do regime especial S. S. ferroviários	43.584,8	41.934,7	40.164,0	38.138,6	35.842,9	(3,8)	(4,2)	(5,0)	(6,0)	(4,8)
Pensões dos desalojados das ex-colónias	19.138,9	18.918,6	16.410,3	15.861,0	14.393,1	(1,2)	(13,3)	(3,3)	(9,3)	(6,9)
Complemento especial antigos combatentes	2.811,4	8.172,4	10.848,1	15.525,4	18.917,2	190,7	32,7	43,1	21,8	61,1
Pensão por antecipação da idade reforma	-	-	-	-	450.320,1	-	-	-	-	-
Subsistema de Protecção Familiar	**417.553,4**	**458.506,0**	**536.625,1**	**589.511,3**	**255.997,8**	**9,8**	**17,0**	**9,9**	**(56,6)**	**(11,5)**
Complementos por cônjuge a cargo	14.020,5	13.426,7	12.789,6	12.118,7	11.460,1	(4,2)	(4,7)	(5,2)	(5,4)	(4,9)
Complementos > pensão social	21.708,4	25.529,9	0,0	0,0	0,0	17,6	-	-	-	-
Complementos por dependência	113.565,3	129.420,1	142.729,5	152.269,9	244.537,7	14,0	10,3	6,7	60,6	21,1
Pensão antecipada	268.259,3	290.129,2	381.106,0	425.122,7	0,0	8,2	31,4	11,5	-	-
Sistema Previdencial	**5.016.776,7**	**5.628.337,3**	**6.023.773,6**	**6.459.931,2**	**6.963.298,3**	**12,2**	**7,0**	**7,2**	**7,8**	**8,5**
Pensão regime geral	5.016.776,7	5.628.337,3	6.023.773,6	6.459.931,2	6.963.298,3	12,2	7,0	7,2	7,8	8,5
Pensão + equivalência actuarial	5.015.196,6	5.626.812,8	6.022.308,4	6.458.538,1	6.961.944,8	12,2	7,0	7,2	7,8	8,5
Montante provisório de velhice	0,1	0,1	0,9	1,2	0,0	(49,3)	1476,6	32,0	-	-
Complemento pensão – Port. 193/79[1]	1.580,0	1.524,5	1.464,3	1.391,9	1.353,5	(3,5)	(3,9)	(4,9)	(2,8)	3,8
Total	**7.039.037,7**	**7.800.977,9**	**8.402.537,9**	**8.948.052,0**	**9.551.327,2**	**10,8**	**7,7**	**6,5**	**6,7**	**7,9**

Fonte: Mapa execução orçamental - Pensões - análise comparativa

O volume de gastos relativos às pensões na eventualidade *Velhice* atingiu, em 2008, € 9.551,3 milhões, verificando-se um acréscimo, face ao período homólogo anterior, de 6,7 % (cerca de € 603,3 milhões), denotando, no entanto, uma desaceleração de crescimento relativamente aos períodos de 2004 a 2007. A taxa de crescimento médio anual, entre 2004 e 2008, foi de 7,9%, que tem origem, em parte, no impacto financeiro produzido pelas alterações legislativas, destacando-se, a partir de 2006, as seguintes:

[1] Regula a prestação de trabalho do pessoal que exerça funções nas Caixas de previdência.

- Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro, que institui o complemento solidário para idosos no âmbito do Subsistema de Solidariedade, regulado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 06 de Fevereiro;
- Portaria n.º 1316/2005, de 22 de Dezembro, que actualiza as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, bem como as pensões por doença profissional dos Subsistemas Previdencial e de Solidariedade;
- Portaria n.º 464/2006, de 22 de Maio, que actualiza os coeficientes de revalorização das remunerações que constituem base de cálculo das pensões;
- Portaria n.º 1357-A/2006, de 30 de Novembro, que actualiza as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, bem como as pensões por doença profissional dos Subsistemas Previdencial e de Solidariedade e revoga a Portaria n.º 1316/2005[1];
- Portaria n.º 9/2008, de 3 de Janeiro, que procede à actualização anual do valor do indexante de apoios sociais e à actualização anual das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de segurança social.

Outro factor marcante para a evolução dos custos com pensões é o número de beneficiários com pensão de velhice (acesso à pensão por idade de reforma), que cresceu 2% em 2008 relativamente a 2007. A sua evolução, ao longo do período de 2004 a 2008, é apresentada no quadro seguinte:

	2004	2005	2006	2007	2008
N.º de beneficiários c/ pensão de velhice	1.662.046	1.717.497	1.753.367	1.790.727	1.827.052
Variação absoluta	**48.466**	**55.451**	**35.870**	**37.360**	**36.325**
Variação		**3,3%**	**2,1%**	**2,1%**	**2,0%**

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (16/07/2009)

O Quadro XII.93, apesar das alterações decorrentes da entrada em vigor da nova lei de bases, permite ainda observar o seguinte:

- Incremento no "Complemento por dependência " que, em 2008, passou a estar incluído, na íntegra, no subsistema de protecção familiar, evoluindo de um total de € 231.266,3 milhares, em 2007, para € 244.537,7 milhares, o que traduz um crescimento de 5,7%;

[1] A partir de 2007, com a publicação da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, foram definidas novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social e criado o indexante de apoios sociais (IAS), tendo o valor deste, para o ano de 2007, sido fixado através da Portaria n.º 106/2007, de 23 de Janeiro, com produção de efeitos desde 1 de Janeiro de 2007.

- "Pensões antecipadas"[1], que deixaram de estar incluídas no subsistema de protecção familiar para integrar, em 2008, o subsistema de solidariedade, atingiram neste ano o valor de € 450.320,1 milhares, o que representa um crescimento de 5,9% relativamente a 2007 e uma redução do ritmo de crescimento de 5,6 pontos percentuais face ao 2006/2007;

- Incremento no "Complemento social - pensão social" de 9,7%, no subsistema de solidariedade, atribuído quando o valor das pensões, calculadas nos termos gerais, for inferior aos valores mínimos garantidos, caso em que o respectivo montante é acrescido de uma prestação, cujo valor corresponde à diferença entre o valor mínimo e o valor da pensão estatutária ou regulamentar;

- Crescimento continuado do "Complemento especial dos antigos combatentes", a que se refere o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 160/2004, de 2 de Julho, que regista um aumento de 21,8%, em 2008, relativamente ao ano anterior e uma taxa de crescimento média anual de 61,1% entre 2004 e 2008;

- Decréscimos sucessivos nos gastos com o regime transitório dos rurais, com o regime especial de segurança social das actividades agrícolas, com a pensão do regime especial de segurança social dos ferroviários e com as pensões dos desalojados das ex-colónias, apresentando em 2008 relativamente a 2007, uma redução de 19,7%, 12,6%, 6% e 9,3%, respectivamente. Também as taxas médias de crescimento anual entre 2004 e 2008 manifestaram decréscimos na ordem dos 11,7%, 5,2%, 4,9% e 6,9%, respectivamente.

A despesa relevada nesta eventualidade inclui 144.615 indivíduos que usufruem de pensões de reforma antecipada.

Pensões de reforma por invalidez

As despesas com a eventualidade *"Invalidez"*, suportadas no quinquénio, são apresentadas, segundo a sua natureza, no Quadro XII.94:

[1] Da aplicação do Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de Janeiro, que flexibilizou a idade de acesso às pensões de reforma segundo o perfil contributivo de cada beneficiário, resultou a atribuição da pensão de velhice a 34.126 pessoas até 2008, enquanto o Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de Abril, que integrou a reforma antecipada como uma das medidas temporárias para a minimização dos efeitos do desemprego, abrangia, em 2008, 31.697 pessoas; esta medida, no entanto, foi suspensa a partir de Agosto de 2005 (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 125/2005, de 3 de Agosto). Em 2007, com a aprovação do novo regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral SS (Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio) foi revogada a legislação que suspendia a atribuição de reformas antecipadas, passando o montante de pensão antecipada de velhice, requerida no âmbito do novo diploma ao abrigo do regime de flexibilização da idade de pensão de velhice, a ser calculado pela aplicação de um factor de redução ao valor da pensão estatutária.

Quadro XII.94 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Invalidez

(em milhares de euros)

Rubricas	Invalidez					05/04 %	06/05 %	07/06 %	08/07 %	TCMA 04/08 %
	2004	2005	2006	2007	2008					
Sistema de Protecção Social de Cidadania	**372.493,3**	**400.677,6**	**423.675,9**	**434.919,7**	**440.598,5**	**7,6**	**5,7**	**2,7**	**1,3**	**4,3**
Subsistema de Solidariedade	**349.254,3**	**376.594,5**	**404.515,6**	**414.744,6**	**390.405,7**	**7,8**	**7,4**	**2,5**	**(5,9)**	**2,8**
Regime não contributivo	299.928,7	328.179,0	359.213,0	372.160,2	354.205,8	9,4	9,5	3,6	(4,8)	4,2
Complementos sociais	164.786,6	183.219,0	206.426,8	213.786,8	215.472,3	11,2	12,7	3,6	0,8	6,9
Pensão	105.890,8	113.286,1	119.162,1	123.151,3	127.799,0	7,0	5,2	3,3	3,8	4,8
Complemento extraord. de solidariedade	9.182,1	9.678,6	10.175,3	10.540,8	-	5,4	5,1	3,6	-	-
Complemento por dependência	20.069,2	21.995,3	23.448,7	24.681,4	10.934,5	9,6	6,6	5,3	(55,7)	(14,1)
Regime transitório dos rurais	6.216,2	6.180,2	5.801,8	5.338,7	4.083,9	(0,6)	(6,1)	(8,0)	(23,5)	(10,0)
Pensão	4.827,0	4.826,1	4.505,2	4.113,8	3.758,9	0,0	(6,6)	(8,7)	(8,6)	(6,1)
Complemento extraord. de solidariedade	420,0	399,5	386,5	352,6	-	(4,9)	(3,3)	(8,8)	-	-
Complemento por dependência	969,2	954,6	910,2	872,3	325,0	(1,5)	(4,7)	(4,2)	(62,7)	(23,9)
Regime especial de S.S. activid. agrícolas	40.198,9	37.381,4	34.501,2	31.678,3	27.235,2	(7,0)	(7,7)	(8,2)	(14,0)	(9,3)
Pensão	38.164,3	35.296,9	32.418,6	29.676,3	27.235,2	(7,5)	(8,2)	(8,5)	(8,2)	(8,1)
Complemento por dependência	2.034,6	2.084,4	2.082,6	2.002,1	-	2,4	(0,1)	(3,9)	-	-
Regime especial de S. S. ferroviários	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-
Pensões dos desalojados das ex-colónias	347,7	315,7	294,7	258,1	244,3	(9,2)	(6,7)	(12,4)	(5,4)	(8,4)
Compl. especial dos antigos combatentes	2.560,2	4.538,3	4.705,0	5.309,2	4.636,5	77,3	3,7	12,8	(12,7)	16,0
Subsistema de Protecção Familiar	**23.239,0**	**24.083,1**	**19.160,3**	**20.175,1**	**50.192,8**	**3,6**	**(20,4)**	**5,3**	**148,8**	**21,2**
Complementos por cônjuge a cargo	1.361,3	1.176,2	1.014,9	875,2	755,0	(13,6)	(13,7)	(13,8)	(13,7)	(13,7)
Complementos > pensão social	5.994,0	5.999,7	0,0	0,0	-	0,1	-	-	-	-
Complementos por dependência	15.883,7	16.907,1	18.145,4	19.299,8	49.437,8	6,4	7,3	6,4	156,2	32,8
Sistema Previdencial	**962.893,1**	**940.008,0**	**953.798,5**	**993.058,0**	**985.660,9**	**(2,4)**	**1,5**	**4,1**	**(0,7)**	**0,6**
Pensão regime geral	962.893,1	940.008,0	953.798,5	993.058,0	985.660,9	(2,4)	1,4	4,1	(0,7)	0,6
Pensão	962.844,7	939.975,2	953.774,5	993.032,0	985.637,5	(2,4)	1,5	4,1	(0,7)	0,6
Complemento pensão - Portaria 193/79	48,5	32,8	24,0	26,0	23,4	(32,2)	(26,8)	8,2	(10,0)	(16,6)
Total	**1.335.386,4**	**1.340.685,6**	**1.377.474,5**	**1.427.977,7**	**1.426.259,4**	**0,4**	**2,7**	**3,7**	**(0,1)**	**1,7**

Fonte: Mapa execução orçamental - Pensões - análise comparativa

A despesa relativa às pensões de reforma por *Invalidez* assumiu, em 2008, € 1.426.259,4 milhares, registando um decréscimo de 0,1%, em relação a 2007. A taxa de crescimento média anual, no período de 2004/2008, foi de 1,7%.

No que respeita às necessidades de financiamento para os encargos desta eventualidade regista-se um constante crescimento, embora moderado, ao longo de todo o período, nas pensões e complementos suportados por receitas fiscais consignadas e transferências do Orçamento do Estado (sistema de protecção familiar de cidadania)[1], enquanto as pensões financiadas por contribuições e quotizações

[1] Até 2007 os encargos com os complementos incluídos no Subsistema de Protecção Familiar foram co-financiados por contribuições e quotizações e por receitas fiscais e transferências do OE (40% em 2004 e 50% nos anos seguintes). No entanto, os encargos suportados por este subsistema não representam valores significativos (6,2% em 2004, 6% em 2005, 4,5% em 2006 e 4,6% em 2007).

têm mantido variações irregulares em igual período (sistema previdencial) representando, em 2008, os primeiros 30,9% dos gastos com pensões e complementos de invalidez e os segundos 60,1%.

No período 2004 a 2007, os gastos com pensões e complementos, na eventualidade invalidez, apresentam uma evolução positiva, embora o número de beneficiários com pensão por invalidez, em igual período, registe um constante decréscimo, conforme mostra o quadro seguinte, que continua, em 2008, agora também acompanhado de uma redução no valor pago.

	2004	2005	2006	2007	2008
N.º de beneficiários c/ pensão de invalidez	336.206	318.013	314.367	310.221	302.538
Variação absoluta		**(18.193)**	**(3.646)**	**(4.146)**	**(7.683)**
Variação %		**(5,4%)**	**(1,1%)**	**(1,3%)**	**(2,5%)**

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (16/07/2009)

Pensões de sobrevivência

Comparativamente a 2007, as despesas com a eventualidade de *"Sobrevivência"* apresentaram, em 2008, um crescimento de 6% o que representa, em termos absolutos, € 103.498,2 milhares, uma variação próxima da verificada no ano anterior (5,7%). A taxa de crescimento médio anual, entre 2004 e 2008, foi de 5,4%.

Quadro XII.95 – SS – Evolução das despesas com Pensões por Sobrevivência

(em milhares de euros)

Rubricas	Sobrevivência					05/04 %	06/05 %	06/07 %	07/08 %	TCMA 04/08 %
	2004	2005	2006	2007	2008					
Sistema de Protecção Social de Cidadania	**247.826,2**	**268.368,0**	**284.943,9**	**304.340,9**	**318.613,6**	**8,3**	**6,2**	**6,8**	**4,7**	**6,5**
Subsistema de Solidariedade	**232.343,8**	**251.644,0**	**267.372,7**	**280.790,6**	**288.590,0**	**8,3**	**6,3**	**5,0**	**2,8**	**5,6**
Regime não contributivo	73.104,5	87.069,0	101.829,6	115.102,0	127.054,2	19,1	17,0	13,0	10,4	14,8
Complementos sociais	72.138,5	85.984,1	100.512,1	113.311,1	126.293,4	19,2	16,9	12,7	11,5	15,0
Pensão	965,0	1.084,2	1.316,4	1.263,7	760,8	12,3	21,4	(4,0)	(39,8)	(5,8)
Complemento por dependência	1,0	0,7	1,1	527,3	-	(32,0)	63,4	48.421,4	-	-
Regime transitório dos rurais	1.409,6	1.408,5	1.375,2	1.348,3	1.147,6	(0,1)	(2,4)	(2,0)	(14,9)	(5,0)
Pensão	1.279,1	1.273,5	1.227,9	1.186,2	1.147,6	(0,4)	(3,6)	(3,4)	(3,3)	(2,7)
Complemento por dependência	130,5	135,0	147,4	162,1	-	3,4	9,1	10,0	-	-
Reg. especial de S.S. actividades agrícolas	133.369,7	137.094,7	137.282,6	136.157,4	131.987,7	2,8	0,1	(0,8)	(3,1)	(0,3)
Pensão	131.280,5	134.850,7	134.945,3	132.990,1	131.987,7	2,7	0,1	(1,4)	(0,8)	0,1
Complemento por dependência	2.089,2	2.244,0	2.337,3	3.167,3	-	7,4	4,2	35,5	-	-
Regime especial de S. S. ferroviários	19.742,2	19.990,7	20.941,1	21.036,5	21.283,2	1,3	4,8	0,5	1,2	1,9
Pensões dos desalojados das ex-colónias	4.362,9	4.729,5	4.409,2	4.783,8	4.706,2	8,4	(6,8)	8,5	(1,6)	1,9
Compl. especial dos antigos combatentes	354,8	1.351,6	1.535,0	2.362,5	2.411,1	280,9	13,6	53,9	2,1	61,5
Subsistema de Protecção Familiar	**15.482,5**	**16.724,0**	**17.571,2**	**23.550,3**	**30.023,6**	**8,0**	**5,1**	**34,0**	**27,5**	**18,0**
Complementos > pensão social	109,9	95,9	0,0	0,0	0,0	(12,7)	-	-	-	-
Complementos por dependência	15.372,5	16.628,1	17.571,2	23.550,3	30.023,6	8,2	5,7	34,0	27,5	18,2
Sistema Previdencial	**1.242.692,6**	**1.278.239,9**	**1.358.415,4**	**1.432.726,3**	**1.521.951,8**	**2,9**	**6,3**	**5,5**	**6,2**	**5,2**
Pensão regime geral	1.242.692,6	1.278.239,9	1.358.415,4	1.432.726,3	1.521.951,8	2,9	6,3	5,5	6,2	5,2
Pensão	1.242.690,0	1.278.239,0	1.358.415,4	1.432.725,7	1.521.951,8	2,9	6,3	5,5	6,2	
Montante provisório de sobrevivência	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	19,9	-	-	-	-
Complemento de pensão - Portaria 193/79	2,6	0,8	0,0	0,0	0,0	(67,2)	-	-	-	-
Total	**1.490.518,8**	**1.546.607,9**	**1.643.359,3**	**1.737.067,2**	**1.840.565,4**	**3,8**	**6,3**	**5,7**	**6,0**	**5,4**

Fonte: Mapa execução orçamental - Pensões - análise comparativa

A hegemonia do sistema previdencial no financiamento da eventualidade *"Sobrevivência"* é bem evidente, representando os seus gastos, em 2008, cerca de 82,7% do total (€ 1.521.951,8 milhares). O sistema de protecção social de cidadania traduz apenas 17,3% do total.

Segundo as "Estatísticas da Segurança Social", em 2008, o número de pensionistas desta eventualidade era de 688.256, mais 6.439 beneficiários que no ano anterior, correspondendo a uma variação percentual inferior a 1%.

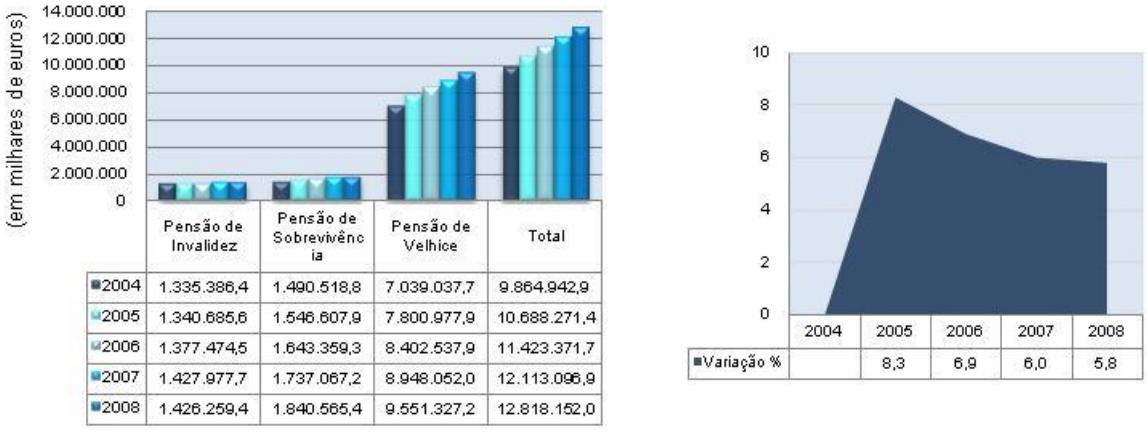
	2004	2005	2006	2007	2008
N.º de beneficiários c/ pensão de sobrevivência	651.634	661.447	671.047	681.817	688.256
Variação absoluta		**9.813**	**9.600**	**10.770**	**6.439**
Variação %		**1,5%**	**1,5%**	**1,6%**	**0,9%**

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (16/07/2009)

Análise global

O Gráfico XII.16 apresenta a evolução da despesa total com pensões e complementos por eventualidade entre 2004 e 2008:

Gráfico XII.16 – SS – Despesas com pensões por eventualidade e variação anual do total das pensões



	Pensão de Invalidez	Pensão de Sobrevivência	Pensão de Velhice	Total
2004	1.335.386,4	1.490.518,8	7.039.037,7	9.864.942,9
2005	1.340.685,6	1.546.607,9	7.800.977,9	10.688.271,4
2006	1.377.474,5	1.643.359,3	8.402.537,9	11.423.371,7
2007	1.427.977,7	1.737.067,2	8.948.052,0	12.113.096,9
2008	1.426.259,4	1.840.565,4	9.551.327,2	12.818.152,0

	2004	2005	2006	2007	2008
Variação %		8,3	6,9	6,0	5,8

Verifica-se o crescimento do total dos gastos com pensões de reforma. No entanto, esse crescimento mostra uma tendência de desaceleração ao longo dos cinco anos em análise. Quanto à evolução das três eventualidades, quando analisadas individualmente, constatam-se crescimentos fortes nas eventualidades velhice e sobrevivência, com taxas de crescimento dos gastos, relativamente ao ano anterior, de 6,7% e 6%, em 2008, respectivamente. Já a eventualidade invalidez apresentou um decréscimo de 0,1%.

No quadro e gráfico seguintes espelha-se a evolução do número de pensionistas, por eventualidade:

Gráfico XII.17 – SS – Evolução do número de pensionistas por eventualidade

(em milhares)

	2004	2005	2006	2007	2008
Invalidez	336	318	314	310	303
Sobrevivência	652	661	671	682	688
Velhice	1.662	1.717	1.753	1.791	1.827
Total	**2.650**	**2.696**	**2.738**	**2.783**	**2.818**

Fonte: Estatísticas da SS (16/07/2009)



Da leitura do quadro e gráfico precedentes resulta que:

- O número de pensionistas por *invalidez* tem decrescido no período em análise, perdendo, até 2008, 33 mil beneficiários. A quebra de 2007 para 2008 foi de 2,3% (menos 7 mil beneficiários), representando, em 2008, o número de beneficiários 10,8% do número total de pensionistas;
- No que concerne à eventualidade *velhice*, entre 2004 e 2008, verificou-se um aumento de 255 mil pensionistas, sendo de 36 mil de 2007 para 2008, o que reflecte um crescimento de 2%, pelo que, em 2008, esta eventualidade representava 64,8% do número total de pensionistas;
- Os beneficiários de pensões por *sobrevivência* eram, em 2008, mais 36 mil do que em 2004, sendo o acréscimo do último ano de 0,9% (6 mil pensionistas), conferindo-lhe um peso de 24,4% no número total de pensionistas.

No quadro seguinte expõem-se os valores anuais médios das pensões, por eventualidade, respeitantes ao período de 2004 a 2008:

Quadro XII.96 – SS – Pensão média mensal por eventualidade e por beneficiário

(em euros)

Eventualidade	2004	2005	2006	2007	2008	Variação anual em %				
						2005/04	2006/05	2007/06	2008/07	2008/04
Invalidez	317,64	334,59	351,21	365,07	377,47	5,3	5,0	3,9	3,3	18,8
Velhice	374,58	395,57	417,86	436,72	454,24	5,6	5,6	4,5	3,9	21,3
Sobrevivência	185,37	194,24	203,61	212,42	221,47	4,8	4,8	4,3	4,1	19,5

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP - CNP

Neste contexto, ao longo dos cinco anos em análise, a tendência na variação (em valor absoluto), é de crescimento. Observando a evolução de 2004 para 2008, obtemos uma taxa de crescimento de 18,8%, 21,3% e 19,5%, respectivamente nas eventualidades de Invalidez, Velhice e Sobrevivência.

Analisando a variação registada no valor médio das pensões, em termos relativos, observa-se uma variação significativamente superior à base de actualização geral destas prestações[1]. Com efeito,

- em 2007, a Portaria n.º 1357-A/2006, de 30 de Novembro, procede à actualização das pensões, reafirmando o princípio da diferenciação positiva em função do respectivo montante, com aumentos de 3,1% e 2,6%, para as pensões mais baixas e médias, respectivamente. Por outro lado, fixa valores mínimos da pensão por invalidez e velhice, mantendo a regra da diferenciação, em função dos anos de carreira contributiva do beneficiário. As demais pensões e complementos, atribuídos pelos subsistemas Previdencial e de Solidariedade e as pensões resultantes de doença profissional, são igualmente actualizados de harmonia com idêntica filosofia;

- em 2008, a Portaria n.º 9/2008, de 3 de Janeiro, procede à actualização do valor do indexante de apoios sociais (IAS)[2] em 2,4%, fixando-o em € 407,41.

  A actualização das pensões de invalidez e velhice é feita pela aplicação das percentagens de 2,4%, 1,9% e 1,65%, em função dos respectivos valores, não sendo objecto de actualização as de montante igual ou superior aos limites legalmente estabelecidos[3]. É garantido um valor mínimo de pensão de € 236,47 para os pensionistas do regime geral com carreira contributiva inferior a 15 anos, mantendo a regra da diferenciação, em função dos anos de carreira contributiva do beneficiário, para as carreiras contributivas superiores a 15 anos.

  Em conformidade com o estabelecido no artigo 6.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, a actualização das pensões passou a ser anual, com efeitos a partir de Janeiro de cada ano. Para 2008, como forma de compensação pelo adiamento de actualização de pensões, o artigo 11.º da mencionada lei previu que a actualização das pensões fosse acrescida de um aumento extraordinário equivalente a 2/14 do aumento anual da pensão. Foi alargado o universo de pensionistas que beneficiam de actualizações mais favoráveis, mediante a regra introduzida pelo n.º 2 do artigo 6.º da mesma lei que prevê a actualização de todas as pensões com valor inferior a 1,5 do IAS de acordo com a regra prevista no n.º 1 do artigo 5º do mesmo diploma.

[1] Tal discrepância pode ficar a dever-se quer ao facto de os novos beneficiários de pensões terem à data da reforma, salários mais altos do que aqueles que se verificavam relativamente aos antigos pensionistas, quer ao facto de os novos beneficiários registarem, eventualmente, carreiras contributivas mais longas.

[2] Criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro.

[3] Artigo 10.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio.

12.7.2 – Forma de financiamento da despesa com pensões e complementos

A despesa com pensões e complementos é desagregada, no quadro seguinte, pelos sistemas e subsistemas do Sistema Público de Segurança Social:

Quadro XII.97 – SS – Financiamento das despesas com "Pensões e complementos"

(em euros)

Tipo de financiamento	Sistema/Subsistema	Montante	% s/total
Transferências do OE (inclui transferências provenientes de outras entidades da Administração Pública)	**Sistema de Protecção Social de Cidadania**	**3.347.240.917,72**	**26,1**
	Subsistema Solidariedade	**3.011.026.812,69**	**23,5**
Consignação de receitas fiscais	Regime não contributivo (RNC)	1.625.727.195,58	12,7
Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; prestações sociais prescritas)	Complementos sociais de pensões	1.321.426.897,10	10,3
	Pensões	281.520.715,55	2,2
	Complementos extraordinário solidariedade	22.779.582,93	0,2
	Regime transitório dos rurais (RTR)	44.712.559,14	0,3
	Pensões	37.214.672,75	0,3
	Complemento extraordinário solidariedade	7.497.886,39	0,1
	Regime esp. de S. S. das actividades agrícolas (RESSAA) - pensões	787.832.361,83	6,1
	Regime especial de segurança social dos ferroviários - pensões	57.126.099,69	0,4
	Pensões - desalojados das ex-colónias	19.343.685,39	0,2
	Complemento especial de pensão dos antigos combatentes - pensões	25.964.786,26	0,2
	Pensões por antecipação da idade de reforma	450.320.124,80	3,5
	Subsistema Protecção Familiar	**336.214.105,03**	**2,6**
	Complementos por dependência	323.998.968,26	2,5
	Complementos por cônjuge a cargo	12.215.136,77	0,1
Quotizações dos trabalhadores e contribuições de beneficiários	**Sistema Previdencial - Repartição**	**9.470.911.102,12**	**73,9**
	Pensões	9.469.534.165,19	73,9
Contribuições das entidades empregadoras	Complemento de pensão (Portaria n.º 193/79)	1.376.936,93	0,0
Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; rendimentos; venda de bens e serviços)			
TOTAL		**12.818.152.019,84**	**100**

Fonte: CSS de 2008

Verifica-se, assim, que 73,9% das pensões e complementos são suportados, essencialmente, pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e 26,1% por transferências do Estado e consignação de receitas fiscais.

12.8 –O emprego e a formação profissional na CSS e no contexto do sistema

12.8.1 – Enquadramento económico e jurídico

Em termos globais, o ano de 2008 regista um ligeiro aumento do emprego e uma diminuição da taxa de desemprego, sendo a evolução no quinquénio 2004/2008 de algumas das principais variáveis relacionadas com o mercado do trabalho a seguinte:

(em percentagem)

Indicadores	2004	2005	2006	2007	2008
Taxa de actividade (a)	52,2	52,5	52,8	53,0	53,0
Taxa de emprego (a)	48,7	48,5	48,7	48,8	48,9
Taxa de desemprego (b)	6,7	7,6	7,7	8,0	7,6
Taxa de desemprego dos jovens (15-24 anos) (b)	15,3	16,1	16,2	16,6	16,4
Por nível de escolaridade:					
Básico - 1º e 2º Ciclos	17,6	19,3	17,9	19,6	18,7
Básico - 3º Ciclo	13,4	12,9	13,3	13,8	14,2
Secundário	13,5	15,3	15,9	14,8	14,3
Superior	20,5	23,7	28,4	25,3	27,1
Desemprego de longa duração (c)	46,2	49,9	51,7	48,9	49,8

(a) Em percentagem da população total

(b) Em percentagem da população activa

(c) Considera-se desempregado de longa duração o indivíduo que procura emprego há 12 ou mais meses. Em percentagem do desemprego total

Fonte: INE (Inquérito ao Emprego) e Banco de Portugal (Relatório e Contas de 2008)

Conforme se observa, a taxa de actividade[1] mantém-se estável ao longo de todo o quinquénio, variando entre os 52,2%, em 2004, e os 53%, em 2008. Já no que respeita à taxa de desemprego global anual, verifica-se o seu crescimento sucessivo de 2004 a 2007, passando, neste período, de 6,7% para 8%, sendo que, em 2008, esta exibe uma moderada diminuição, fixando-se nos 7,6%, resultado da evolução da economia portuguesa no ano anterior.

Particularmente sensíveis às circunstâncias conjunturais e estruturais são os jovens, da faixa dos 15 aos 24 anos, cuja taxa de desemprego se manifesta, em todos os anos observados, sempre superior à taxa global, mas com o mesmo padrão de comportamento: crescimentos sucessivos de 2004 (15,3%) a 2007 (16,6%) e leve decréscimo para 16,4% em 2008. Saliente-se ainda, nesta faixa etária, o nível de desemprego dos titulares de curso superior, sempre o mais elevado em relação aos outros níveis de escolaridade, com taxas que oscilam entre os 20,5%, em 2004, e os 28,4%, em 2006, reflectindo a dificuldade de entrada no mercado de trabalho por parte dos recém-licenciados, bem como eventuais desajustamentos da formação obtida face às reais necessidades desse mesmo mercado.

Atente-se, de igual modo, que o desemprego de longa duração equivale a praticamente metade do desemprego total em todo o período 2004/2008, sendo mesmo mais de metade – 51,7% – no ano de 2006.

[1] Definida como o peso da população activa sobre o total da população.

A diminuição da taxa de desemprego em 2008 tem, porém, de ser lida em conjunto com a sua evolução intra-anual, que denuncia a existência de um agravamento progressivo da mesma no 2º semestre de 2008, que se acentuará no ano de 2009, evolução que reflecte os efeitos da crise económica:

(em percentagem)

Taxa de desemprego trimestral	2008				2009	
	1º Trim	2º Trim	3º Trim	4º Trim	1º Trim	2º Trim
Taxa de desemprego global	7,6	7,3	7,7	7,8	8,9	9,1
Taxa de desemprego - por nível de escolaridade						
Básico (até ao 3º Ciclo)	7,7	7,5	7,6	7,9	9,5	9,7
Secundário	7,9	7,7	7,6	8,2	9,1	9,7
Superior	6,8	5,8	8,2	6,7	5,9	5,9
Taxa de desemprego - por escalão etário						
15 - 24 anos	16,4	14,3	17,1	18,0	20,1	18,7
25 - 34 anos	8,5	8,1	9,5	8,9	10,4	10,8
35 - 44 anos	6,5	6,8	6,4	7,1	7,6	8,0
45 e mais anos	5,7	5,5	5,3	5,2	6,2	6,7

Fonte: INE (Estatísticas do Emprego, 1º e 2º trimestres de 2009)

É de notar que, por nível de escolaridade, a evolução da taxa de desemprego para os detentores da escolaridade básica e secundária acompanha a evolução da taxa de desemprego global, enquanto relativamente aos titulares de licenciatura se verifica, no 4º trimestre de 2008, um assinalável decréscimo, confirmado em 2009, aumentando o seu diferencial em relação à taxa de desemprego global. Isso demonstra que o grupo populacional com menor formação é o mais sensível aos efeitos da crise económica e que os detentores de formação superior resistem melhor a esses efeitos.

Todos os grupos etários inferiores aos 45 anos exibem deterioração das taxas de desemprego a partir do segundo ou terceiro trimestres de 2008, com particular agravamento nos dois primeiros de 2009. Já o escalão superior aos 44 anos apenas manifesta degradação do nível de desemprego em 2009, cuja taxa passou de 5,2%, no último trimestre de 2008, para 6,2% e 6,7% nos primeiro e segundo trimestres de 2009, respectivamente. Sobressai, também aqui, o nível de desemprego jovem – 15 aos 24 anos – sempre a rondar o dobro dos níveis exibidos por todas as outras faixas etárias.

Em 2008, esteve em vigor o quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego em Portugal, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, que pretendeu, no âmbito do Plano Nacional de Emprego (PNE), não só deter a subida das taxas de desemprego mas também a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas. Em resultado deste diploma foram, designadamente, alteradas as regras relativas ao período de concessão das prestações de desemprego, privilegiando-se as carreiras mais longas no cálculo do período de concessão, e as regras de acesso à pensão antecipada após o período de desemprego, procurando-se o fomento das medidas de envelhecimento activo. No âmbito do disposto estabeleceram-se as seguintes medidas[1]:

- *Medidas passivas*, constituídas pela atribuição do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego;

[1] Podendo, também, abranger medidas excepcionais e transitórias nos termos previstos em legislação própria.

- *Medidas activas*, constituídas pelo pagamento, de uma só vez, do montante total das prestações de desemprego, tendo em vista a criação do próprio emprego; pela possibilidade de acumular subsídio de desemprego parcial com trabalho a tempo parcial; pela suspensão total ou parcial das prestações de desemprego durante a frequência de curso de formação profissional com atribuição de compensação remuneratória; pela manutenção das prestações de desemprego durante o período de exercício de actividade ocupacional; e pela aplicação de outras medidas de política activa de emprego, a definir em legislação própria, que promovam a melhoria dos níveis de empregabilidade e a reinserção no mercado de trabalho de beneficiários de prestações de desemprego;

- O subsídio de desemprego e apoio ao emprego representaram, no seu conjunto, em 2008, cerca de 5,85% – € 1.566.573,7 milhares, em valor absoluto – das despesas totais da Segurança Social, classificando-se como a segunda maior componente das despesas com prestações sociais do SSS. De facto, o peso desta parcela, quando comparada com o total das prestações sociais do SSS pago neste ano – € 16.383.099,4 milhares –, foi de 9,6%, num universo repartido em 78,3% para pensões, 5,0% para abono de família, 2,6% para subsídio por doença, 0,014% para acções de formação profissional e os remanescentes 4,5% para o conjunto das outras prestações.

12.8.2 – Prestações de desemprego

O agregado das prestações sociais relativas à política de emprego integra o *subsídio de desemprego*, enquanto prestação pecuniária que se destina a compensar o beneficiário da falta de remuneração, perdida em consequência das eventualidades legalmente definidas, suportado pelo Sistema Previdencial e o *subsídio social de desemprego*, destinado a proteger o beneficiário nos casos em que não lhe seja atribuível ou tenha sido esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego, nos respectivos termos legais, suportado pelo Subsistema de Solidariedade do Sistema de Protecção Social de Cidadania[1]. Note-se que, em muitos casos, o subsídio de desemprego é substituído, na prática, pelo subsídio social de desemprego, como foi visível, aliás, em 2007. Refira-se, também, que faz parte daquele agregado, um conjunto de atribuições pecuniárias suportado pelos Sistema Previdencial e Subsistema de Solidariedade, relativo às seguintes situações:

- Compensação salarial;
- Garantia salarial;
- Indemnizações compensatórias por salários em atraso;
- Programas ocupacionais;

[1] O subsídio de desemprego tem a natureza de seguro social obrigatório, enquanto o subsídio social de desemprego apresenta características específicas que o afastam desse conceito, nomeadamente o depender de condição de recursos e o ter como referência a retribuição mínima mensal garantida e não o salário da categoria, como acontece no caso anterior. Para a atribuição de ambos os subsídios é necessário que a situação de desemprego tenha origem involuntária e os beneficiários estejam inscritos no respectivo centro de emprego, acrescendo ainda as seguintes condições: Subsídio de desemprego – 450 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego; Subsídio social de desemprego – ter sido esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego ou 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego, acrescendo a condição de recursos de que os rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar do beneficiário não sejam superiores a 80% do valor da retribuição mínima mensal garantida.

- Complemento de desemprego.

12.8.2.1 – Evolução geral dos subsídios de desemprego e do número de beneficiários

No quadro seguinte é exposta a evolução dos valores totais, por grupos de despesa, no período 2004/2008:

Quadro XII.98 – SS – Evolução das despesas com "Prestações de desemprego" no período 2004/2008

(em milhares de euros)

Prestações de desemprego	2004		2005		2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1.341.142,5	80,7	1.432.147,4	79,3	1.390.141,4	76,0	1.216.058,8	72,2	1.055.580,0	67,4
Subsídio social de desemprego	293.915,3	17,7	302.074,0	16,7	305.638,5	16,7	312.796,9	18,6	325.474,2	20,8
Outras prestações	27.313,1	1,6	71.331,4	4,0	132.163,6	7,2	155.958,3	9,3	185.519,5	11,8
Total	**1.662.370,9**	**100**	**1.805.552,8**	**100**	**1.827.943,5**	**100**	**1.684.814,0**	**100**	**1.566.573,7**	**100**
% do PIB (CGE)	**1,15**		**1,21**		**1,18**		**1,03**		**0,94**	

Fonte: CSS/2004 a CSS/2008; CGE/2007 e CGE/2008

A análise do quadro supra permite tirar as seguintes conclusões:

- Nos últimos cinco anos (2004/2008), o valor global despendido pelo SSS na área do desemprego decresceu, aproximadamente, 5,8%, sendo que, quando analisadas as suas componentes, a parcela relativa ao *Subsídio de desemprego* exibe um decréscimo de 21,3% neste período, a componente referente ao *Subsídio social de desemprego* manifesta um aumento de 10,7% e a rubrica relativa a *Outras prestações* apresenta um significativo crescimento, na ordem dos 579,2%;

- No que diz respeito ao peso relativo de cada tipo de prestação no seu volume global, em 2008, verifica-se que o *Subsídio de desemprego* é a parcela mais importante, representando 67,4% do total, ou seja, cerca de € 1.055,6 milhões, o *Subsídio social de desemprego* corresponde a 20,8% do valor global, no montante de € 325,5 milhões, enquanto o montante relativo a *Outras prestações*, de cerca de € 185,5 milhões, equivale aos remanescentes 11,8% deste tipo de despesas do SSS;

- O *Subsídio de desemprego* apresenta sempre, no período 2004/2008, uma diminuição das respectivas taxas de crescimento anual, passando estas de 6,8%, em 2005/2004, para valores negativos em todos os biénios seguintes, com decréscimos de 2,9%, no período 2006/2005, 12,5%, em 2007/2006, e 13,2% no biénio 2008/2007;

- O *Subsídio social de desemprego* apresenta taxas de crescimento positivas em todos os biénios analisados, acentuando-se em 2008: na ordem dos 2,8% (2005/2004), 1,2% (2006/2005), 2,3% (2007/2006) e 4,1% (2008/2007);

- No que concerne ao conjunto relevado em *Outras prestações*, observa-se que a sua expressão financeira evidenciou crescimentos sempre positivos no quinquénio em análise, particularmente relevante em 2005 relativamente ao ano anterior, na ordem dos 161,2%. No período seguinte, 2006/2005, exibe um aumento de 85,3%, sendo que nos dois biénios finais –

2007/2006 e 2008/2007 – manifesta taxas de crescimento inferiores e estáveis, na ordem dos 18% e 19%, respectivamente. Refira-se que, do total de € 185,5 milhões destas despesas realizado em 2008, € 70,5 milhares respeitam à Garantia Salarial e cerca de € 67 milhões são referentes ao Complemento de Desemprego;

- Nos últimos anos verificou-se um aumento do desemprego associado à evolução cíclica da actividade económica, que, no entanto, nos anos de 2006 e 2007, não está em sintonia com a evolução do peso das prestações de desemprego, que desceu de 1,21% do PIB, em 2005, para 1,18%, em 2006, e 1,03%, em 2007. Todavia, em 2008, a diminuição do desemprego acompanhou a redução do peso destas prestações no PIB, o qual se fixou, neste último ano, nos 0,94%.

Quanto ao número de beneficiários, os dados físicos relativos aos que tiveram pelo menos um dia processado, em cada ano, de prestação de desemprego[1], é reflectido no quadro seguinte:

Quadro XII.99 – SS – N.º de beneficiários com processamento de "Prestações de desemprego" no período 2004/2008*

(em número e %)

Prestações de desemprego	2004		2005		2006		2007		2008		Variação %			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	2005/04	2006/05	2007/06	2008/07
Sub. de desemprego	371.636	69,5	398.018	71,3	399.968	71,5	354.093	67,2	322.567	65,1	7,1	0,5	(11,5)	(8,9)
Sub. social de desemprego	163.193	30,5	159.983	28,7	159.104	28,5	172.569	32,8	172.845	34,9	(2,0)	(0,5)	8,5	0,2
Inicial	85.984	16,1	72.522	13,0	67.580	12,1	83.242	15,8	98.810	19,9	(15,7)	(6,8)	23,2	18,7
Subsequente	76.590	14,3	86.973	15,6	91.062	16,3	88.909	16,9	73.689	14,9	13,6	4,7	(2,4)	(17,1)
Prolongamento	619	0,1	488	0,1	462	0,1	418	0,1	346	0,1	(21,2)	(5,3)	(9,5)	(17,2)
Total	**534.829**	**100**	**558.001**	**100**	**559.072**	**100**	**526.662**	**100**	**495.412**	**100**	**4,3**	**0,2**	**(5,8)**	**(5,9)**

* Nota 1: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada um dos subsídios

* Nota 2: Em 2005, 2006, 2007 e 2008 apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal"

* Nota 3: Dados de 2008 - Estatísticas da Segurança Social, extraídos em 16/7/2009

Fonte: Instituto de Informática, I.P. - Departamento de Gestão de Informação

A informação conjugada dos dois quadros anteriores, permite concluir o seguinte:

- No que diz respeito aos beneficiários de *subsídio de desemprego*, que significam, em 2008, 65,1% do total, observa-se, desde 2006, uma diminuição sucessiva do seu número, reflectindo-se, dado o seu peso, no total de abrangidos por prestações de desemprego. Refira-se, além disso, que esta diminuição de 8,9% não acompanha o decréscimo do valor anual das prestações que lhes correspondem (13,2%) indiciando, deste modo, uma diminuição do valor médio de subsídio por beneficiário;

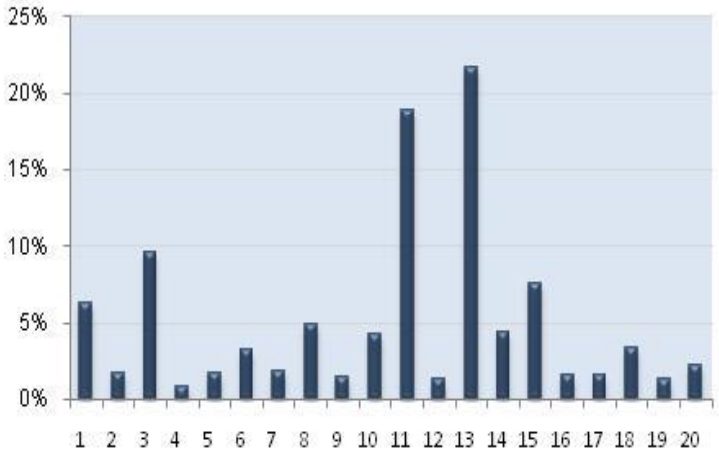
[1] Para uma melhor compreensão das situações previstas no quadro em questão, deve ter-se em linha de conta os seguintes conceitos: o subsídio social de desemprego pode ser **inicial** ou **subsequente**, situando-se nesta última circunstância quando tiver sido esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego e se mantenha dentro dos parâmetros relativos à condição de recursos. Pode haver ainda um "**prolongamento**" até à idade de acesso à pensão de velhice antecipada, se o beneficiário, à data do desemprego, tiver idade igual ou superior a 52 anos e satisfaça, à data do prolongamento, as condições de atribuição do subsídio social de desemprego.

- Relativamente ao número de beneficiários do *subsídio social de desemprego*, que representa, no final de 2008, os remanescentes 34,9% do total, observa-se neste ano, face a 2007, um crescimento muito moderado destas prestações, na ordem dos 0,2%, após um significativo aumento de 8,5% no biénio anterior. Saliente-se, todavia, que o referido crescimento de 0,2% foi inferior à evolução deste tipo de prestação social em termos de valor global anual, de 4,1%, indiciando, deste modo, um aumento do valor médio por beneficiário neste tipo de subsídio, contrariamente ao ocorrido com o Subsídio de Desemprego.

No gráfico seguinte é apresentado o peso relativo de cada centro distrital do Continente e Regiões Autónomas, em 2008, no total dos beneficiários com prestações de desemprego:

Gráfico XII.18 – SS – N.º de beneficiários com "Prestações de desemprego" em 2008

1	Aveiro	6,3%
2	Beja	1,7%
3	Braga	9,6%
4	Bragança	0,9%
5	Castelo Branco	1,7%
6	Coimbra	3,3%
7	Évora	1,9%
8	Faro	4,9%
9	Guarda	1,5%
10	Leiria	4,2%
11	Lisboa	18,9%
12	Portalegre	1,4%
13	Porto	21,6%
14	Santarém	4,3%
15	Setúbal	7,6%
16	Viana do Castelo	1,6%
17	Vila Real	1,6%
18	Viseu	3,4%
19	RAA	1,3%
20	RAM	2,2%



Tal como se depreende da leitura do gráfico supra, os centros distritais com maior número de beneficiários de prestações de desemprego, no final de 2008, são os do Porto e de Lisboa, representando, respectivamente, 21,6% e 18,9% do total nacional. Por outro lado, o Centro distrital de Bragança apresenta, neste ano, o menor número de beneficiários deste tipo de prestações, equivalendo a apenas 0,9% do total do país.

12.8.2.2 – Movimento processual

Através da análise do movimento processual destas prestações é possível obter indicadores de avaliação sobre a eficiência do sistema de atribuição e pagamento das mesmas. É o que se fará a seguir, com base nos dados fornecidos pela Segurança Social.

a) Requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes

Relativamente às prestações de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, o volume de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no sistema, no período 2004/2008, foi o seguinte:

Quadro XII.100 – SS – N.º de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no período 2004/2008*

(em número)

Requerimentos	Subsídio de desemprego					Subsídio social de desemprego				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Entrados	183.475	185.418	171.973	137.048	167.892	41.510	43.500	39.355	83.257	101.534
Deferidos	181.649	170.007	170.458	123.409	141.929	35.929	33.484	35.134	55.993	59.462
Indeferidos	9.029	5.940	7.625	29.404	23.926	7.848	5.861	8.389	35.534	45.437
Pendentes	N/D	1.605	1.427	369	4.489	N/D	820	870	977	4.026
Grau de indeferimento	**4,7%**	**3,4%**	**4,3%**	**19,2%**	**14,4%**	**17,9%**	**14,9%**	**19,3%**	**38,8%**	**43,3%**

N/D: dados não disponíveis

* Nota 1: os dados de 2008 do número de requerimentos entrados, deferidos e pendentes foram obtidos em 14/8/2009

* Nota 2: os dados de 2008 do número de requerimentos indeferidos foram obtidos em 11/9/2009

Fonte: Instituto de Informática, I.P.

O número de requerimentos entrados de subsídio de desemprego evidencia uma taxa de crescimento na ordem dos 1,1%,de 2004 para 2005, sendo, contudo, invertida nos dois biénios seguintes, com decréscimos de 7,3% e 20,3%, respectivamente. Todavia, já no período final 2008/2007, esta taxa apresenta um significativo aumento, na ordem dos 22,5%. Quanto ao subsídio social de desemprego, constata-se que o volume de pedidos mais do que duplicou no quinquénio analisado, exibindo uma taxa de crescimento de 144,6%, sendo que no biénio 2008/2007 esta taxa se fixou nos 22%, valor muito semelhante à apresentada pelo subsídio de desemprego. Deste modo, pode, então, dizer-se que, em termos globais, para o período 2004/2008, se observa uma diminuição da procura do subsídio de desemprego, na ordem dos 8,5%, em benefício de um forte aumento da procura do subsídio social de desemprego, no mencionado valor de 144,6%.

Já no que concerne ao número de pedidos indeferidos, ambas as prestações exibem, no quinquénio em análise, elevadas taxas de crescimento: 165% para o subsídio de desemprego e 479% para o subsídio social de desemprego, sendo que, relativamente ao grau de indeferimento, observa-se que este se fixou, em 2008, nos 14,4% para o subsídio de desemprego e nos 43,3% para o subsídio social de desemprego.

No que respeita ao número de requerimentos pendentes, ressalta o forte crescimento observado em 2008, que atinge cerca de 4,5 mil quanto ao subsídio de desemprego e cerca de 4 mil quanto a subsídio social de desemprego. O Tribunal sublinha que o número total de processos pendentes de cerca de 8,5 mil é muito elevado, mau grado a explicação que pode ser dada com base na crise económica.

b) Tempos médios de processamento (TMP)

O TMP anual[1] das prestações de desemprego, desde a entrada dos respectivos requerimentos no sistema até ao seu processamento, não entrando em linha de conta com o lapso de tempo subsequente até ao seu pagamento efectivo, foi, em 2008, de 12 dias para o subsídio de desemprego e 19 dias para o subsídio social de desemprego, sendo, igualmente, a sua distribuição por centro distrital apresentada no quadro seguinte:

Quadro XII.101 – SS – TMP das "Prestações de desemprego" no período 2006/2008*

(em dias)

Área geográfica (Continente e RA)	Subsídio de desemprego			Subsídio social de desemprego		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Aveiro	70	23	11	85	43	24
Beja	14	10	8	16	16	15
Braga	20	23	14	43	38	24
Bragança	18	12	11	40	19	16
Castelo Branco	15	13	9	25	24	15
Coimbra	24	18	11	42	32	19
Évora	12	7	8	14	11	14
Faro	27	16	11	42	25	20
Guarda	22	14	11	38	21	17
Leiria	24	15	10	38	30	18
Lisboa	39	26	12	61	44	22
Portalegre	15	12	15	23	29	23
Porto	24	18	9	38	26	14
Santarém	29	18	11	45	31	19
Setúbal	45	23	12	54	46	22
Viana do Castelo	19	16	12	36	36	21
Vila Real	19	14	12	28	18	15
Viseu	17	12	9	35	22	17
RA Açores	27	25	18	37	29	22
RA Madeira	42	39	25	50	45	30
Total Nacional	**26**	**18**	**12**	**40**	**29**	**19**

* Nota 1: Médias simples

* Nota 2: Dados de 2008 obtidos em 14/8/2009

Fonte: Instituto de Informática, I.P.

Da análise desta informação, resulta que:

- Relativamente ao subsídio de desemprego, o seu tempo médio de processamento diminuiu cerca de 53,8%, no triénio 2006/2008, ou seja, caiu para menos de metade (de 26 para 12 dias). No último ano, os centros distritais que apresentam maior celeridade de processamento desta prestação são os de Beja e Évora (8 dias), sendo que o mais lento é a RAM (25 dias);

[1] Cálculos efectuados com base na média aritmética simples.

- No que respeita ao subsídio social de desemprego, também se constata que o seu tempo médio de processamento registou uma forte diminuição de 2006 para 2008, muito semelhante à observada para o subsídio de desemprego, na ordem dos 52,5%, passando de uma média de 40 para 19 dias. Em 2008, os centros distritais que exibem maior celeridade de processamento desta prestação são os de Évora e Porto, na ordem dos 14 dias, sendo os de Aveiro e Braga aqueles que apresentam maior lentidão do respectivo processamento, com uma média de 24 dias;

- Ao longo de todo o 2008, assim como também em 2007 e 2006, o subsídio social de desemprego apresenta sempre tempos médios de processamento superiores ao subsídio de desemprego, em todos os centros distritais de segurança social do país. Tal facto resulta essencialmente da especificidade de atribuição do subsídio social de desemprego, designadamente, quanto à verificação do requisito relativo à condição de recursos[1].

12.8.2.3 – Outros indicadores

Valores médios mensais das prestações de desemprego por beneficiário

No quadro seguidamente apresentado, são expostos os valores médios mensais processados por beneficiário para o Continente e seus Distritos, e Regiões Autónomas, no período 2004 a 2008:

[1] A condição de recursos respeita aos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar do beneficiário, os quais não podem ser superiores a 80% da retribuição mínima mensal garantida.

Quadro XII.102 – SS – Valores médios mensais processados por beneficiário no período 2004/2008*

(em euros)

Área geográfica	2004	2005	2006	2007	2008
Aveiro	457,83	485,98	513,65	479,15	522,38
Beja	353,89	363,42	360,83	363,26	419,56
Braga	427,17	425,40	428,30	439,77	497,70
Bragança	376,97	403,66	387,38	394,98	451,38
Castelo Branco	404,76	410,19	415,34	428,49	481,65
Coimbra	437,65	458,71	468,86	470,09	525,57
Évora	379,52	395,22	395,47	405,80	478,47
Faro	425,10	466,87	459,39	445,14	509,45
Guarda	402,66	420,55	413,16	410,33	460,60
Leiria	464,71	460,90	450,22	456,41	513,14
Lisboa	596,36	641,83	585,32	578,11	631,20
Portalegre	356,65	418,09	392,63	399,11	495,33
Porto	460,06	446,10	454,17	462,11	514,88
Santarém	427,58	458,45	461,91	467,02	514,76
Setúbal	488,84	513,32	516,73	507,50	580,83
Viana do Castelo	406,35	406,85	411,49	426,30	498,34
Vila Real	385,79	398,68	412,53	422,22	462,80
Viseu	397,92	397,84	402,41	407,88	467,32
Continente(1)	**424,99**	**442,89**	**440,54**	**442,43**	**501,41**
RA Açores	410,77	421,18	446,63	430,04	475,29
RA Madeira	426,16	459,60	475,58	487,10	530,57

(1) Média simples

* Nota 1: Inclui dados do Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsequente e Prolongamento

* Nota 2: Em 2005, 2006, 2007 e 2008 apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal"

* Nota 3: Dados de 2008 - Estatísticas da Segurança Social, extraídos em 16/7/2009

Fonte: Instituto de Informática, I.P. - Departamento de Gestão de Informação

Da leitura do quadro anterior, podem tirar-se, em especial, as seguintes conclusões:

- O distrito de Portalegre apresentou o crescimento mais significativo das prestações de desemprego processadas anualmente entre 2004 e 2008, na ordem dos 38,9%, seguindo-se-lhe Évora, com cerca de 26,1% e a RAM, com uma taxa de 24,5%. Note-se que neste quinquénio observam-se taxas de variação positivas em todos os distritos e regiões autónomas, sendo a mais baixa registada no distrito de Lisboa, na ordem dos 5,8%;
- O valor mais elevado das prestações de desemprego por beneficiário processadas em 2008, no montante de € 631,20, foi exibido pelo distrito de Lisboa, sendo o mais baixo, de € 419,56, apresentado pelo distrito de Beja. Saliente-se, de igual modo, que o distrito de Lisboa evidenciou, a nível nacional e em todos os anos do quinquénio 2004/2008, o valor mais alto deste tipo de prestações;

- Refira-se que os únicos distritos que apresentaram crescimento do valor médio mensal processado das prestações de desemprego, em todos os biénios do período em análise, são os de Castelo Branco, Coimbra, Évora, Santarém, Viana do Castelo e Vila Real, bem como a RAM.

12.8.3 – Apoios ao emprego e formação profissional

12.8.3.1 – Incidência financeira das políticas activas de emprego e formação profissional

As políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional consubstanciam-se em medidas de incentivo à criação e apoio ao emprego e formação profissional, integrando, no âmbito do Sistema de Segurança Social, o Sistema Previdencial, componente de Repartição.

a) Políticas activas de emprego e formação profissional

Tendo em conta a origem do financiamento, o quadro seguinte considera, relativamente ao quinquénio 2004/2008, os valores expendidos com transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa:

Quadro XII.103 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2004/2008

(em milhares de euros)

Fonte de financiamento	2004	2005	2006	2007	2008
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	211.229,1	203.900,1	229.905,2	154.836,1	115.332,1
Transferências correntes para emprego e formação profissional	469.612,4	497.288,9	522.302,5	556.478,4	617.998,2
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	18.273,5	20.515,5	19.706,3	20.728,6	25.079,5
Transferências correntes para o INOFOR / IQF / ANQ	4.812,0	6.055,2	5.027,5	3.850,0	7.542,9
Subtotal	**703.927,0**	**727.759,7**	**776.941,5**	**735.893,1**	**765.952,7**
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	752.656,6	768.380,0	718.173,7	543.611,4	468.717,1
Subtotal	**752.656,6**	**768.380,0**	**718.173,7**	**543.611,4**	**468.717,1**
Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP	**1.456.583,6**	**1.496.139,7**	**1.495.115,2**	**1.279.504,5**	**1.234.669,8**
% do PIB (CGE)	**1,01**	**1,00**	**0,96**	**0,78**	**0,74**

Fonte: CSS/2004 a CSS/2008; CGE/2007 e CGE/2008

Da leitura do quadro anterior, conclui-se o seguinte:

- As expensas totais com transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional evidenciam um decréscimo de 15,2%, no quinquénio 2004/2008. Observa-se, também, que o primeiro biénio deste período apresenta um aumento de 2,7%, enquanto nos restantes biénios ocorrem decréscimos na ordem dos 0,1%, 14,4% e 3,5%, respectivamente;

- A despesa global com estas transferências e subsídios representou 0,74% do PIB, em 2008, valor mais baixo do período em análise, sendo o mais elevado de 1,01%, observado em 2004;
- No que respeita ao financiamento com origem no OSS, constata-se que este registou um crescimento de 8,8%, em 2008, relativamente a 2004. Em termos parcelares, apenas o biénio 2007/2006 apresenta crescimento negativo, na ordem dos 5,3%, sendo que todos os outros apresentam sempre taxas de crescimento positivas, de 3,4% (2005/2004), 6,8% (2006/2005) e 4,1% (2008/2007), mas, neste último caso, o valor registado em 2008 é, ainda assim, inferior ao relativo a 2006;
- A componente comunitária, que assegura exclusivamente o co-financiamento externo das acções de formação profissional, sendo suportada pelo FSE, apresenta no biénio 2005/2004 uma taxa de crescimento positiva, na ordem dos 2,1%. Em todos os biénios subsequentes apresenta decréscimos, na ordem dos 6,5%, 24,3% e 13,8%, respectivamente. Tal evolução reflecte-se na taxa de variação do quinquénio, que se manifestou negativa, no valor de 37,7%.

O sistema pratica diversas formas de apoio ao emprego, como sejam as reformas antecipadas (por via da eventual libertação de postos de trabalho) e outras medidas enquadráveis no conceito genérico de políticas activas de emprego, tais como a dispensa temporária do pagamento de contribuições, prevista, por exemplo, nos casos de primeiro emprego e desemprego de longa duração, emprego a reclusos em regime aberto, rotação emprego-formação e recuperação de regiões com problemas de interioridade, bem como a redução da taxa contributiva, nos casos, por exemplo, previstos no Programa Trabalho Seguro e de emprego a deficientes.

Neste âmbito, em 2004, as receitas cessantes, decorrentes de medidas de política de fomento e apoio ao emprego, foram estimadas em cerca de € 244.952,6 milhares, em 2005 de € 258.834,9 milhares, em 2006 de € 259.763,6 milhares, em 2007 de € 279.889,4 milhares. Em 2008, foram recebidas verbas no montante de € 256.902,9, provenientes do co-financiamento do OE nas receitas cessantes, que foram estimadas em cerca de € 342.537,1 milhares, o que significa que o OE suportou 75% do montante estimado[1]. O IGFSS integrou na CSS de 2008, remetida ao Tribunal, informação sobre o valor calculado de perda de receita que ascendeu a € 329.843,3 milhares, valor superior ao efectivamente transferido pelo OE.

[1] De acordo com o n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, *"A perda ou diminuição de receita associada à fixação de taxas contributivas mais favoráveis é ainda objecto de financiamento por transferências do Estado, sem prejuízo do disposto no número seguinte"* O n.º 4 do mesmo artigo refere que *"A perda ou diminuição de receita associada a medidas de estímulo ao emprego e ao aumento de postos de trabalho é financiada em 50% por transferências do OE."*.

b) Reformas antecipadas

As políticas de combate ao desemprego têm vindo a contemplar mecanismos de flexibilização das condições para acesso à pensão de velhice antecipada, designadamente, para dar resposta à natureza especialmente penosa ou desgastante de certas actividades profissionais, para resolver situações conjunturais em diversas empresas ou sectores de actividade e para fazer face ao desemprego de longa duração.

Os valores processados, no quinquénio 2004/2008, relativamente a reformas antecipadas, foram os seguintes:

Quadro XII.104 – SS – Número de beneficiários em situação de reforma antecipada no período 2004/2008

(em n.º de pensionistas e milhares de euros)

Medidas de flexibilização por antecipação da idade da reforma	2004		2005		2006		2007		2008	
	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.
Flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice - DL 9/99, de 8/01	37.585	264.937,3	50.157	346.661,6	47.225	360.307,5	42.682	321.846,9	34.126	259.085,7
Desemprego – Regime Geral/Rural - DL 119/99, de 14/04	23.818	166.874,9	21.558	147.189,4	20.483	131.504,1	18.883	116.711,8	17.759	104.344,1
Pensão antecipada desemprego – DL 119/99, de 14/04	7.608	71.699,6	14.152	141.432,7	23.191	237.165,7	30.800	334.564,2	31.697	374.545,5
Portuários – DL 116/90, de 5/04	856	15.911,5	728	13.831,3	613	11.969,0	501	9.935,7	415	8.423,1
Portuários – DL 483/99, de 9/11	62	1.959,5	95	3.059,4	132	4.454,8	164	5.952,2	178	6.968,5
Pré – reforma – DL 261/91, de 25/7	1.425	31.176,8	1.610	34.747,5	1.953	41.979,3	2.143	46.351,0	2.049	44.820,2
Pescadores – Dec Reg 40/86, de 12/09	2.381	14.944,2	2.412	15.427,1	2.466	16.532,1	2.420	16.750,1	2.355	16.784,2
CECA – DL 33/97, de 30/01	1.511	20.603,5	1.373	19.115,5	1.244	17.864,1	1.101	16.268,3	928	14.037,3
Marítimos – Portaria 804/77, de 31/12	1.214	15.465,7	1.243	16.453,2	1.258	17.239,3	1.271	18.215,6	1.265	18.300,2
Trabalhadores Mineiros – DL 195/95, de 28/07	733	5.112,7	713	5.376,4	755	6.149,1	763	6.859,4	773	7.360,0
Pilotos de aeronaves - DL 392/90, de 10/12	75	5.890,1	91	7.478,5	102	8.493,1	113	9.769,8	96	8.498,9
Bordadeiras da Madeira - DL 55/99, de 26/02	914	3.241,3	889	3.379,4	872	3.487,6	801	3.292,8	745	3.314,7
Desemprego com redução - DL 84/2003, de 24/4	4.592	43.149,3	16.699	133.083,5	22.784	183.073,8	28.789	231.445,0	33.292	268.654,4
Pensão extraordinária – Base das Lajes - Açores - Lei 32/96, de 16/8	187	2.268,7	195	2.276,1	198	2.456,2	190	2.462,1	204	2.644,2
Mineiros – Protocolo Pirites Alentejanas - Protocolo IGF 1998	64	561,8	62	559,0	62	576,4	61	583,1	60	581,7
Autarcas eleitos locais - Lei 29/87, de 30/6	25	486,1	29	535,7	36	762,4	35	700,6	38	743,7
Profissionais de bailado - DL 482/99, de 9/11	10	245,6	11	274,6	12	329,5	12	284,7	10	215,7
Mineiros – Protocolo IGF-ECD - DL 195/95, de 28/7	27	214,4	26	213,2	24	199,7	22	190,1	19	257,5
Reforma antecipada despachantes oficiais - DL 25/93, de 5/2	-	-	-	-	1	23,5	3	30,9	5	46,7
Controlador de tráfego aéreo - DL 436/99, de 19/10	-	-	4	181,2	8	503,1	12	819,9	12	817,1
Pensão antecipada com redução - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	-	-	4.504	11.650,2	15.185	87.252,6
Pensão antecipada - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	-	-	599	2.680,5	2.042	16.363,9
Pensão antecipada com bonificação - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	-	-	303	1.183,9	1.362	11.640,4
Total	**83.087**	**664.742,9**	**112.047**	**891.275,2**	**123.419**	**1.045.070,1**	**136.172**	**1.158.548,6**	**144.615**	**1.255.700,3**

Fonte: Instituto da Segurança Social, I.P.

No final de 2008, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 144.615, representando um total de despesas na ordem dos € 1.255,7 milhões. Note-se que, tendo em conta o objectivo que presidiu a tais medidas, se pode considerar a sua natureza, em muitos casos, como uma substituição das prestações de desemprego.

Da leitura da informação exposta no quadro anterior, conclui-se o seguinte:

- No quinquénio em análise o número de pensionistas com reforma antecipada registou um crescimento de 74,1%, fixando-se, em 2008, nos 144.615, face aos 83.087 registados em 2004.

Por seu lado, a despesa realizada com os mesmos, € 1.255,7 milhões, evidencia um crescimento de 88,9% quando comparada com os € 664,7 milhões pagos em 2004;

- No último ano do período 2004/2008, verifica-se que a maior fatia de casos, 23,6% do total, corresponde aos beneficiários da flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de Janeiro, a que equivale um total de gastos de cerca de € 259,1 milhões, terceira parcela, em termos de peso relativo, no ano de 2008;
- Também, em 2008, os beneficiários da pensão antecipada de desemprego, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, assumem-se como a parcela que maior peso tem no volume global destas despesas, representando cerca de 29,8% destas, ou seja, € 374,5 milhões;
- Os decréscimos mais relevantes verificados no último biénio do período em análise são, em termos de número de pensionistas, o referente aos beneficiários da flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de Janeiro, de 20%, e em termos de valor processado, o relativo aos profissionais de bailado (Decreto-Lei n.º 482/99, de 9 de Novembro), na ordem dos 24,2%;
- Por seu turno, os acréscimos mais significativos, observados no biénio 2008/2007, são referentes aos beneficiários da pensão antecipada com bonificação, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio, que consagrou o novo regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de SS, evidenciando taxas de crescimento do número de pensionistas e do valor processado de 349,5% e 883,2%, respectivamente;
- Note-se, por último, que em todos os biénios do período em análise se observam aumentos tanto do número de beneficiários como dos montantes pagos, sendo que os mais expressivos, de 34,9% (n.º de pensionistas) e de 34,1% (valor processado), respeitam ambos ao biénio 2005/2004.

12.8.3.2 – Adiantamentos do OSS

A LOE para 2008 previa no n.º 6 do artigo 101.º (*"Antecipação de fundos comunitários"*) que: *"Por forma a colmatar eventuais dificuldades inerentes ao processo de encerramento do QCA II e QCA III e ao início do QREN relativamente aos programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE), incluindo iniciativas comunitárias, fica o Governo autorizado a antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da União Europeia com suporte em fundos da segurança social que não podem exceder a cada momento, considerando as antecipações já efectuadas no ano de 2007, o montante de 300 milhões de euros."*.

Tendo em vista os mesmos fins, nos últimos anos, os Decretos-Lei de execução orçamental têm vindo a especificar, de igual modo, os montantes de antecipação de verbas, por conta das transferências comunitárias, através do OSS, para pagamento de despesas relativas a programas co-financiados pelo FSE, facto que deixou de estar incluído no Decreto-Lei de execução orçamental de 2008[1]. Desta forma a situação no período 2004/2008, foi a seguinte:

[1] Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

(em euros)

Normativo legal	2004	2005	2006	2007	2008
Lei do Orçamento do Estado	160.000.000	160.000.000	160.000.000	200.000.000	300.000.000
Decreto-Lei de execução orçamental	239.200.000	160.000.000	160.000.000	200.000.000	-

A situação dos adiantamentos efectuados através do Orçamento da Segurança Social, no final de 2008, é apresentada no quadro seguinte:

Quadro XII.105 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/2008

(em euros)

Entidades Gestoras	Saldo Inicial em 2008 a favor do OSS	Adiantamentos do OSS	Amortização dos Adiantamentos do OSS	Saldo Final em 2008 a favor do OSS
QCA III	7.982.233,44	102.333.029,27	50.449.660,04	59.865.602,67
Subtotal	**7.982.233,44**	**102.333.029,27**	**50.449.660,04**	**59.865.602,67**
QREN	70.661.936,00	60.775.371,02	51.450.971,40	79.986.335,62
Subtotal	**70.661.936,00**	**60.775.371,02**	**51.450.971,40**	**79.986.335,62**
LINHA DE CRÉDITO				
Integrar	7.766.698,25	0,00	0,00	7.766.698,25
Subtotal	**7.766.698,25**	**0,00**	**0,00**	**7.766.698,25**
Total	**86.410.867,69**	**163.108.400,29**	**101.900.631,44**	**147.618.636,54**

Fonte: IGFSS

A informação contida neste quadro evidencia que:

- Em 2008, o OSS suportou adiantamentos por conta das acções co-financiadas pelo FSE, no valor de € 102,3 milhões relativos ao QCA III e de € 60,8 milhões respeitantes ao QREN. Estes montantes, conjugados com o total amortizado no ano (€ 101,9 milhões) e com o saldo do fluxo adiantamentos/amortizações de 2007 (€ 70,8 milhões), apresentam-se dentro do limite previsto na lei;
- O montante global das amortizações, realizadas em 2008, referentes ao QCA III, ascendeu aos € 50,4 milhões, significando isto que transitam para o ano seguinte cerca de € 59,9 milhões. No que concerne ao QREN verifica-se que, em 2008, foram amortizados € 51,4 milhões, conduzindo a um saldo final de cerca de € 80 milhões;
- Relativamente ao Programa Integrar, o IGFSS vem informar[1] que a sua dívida, no montante de € 7.766.698,25, *"(...) foi amortizada na totalidade em 29/07/2009"*, tendo a amortização sido *"(...) solicitada pelo Integrar através do ofício n.º 45979 de 22/07/2009 (...)"*.

Conclui-se, à semelhança do verificado em anos anteriores, que a utilização de verbas do SSS para colmatar dificuldades de tesouraria decorrentes da execução financeira das acções co-financiadas pelo FSE, embora tenha permitido evitar a utilização das linhas de crédito negociadas para esta finalidade,

[1] Através do s/ Ofício n.º 15233, de 25/9/2009.

e, consequentemente, diminuir os respectivos encargos bancários a suportar pelo IGFSE (despesa do subsector Serviços e Fundos Autónomos), impediu que o IGFSS rentabilizasse aquelas verbas, através de potenciais aplicações financeiras, lesando-se, deste modo, o SSS na parte correspondente ao custo do financiamento do IGFSE.

12.9 –Património financeiro do IGFCSS

12.9.1 – Enquadramento legal e actividade desenvolvida

A Lei orgânica do IGFCSS, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio[1], atribui-lhe por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do SSS do Estado e de outros sistemas previdenciais[2], cabendo-lhe, designadamente, *"gerir em regime de capitalização a carteira do FEFSS (doravante designado por Fundo) e de outros fundos e as disponibilidades financeiras que lhes sejam afectas"*[3].

O IGFCSS, enquanto entidade gestora do Fundo, passou a consolidar as suas contas com o SSS a partir de 2002. Embora a grande maioria das aplicações do Fundo digam respeito a valores mobiliários, a sua carteira de activos também inclui investimentos em imóveis, a que se faz referência no capítulo respeitante ao Balanço e Demonstração de resultados, no ponto 12.4.2.1.1.2 – Investimentos Financeiros. O Fundo goza de todas as isenções fiscais concedidas ao Estado, sendo o registo contabilístico efectuado de acordo com o POCISSSS, com as adaptações vertidas no n.º 11 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que define as bases gerais do SSS, estabelece, no seu artigo 91.º, como formas de financiamento do Fundo[4], uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem[5], os saldos anuais do sistema previdencial[6], as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras[7]. Por seu lado, o artigo 32.º da LOE para 2008[8] define como transferências a encaminhar para capitalização, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e *"(...) uma parcela até dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"*.

A 31 de Dezembro de 2008, a carteira do Fundo ascendia a € 8.338,8 milhões. Quanto aos outros fundos, cuja gestão estava atribuída ao IGFCSS, o Fundo dos Antigos Combatentes (FAC) continuou

[1] Revogou o Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, que criara o IGFCSS. Este Instituto sucedeu ao FEFSS constituído pelo Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto.

[2] Artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

[3] Artigo 3.º, n.º 2, ibidem.

[4] Dando continuidade ao já estipulado nas duas Leis de Bases anteriores (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, e Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto).

[5] Até que aquele Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos e desde que a conjuntura económica e situação financeira justificadamente o permitam, de acordo com os n.os 1 e 3 do referido artigo.

[6] A alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (quadro genérico do financiamento do SSS), identifica como receita a integrar o Fundo os "*Excedentes anuais do sistema de segurança social excepto aqueles que decorram de programas financiados por transferências comunitárias*", tornando, desta forma, mais amplo o universo das transferências a realizar.

[7] De acordo com o n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º4/2007, de 16 de Janeiro.

[8] Cfr. ponto 12.3.4.

sem receber qualquer dotação[1], enquanto o Regime Público de Capitalização (RPC)[2], cuja implementação efectiva ocorreu em Março de 2008, registou a adesão de 5.473 indivíduos até ao final do ano, acumulando um valor sob gestão de cerca de € 3,0 milhões.

12.9.2 – Comportamento dos mercados em 2008 – Efeitos da crise financeira

Em 2008, a economia mundial conheceu um forte revés, invertendo uma tendência de crescimento que se vinha sentindo, de forma sustentada, desde 2005. Este abrandamento, que se iniciou com o colapso dos mercados financeiros[3] e, rapidamente, contagiou a economia real, foi particularmente sublinhado nos EUA e na União Europeia, tendo, todavia, repercussões um pouco por todo o planeta, designadamente nas economias emergentes, onde se verificaram fortes desacelerações dos expressivos ritmos de crescimento económico que estas vinham registando nos últimos anos.

A OCDE[4] referencia esta crise como a mais profunda e sincronizada recessão da história do pós-guerra, tendo sido causada pela desconfiança no sistema financeiro e agravada pelo colapso das trocas internacionais. Esta organização internacional perspectiva um processo de recuperação financeira fraco e frágil, enquanto, em termos económicos e sociais (particularmente no que respeita ao desemprego), as consequências parecem ser mais persistentes, salientando, por outro lado, que a situação teria sido ainda pior caso a generalidade dos governos europeus e norte-americano não tivessem tomado, atempadamente e de forma concertada, medidas firmes no combate à crise.

Em Portugal, os reflexos da crise tiveram como consequência um enfraquecimento da actividade económica do país, registando-se, em 2008, uma variação homóloga nula na criação de riqueza, medida pelo PIB em valores reais[5], ou seja, um volume de produto idêntico ao produzido em 2007, ano em que se havia registado um crescimento, face a 2006, de 1,9%.

Nos mercados financeiros, os problemas relacionados com a crise do *subprime* nos EUA[6] começaram a desencadear importantes mudanças no sistema financeiro no decurso do ano 2008: a aquisição da *Bear Stearns* pela *JP Morgan Chase* por um valor reduzido (Março), a queda da *Indymac* (Julho), a intervenção do Tesouro Norte-americano na *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, a falência do *Lehman Brothers*[7] e

[1] Fundo criado pelo artigo 4.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (LOE para 2004), vindo a ser extinto pela alínea a) do artigo 19.º da Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro.

[2] Um novo regime, de carácter complementar, que pretende ser um instrumento de poupança destinado ao reforço dos rendimentos dos pensionistas ou aposentados, através de entregas periódicas de 2%, 4% ou 6% das remunerações do trabalho, convertidas em certificados de reforma que serão capitalizados através do Fundo de Certificados de Reforma (FCR). A constituição e o funcionamento do RPC, bem como do respectivo FCR, são regulados pelo Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de Fevereiro.

[3] A deterioração da situação financeira internacional e a quebra dos mercados bolsistas globais foi desencadeada, a partir de 2007, pela crise do mercado hipotecário (*subprime*) nos EUA.

[4] Cfr. "OECD *Economic Outlook*", de Junho de 2009.

[5] Cfr. ponto 12.3.1.1.2 (nota de rodapé n.º 1, pág. XII.30) onde se mostra a evolução trimestral do PIB português em 2008.

[6] Os primeiros efeitos surgem no 2.º trimestre de 2007, com a percepção de que existia um elevado volume de crédito hipotecário nos EUA, concedido sem o necessário rigor, uma vez que se baseavam no pressuposto que os activos imobiliários conheceriam uma continuada valorização.

[7] A falência do *Lehman Brothers* a 15 de Setembro teve, aliás, um efeito directo sobre o Fundo: a 15 de Março tinham sido subscritos € 1,8 milhões em obrigações emitidas por aquela instituição financeira (*Lehman Brothers Float 04/05/2011*) que, fruto do d*owngrade* para *non investment grade* pelas várias sociedades de *rating* que se seguiu ao anúncio da falência (de A para B3 na *Moody´s* e de A+ para CCC na *Fitch*) deixaram de estar em conformidade com o regulamento de gestão do Fundo (que obriga a *rating* mínimo de Baa3/BBB-), tendo sido alienados no próprio dia por € 0,53 milhões, o que comportou a realização de uma considerável menos valia.

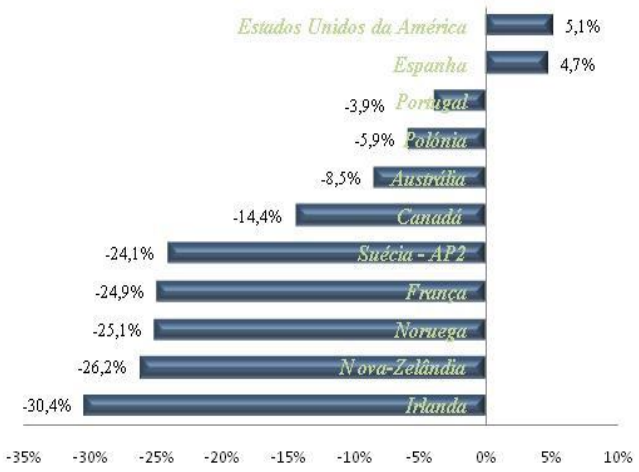
tomada do *Merril Lynch*, a transformação em bancos comerciais do *Goldman Sachs* e do *Morgan Stanley* e o encerramento do *Washington Mutual* (tudo no mês de Setembro).

Os problemas que se abateram sobre os mercados financeiros internacionais, em 2008, traduziram-se na quebra de 42,1% no índice *MSCI World Developed*[1], evidenciando a desvalorização sentida nos mercados de acções dos países mais desenvolvidos. O mesmo índice, mas referente aos países da Zona Euro, caiu 48,6%, enquanto nos países do G7 desvalorizou 40,8%. A demonstrar a propagação da crise à generalidade dos mercados financeiros mundiais, um índice relacionado[2], que agrega mercados desenvolvidos e mercados emergentes, apresentou uma quebra de 43,5%.

Em 2008, ainda de acordo com dados da OCDE[3], os fundos de pensões privados apresentaram, em média, uma rendibilidade negativa de 21,4%[4], perdendo 5,4 triliões de dólares de valor de mercado. Estes resultados, ensombrados pela crise financeira mundial, geraram uma reafectação entre as classes de activos nas carteiras: a parcela dos fundos de pensões privados da OCDE investidos em acções passou de 50% do total a 31 de Dezembro de 2007 para 41% um ano depois, com os ajustamentos a serem mais sensíveis nos países mais expostos a esses activos[5].

No que concerne ao desempenho de alguns dos principais fundos de pensões públicos[6], observe-se o Gráfico XII.19:

Gráfico XII.19 – SS – Rendibilidade dos fundos de pensões públicos em 2008



O Fundo português foi, dos fundos apresentados, o que registou a terceira melhor rendibilidade (menos 3,9%). O estudo da OCDE atrás citado sublinha que o impacte da crise na rendibilidade dos fundos de pensões públicos foi, em 2008, bastante variável, dependendo da exposição ao risco do

[1] O *Morgan Stanley Capital International World* (*Developed Markets*) é um índice de mercado que reúne acções de países da OCDE (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, EUA) e ainda de Hong Kong e Singapura. Este tipo de Índices é, com frequência, utilizado para *benchmark* do desempenho dos activos.

[2] O *MSCI All Country World Index*.

[3] Cfr. "*Pension Market in Focus*", OCDE, Outubro de 2009.

[4] Correspondente a 24,2% em termos reais.

[5] A Irlanda passou de 66% do seu fundo investido em acções para 52%, a Austrália de 61% para 59%, os EUA de 57% para 46%.

[6] No original, "*Public Pension Reserve Funds (PPRFs)*".

mercado accionista a que estavam sujeitos. Assim, os fundos de pensões públicos em cuja carteira predominavam as acções, como o Irlandês (59,8%) o Norueguês (50,8%) ou o Francês (49,3%) apresentaram rendibilidades fortemente negativas (30,4%, 25,1% e 24,9%, respectivamente) enquanto aqueles que detinham apenas obrigações, como o Espanhol ou o Norte-americano, apresentaram *performances* positivas (4,7% e 5,1%, respectivamente).

Também nestes fundos públicos se deu, em termos gerais, uma substituição do investimento em acções por investimento em obrigações. Por exemplo, o fundo Canadiano diminuiu o peso das acções de 57,9% a 31 de Dezembro de 2007 para 27% um ano depois, o Irlandês de 72,1% para 59,8% e o Francês de 64,5% para 49,3%. O reforço das obrigações foi mais notado nos fundos Australiano (de 0% em 2007 para 55,4%), Francês (de 33,5% para 39,4%), Irlandês (de 16,9% para 21,8%) e Norueguês (de 35,5% para 46,2%).

12.9.3 – Fundos próprios e resultados líquidos

O Quadro XII.106 apresenta a evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos do IGFCSS, em 2007 e 2008. Refira-se que o Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, autonomiza o património do Fundo do património do Instituto[1], pelo que, desde 2007, são apresentadas demonstrações financeiras separadas para o Fundo. Dada a sua vocação e actividade, os valores apurados para o Instituto são muito próximos dos obtidos para o Fundo.

Quadro XII.106 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos

(em milhares de euros)

	2007	2008	Δ 2008/07
Fundos Próprios	7.560.491,6	8.339.139,6	10,3%
Fundos Próprios (FEFSS)	**7.560.275,0**	**8.338.927,9**	**10,3%**
Resultado Líquido do Exercício	286.197,6	(313.230,8)	(209,4%)
Resultado Líquido do Exercício (FEFSS)	**286.245,9**	**(313.225,9)**	**(209,4%)**

Fonte: Relatórios e Contas do IGFCSS

A 31 de Dezembro de 2008, os *Fundos Próprios* do IGFCSS atingiram cerca de € 8.339,1 milhões, observando um crescimento de 10,3% (mais € 778,6 milhões) relativamente aos € 7.560,5 milhões registados em 2007. Esta evolução resultou do aumento do *"Património Adquirido"*, no montante aproximado de € 1.091,9 milhões, por via da incorporação das transferências obtidas do IGFSS relativas aos saldos anuais do sistema Previdencial – componente Repartição – (€ 601,0 milhões), do produto da alienação de imóveis (€ 13,7 milhões)[2] e de uma parcela das quotizações dos trabalhadores (€ 477,2 milhões)[3] e da quebra dos resultados apurados no exercício, que atingiram os € 313,2 milhões negativos, situação singular na vida do Instituto, fruto do comportamento excepcionalmente adverso dos mercados financeiros, objecto de análise no ponto anterior.

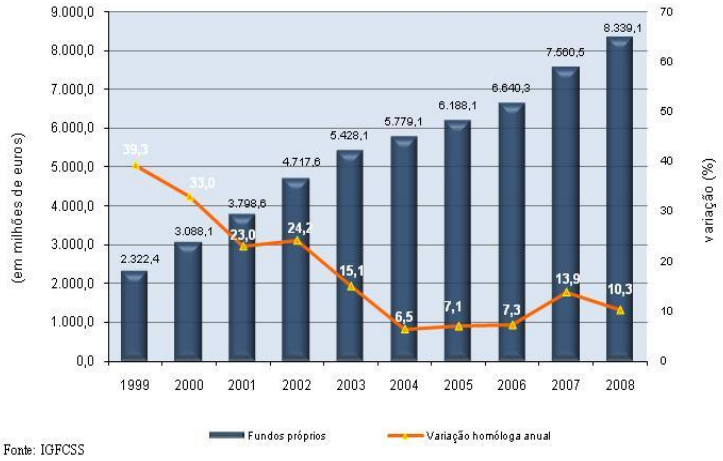
[1] Embora aquele continue a fazer parte deste, de acordo com o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 216/2007.

[2] Previstas no n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (LOE para 2008) e no n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social).

[3] Previstas nos n.os 1 e 3 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007 e no n.º 1 artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro. Segundo o IGFSS este montante correspondeu a cerca de 1,5% das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem.

No Gráfico XII.20 é apresentada a evolução dos Fundos Próprios do IGFCSS, na última década.

Gráfico XII.20 – SS – Evolução dos Fundos Próprios do IGFCSS

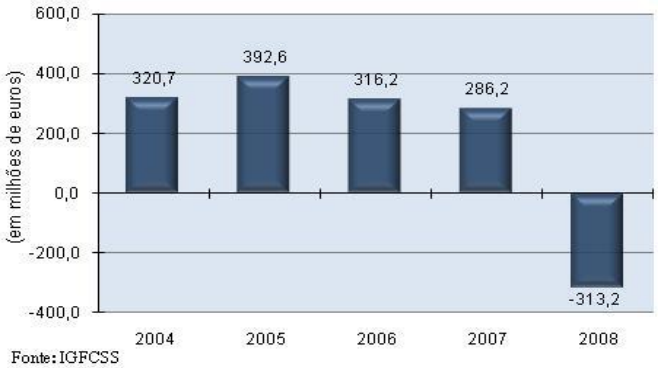


Fonte: IGFCSS

Em 1999, os Fundos Próprios do IGFCSS valiam € 2.322,4 milhões. Nos anos seguintes, até 2003, embora revelando uma tendência de desaceleração do crescimento relativo, estes Fundos continuaram a apresentar aumentos absolutos substanciais, sempre superiores a € 600 milhões por ano, fruto, fundamentalmente, das transferências financeiras efectuadas pelo SSS, provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental do sistema Previdencial – componente Repartição –, mas também dos resultados da gestão de activos do Fundo. Em 2004 e 2005 as dotações para o Fundo foram praticamente nulas (€ 30,2 e € 6,1 respectivamente), pelo que o menor crescimento demonstrado pelos fundos próprios foi suportado pelo valor acrescentado pela gestão da carteira do Fundo. Em 2006, iniciou-se uma nova expansão nos montantes transferidos para o Fundo, o que, junto com os resultados positivos da gestão da carteira, consagrou 2007 como o melhor desempenho absoluto de sempre (mais € 920,2 milhões) e o maior crescimento relativo desde 2003. Em 2008, e pela primeira vez, desde a criação do Fundo, a gestão da carteira gerou uma perda de valor, pelo que apesar do montante recorde das transferências do SSS (€ 1.091,9 milhões) os fundos próprios do Instituto cresceram apenas € 778,6 milhões, invertendo-se o ciclo de aceleração do crescimento iniciado em 2005.

No Gráfico XII.21 são apresentados os *Resultados Líquidos* do IGFSS do último quinquénio:

Gráfico XII.21 – SS – Evolução dos Resultados líquidos do IGFCSS



Fonte: IGFCSS

Os Resultados Líquidos do IGFCSS são o produto da sua actividade anual, ou seja, da gestão de fundos em regime de capitalização. O ano de 2005 foi o que apresentou os Resultados Líquidos mais elevados no quinquénio aqui analisado, ao atingir os € 392,6 milhões, que representaram um crescimento homólogo de 22,4%. A partir desse ano os resultados foram diminuindo progressivamente: menos 19,5% em 2006 (cerca de 316,2 milhões) e menos 9,5% em 2007 (cerca de 286,2 milhões). A 31 de Dezembro de 2008 apurou-se um resultado líquido negativo de € 313,2 milhões, o que traduz uma diminuição, face a 2007, na ordem dos 209,4%[1].

12.9.4 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)[2]

12.9.4.1 – Composição da carteira

O Fundo foi criado em 1989 com uma dotação inicial de cerca de € 216 milhões. Ao longo do ano de 2008, recebeu, por via das dotações previstas na lei, cerca de € 1.091,9 milhões, atingindo, a 31 de Dezembro, cerca de € 8.338,9 milhões, que correspondiam a aproximadamente 5,0% do PIB português[3].

O Quadro XII.107 mostra a evolução, entre 2006 e 2008, das aplicações do Fundo por classes de activos[4].

[1] Cfr. mais à frente o ponto 12.9.4.4 – *Valor acrescentado pela Gestão*, onde se desagregam os resultados do FEFSS.

[2] O Fundo, bem como o IGFCSS, foram objecto de uma auditoria do TC, em 2008, cujo relatório está, nesta data, em fase de conclusão. Algumas das análises constantes deste ponto do parecer sobre a CSS de 2008 serão objecto de desenvolvimento e de recomendações específicas no âmbito desse Relatório de Auditoria.

[3] Considerando o valor de € 166.276,4 milhões para o PIB de 2008 (preços correntes, base 2000), cfr. dados do INE (www.ine.pt), actualização de 8 de Setembro de 2009.

[4] Conjugando as tipologias de activos consideradas na Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro, com a metodologia de análise seguida pelo Instituto nos seus últimos Relatórios de Actividades.

Quadro XII.107 – SS – Estrutura da Carteira entre 2006 e 2008

(em euros)

Descrição	2006	2007	2008	Δ 07/06	Δ 08/07
Dívida Pública Nacional (a)	3.339.153.840,0	3.773.888.572,6(1)	4.661.425.653,1	13,0%	23,5%
Divida Pública Estrangeira	1.082.957.792,0	1.324.274.551,8	1.435.046.992,5	22,3%	8,4%
Dívida Privada	233.349.522,5	198.115.555,5	355.597.370,7	(15,1%)	79,5%
Acções	1.382.859.037,1	1.562.629.595,0	1.385.354.998,6	13,0%	(11,3%)
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0	-	-
Imobiliário	237.527.101,2	242.272.149,5	246.073.347,7	2,0%	1,6%
Reserva Estratégica	218.800.541,9	239.226.027,7	166.001.229,1	9,3%	(30,6%)
Liquidez	145.355.558,1	219.804.291,8	89.218.677,8	51,2%	(59,4%)
Provisões e Imposto a receber	259.758,9	26.602,4	100.352,5	(89,8%)	277,2%
Total FEFSS	**6.640.263.151,7**	**7.560.237.346,4**	**8.338.818.622,1**	**13,9%**	**10,3%**

(1) Este valor representa 49,9% do Fundo. Para efeito de cumprimento dos limites regulamentares, contabilizam-se € 40,0 milhões em CEDIC aqui incluídos na classe "Liquidez".

(a) As emissões da Dívida Garantida não emitida pelas Administrações Públicas fazem parte do grupo Dívida Pública Nacional.

Fonte: Relatórios e Contas do IGFCSS

Da sua observação, complementada com a informação constante dos Relatórios de Actividades do IGFCSS, conclui-se o seguinte:

- Em 2008, o montante aplicado em *"Dívida Pública Nacional"* cresceu 23,5% (13% em 2007), passando de 49,9% do Fundo em 2007 para 55,9% em 2008, o que representa um incremento de € 887,5 milhões. Na *"Dívida Pública Estrangeira"* o crescimento foi de 8,4% (22,3% em 2007). Esta componente tem agora um peso de 17,2% no Fundo (17,5% em 2007), o que se traduz num acréscimo de € 110,8 milhões. A *"Dívida Privada"* que tinha vindo a ser preterida nos investimentos (diminuíra 41,3% em 2006 e 15,1% em 2007), beneficiou, em 2008, de um reforço de € 157,5 milhões, apresentando a maior variação relativa (79,5%). No total, a classe de activos de *"Rendimento Fixo"*[1] reforçou o seu peso na carteira de 70,1% em 2007 para 77,4% em 2008, sendo que, em termos geográficos, se estenderam os investimentos aos mercados de rendimento fixo do Japão e do Reino Unido[2]. Estas alterações resultam de uma opção estratégica por activos de menor risco pois as restrições regulamentares, nesta classe, apenas determinam a detenção de um mínimo de 50% do Fundo em *"Dívida Pública Nacional"*;

- Na classe de "Rendimento Variável"[3], as aplicações em *"Acções"* equivaleram, em 2008, a 16,6% do Fundo, uma quebra sensível face aos 20,7% de 2007, significando, uma diminuição, em termos absolutos, de € 177,3 milhões (menos 11,3%)[4]. A diminuição fez-se sentir na Europa ex-GBP[5] (menos € 115,2 milhões), nos EUA (menos € 37,2 milhões) e no Reino Unido (menos € 44,4 milhões). A excepção foi o mercado japonês, onde se detinham € 181,9 milhões (mais € 19,6 milhões que em 2007). Face ao contexto da crise financeira internacional e à

[1] Correspondem à soma dos investimentos em Dívida Pública (Nacional e Estrangeira) e em Dívida Privada, no Quadro XII.107, incluem os "*Juros Corridos*" e o valor nocional dos "*Futuros*".

[2] No final de 2008, valiam, conjuntamente, 8,6% do Fundo.

[3] Corresponde à classe de "*Acções*" no Quadro XII.107 e inclui o valor nocional dos "*Futuros*".

[4] Embora seja resultado do efeito combinado de um desinvestimento em acções com a sua própria desvalorização no mercado, não deixa de ser relevante, dado que o Fundo dispôs de mais € 1.091,9 milhões de Dotações para investir.

[5] Excepto activos em Libras Britânicas.

queda generalizada dos índices bolsistas, a diminuição da exposição das carteiras a estes activos foi uma prática quase generalizada entre os fundos de pensões. Perante a rápida queda das cotações, a venda dos títulos dificilmente se conseguiria efectuar sem assumir fortes menos valias[1], colocando as equipas de gestão perante escolhas de ajustamento no curto prazo ou manutenção das composições de referência para o longo prazo. Refira-se que o investimento directo em acções apenas se realiza na Europa, recorrendo-se, nos outros mercados, a produtos indexados a futuros;

- As aplicações em *"Imobiliário"*, que haviam crescido apenas 2,0% em 2007, ficaram-se, em 2008, pelos 1,6%[2], o que representa mais € 3,8 milhões, correspondendo a 3,0% do Fundo[3]. Esta classe de activos decompõe-se por € 24,6 milhões em imóveis[4] e € 222,5 milhões em unidades de participação em instrumentos de investimento colectivo ou outros veículos financeiros de investimento imobiliário, onde se pode observar alguma concentração das posições[5] e uma substancial exposição ao mercado português. Entretanto, a 31 de Dezembro de 2008, o Instituto tinha compromissos assumidos para reforço de posições de € 20,3 milhões[6];

- A classe de activos denominada de *"Reserva Estratégica"*[7], era composta, a 31 de Dezembro de 2008, por € 123,0 milhões em acções da *Portugal Telecom*, € 13,2 milhões em acções da *Zon-Multimédia*, € 25,2 milhões em fundos de participação da *FINPRO* (10%) e € 4,6 milhões em acções da *Transurban Group*[8]. Este grupo de activos, pouco diversificados, com participações cruzadas e expostas ao risco do mercado accionista, perdeu 30,6% do valor em 2008 (crescera 9,3% em 2007), ficando-se pelos € 166,0 milhões, representando 2,0% do Fundo. A única alteração verificada nesta classe de activos, face a 2007, foi a adição de 165.316 acções da *Transurban Group* por via do recebimento de dividendos em espécie. A *FINPRO* dedica-se à gestão de participações sociais em outras empresas, privilegiando o investimento em infra-estruturas[9], apresentando a 31 de Dezembro de 2008, Capitais Próprios de € 220,4 milhões e um activo líquido consolidado de € 525,5 milhões, privilegiando, nos últimos anos, investimentos em activos de infra-estruturas maduras não cotados[10]. O passivo da *FINPRO* compreendia a emissão de € 320 milhões de dívida até 2010, estando já utilizados € 249 milhões;

---

[1] Vide ponto 12.9.4.4 – Valor acrescentado pela gestão.

[2] Se considerarmos apenas a componente de "*Fundos de Investimento Imobiliário*" o crescimento foi de 1,7%.

[3] Tal como o IGFCSS esclareceu no Relatório de Actividades de 2007, o Fundo não sofreu, de forma directa, o impacte da crise do *subprime* nos EUA, uma vez que os investimentos imobiliários foram realizados, essencialmente, em Portugal e na Europa, nos sectores de escritórios, comércio a retalho e logística. Vide "*Investimentos em Imóveis*" no ponto 12.4.2.1.1.2.

[4] Respeitantes ao edifício do *Taguspark* (€ 16,4 milhões) e ao Hospital de Cascais (€ 8,2 milhões), que mantêm o valor da reavaliação adoptada para o balanço de 31 de Dezembro de 2006.

[5] Os dois principais investimentos estavam no *FEI Caixagest Imobiliário Internacional* (17,8% da classe) e no *FII Office Park Expo* (21,3% da classe).

[6] Sendo € 9,5 milhões no *FEI New Energy Fund*, € 6,5 milhões no *Curzon Capital Partners II*, € 2,1 milhões no *ING Retail Property Partnership Southern Europe* e € 2,3 milhões no PREFF.

[7] A "*Reserva Estratégica*" foi uma classe de activos introduzida pela Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro, e é formada, de acordo com o n.º 2 do artigo 4.º do actual Regulamento de Gestão do FEFSS, 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, com rendibilidade superior.

[8] Vide Partes de Capital no ponto – 12.4.2.1.1.2.

[9] As principais participações, no final de 2008, eram: 4,34% da *Kemble Water Holdings Limited*, 33,33% da *Viking Consortium Holdings* e 50% da *Portobar Capital Limited*.

[10] Este sector, estável e regulado, só gerará taxas elevadas de rendibilidade com recurso à *alavancagem* (directa ou indirecta) dos investimentos, pelo que os elevados rácios de endividamento que tem apresentado e de taxas de rendibilidade irão ressentir-se da rarefacção e aumento do custo do financiamento dos novos projectos, obrigando a um maior recurso a capitais próprios.

- Consideradas, conjuntamente, as aplicações em *"Acções"*, na *"Reserva Estratégica"* e no *"Imobiliário"*, mais atractivas em termos de rendibilidade, mas com um grau de risco associado superior, representavam 21,6% do Fundo em 2008, menos 5,4 pontos percentuais que em 2007, confirmando o desvio dos investimentos para activos menos expostos ao risco;
- Finalmente, o montante considerado como *"Liquidez"*[1] diminuiu de € 219,8 milhões, em 2007, para € 89,2 milhões, em 2008, e representava apenas 1,1% da carteira do Fundo.

12.9.4.2 – Cumprimento dos limites regulamentares

Os limites à composição da carteira de activos do Fundo, bem como as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão do Fundo (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro[2]), com o propósito geral de *" (...) optimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)"*[3].

Apresentam-se, no Quadro XII.108 os dados relativos ao cumprimento dos limites regulamentares[4] impostos pelo referido Regulamento.

Quadro XII.108 – SS – FEFSS – Cumprimento dos limites regulamentares em 2008

(em euros)

Descrição	Valor a 31/12/2008	Peso na Carteira	Limites Regulamentares	Artigo
Dívida Garantida pelo Estado Português (1)	4.661.425.653,14	55,9%	Mínimo de 50%	Art. 4.º, n.º 3, a)
Dívida Privada	380.694.020,13	4,6%	Máximo de 40% e rating mínimo de BBB-/Baa3	Art. 4.º, n.º 3, b)
Acções	1.385.354.998,62	16,6%	Máximo de 25%	Art. 4.º, n.º 3, c)
Fundos de Investimento Mistos	0	0,0%	Máximo de 10%	Art. 4.º, n.º 3, d)
Imobiliário	246.073.347,67	3,0%	Máximo de 10%	Art. 4.º, n.º 3, e)
Reserva Estratégica	166.001.229,13	2,0%	Máximo de 5%	Art. 4.º, n.º 3, f)
Exposição a Moeda Estrangeira	835.748.273,41	10,0%	Máximo de 15% de exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da UE ou da OCDE	Art. 4.º, n.º 3, g)
Derivados	597.617.628,84	7,2%	Máximo de 100%	Art. 10.º, n.º 1 e 2

Fonte: IGFCSS

[1] Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, CEDIC, bilhetes do tesouro e valias potenciais de *forwards*, subtraindo-se o valor dos "*Futuros – exposição nocional*" (depósitos em margens afectas à réplica de investimentos em acções feitos através de contratos de futuros) que é incluído na classe de "*Acções*".

[2] Revoga a Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro.

[3] Cfr. preâmbulo da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

[4] O anterior Regulamento (Portaria n.º 1557-B/2002) definia um tecto máximo de 20% para "*Fundos de Investimento*", não diferenciando a sua tipologia. O novo Regulamento de Gestão do FEFSS (Portaria n.º 1273/2004) limita a um máximo de 10% os "*Fundos de Investimento Mistos***"**, sendo os restantes fundos classificados de acordo com a natureza dos activos detidos: os "*Fundos de Investimento em Acções*" passam a contar para o limite máximo de 25% aplicado a acções e activos equiparados e os "*Fundos de Investimento Imobiliário*" contam para o limite máximo de 10% referente a investimentos em activos imobiliários.

Na estrita medida das análises efectuadas a partir da informação fornecida pelo IGFCSS, constata-se que, a 31 de Dezembro de 2008, se cumpriam os limites legais impostos pela supracitada Portaria, para a composição da carteira do Fundo:

- Os € 4.661,4 milhões aplicados em *"Dívida Pública Portuguesa"* (ou outra garantida pelo Estado) representam 55,9% da carteira, enquanto os títulos representativos da "Dívida Privada" que tinham vindo a ser progressivamente preteridos nos investimentos, representando apenas 2,6% do total em 2007, voltaram a ser opção valendo 4,6% da carteira do Fundo em 2008, embora longe dos 40% permitidos;

- Em *"Acções"* (ou activos de idêntica natureza) estavam aplicados € 1.385,4 milhões (16,6% do Fundo), aquém do máximo estipulado de 25%, enquanto na componente de *"Reserva Estratégica"* estavam investidos € 166,0 milhões (2,0% do total), longe dos 5% permitidos. Embora o Regulamento de Gestão permita aplicações em *"Fundos de Investimento Mistos"* (até 10%), não se encontrava classificado, a 31 de Dezembro de 2008, qualquer activo como sendo deste tipo;

- Em activos imobiliários (*"Imobiliário"* no Quadro XII.108) encontravam-se investidos € 246,1 milhões, 3,0% do total da carteira, menos de um terço do valor máximo permitido (10%);

- A parcela com exposição, não coberta, a moeda estrangeira ascendia a € 835,7 milhões, o que corresponde a 10% da carteira do Fundo, ainda longe do limite máximo de 15%;

- O Regulamento de Gestão permite a utilização de produtos derivados para cobertura do risco até ao montante do valor líquido global do Fundo. Os montantes aplicados em *"Futuros"* e *"Forwards"* ascenderam a € 597,6 milhões (em valor nocional), o que corresponde a 7,2% do Fundo. Por outro lado, não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras, para as quais está estabelecido um limite de 10% do Fundo;

- No que respeita a diversificação da carteira, o Regulamento estabelece que *"(...) a aplicação de valores em títulos emitidos por uma entidade ou as operações realizadas com a mesma contraparte não pode ultrapassar 20% dos respectivos capitais próprios nem 5% do activo do Fundo."*[1]. Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições directas estão em títulos que fazem parte da "Reserva Estratégica" (10,01% da *FINPRO*, 2,34% da *Portugal Telecom* e 1,18% da *Zon-Multimédia*[2]), sendo também estes títulos que tem maior peso no Fundo (*Portugal Telecom* 1,49%[3], *FINPRO* 0,30%). Os limites são, neste aspecto, respeitados;

- Neste ponto, merece ainda destaque, o investimento efectuado no *New Energy Fund (NEF)*[4] cujo regulamento de gestão prevê investimentos nos PALOP, existindo um compromisso, não contratualizado, de não efectuar investimentos fora da OCDE enquanto o regulamento do Fundo o não permitir. A colocação deste fundo na componente de *"Fundos de Investimento"* parece pouco congruente com a estratégia de investimentos geral que é a de gestão passiva de indexação e levanta questões de compatibilidade entre a elevada *alavancagem* destes investimentos e as restrições regulamentares nesta matéria.

[1] Cfr. n.º 4 do artigo 4.º da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

[2] No caso da *Portugal Telecom* e *Zon-Multimédia* as posições somam as participações detidas nas classes de activos "*Reserva Estratégica*" e "*Acções*".

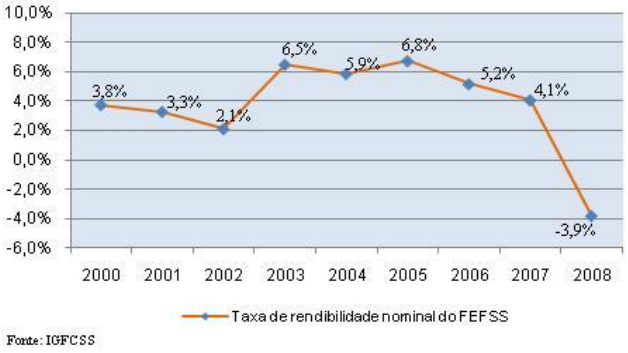
[3] Peso obtido por soma das participações através das classes de activos "*Reserva Estratégica*" e "*Acções*".

[4] Fundo Especial de Investimento (FEI) fechado com maturidade de 10 anos não harmonizado. Iniciou a sua actividade em Novembro de 2007, com um capital inicial de 25 milhões (501 unidades de participação), prevendo novas subscrições trimestrais. Tem por objectivo realizar investimentos directos em projectos de energias renováveis.

12.9.4.3 – Evolução da rendibilidade e risco

No Gráfico XII.22 apresenta-se a evolução da taxa de rendibilidade do Fundo[1] entre 2000 e 2008[2]:

Gráfico XII.22 – SS – FEFSS – Evolução da Taxa de Rendibilidade do FEFSS



Fonte: IGFCSS

Em 2000, a taxa de rendibilidade nominal do Fundo foi de 3,8%, descendo para um mínimo relativo de 2,1% em 2002. Nos três anos seguintes registaram-se rendibilidades mais elevadas, atingindo o valor mais alto em 2005, com 6,8%. Em 2006, a rendibilidade caiu para 5,2%, mantendo-se a tendência em 2007, ano em que se ficou pelos 4,1%.

Em 2008, o Fundo apresentou a primeira rendibilidade negativa (-3,9%) desde a sua constituição, situação que o Instituto considera *"(...) pontual, de probabilidade reduzida, associada a um período anormalmente adverso (...)"*, que estava contido nas suas estimativas *"(...) para a evolução da rentabilidade da carteira de referência estratégica do FEFSS no curto prazo, pelo que é de esperar uma retoma da tendência de valorização de médio/longo prazo no sentido da reposição daqueles objectivos"*. Ainda de acordo com o Instituto, a perda de valor do Fundo foi *"(...) consequência de uma extraordinária desvalorização da componente investida nos mercados de acções dos países da OCDE (...)"*. Face ao elevado grau de incerteza que marcou a gestão táctica da exposição da carteira aos mercados accionistas, condicionados pelas medidas políticas tomadas pelos vários governos e organismos internacionais, o Instituto *"(...) optou por privilegiar uma estratégia de longo prazo, mantendo uma exposição idêntica à da carteira de referência (benchmark), na qual o peso das acções se foi reduzindo (...)"*. Este desempenho

[1] Apurada pelo método *TWRR* (*Time Weighted Rate of Return*), numa base diária e por classes de activos. A rendibilidade total depende das condições de mercado e é afectada pelos limites de composição do fundo por classe de risco.

[2] Em 2006, o IGFCSS procedeu a alterações nas taxas de rendibilidade passadas, uniformizando a metodologia de cálculo e corrigindo valores relativos à carteira, com efeitos residuais a partir de 2001. O sistema informático de gestão de activos foi substituído em 2002, por apresentar limitações ao nível das funcionalidades disponibilizadas (Cfr. Parecer sobre a CGE/2006, Volume II, pág. XII.284 e seguinte). As rendibilidades anteriores a 2000, fornecidas no Relatório de Actividades do FEFSS, foram apuradas com base em valores de aquisição, pelo que não são directamente comparáveis.

conseguiu, ainda assim, superar o comportamento do benchmark utilizado como referência em 0,13%[1] e foi menos negativo que a mediana dos fundos de pensões nacionais[2] e internacionais.

Finalmente, refira-se que desde a sua constituição, o Fundo apresenta uma rendibilidade média anual de 4,17%[3]. O desempenho mais recente tem provocado a sua diminuição, uma vez que a média dos últimos 10 anos é de 3,6%, a dos últimos 5 anos é de 3,25% e a dos últimos 3 anos é de apenas 1,43%[4].

O Gráfico XII.23 mostra o contributo de cada classe de activos para a rendibilidade do Fundo de 2006 a 2008[5]:

Gráfico XII.23 – SS – FEFSS – Rendibilidade das classes de activos do FEFSS (2006-2008)



Fonte: IGFCSS

As classes de activos que incluem títulos de rendimento variável cotados sofreram os efeitos da forte crise nos mercados financeiros:

- A *"Reserva Estratégica"*, depois de uma quebra de 19,6 pontos percentuais em 2007 (ficando-se por uma rendibilidade de 1,6%) apresentou, em 2008, uma rendibilidade negativa de 25,9%, resultado das desvalorizações da participação na *Portugal Telecom* (em 32,0%) na *Zon-Multimédia* (em 61,2%) e na *Transurban Group* (em 33,7%)[6]. Só a *FINPRO* (não cotada) foi valorizada em mais 40,4%[7]. Refira-se que só as duas últimas participações foram decisões de investimento do Instituto, podendo ser transaccionadas no mercado. As outras participações

[1] Admitindo que o *benchmark* anual do Fundo está alinhado com os seus objectivos de médio e longo prazo, a gestão da carteira é dirigida para o objectivo (de curto prazo) de obter rendibilidades superiores às conseguidas pelo *benchmark*.

[2] A estimativa da mediana de mercado da rendibilidade dos fundos de pensões portugueses publicada pela *Mercer* é de menos 7% (www.mercer.com, actualização de 6 de Fevereiro de 2009).

[3] Taxa Interna de Rendibilidade (TIR).

[4] Traduzindo, pela primeira vez, uma taxa real negativa (ou seja descontando o valor da inflação registado no ano) para um período de 3 anos.

[5] Para a parcela de "*Liquidez*" não é apresentada uma taxa de rendibilidade uma vez que o Instituto calcula a rendibilidade para o total da carteira do Fundo e por classes de activos sendo a Liquidez obtida por diferença. Como esta inclui receitas e despesas que não lhe estão directamente associadas o valor não é apresentado.

[6] Isto para as acções já detidas a 31 de Dezembro de 2007. A estas juntaram-se as resultantes do dividendo em espécie.

[7] Por utilização do valor contabilístico apresentado no respectivo Relatório e Contas. Sobre a insuficiente definição e fundamentação deste valor veja-se o ponto 12.9.4.

foram decisão da tutela e, de acordo com o regulamento de gestão, não poderão ser mobilizadas sem o seu consentimento;

- A classe de *"Rendimento Variável"* que inclui acções, índices de acções e instrumentos financeiros derivados sobre acções, apresentou uma rendibilidade fortemente negativa, de 39,0% (já havia sido de -2,1% em 2007). O desempenho desta classe demonstra perdas generalizadas nos vários mercados geográficos, embora mais penalizada nos activos do mercado europeu (rendibilidade negativa de 45,2%) e norte-americano (rendibilidade negativa de 38,1%). Os activos no Japão apresentaram uma rendibilidade negativa de 19,7%.

A componente de *"Imobiliário"*, apesar da forte quebra de rendibilidade verificada em 2008, apresentou, ainda assim, uma *performance* superior à carteira global do Fundo, situando-se nos 3,6% negativos (face aos 8,5% positivos de 2007).

Os activos de *"Rendimento Fixo"* atenuaram a quebra da rendibilidade do Fundo, uma vez que viram aumentar a sua taxa de rendibilidade de 4,4%, em 2007, para 10,1%, em 2008, em resultado de um melhor desempenho do mercado de obrigações. No mercado de dívida, os títulos Norte-americanos e do Reino Unido registaram rendibilidades de dois dígitos, tendo, no primeiro caso, ultrapassado os 20% nas maturidades superiores a 10 anos.

No que concerne ao risco da carteira, a volatilidade, medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias, mais do que duplicou em 2008, para 5,8% (face a 2,7% em 2007). O aumento significativo do risco é consequência do acréscimo da volatilidade na generalidade dos mercados financeiros de destino dos investimentos do Fundo, depois do emergir da crise financeira, a partir do 2.º Semestre de 2007, e da sua intensificação e disseminação dos seus efeitos a nível global.

12.9.4.4 – Valor acrescentado pela gestão

No Quadro XII.109 apresenta-se a decomposição do valor acrescentado à carteira do Fundo, registado nos anos de 2007 e 2008.

Quadro XII.109 – SS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira

(em euros)

Descrição	Valor acrescentado em 2007	Valor acrescentado em 2008
Rendimentos	319.977.259,22	193.632.322,72
Mercado Monetário Líquido	15.604.138,98	(201.584.963,50)
Valias Realizadas (a)+(b)	57.411.899,66	(56.318.811,66)
(a) Mais-valias realizadas		93.434.156,71
(b) Menos-valias realizadas		(149.752.968,37)
Juros corridos	7.131.456,59	10.558.005,68
Variação das Valias potenciais	(114.104.967,37)	(259.525.710,71)
Outros	-	-
Sub-total (valor acrescentado decorrente da gestão da carteira)	**286.019.787,08**	**(313.239.157,47)**
Dotações do IGFCSS (transferidas ao longo do ano)	633.954.414,36	1.091.878.789,13
Total	**919.974.201,44**	**778.639.631,66**

Fonte: IGFCSS

As transferências de cerca de € 1.091,9 milhões (correspondentes, no quadro acima, às *"Dotações do IGFCSS"*), efectuadas em 2008, constituíram um valor recorde, que supera em 72,2% os quase € 634,0 milhões recebidos em 2007. Todavia, como atrás se deu conta, o valor acrescentado à carteira, no final de 2008, ascendeu apenas a cerca de € 778,6 milhões, o que significa que da sua gestão corrente resultou, no decurso daquele ano, um decréscimo ao valor do Fundo na ordem dos € 313,2 milhões (e que compara com € 286,0 milhões positivos, em 2007).

A perda evidenciada resultou das seguintes ocorrências nas parcelas que respeitam à gestão do Fundo: da *"Variação das valias potenciais"*[1] que apresentava, no final de 2008, um valor negativo de cerca de € 259,5 milhões (mais que duplicando os € 114,1 negativos de 2007); das aplicações realizadas no *"Mercado Monetário Liquido"*[2] resultaram perdas totais na ordem dos € 201,6 milhões (face aos € 15,6 milhões positivos em 2007); enquanto as *"Valias realizadas"*[3] (mais e menos-valias consideradas conjuntamente), atingiram um valor negativo de cerca de € 56,3 milhões (face a € 57,4 positivos, em 2007). Este efeito foi atenuado pelos proveitos decorrentes dos *"Juros corridos"*[4], cerca de € 10,6 milhões e de "Rendimentos"[5], aproximadamente, € 193,6 milhões (ainda assim, sofrendo uma quebra de 39,5% relativamente a 2007).

[1] As valias potenciais correspondem à variação líquida da diferença entre preço de mercado de um activo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado. Embora só correspondam a uma perda ou ganho efectivo quando é realizada a operação, traduzem a melhor aproximação ao seu valor presente e influenciam a estratégia de rotação dos activos, de cobertura do risco e a liquidez do Fundo.

[2] Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCSS, algumas comissões de intermediários, etc.).

[3] Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

[4] Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

[5] Juros de depósitos 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.

Desde a constituição do Fundo, os rendimentos e valias geradas ascendem a € 2.032,5 milhões, 24,4% do seu valor a 31 de Dezembro de 2008, o que, como foi referido, traduz uma rendibilidade anual, calculada pela TIR, de 4,17%.

12.9.4.5 – Cobertura das despesas previsíveis com Pensões

O Quadro XII.110 apresenta a evolução, entre 2006 e 2008, dos rácios entre o valor do Fundo e o valor das Pensões (as pagas pelo Sistema Previdencial e as totais pagas pela Segurança Social no âmbito dos diversos regimes), cuja análise permite aferir do desempenho face ao consagrado no n.º 1 do artigo 91º da Lei n.º 4/2007[1], que consiste em assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.

Quadro XII.110 – SS – Evolução dos Rácios de cobertura das Pensões pelo FEFSS

(em milhões de euros)

	2006	2007	2008	Δ 08/07 (%)
Valor do FEFSS	6.640,3	7.560,2	8.338,8	10,3
Pensões do Sistema Previdencial (Pensões SP)	8.336,0	8.885,7	9.470,9	6,6
Total das Pensões	**11.423,4**	**12.113,1**	**12.818,2**	**5,8**
FEFSS/Pensões SP	**79,7%**	**85,1%**	**88,0%**	
FEFSS/Total das Pensões	**58,1%**	**62,4%**	**65,1%**	

Fonte: CSS 2008; IGFCSS

Da análise do quadro anterior salienta-se o seguinte:

- O grau de cobertura das Pensões do Sistema Previdencial pelo Fundo aumentou de 79,7% em 2006 para 85,1% em 2007 e para 88,0% em 2008, o que significa que os € 8.338,8 milhões acumulados pelo Fundo, a 31 de Dezembro de 2008, asseguravam o pagamento de 10,6[2] meses de Pensões. No que respeita ao grau de cobertura do total das Pensões, deu-se uma progressão de 58,1% em 2006 para 65,1% em 2008, pelo que o FEFSS daria para pagar 7,8 meses[3]. Apesar desta evolução, ainda se encontra longe da meta referida na Lei n.º 4/2007, que é de 24 meses;
- Tal como já tinha acontecido em 2006 e em 2007, em 2008 o Fundo cresceu a um ritmo superior ao verificado para as Pensões – enquanto o total das Pensões cresceu 5,8% (e as do Sistema Previdencial 6,6%) o Fundo cresceu 10,3%, – devido, como foi demonstrado, ao aumento das Transferências de dotações, uma vez que a gestão da carteira produziu, nesse ano, um resultado negativo.

[1] Entretanto, o n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social) vem determinar que "*O sistema previdencial capitalização, nos termos do n.º 1 do artigo 91.º da Lei de Bases, deve garantir, através de reservas acumuladas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos*" [sublinhado nosso].

[2] Em 2008, o Fundo daria para fazer face a 88% dos gastos anuais com Pensões do Sistema Previdencial, o que corresponderia a 10,6 meses, ou seja, 0,88*12=10,6.

[3] Em 2008, o Fundo equivale a 65,1% dos gastos anuais com Pensões, o que corresponderia a 7,8 meses, ou seja, 0,651*12=7,8.

12.9.5 – Análise da gestão do Fundo e perspectivas futuras[1]

A crise financeira internacional, o aumento substancial dos montantes sob gestão, as limitações de recursos humanos[2] e de natureza técnica[3], implicaram alterações significativas na estrutura da carteira do Fundo durante o ano de 2008. No final do ano verificou-se um reforço da componente de rendimento fixo em detrimento das classes de rendimento variável, de liquidez e reserva estratégica. Tal aconteceu, não só por via de um efeito quantidade (privilegiando a aquisição de títulos de dívida que estavam a comportar-se melhor no contexto de crise financeira), como pelo efeito preço (as acções detidas em rendimento variável e na reserva estratégica sofreram fortes desvalorizações, representando agora uma menor parcela da carteira).

A rotação da carteira[4] registou um forte incremento, quer pelo reforço das dotações do Fundo, quer, em particular, devido às referidas alterações na estrutura da carteira, traduzindo, por outro lado, um aumento das comissões suportadas, cujo impacte se fez sentir na rendibilidade registada.

O IGFCSS, no Relatório e Contas de 2008, admite que uma avaliação dos objectivos de médio longo prazo do Fundo efectuada no final de 2008, é negativa, na medida em que os dois principais objectivos – obtenção de uma rendibilidade média superior ao custo médio da dívida pública e rendibilidade média anual positiva no triénio – não foram atingidos: a rendibilidade média dos últimos 5 anos foi inferior ao custo da dívida pública em 0,73% e a rendibilidade média anual dos 3 últimos anos é negativa em 0,74%. Estes resultados estão muito condicionados pelo comportamento anormalmente adverso dos mercados financeiros observado em 2008[5].

O Quadro XII.111 mostra os principais resultados da Gestão do Fundo, que foram apresentados ao Conselho Consultivo do IGFCSS:

Quadro XII.111 – SS – Resultados da gestão do Fundo

(em percentagem)

Variáveis	2006	2007	2008
Diferencial face ao custo da Dívida Pública Portuguesa (1)	0,66	1,28	(0,73)
Retorno nominal médio do último triénio	3,70	2,72	1,43
Excess return anual para o benchmark	0,91	0,89	0,13
Rendibilidade líquida	5,18	4,08	(3,86)
Volatilidade anualizada	2,37	2,66	5,83
Custos (2) em % do Montante Médio sob Gestão	0,06	0,06	0,06

(1) Média dos últimos 5 anos

(2) Custos de gestão, de transacção e de custódia

Fonte: Relatório e Contas de 2008 do IGFCSS

[1] A avaliação da gestão do FEFSS, no triénio de 2006-2008, será objecto de desenvolvimento no Relatório de Auditoria ao IGFCSS do TC, presentemente em fase de ultimação.

[2] O IGFCSS não dispõe de recursos humanos aptos a gerir as classes de Imobiliário, Divida Privada e *Small Caps*.

[3] Por exemplo, no que concerne ao serviço de custódia de títulos e risco de contraparte.

[4] A rotação da carteira mede a frequência com que os activos do Fundo são comprados e vendidos ao longo do ano.

[5] Em 2007, o diferencial face ao custo da dívida pública era de 1,28% positivos e a rendibilidade real do último triénio também era positiva.

A gestão da carteira continuou a ser efectuada por comparação com um *benchmark*. Esta referência pretende-se representativa da composição de médio longo prazo do Fundo. No entanto, durante 2008, apenas cerca de 40% da carteira esteve a ser gerida contra o *benchmark* (face a cerca de 97%, em 2007) uma vez que ainda estava a proceder-se ao rebalanceamento da componente de Dívida Pública Portuguesa (passagem de valorização em convergência para valorização a mercado)[1], e as componentes de Imobiliário e Dívida Privada não dispunham de meios humanos afectos em permanência[2]. Como anteriormente referido, apesar da rendibilidade do Fundo ter sido negativa (em 3,86%), foi superior à da carteira *benchmark* em 0,13%.

Os custos de gestão, de transacção e de custódia, medidos em percentagem do montante médio sob gestão (€ 7.764,6 milhões), aumentaram ligeiramente, de 0,057% em 2007 para 0,059% em 2008. No entanto, deve ter-se em consideração, quando se comparam com custos de outros fundos, que não está a ser efectuada uma gestão activa das componentes de Imobiliário, de Dívida Privada e de *Small Caps*, que o grosso da componente de Reserva Estratégica não é mobilizável e que a opção por uma gestão indexada a um *benchmark* não tem, em teoria, a exigência de meios humanos e competências técnicas de uma gestão activa da carteira que recorre, por exemplo, ao stock picking[3].

Sobre algumas medidas de gestão ponderadas e/ou tomadas ao longo de 2008, importa destacar o seguinte:

- De acordo com a informação disponibilizada pelo Instituto, percebe-se que a relevância atribuída, em 2008, à gestão do risco de falência das contrapartes levou a que fossem tomadas medidas com vista à diversificação deste risco, limitando o montante de exposição de cada banco a 1% do Fundo e utilizando Bilhetes do Tesouro, redução da utilização de contratos de futuros, dando preferência a fundos passivos e Exchange *Traded Funds (ETF)* face a produtos estruturados indexados;

- A reestruturação da carteira iniciada no segundo semestre de 2008 no sentido de privilegiar novos instrumentos de investimento colectivo com carácter passivo proporciona uma desejável diversificação dos investimentos com custos de comissões e despesas relativamente reduzidos. No caso dos ETF, a minimização do risco de contraparte implica a utilização de instrumentos réplicas originais[4] e não sintéticos[5];

- A possibilidade de recorrer a mandatos externos de gestão de parcelas do Fundo tem vindo a ser analisada nos últimos anos. Os trabalhos do Conselho Directivo do IGFCSS com consultores técnicos e jurídicos para preparar um concurso público para seleccionar gestores externos (10% da carteira do Fundo, com o mesmo *benchmark* interno do IGFCSS) acabaram por culminar na suspensão do projecto, uma vez que a conclusão apontou custos superiores aos

[1] A 31 de Dezembro de 2008 representava 55,9% da carteira do Fundo.

[2] No Relatório e Contas de 2008 é dito que "*No final do primeiro trimestre, em resultado da avaliação dos recursos internos, o IGFCSS, IP restringiu a sua área de actuação a investimentos em dívida governamental e em acções de grande capitalização dos principais blocos económicos da OCDE (Zona Euro, Reino Unido, Estados Unidos e Japão), identificando como segmentos de investimento para gestão externa complementar os investimentos em obrigações de dívida privada e em acções e menor capitalização, com a consequente alteração dos Índices de aferição utilizados no cálculo do valor do benchmark.*".

[3] *Stock Picking* implica estudar os títulos alvo de investimento e seleccionar, de forma individualizada, as acções com maior potencial de valorização. Nesta prática o técnico utiliza uma forma de análise sistemática para concluir que uma determinada acção constitui um bom investimento, devendo, por isso, ser adicionada à carteira.

[4] *ETF* em que a sociedade gestora detém efectivamente os activos que integram o índice replicado.

[5] *ETF* que se socorrem de instrumentos como os *SWAPS* para gerar um padrão de rendibilidade similar aos índices que copiam.

incorridos pelo IGFCSS sem garantia de obtenção de *excess return* superior. A hipótese de recurso a mandatos complementares (para investimentos em áreas onde o Instituto não dispõe de especialização técnica, aventando-se a área da Dívida Privada, do Imobiliário e das *Small Caps*[1]) sofre de alguma indefinição, parecendo existir uma maior vontade de desenvolver a capacidade de gestão do Instituto nestas áreas específicas. Esta situação merece alguma clarificação, não só na opção entre reforçar as competências do Instituto ou recorrer a competências externas, mas também no sentido de garantir que uma opção pela contratação externa consegue acrescentar mais valor ao Fundo com igual garantia de salvaguarda dos activos sob gestão. Não parece sustentável, no entanto, dispor de activos na carteira para os quais não existe disponibilidade de recursos humanos e/ou competências técnicas desenvolvidas, implicando, nesta medida, a ausência de uma política e estratégia de investimentos;

- Embora regulamentarmente as participações da Reserva Estratégica de iniciativa da gestão do Fundo (*FINPRO e Transurban Group*) caibam nos propósitos da sua criação, é questionável quer o modelo de selecção dos alvos de investimento[2], quer a opção de risco dos investimentos[3], quer a ausência de diversificação quer a não detenção de activos que se possam considerar consensualmente estratégicos, pela sua solidez histórica e/ou expectativas de rendibilidade. Os investimentos efectuados nesta classe de activos devem enquadrar-se nos objectivos traçados pelo dono do Fundo, pelo que deverá obter-se, como condição prévia, a concordância da tutela. A sua selecção deve resultar duma efectiva e sólida análise das oportunidades do mercado (que poderá ser interna ou externa), e implica que o IGFCSS disponha de capacidade de análise e controlo do desempenho desses investimentos, com o propósito de gerar, no médio/longo prazo, uma rendibilidade superior à proporcionada pelas outras classes de investimento;

- Os dois fundos imobiliários sediados em *off-shores* (Ilha de Jersey, Reino Unido) que faziam parte da carteira do Fundo, o *Henderson CLOF* e o *Henderson UK Shopping Center*, foram vendidos no final de 2008. A solução encontrada foi a entrega destas participações ao *FEI Caixagest Imobiliário Internacional*[4] por contrapartida da aquisição de unidades de participação neste último fundo[5]. Na prática mantém-se uma participação indirecta (e direito de preferência na sua venda), o que parece apontar para uma solução política em torno destas participações e não de um ajustamento estratégico, isto a não existir fundamentação técnica para este investimento. Embora os investimentos neste tipo de fundos procurem maximizar a rendibilidade esperada, em causa está a falta de transparência dos ganhos reportados nestes territórios e de segurança no resgate dos activos detidos[6].

---

[1] Empresas de menor capitalização bolsista.

[2] O facto dos Relatórios de Actividades do IGFCSS não apresentarem os propósitos e os modelos que suportaram a escolha deste tipo de investimentos constitui uma falha grave de transparência, uma vez que dificulta a verificação da sua conformidade com o quadro legal aplicável. Esta componente não pode servir de escapatória para investimentos que não são permitidos noutras classes de activos. Também a percepção de que estes investimentos possuem forte associação entre si, não favorece a confiança numa gestão baseada em critérios técnicos, embora se compreenda que as limitações internas para avaliar o potencial de um projecto possam ser supridas externamente.

[3] Por exemplo, a *FINPRO* apresenta rácios de endividamento (consolidados) acima dos 50%.

[4] Fundo de fundos, que investe em fundos de investimento imobiliário nacionais ou internacionais, em *REIT's* (*Real Estate Investment Trust*) e instrumentos financeiros (valores imobiliários e outros). O seu prospecto contempla o investimento em territórios *off shore*.

[5] A subscrição de € 43,8 milhões foi efectuada em parte com a transferência da participação nos fundos *Henderson CLOF* e *Henderson UK Shopping Center* por € 26,1 milhões e pela entrega de mais € 17,7 milhões. No Relatório e Contas do IGFCSS de 2007, os fundos alienados estavam avaliados em € 47,0 milhões, vindo a sofrer uma sensível erosão na cotação que, a 31 de Dezembro, representava um valor próximo do obtido na transacção.

[6] O Despacho n.º 11595/2008, de 23 de Abril, do Ministro de Estado e das Finanças visa o reforço da transparência neste tipo de investimentos, ao obrigar a que seja divulgada um conjunto de informação relativa às aplicações financeiras

O Conselho Directivo do IGFCSS, em sede de contraditório, refere que:

> *"(...) não concorda com a afirmação no relatório que não existe uma fundamentação técnica para este investimento"*, alegando que *"A decisão de subscrição do FEI Caixagest Imobiliário Internacional foi precedida de uma avaliação da sua política de investimentos e objectivos de rentabilidade e risco. Considerando a avaliação técnica globalmente positiva da estratégia de investimento do Fundo e a elevada diversificação que ele oferece à componente imobiliários da carteira do FEFSS, foram encetadas negociações, que foram bem sucedidas, de adequação dos aspectos considerados negativos, em especial: Política de investimentos do Fundo mais exigente, orientada para a selecção de veículos de investimento que cumpram a condição de uma rentabilidade mínima de 7%; Alteração no prospecto do Fundo do benchmark de CPI+4% para CPI+5% a partir do qual haverá lugar a performace fee, reflectindo as exigência de rentabilidade mínima dos investimentos imobiliários do FEFSS de 7%; Salvaguarda e mitigação dos conflitos de interesses inerentes à possibilidade de o Fundo investir em veículos de investimento emitidos por entidades do grupo Caixa Geral de Depósitos"*.

Aquele Conselho Directivo alega ainda que:

> *"(...) atendendo à predominante domiciliação dos veículos fechados de investimento imobiliários a nível internacional em territórios off-shore, os investimentos imobiliários do FEFSS foram particularmente condicionados e limitados"* e que *"(...) atendendo ao regime fiscal a que o FEFSS se encontra sujeito, a utilização de domicílios off-shore na OCDE não lhe traz qualquer benefício patrimonial de origem fiscal"*. Concluindo, por fim, que *"(...) a utilização daqueles domicílios resultou de uma selecção meramente técnica dos veículos de investimento imobiliário da União Europeia mais apropriados à estratégia de investimento do FEFSS, conforme resultou do estudo elaborado pela consultora DTZ Imobiliária em 2004"*.

Face às alegações produzidas, salienta-se que a observação formulada se baseou no facto de, no âmbito dos trabalhos de auditoria, em curso, não se ter verificado que a decisão do investimento tenha sido fundamentada em qualquer proposta de investimento da Direcção de Investimentos do Instituto. Não obstante a existência de fundamentação agora alegada, a mesma não foi comprovada através da apresentação de documentação da qual constem os fundamentos específicos para a operação em causa, remetendo-se tão só para o Estudo elaborado pela consultora DTZ Imobiliária, realizado em 2004, que genericamente aconselha como estratégia de investimento imobiliário internacional, relativamente aos destinos, a selecção de mercados europeus (6 países), e, no que respeita aos sectores, os escritórios e o retalho, essencialmente centros comerciais e logística, recomendando o investimento indirecto, na óptica da entrada no mercado.

Quanto à componente fiscal, a isenção do FEFSS em Portugal não se projecta, por si só, no regime fiscal vigente nos países da fonte dos rendimentos, pelo que a utilização dos domicílios *off shore* pode não ser neutra do ponto de vista fiscal considerado globalmente.

detidas por serviços e organismos da administração directa do Estado e serviços e fundos personalizados que tenham sido emitidas a partir dos territórios *off shore* constantes da lista aprovada pela Portaria n.º 150/2004, de 13 de Fevereiro (tipo de aplicações, montante por tipo, território *off shore*, data de aquisição e *rating* atribuído).

Sobre a qualidade da informação disponibilizada no Relatório e Contas de 2008, devem ser feitos os seguintes comentários:

- Embora o IGFCSS forneça a rendibilidade do Fundo desagregada por classes de activos e mercados geográficos, não apresenta o mesmo procedimento para os níveis de volatilidade observados. Uma análise sectorial destes dados é importante para perceber não só os contributos para rendibilidade e risco global da carteira, mas também os potenciais ajustamentos na carteira em função do comportamento dos vários mercados;
- O n.º 8 do artigo 3.º do Normativo de Valorimetria do Fundo permite a valorização com base numa avaliação prudente que tenha em conta as características do activo sempre que este não puder ser avaliado de forma fiável pelos outros critérios enunciados (baseados, essencialmente, no valor percepcionado no mercado). Assim, quando se opta por um critério valorimétrico no âmbito deste número do Normativo, e tal acontece, por exemplo, com a participação na *FINPRO*, onde se utiliza o valor contabilístico, é importante fornecer informação clara e detalhada sobre a definição e fundamentação dos critérios utilizados na determinação do justo valor, algo que não transparece no referido Relatório.

Embora a generalidade dos organismos que produzem previsões apontem para um agravamento dos indicadores da economia real em 2009, quer em Portugal, quer em toda a Zona Euro (com um decréscimo mais acentuado no PIB e aumento do desemprego), nos mercados financeiros parece estar a verificar-se um restaurar da confiança, resultante, em particular, das medidas excepcionais tomadas pelos governos no sentido de restabelecer a confiança no sistema financeiro, que se reflectiu na recuperação das cotações em bolsa e, consequentemente, do valor das carteiras de activos. De acordo com os dados da OCDE, no primeiro semestre de 2009, os fundos de pensões dos países que integram a organização recuperaram 1,5 dos 5,4 triliões de dólares que haviam perdido em 2008, apresentando uma rendibilidade positiva média nominal de 3,5%[1]. O Fundo, de acordo com os dados fornecidos relativos ao 3.º trimestre de 2009, apresentava uma rendibilidade acumulada desde o início do ano de 5,82%.

[1] "*OECD – Pension Market in Focus",* Outubro de 2009.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 16 de Dezembro de 2008

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

José Manuel Monteiro da Silva, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

Carlos Manuel Botelheiro Moreno

António Manuel Fonseca da Silva

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

João Manuel Macedo Ferreira Dias

António Manuel dos Santos Soares

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

José Luís Pinto Almeida

António José Avérous Mira Crespo

Alberto Fernandes Brás

FUI PRESENTE

Manuel F. da Cruz Leal

Ficha técnica

Intervieram na elaboração deste Volume as seguintes Áreas de Responsabilidade do Tribunal:

Área I

Domínio: *Despesa global, concessão de apoios, dívida pública, património financeiro, operações de encerramento da Conta (despesa) e fluxos financeiros entre o OE e o SPE*

Conselheiro Responsável: *José Manuel Monteiro da Silva*

Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Arabela Correia, Enaltina Vasques, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Rosa Maria Sequeira, Teresa Nunes e Zaida Sousa*

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Área II

Domínio: *Receita global, receita cessante – benefícios fiscais, contabilidade do Tesouro – operações de tesouraria, operações de encerramento da Conta (receita)*

Conselheiro Responsável: *Raul Jorge Correia Esteves*

Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões*

Auditor Chefe: *Vítor Miguel Braz*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria João Caldas, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Marta Maria Gonçalves, Miguel Abrantes, Natália Barbosa, Paulo Duque e Tiago de Moura Gonçalves*

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

Domínio: *Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central e fluxos financeiros com a União Europeia*

Conselheiro Responsável: *José Luís Pinto Almeida*

Auditor Coordenador: *António de Sousa e Menezes*

Auditores Chefes: *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Furtado, Ana Maria Silva, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, José Diniz, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Maria de Fátima Sousa, Maurício Geraldes, Paula Martinho, Teresa Estrela, Teresa Garrido, Teresa Fonseca e Zélia Pereira*

Apoio Informático: *Anabela Janeiro, Magda Sofia Filipe, Kátia Lorena Nobre*

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*

Auditor Chefe: *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução Técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Luís Carlos Martins, Marina Fonseca, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Natália Ventura, Paulo Ramos Costa e Vítor dos Reis Domingos*

Apoio informático geral: *Ana França, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Veloso*

Reprografia: *Afonso Rebelo*

Principais Abreviaturas Utilizadas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ADESCO	Associação para o Desenvolvimento Comunitário
AdP	Águas de Portugal, SGPS
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AG	Autoridade de Gestão
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AM	Associação de Municípios
ANA	ANA - Aeroportos de Portugal
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANPROALG	Autoridade Nacional Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida
ANQ	Agência Nacional para a Qualificação
APA	Administração do Porto de Aveiro
APDA	Agência Portuguesa do Ambiente
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
APL	Administração do Porto de Lisboa
APPC	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral
APS	Administração do Porto de Sines
APSS	Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra
ARS	Administração Regional de Saúde
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BASD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPI	Banco Português de Investimentos
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de aforro
CAF	Caixa de Abono de Família
CAFEB	Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CCEO	Conta Consolidada de Execução Orçamental
CD	Conselho Directivo
CDSS	Centro Distrital de Segurança Social
CE	Comissão Europeia

CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEMG	Caixa Económica Montepio Geral
CEO	Conta de Execução Orçamental
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGFEI	Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento
CGFSS RAA	Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores
CHF	Francos suíços
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
CNP	Centro Nacional de Pensões
CNPRP	Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais
COSEC	COSEC - Companhia de Seguros de Crédito
CP	Caminhos de Ferro Portugueses
CPAF	Caixa de Previdência e Abono de Família
CPAFJ	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas
CPC	Código do Processo Civil
CPP CRGE	Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas do Gás e Electricidade
CPP TLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto
CPPCPRM	Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi
CPPSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPT EPAL	Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres
CRFNF	Contrato de Reestruturação Financeira e Novo Financiamento
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
CSS	Conta da Segurança Social
CSS RAM	Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira
CTT	Correios de Portugal
CVM	Central de Valores Mobiliários
DAISS	Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social
DF	Demonstrações Financeiras
DGADR	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGEP	Direcção-Geral de Estudos e Previsão
DGGE	Direcção-Geral de Geologia e Energia
DGIDC	Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular

DGIEE	Direcção-Geral de Infra-estruturas e Equipamentos
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGPA	Direcção Geral das Pescas e Aquicultura
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-lei
DR	Diário da República
DR	Declarações de Remunerações
DR	Demonstrações de Resultados
DRE	Direcções Regionais de Educação
DRSS	Direcção dos Regimes de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores
DSGCT	Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários
DUC	Documento Único de Cobrança
EANP	Encargos assumidos e não pagos
EBT	Especialistas em Bilhetes do Tesouro.
ECP	Euro Commercial Paper
EDAB	Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva
EDM	EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro
EDP	EDP – Energias de Portugal, S.A
EFTA	Associação Europeia de Comércio Livre
EM	Empresa Municipal
EM	Estado Membro
ENI	ENI - Gestão de Planos Sociais, SA
EP	EP – Estradas de Portugal
EPE	Entidade Pública Empresarial
EQUAL	Programa de Iniciativa Comunitária de Implementação de Práticas de Luta Contra a Discriminação e as Desigualdades ao Nível do Acesso ao Mercado de Trabalho
ETF	Exchange Traded Funds
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
FAC	Fundo dos Antigos Combatentes
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento
FC	Fundo de Coesão
FC/UL	Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
FCP	Federação das Caixas de Previdência
FCR	Fundo de Capital de Risco
FCR	Fundo de Certificados de Reforma
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia

FDE	Fundo de Desenvolvimento Empresarial
FE/UP	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEI	Fundo Especial de Investimento
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEOGA-G	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Garantia
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FEP	Fundo Europeu para as Pescas
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos
FFH	Fundo de Fomento da Habitação
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FIQ	Fundo para Investidores Qualificados
FN	Financiamento Nacional
FPC	Fundo Português do Carbono
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRME	Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
GBP	Libras esterlinas
GC	Gestão de Contribuições
GeRALL	Gestão de Recursos da Administração Pública
GeRAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública
GeRFiP	Gestão dos Recursos Financeiros e Orçamentais em modo partilhado
GESTNAVE	GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais
GM	Gabinete do Ministro
GMCS	Gabinete para os Meios de Comunicação Social
GOP	Grandes Opções do Plano
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
GPERI	Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
GR	Gestão de Remunerações
GRAL	Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios
GT	Gestão de Tesouraria
HB	Homebanking
IA	Instituto das Artes
IA	Imposto Automóvel

IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IAS	International Audit Standards
IASB	International Accounting Standards Board
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas
ICA	Instituto do Cinema e do Audiovisual
ICa	Imposto de Camionagem
ICAT	Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia
ICC	Integração da Cobrança Coerciva
ICi	Imposto de Circulação
IDP	Instituto de Desporto de Portugal
IdQ	Sistema de Identificação e Qualificação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAD	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFT	Indicador de Fiabilidade Tempestiva
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IGRSS – RAA	Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social – Região Autónoma dos Açores
IHRU	Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
II	Instituto de Informática
IMC	Instituto dos Museus e da Conservação
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INA	Instituto Nacional de Administração
INATEL	Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFACAL	INFACAL - Gestão de Investimentos
INGA	Instituto Nacional de Garantia Agrícola
INOFOR	Instituto para a Inovação na Formação
INTERREG	Programa de Iniciativa Comunitária de Cooperação Transeuropeia para o Desenvolvimento Equilibrado do Território

IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPBeja	Instituto Politécnico de Beja
IPBragança	Instituto Politécnico de Bragança
IPSAS	International public sector accounting standards
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IQF	Instituto para a Qualificação na Formação
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
IRS	Swaps de taxa de juro
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISA	Instituto Superior de Agronomia
ISDA	Internacional Swap Dealers Association
ISEC	Instituto Superior de Engenharia de Coimbra
ISEL	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social
IST	Instituto Superior Técnico
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto de Consumo sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JPY	Ienes japoneses
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEADER	Programa de Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural
LEO	Lei de enquadramento orçamental
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LO	Lei do Orçamento
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LUSA	Agência de Notícias de Portugal
M/L	Médio/Longo
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEDIP	Mercado Especial da Dívida Pública
MEI	Ministério da Economia e da Inovação
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa

MJ	Ministério da Justiça
MM	Manutenção Militar
MMI	Mercado Monetário Interbancário
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOE	Membro de Órgão Estatutário
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MTN	Medium Term Notes
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NAER	NAER – Novo Aeroporto
NAV	Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal
NIC	Normas Internacionais de Contabilidade
NIPC	Número de Identificação de Pessoa Colectiva
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
OMP	Operadores de Mercado Primário
OPART	Organismo de Produção Artística
ORA	Orçamento da Região Autónoma dos Açores
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
PAC	Política Agrícola Comum
PAEFP	Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional
PAFAC	Projecto de Apoio à Família e à Criança
PAIC	Programas de Acção de Iniciativa Comunitária
PAII	Programa de Apoio Integrado a Idosos
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
pb	Pontos base
PC	Pessoas Colectivas
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PEC	PEC – Produtos Pecuários de Portugal, SGPS
PECTejo	PEC Tejo – Indústria de Produtos Pecuários de Lisboa e Setúbal
PEDIP	Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PEN	Plano Estratégico Nacional
PEPS	Programa de Emprego e Protecção Social

PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa de Iniciativa Comunitária
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de libertação de créditos
PME	Pequenas e Médias Empresas
PMP	Prazo médio de pagamento
PNACE	Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Plano Nacional de Emprego
PO	Programa Operacional
POAT	Programa Operacional da Assistência Técnica
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POE	Programa Operacional da Economia
POEFDS	Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
POFC	Programa Operacional Factores de Competitividade
POMAC	Programa Operacional para a Madeira, Açores e Canárias
POPH	Programa Operacional do Potencial Humano
POR	Programa Operacional Regional
POVT	Programa Operacional Temático Valorização do Território
PPI	Pedido de Pagamento Intermédio
PPTH	Programa Pagar a Tempo e Horas
PQ	Programa Quadro
PRACE	Programa de Reforma da Administração Central do Estado
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
PROAL	Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
PRODESA	Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PS	Pessoas Singulares
PSP	Polícia de Segurança Pública
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores

RAEOSS	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAVE	Rede Ferroviária de Alta Velocidade
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RE	Receita do Estado
REFER	Rede Ferroviária Nacional
REN	Rede Eléctrica Nacional
REPO	Operação de Reporte
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RIGORE	Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado
RLE	Resultado Líquido do Exercício
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RNC	Regime Não Contributivo
RPC	Regime Público de Capitalização
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
RTR	Regime Transitório dos Rurais
SA	Sociedade Anónima
SAP/R3	Systems and Application Products in Data Processing
SASUP	Serviços de Acção Social da Universidade do Porto
SATA	Sociedade Açoreana de Transportes Aéreos
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema Central de Receitas
SDR	Sistema de Distribuição da Receita
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SF	Serviços de Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGC	Sistema de Gestão de Contribuintes
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de informação contabilística
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira

SIGET	Sistema de Gestão de Créditos Titularizados
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação de Imóveis do Estado
SIME	Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SIR	Sistema de incentivos regionais
SIVETUR	Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica
SMN	Salário Mínimo Nacional
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SOEMES	Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade
SOFLUSA	Sociedade Fluvial de Transportes
SONAGI	SONAGI - Sociedade Nacional de Gestão e Investimentos
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Secção de Processo Executivo da Segurança Social
SPE	Sector Público Empresarial
SPMC	Sistema de Pagamento através de Multibanco e CTT
SS	Segurança Social
SSPSP	Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública
SSS	Sistema de Segurança Social
SSV	Seguro Social Voluntário
TA	Tratado de Amesterdão
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCMA	Taxa de Crescimento Média Anual
TCO	Trabalhadores por Conta de Outrem
TDP	Títulos da Dívida Pública
TI	Trabalhadores Independentes
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
TMP	Tempo Médio de Processamento
TN	Tratado de Nice
TPA	Terminal de Pagamento Automático
TRANSTEJO	Transportes do Tejo
TSU	Taxa Social Única
TU	Tesouraria Única
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UMIC	Agência para a Sociedade do Conhecimento
UNL	Universidade Nova de Lisboa
URBAN	Programa de Iniciativa Comunitária do Desenvolvimento Urbano Sustentável
USD	Dólar dos Estados Unidos

ÍNDICE

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA **3**

I – PROCESSO ORÇAMENTAL **I.3**

1.1 – Lei do Orçamento **I.3**

1.2 – Decreto de execução orçamental **I.3**

1.3 – Alterações orçamentais **I.6**

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista) *I.7*

1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista por ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada *I.11*

1.3.3 – Alterações de natureza funcional *I.14*

1.3.4 – Alterações de natureza económica *I.15*

1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos **I.16**

1.4.1 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica *I.17*

1.4.2 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, por classificação económica *I.19*

1.5 – Conta Geral do Estado (CGE) **I.20**

II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA **II.3**

2.1 – Considerações gerais **II.3**

2.2 – Execução das receitas **II.3**

2.2.1 – Comparação da receita prevista com a receita cobrada *II.3*

2.2.2 – Evolução da receita cobrada *II.7*

2.3 – Contabilização das receitas **II.12**

2.4 – Resultados globais **II.23**

2.5 – Créditos do Estado objecto de cessão **II.30**

2.5.1 – Enquadramento *II.30*

2.5.2 – Fiabilidade da informação prestada *II.31*

2.5.3 – Execução dos créditos cedidos *II.34*

2.5.4 – Impacto na execução orçamental *II.37*

2.6 – Contribuição de Serviço Rodoviário **II.40**

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA **III.3**

3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental **III.3**

3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE) III.16

3.3 – Evolução da despesa da administração central III.19

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga III.19

3.3.2 – Evolução da despesa da administração central, por classificação económica III.22

3.3.3 – Conferência dos "mapas de despesa" III.32

3.4 – "Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social" III.33

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO IV.3

4.1 – Enquadramento IV.3

4.1.1 – Normas nacionais IV.3

4.1.2 – Normas comunitárias IV.4

4.1.3 – Princípios gerais do PIDDAC IV.5

4.1.4 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos IV.5

4.2 – Programação e execução do PIDDAC global IV.6

4.2.1 – Despesa por prioridades das Grandes Opções do Plano IV.9

4.2.2 – Despesa por programa orçamental IV.10

4.2.3 – Despesa por ministério IV.12

4.2.4 – Despesa por tipologia de serviço IV.16

4.2.5 – Despesa por classificação funcional IV.17

4.2.6 – Despesa por classificação económica IV.18

4.2.7 – Despesa por região IV.19

4.2.8 – Despesa por sector IV.20

4.2.9 – Despesa co-financiada por fundos comunitários IV.22

4.3 – Despesa –Cap. 50 ..... IV.24

V – SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO V.3

5.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis V.3

5.1.1 – Considerações gerais V.3

5.1.2 – Apoios auditados V.14

5.2 – Benefícios Fiscais V.15

5.2.1 – Enquadramento V.15

5.2.2 – Quantificação da despesa fiscal V.15

5.2.3 – Concessão de isenções e de benefícios fiscais V.28

VI – DÍVIDA PÚBLICA VI.3

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2008 ..... VI.3

6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo *VI.3*

6.1.2 – Programa de financiamento *VI.4*

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida **VI.6**

6.2.1 – Execução do programa de financiamento *VI.6*

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida *VI.10*

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida *VI.11*

6.3 – Evolução da dívida **VI.11**

6.3.1 – Dívida directa do Estado *VI.11*

6.3.2 – Dívida dos serviços e fundos autónomos *VI.14*

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento **VI.16**

6.5 – Gestão da dívida pública **VI.19**

6.5.1 – Enquadramento *VI.19*

6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP *VI.20*

6.5.3 – Operações de financiamento *VI.20*

6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros *VI.21*

6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública *VI.23*

6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública *VI.27*

6.6 – Produto de empréstimos e sua aplicação **VI.32**

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos *VI.32*

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução *VI.33*

6.7 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública **VI.36**

6.7.1 – Dotações orçamentais/despesa efectuada *VI.36*

6.7.2 – Evolução das amortizações e encargos correntes com a dívida *VI.40*

6.8 – Dívida garantida **VI.52**

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado *VI.52*

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias *VI.64*

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado *VI.66*

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público *VI.69*

6.8.5 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento *VI.70*

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento **VI.72**

6.9.1 – Operações garantidas pelo Estado em 2008 ..... *VI.73*

6.9.2 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano *VI.73*

6.9.3 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento *VI.74*

6.9.4 – Prémios *VI.75*

6.9.5 – Pagamento de sinistros e recuperação de créditos do Estado *VI.75*

VII – PATRIMÓNIO DO ESTADO VII.3

7.1 – Considerações gerais VII.3

7.1.1 – Normas da Lei do Orçamento relativas a operações activas *VII.4*

7.1.2 – Elementos da Conta relativos ao património financeiro *VII.4*

7.1.3 – Evolução global *VII.5*

7.2 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados VII.8

7.2.1 – Considerações prévias *VII.8*

7.2.2 – Evolução global *VII.8*

7.2.3 – Evolução por tipo de activos *VII.9*

7.2.4 – Análise comparativa entre os valores apurados e os constantes da Conta Geral do Estado *VII.20*

7.3 – Património financeiro do subsector dos serviços e fundos autónomos VII.23

7.3.1 – Enquadramento *VII.23*

7.3.2 – Evolução global *VII.26*

7.3.3 – Evolução por tipo de activos *VII.28*

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da Conta Geral do Estado e os das contas de gerência *VII.40*

7.4 – Aplicação da receita de alienação de partes sociais do Estado VII.45

7.4.1 – Receitas *VII.45*

7.4.2 – Despesas *VII.45*

7.5 – Património imobiliário VII.48

7.5.1 – Enquadramento *VII.48*

7.5.2 – Operações de alienação e de aquisição de imóveis do Estado *VII.50*

7.5.3 – Programa de Gestão do Património Imobiliário *VII.52*

7.5.4 – Programa de Inventariação *VII.55*

VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA VIII.3

8.1 – Considerações gerais VIII.3

8.2 – Contabilidade do Tesouro VIII.4

8.3 – Unidade da Tesouraria do Estado VIII.14

8.3.1 – Quadro jurídico *VIII.14*

8.3.2 – Principais observações *VIII.18*

8.3.3 – Gestão de tesouraria *VIII.19*

8.3.4 – Avaliação e controlo *VIII.22*
8.3.5 – Análise específica *VIII.29*
IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA **IX.3**
9.1 – Operações **IX.3**
9.2 – Saldos **IX.8**
X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL **X.3**
10.1 – Considerações gerais **X.3**
10.2 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE **X.3**
10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE *X.3*
10.2.2 – Outras operações *X.10*
10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados **X.11**
10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE **X.13**
10.4.1 – Fluxos processados pelo Turismo de Portugal *X.18*
10.5 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos **X.23**
XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA **XI.3**
11.1 – Introdução **XI.3**
11.1.1 – Enquadramento *XI.3*
11.1.2 – Considerações gerais *XI.5*
11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a UE **XI.11**
11.2.1 – Transferências de fundos para a UE em 2008 ..... *XI.11*
11.2.2 – Recursos próprios tradicionais *XI.12*
11.2.3 – Recursos próprios não tradicionais/Contribuição financeira *XI.14*
11.2.4 – Síntese *XI.16*
11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal **XI.17**
11.3.1 – Portugal no contexto do financiamento comunitário *XI.17*
11.3.3 – Execução do QCA III *XI.18*
11.3.4 – Execução dos programas de iniciativa comunitária (2000-2006) *XI.23*
11.3.5 – Execução do Fundo de Coesão II *XI.25*
11.3.6 – Outros instrumentos financeiros *XI.26*
11.3.7 – Execução do QREN *XI.26*
11.3.8 – Execução do PEN *XI.31*
11.3.9 – Programas de acção de iniciativa comunitária (2007-2013) *XI.35*
XII – SEGURANÇA SOCIAL **XII.3**
12.1 – Enquadramento geral e condicionantes **XII.3**

12.1.1 – Enquadramento geral *XII.3*

12.1.2 – Condicionantes e limitações *XII.4*

12.2 – O Orçamento e a Conta **XII.6**

12.2.1 – Lei do Orçamento *XII.10*

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental *XII.11*

12.2.3 – Alterações orçamentais *XII.11*

12.2.4 – Orçamento inicial e orçamento corrigido *XII.12*

12.2.5 – Conta da Segurança Social *XII.17*

12.3 – Execução orçamental **XII.20**

12.3.1 – Execução orçamental global *XII.21*

12.3.2 – Execução orçamental das receitas e despesas das componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania *XII.41*

12.3.3 – Saldo de execução orçamental *XII.46*

12.3.4 – Financiamento *XII.55*

12.4 – Balanço e demonstração de resultados **XII.61**

12.4.1 – Processo de consolidação patrimonial *XII.61*

12.4.2 – Balanço *XII.75*

12.4.3 – Demonstração de resultados *XII.179*

12.5 – Principais observações aos sistemas de informação e controlo relativos à arrecadação de contribuições e quotizações **XII.202**

12.6 – Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas **XII.209**

12.7 – Pensões **XII.215**

12.7.1 – Dados financeiros e físicos *XII.216*

12.7.2 – Forma de financiamento da despesa com pensões e complementos *XII.226*

12.8 – O emprego e a formação profissional na CSS e no contexto do sistema **XII.227**

12.8.1 – Enquadramento económico e jurídico *XII.227*

12.8.2 – Prestações de desemprego *XII.229*

12.8.3 – Apoios ao emprego e formação profissional *XII.237*

12.9 – Património financeiro do IGFCSS **XII.243**

12.9.1 – Enquadramento legal e actividade desenvolvida *XII.243*

12.9.2 – Comportamento dos mercados em 2008 – Efeitos da crise financeira *XII.244*

12.9.3 – Fundos próprios e resultados Líquidos *XII.246*

12.9.4 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) *XII.248*

12.9.5 – Análise da gestão do Fundo e perspectivas futuras *XII.258*

INDÍCE DE QUADROS

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente orçamentada I.8
Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista I.9
Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por ministérios I.12
Quadro I.4 – Alterações de natureza funcional I.14
Quadro I.5 – Alterações de natureza económica I.15
Quadro I.6 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, de natureza económica I.17
Quadro I.7 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, de natureza económica I.19
Quadro II.1 – Comparação da receita prevista com a cobrada II.4
quadro II.2 – Comparação da receita prevista com a cobrada (por capítulos) II.5
Quadro II.3 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada II.6
Quadro II.4 – Evolução da receita cobrada II.7
Quadro II.5 – Evolução da receita cobrada (por capítulos) II.8
Quadro II.6 – Evolução da receita fiscal II.9
Quadro II.7 – Taxas de crescimento real II.9
Quadro II.8 – Estrutura da receita efectiva II.10
Quadro II.9 – Estrutura da receita fiscal II.11
Quadro II.10 – Peso da receita no PIB II.11
Quadro II.11 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) II.15
Quadro II.12 – Ciclo da liquidação por serviço II.23
Quadro II.13 – Ciclo de reembolsos e restituições por serviço II.24
Quadro II.14 – Ciclo da receita líquida por serviço II.24
Quadro II.15 – Desagregação da Receita Líquida Financeira II.24
Quadro II.16 – Ciclo da liquidação por balcão da DGCI II.25
Quadro II.17 – Divergências sobre a carteira de créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009 ..... II.31
Quadro II.18 – Valor em dívida da carteira de créditos do Estado em 29-02-2008 e em 28-02-2009 ..... II.34
Quadro II.19 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão II.34
Quadro II.20 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009 ..... II.36
Quadro II.21 – Cobrança de 2008 afecta a créditos do Estado objecto de cessão II.38
Quadro II.22 – Divergência sobre a cobrança de créditos cedidos relativa a 2008 ..... II.39
Quadro III.1 – Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas III.12
Quadro III.2 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por ministério (serviços integrados) III.20
Quadro III.3 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por ministério (SFA) III.21

Quadro III.4 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2007 – 2008), por classificação económica III.23
Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2007 – 2008), por classificação económica III.29
Quadro III.6 – Ajustamentos que conduziram à "Conta Consolidada da administração central e segurança social" III.35
Quadro III.7 – Reclassificação dos subsídios como transferências correntes III.38
Quadro III.8 – "Conta consolidada da administração central e segurança social" líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros – em % das receitas e das despesas III.40
Quadro III.9 – Evolução do saldo global evidenciado na "Conta consolidada da administração central e segurança social" III.41
Quadro IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível IV.6
Quadro IV.2 – Alterações orçamentais por tipologia IV.7
Quadro IV.3 – PIDDAC disponível de 2005 a 2008 ..... IV.7
Quadro IV.4 – PIDDAC previsto e executado por programa orçamental IV.10
Quadro IV.5 – PIDDAC previsto e executado por ministério IV.12
Quadro IV.6 – Alterações orçamentais por ministério IV.13
Quadro IV.7 – PIDDAC por tipologia de serviço e fonte de financiamento IV.16
Quadro IV.8 – PIDDAC por funções IV.17
Quadro IV.9 – PIDDAC regionalizado IV.20
Quadro IV.10 – PIDDAC Cap. 50 ..... IV.25
Quadro IV.11 – PIDDAC executado - Cap. 50 ..... IV.26
Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional V.4
Quadro V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por ministério V.5
Quadro V.3 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito V.7
Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a instituições sem fins lucrativos e a famílias V.8
Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sector institucional V.9
Quadro V.6 – Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos, por fontes de financiamento V.10
Quadro V.7 – Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos V.11
Quadro V.8 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional V.12
Quadro V.9 – Serviços da administração central com subsídios e transferências para os sectores institucionais V.13
Quadro V.10 – Total da despesa fiscal por imposto V.16
Quadro V.11 – Total da despesa fiscal de 2008, por imposto e área geográfica V.17
Quadro V.12 – Total da despesa fiscal por modalidade técnica V.18
Quadro V.13 – Total da despesa fiscal por função V.18
Quadro V.14 – Despesa fiscal em IRS V.20

Quadro V.15 – Despesa fiscal em IRC V.21
Quadro V.16 – Despesa fiscal em ISP V.22
Quadro V.17 – Despesa fiscal em IVA V.23
Quadro V.18 – Despesa fiscal em IA/ISV V.24
Quadro V.19 – Despesa fiscal em Imposto do Selo (IS) V.25
Quadro V.20 – Despesa fiscal em Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT) V.25
Quadro V.21 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) V.25
Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal V.26
Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto V.27
Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2008 ..... VI.5
Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento VI.6
Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro a médio prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2008 ..... VI.7
Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida VI.10
Quadro VI.5 – Promissórias VI.11
Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa VI.12
Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado VI.13
Quadro VI.8 – Estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas VI.14
Quadro VI.9 – Dívida dos serviços e fundos autónomos VI.15
Quadro VI.10 – Variação do endividamento dos SFA - valores apurados em 2008 ..... VI.15
Quadro VI.11 – Estrutura da dívida total após swaps, por moedas VI.17
Quadro VI.12 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2008 ..... VI.18
Quadro VI.13 – Swaps contratados com o Lehman Brothers VI.23
Quadro VI.14 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida VI.24
Quadro VI.15 – Perfil de maturidades da dívida VI.25
Quadro VI.16 – Duração modificada VI.25
Quadro VI.17 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor VI.26
Quadro VI.18 – Risco de refinanciamento – vencimentos a 3 meses VI.26
Quadro VI.19 – Risco de refinanciamento – desvios face ao benchmark VI.26
Quadro VI.20 – Risco de taxa de juro – perfil semanal de refixing VI.27
Quadro VI.21 – Risco de taxa de juro – desvios face ao benchmark VI.27
Quadro VI.22 – Desempenho global da carteira –Taxa interna de rendibilidade anualizada VI.28
Quadro VI.23 – Custo do financiamento nas emissões VI.29
Quadro VI.24 – Evolução dos spreads médios das emissões reais VI.31
Quadro VI.25 – Custo orçamental e custo cash-flow VI.31
Quadro VI.26 – Produto de empréstimos públicos VI.32
Quadro VI.27 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2008 ..... VI.33

Quadro VI.28 – Evolução do produto e sua aplicação VI.34
Quadro VI.29 – Produto de empréstimos convertido em receita orçamental VI.35
Quadro VI.30 – Evolução da despesa com amortizações e encargos correntes da dívida no último quinquénio VI.38
Quadro VI.31 – Quadro comparativo – Amortizações VI.40
Quadro VI.32 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública VI.41
Quadro VI.33 – Amortizações e juros, e resultados de swaps VI.42
Quadro VI.34 – Evolução das amortizações VI.43
Quadro VI.35 – Evolução dos CEDIC VI.44
Quadro VI.36 – Evolução de bilhetes do Tesouro VI.44
Quadro VI.37 – Amortizações/amortizações realizadas pelo FRDP VI.46
Quadro VI.38 – Encargos correntes da dívida pública VI.46
Quadro VI.39 – Evolução dos encargos com juros VI.47
Quadro VI.40 – Peso dos juros e amortizações no PIB VI.48
Quadro VI.41 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas VI.48
Quadro VI.42 – Evolução dos "Outros encargos correntes da dívida" inscritos na alínea B) VI.49
Quadro VI.43 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública VI.50
Quadro VI.44 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2008 ao abrigo da Lei n.º 112/97 ..... VI.53
Quadro VI.45 – Contragarantias prestadas pelo BPP VI.58
Quadro VI.46 – Relatórios do BdP – Valorização das contragarantias VI.59
Quadro VI.47 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2008 ao abrigo da Lei n.º 4/2006 ..... VI.60
Quadro VI.48 – Linhas de crédito de ajuda – bonificações de juros VI.61
Quadro VI.49 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2008 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008 ..... VI.61
Quadro VI.50 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias VI.64
Quadro VI.51 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda euro VI.66
Quadro VI.52 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda não euro VI.67
Quadro VI.53 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado VI.67
Quadro VI.54 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários VI.68
Quadro VI.55 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários VI.69
Quadro VI.56 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público VI.70
Quadro VI.57 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento VI.71
Quadro VI.58 – Observância do limite fixado na Lei n.º 60-A/2008 ..... VI.72
Quadro VI.59 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano VI.73
Quadro VII.1 – Evolução registada em 2008, por tipo de activo VII.6
Quadro VII.2 – Receita de activos financeiros em 2008 – Comparação entre a previsão inicial e a execução VII.6

Quadro VII.3 – Rendimentos associados a activos financeiros em 2008 – Comparação entre a previsão inicial e a execução VII.7
Quadro VII.4 – Despesa com activos financeiros em 2008 – Comparação entre a previsão inicial e a execução VII.7
Quadro VII.5 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados – Evolução registada em 2008, por tipo de activos VII.9
Quadro VII.6 – Créditos resultantes de empréstimos – Evolução global em 2008 ..... VII.10
Quadro VII.7 – Créditos resultantes de empréstimos – Evolução das situações de mora em 2008 ..... VII.10
Quadro VII.8 – Créditos por execução de garantias – Evolução global em 2008 ..... VII.11
Quadro VII.9 – Créditos transferidos para o Estado – Evolução global em 2008 ..... VII.12
Quadro VII.10 – Participações sociais – Evolução global em 2008 ..... VII.12
Quadro VII.11 – Operações com acções e quotas em 2008 ..... VII.13
Quadro VII.12 – Sociedades anónimas constituídas em 2008 ..... VII.14
Quadro VII.13 – Entidades Públicas Empresariais constituídas em 2008 ..... VII.16
Quadro VII.14 – Outros activos financeiros – Evolução global em 2008 ..... VII.18
Quadro VII.15 – Despesas orçamentais e variações patrimoniais VII.21
Quadro VII.16 – Receitas orçamentais e variações patrimoniais VII.22
Quadro VII.17 – Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos VII.26
Quadro VII.18 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora VII.27
Quadro VII.19 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos VII.29
Quadro VII.20 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias VII.32
Quadro VII.21 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções VII.33
Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias VII.35
Quadro VII.23 – Associações constituídas em 2008 ..... VII.35
Quadro VII.24 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos VII.36
Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações VII.37
Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento VII.37
Quadro VII.27 – Evolução registada no valor da carteira dos depósitos a prazo VII.38
Quadro VII.28 – Evolução registada no valor nominal da carteira de Fundos de natureza não societária VII.39
Quadro VII.29 – Evolução registada no valor nominal da carteira de Prestações suplementares e acessórias de capital VII.40
Quadro VII.30 – Serviços e fundos autónomos que apresentam divergências entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE VII.42
Quadro VII.31 – Aplicação da receita de privatizações em 2008 ..... VII.46
Quadro VII.32 – Aplicações de capital realizadas em 2008 ..... VII.47
Quadro VII.33 – Receita cobrada em 2008 por alienação de imóveis VII.50

Quadro VII.34 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis VII.50
Quadro VII.35 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis VII.52
Quadro VII.36 – Eixos de actuação do PGPI VII.53
Quadro VII.37 – Universo de entidades VII.56
Quadro VII.38 – Âmbito de cobertura da inventariação VII.57
Quadro VIII.1 – Contabilidade do Tesouro de 2008 ..... VIII.4
Quadro VIII.2 – Movimentação anual por classes de contas do Tesouro VIII.5
Quadro VIII.3 – Diários da Contabilidade do Tesouro de 2008 ..... VIII.6
Quadro VIII.4 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por classes VIII.7
Quadro VIII.5 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por tipo de movimentação VIII.7
Quadro VIII.6 – Indicador de Contabilização Automático VIII.8
Quadro VIII.7 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva VIII.9
Quadro VIII.8 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes VIII.11
Quadro VIII.9 – Subsistência de saldos credores em contas de disponibilidades VIII.12
Quadro VIII.10 – Subsistência de saldos devedores transitados de 2008 em contas de terceiros VIII.12
Quadro VIII.11 – Evolução dos saldos finais de 2008 entre 15-02-2009 e 30-04-2009 ..... VIII.20
Quadro VIII.12 – Evolução das aplicações em CEDIC VIII.20
Quadro VIII.13 – Aplicações dos SFA em CEDIC VIII.21
Quadro VIII.14 – Comparação das entidades identificadas pela DGO e pelo IGCP VIII.23
Quadro VIII.15 – Número de SFA avaliados pela DGO em 2008 ..... VIII.23
Quadro VIII.16 – Disponibilidades e aplicações dos SFA em 31-12-2008 ..... VIII.25
Quadro VIII.17 – Rendimentos auferidos e entregues VIII.26
Quadro VIII.18 – Evolução do IUTE pelos SFA seleccionados VIII.29
Quadro VIII.19 – Valores das contas de gerência dos SFA e IES seleccionados VIII.30
Quadro VIII.20 – Situação dos SFA seleccionados – 2008 ..... VIII.31
Quadro VIII.21 – Situação das IES – 2008 ..... VIII.36
Quadro IX.1 – Reposições cobradas em 2008 mas antecipadas a 2007 ..... IX.4
Quadro IX.2 – Operações da DGO no SGR IX.7
Quadro IX.3 – Operações da DGO na CTE IX.7
Quadro IX.4 – Evolução da receita do Estado por cobrar em 2008 ..... IX.8
Quadro IX.5 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2008 ..... IX.11
Quadro X.1 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE X.4
Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE X.4
Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE X.5
Quadro X.4 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE X.6
Quadro X.5 – Transferências de capital para entidades do SPE X.7
Quadro X.6 – Transferências de verbas do PIDDAC X.7

Quadro X.7 – Activos financeiros X.9
Quadro X.8 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades X.10
Quadro X.9 – Variação dos fluxos financeiros X.10
Quadro X.10 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica X.11
Quadro X.11 – Dividendos e participação nos lucros X.12
Quadro X.12 – Receitas das privatizações X.12
Quadro X.13 – Fluxos financeiros dos SFA para o SPE não financeiro X.13
Quadro X.14 – Entidades beneficiárias das transferências dos SFA X.14
Quadro X.15 – Execução financeira X.19
Quadro X.16 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica X.23
Quadro X.17 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades X.24
Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2008 ..... XI.5
Quadro XI.2 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2008 ..... XI.7
Quadro XI.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal - 2008 ..... XI.10
Quadro XI.4 – Recursos próprios tradicionais XI.13
Quadro XI.5 – Recursos próprios tradicionais – Execução orçamental XI.13
Quadro XI.6 – Recursos próprios tradicionais – Evolução XI.14
Quadro XI.7 – Contribuição Financeira XI.15
Quadro XI.8 – Contribuição Financeira – Execução orçamental XI.15
Quadro XI.9 – Contribuição Financeira – Evolução XI.16
Quadro XI.10 – Pagamentos e transferências para a UE XI.16
Quadro XI.11 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III em 31 de Dezembro de 2008 ..... XI.19
Quadro XI.12 – Execução da despesa total no Fundo de Coesão II XI.26
Quadro XI.13 – Transferências da UE a título de pré-financiamentos em 2008 ..... XI.27
Quadro XI.14 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de Dezembro de 2008 ..... XI.28
Quadro XI.15 – Programas de Acção de Iniciativa Comunitária XI.35
Quadro XII.1 – SS – Orçamento da Segurança Social – Global e por Sistema e Subsistemas – 2008 ..... XII.13
Quadro XII.2 – Alterações orçamentais XII.14
Quadro XII.3 – SS – Orçamento da Segurança Social – Por classificação económica – 2008 ..... XII.15
Quadro XII.4 – SS – Mapa XI – Despesas da Segurança Social, por classificação funcional – 2008 ..... XII.17
Quadro XII.5 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica XII.23
Quadro XII.6 – SS – Desagregação do Capítulo "Contribuições para a Segurança Social" XII.24
Quadro XII.7 – SS – Saldos de Anos Anteriores integrados no orçamento de 2008 ..... XII.28
Quadro XII.8 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Origem XII.30

Quadro XII.9 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica XII.34
Quadro XII.10 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Aplicação XII.37
Quadro XII.11 – SS – Dados Físicos do RSI XII.38
Quadro XII.12 – SS – Execução Orçamental das receitas e das despesas, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania XII.42
Quadro XII.13 – Saldos Consolidados no triénio 2006/2008 .....XII.46
Quadro XII.14 – Diferenças entre o saldo final e o saldo inicial XII.47
Quadro XII.15 – Saldos globais por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania XII.47
Quadro XII.16 – Saldo inicial e final consolidado de execução orçamental – 2008 .....XII.49
Quadro XII.17 – SS – Saldos de Execução Efectiva, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania XII.51
Quadro XII.18 – SS – Ajustamentos prévios formalizados por Verbetes de Lançamento XII.65
Quadro XII.19 – SS – Confronto de saldos e operações e operações entre entidades do perímetro XII.70
Quadro XII.20 – SS – Diferenças de consolidação XII.70
Quadro XII.21 – SS – Evolução do Balanço (Activo líquido) no triénio 2006/2008 .....XII.76
Quadro XII.22 – SS – Estrutura financeira do Activo da CSS em 31/12/2008 .....XII.77
Quadro XII.23 – SS – Evolução do Imobilizado líquido no triénio 2006/2008 .....XII.79
Quadro XII.24 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas, por natureza XII.80
Quadro XII.25 – SS – Imobilizações corpóreas, em 31/12/2008 .....XII.81
Quadro XII.26 – SS – Distribuição do "Imobilizado corpóreo bruto", por instituições, em 31/12/2008 .....XII.82
Quadro XII.27 – SS – Movimentos efectuados em "Imobilizações corpóreas" XII.83
Quadro XII.28 – SS – Amortizações das Imobilizações corpóreas, por Instituição, em 31/12/2008 .....XII.89
Quadro XII.29 – SS – Evolução dos Investimentos financeiros XII.91
Quadro XII.30 – SS – Investimentos financeiros, em 31/12/2008 .....XII.92
Quadro XII.31 – SS – Investimentos financeiros – Valor bruto por Instituição, em 31/12/2008 .....XII.92
Quadro XII.32 – SS – Variação registada na conta de "Partes de capital" XII.93
Quadro XII.33 – SS – Alterações na "Reserva Estratégica" do IGFCSS XII.94
Quadro XII.34 – SS – "Partes de capital" detidas pelo IGFSS, em 31/12/2008 .....XII.96
Quadro XII.35 – SS – Posição de "Partes de Capital" detidas pelo ISS, em 31/12/2008 .....XII.97
Quadro XII.36 – SS – "Obrigações e títulos de participação" XII.99
Quadro XII.37 – SS – Evolução de "Investimentos em imóveis" XII.99
Quadro XII.38 – SS – Evolução dos "Investimentos financeiros – Imóveis" XII.100
Quadro XII.39 – SS – Variação registada na conta de "Investimentos em imóveis" XII.101
Quadro XII.40 – SS – Desagregação dos movimentos de 2008 – "Investimentos em imóveis" XII.101
Quadro XII.41 – SS – Variação registada na conta "Outras aplicações financeiras" XII.103
Quadro XII.42 – SS – "Outras aplicações financeiras" em 31/12/2008 .....XII.104

Quadro XII.43 – SS – Evolução de "Dívidas de terceiros – Médio, longo e curto prazo" no Activo bruto XII.107
Quadro XII.44 – SS – Evolução da posição de "Clientes" XII.108
Quadro XII.45 – SS – Evolução de "Contribuintes" no triénio 2006/2008 ..... XII.109
Quadro XII.46 – SS – Distribuição por antiguidade de "Contribuintes de cobrança duvidosa" XII.109
Quadro XII.47 – SS – Movimentos de "Migração de dados" na conta 212 – Contribuintes c/c XII.110
Quadro XII.48 – SS – Distribuição por antiguidade das dívidas do SPA XII.113
Quadro XII.49 – SS – Distribuição por SPE das dívidas do SPA XII.114
Quadro XII.50 – SS – Evolução de "Utentes" XII.116
Quadro XII.51 – SS – Evolução de "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa" XII.117
Quadro XII.52 – SS – Evolução de "Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa", por instituição XII.119
Quadro XII.53 – SS – Prestações sociais a repor, em 31/12/2008 ..... XII.121
Quadro XII.54 – SS – Prestações sociais a repor relevadas no Balanço da CSS XII.122
Quadro XII.55 – SS – "Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa" – 2008 ..... XII.123
Quadro XII.56 – SS – Provisões de "Prestações sociais a repor" por natureza, em 31/12/2008 ..... XII.124
Quadro XII.57 – SS – Evolução da conta de "Outros devedores" XII.127
Quadro XII.58 – SS – "Outros devedores" relevados no Balanço consolidado XII.127
Quadro XII.59 – SS – Conta 268 – "Outros devedores" e "Outros devedores de cobrança duvidosa" XII.128
Quadro XII.60 – SS – Dívidas do SPA XII.130
Quadro XII.61 – SS – Evolução das "Disponibilidades" na CSS XII.135
Quadro XII.62 – SS – Evolução de "Títulos negociáveis" XII.137
Quadro XII.63 – SS – Distribuição de "Depósitos em Instituições financeiras e Caixa", por Instituições – 2008/2007 ..... XII.138
Quadro XII.64 – SS – "Depósitos a prazo" em 31/12/2008 ..... XII.141
Quadro XII.65 – SS – Rendibilidade média das Aplicações financeiras do IGFSS activas, em 31/12/2008 ..... XII.142
Quadro XII.66 – SS – Comparação do saldo de Disponibilidades do Balanço e do MFC XII.144
Quadro XII.67 – SS – Evolução dos "Acréscimos e diferimentos" XII.148
Quadro XII.68 – SS – Evolução dos "Fundos próprios" XII.152
Quadro XII.69 – SS – Evolução da conta "Património" na CSS, por instituições XII.153
Quadro XII.70 – SS – Demonstração do saldo de "Reservas legais" em 31/12/2008 ..... XII.156
Quadro XII.71 – SS – Afectação dos saldos de gerência de Fundos Especiais de Segurança Social às Reservas legais XII.158
Quadro XII.72 – SS – Evolução da conta "Reservas decorrentes de transferência de activos" XII.160
Quadro XII.73 – SS – "Resultados transitados" em 31/12/2008 ..... XII.162
Quadro XII.74 – SS – Evolução do "Passivo" XII.165
Quadro XII.75 – SS – Evolução das dívidas ao "Estado e outros entes públicos" XII.167

Quadro XII.76 – SS – Evolução da conta "Prestações sociais a pagar" XII.168
Quadro XII.77 – SS – Evolução de "Outros credores", por instituição XII.169
Quadro XII.78 – SS – Evolução de "Outros credores", no período 2006/2008 ..... XII.170
Quadro XII.79 – SS – Evolução da conta "Prestações sociais em prescrição" XII.171
Quadro XII.80 – SS – Evolução das contas "Acréscimos de custos" e "Proveitos diferidos" XII.174
Quadro XII.81 – SS – Síntese da Demonstração de resultados consolidados do exercício de 2008 ..... XII.180
Quadro XII.82 – SS – Demonstração dos resultados operacionais XII.180
Quadro XII.83 – SS – Evolução dos Proveitos e ganhos e dos Custos e perdas XII.181
Quadro XII.84 – SS – Custos com pessoal XII.187
Quadro XII.85 – SS – Demonstração dos resultados financeiros XII.191
Quadro XII.86 – SS – Evolução dos Custos e perdas financeiros e dos Proveitos e ganhos financeiros XII.192
Quadro XII.87 – SS – Contribuição do IGFCSS para os Resultados financeiros em 2008 ..... XII.192
Quadro XII.88 – SS – Outros proveitos e ganhos financeiros e Outros custos e perdas financeiras do IGFCSS XII.193
Quadro XII.89 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários XII.196
Quadro XII.90 – SS – Evolução dos Custos e perdas e Proveitos e ganhos extraordinários XII.197
Quadro XII.91 – SS – Evolução do RLE no período 2004/2008 ..... XII.202
Quadro XII.92 – SS – Evolução das pensões no período de 2004/2008 ..... XII.215
Quadro XII.93 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Velhice XII.217
Quadro XII.94 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Invalidez XII.220
Quadro XII.95 – SS – Evolução das despesas com Pensões por Sobrevivência XII.222
Quadro XII.96 – SS – Pensão média mensal por eventualidade e por beneficiário XII.224
Quadro XII.97 – SS – Financiamento das despesas com "Pensões e complementos" XII.226
Quadro XII.98 – SS – Evolução das despesas com "Prestações de desemprego" no período 2004/2008 ..... XII.230
Quadro XII.99 – SS – N.º de beneficiários com processamento de "Prestações de desemprego" no período 2004/2008* XII.231
Quadro XII.100 – SS – N.º de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no período 2004/2008* XII.233
Quadro XII.101 – SS – TMP das "Prestações de desemprego" no período 2006/2008* XII.234
Quadro XII.102 – SS – Valores médios mensais processados por beneficiário no período 2004/2008* XII.236
Quadro XII.103 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2004/2008 ..... XII.237
Quadro XII.104 – SS – Número de beneficiários em situação de reforma antecipada no período 2004/2008 ..... XII.240
Quadro XII.105 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/2008 ..... XII.242
Quadro XII.106 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos XII.246
Quadro XII.107 – SS – Estrutura da Carteira entre 2006 e 2008 ..... XII.249
Quadro XII.108 – SS – FEFSS – Cumprimento dos limites regulamentares em 2008 ..... XII.251
Quadro XII.109 – SS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira XII.256

Quadro XII.110 – SS – Evolução dos Rácios de cobertura das Pensões pelo FEFSS XII.257
Quadro XII.111 – SS – Resultados da gestão do Fundo XII.258

INDÍCE DE GRÁFICOS

Gráfico II.1 – Cobrança de créditos do Estado (por período) II.35
Gráfico II.2 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada) II.36
Gráfico III.1 – Evolução da despesa orçamental do SNS III.14
Gráfico IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível IV.6
Gráfico IV.2 – PIDDAC – Execução/financiamento nacional e comunitário IV.8
Gráfico IV.3 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2008 ..... IV.8
Gráfico IV.4 – PIDDAC previsto e executado por GOP IV.9
Gráfico IV.5 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério/Desvio da taxa média IV.14
Gráfico IV.6 – Financiamento por ministério IV.14
Gráfico IV.7 – Projectos sem execução por ministério IV.15
Gráfico IV.8 – PIDDAC executado por ministério de 2005 a 2008 ..... IV.16
Gráfico IV.9 – PIDDAC executado por funções desagregadas IV.18
Gráfico IV.10 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério IV.19
Gráfico IV.11 – PIDDAC por sector IV.21
Gráfico IV.12 – PIDDAC executado por sector de 2005 a 2008 ..... IV.21
Gráfico IV.13 – PIDDAC por Eixos do QCA III IV.23
Gráfico IV.14 – Financiamento relativo ao período 2007-2013 no âmbito do PIDDAC IV.24
Gráfico IV.15 – Evolução do financiamento previsto no Cap. 50 de 2005 a 2008 ..... IV.25
Gráfico V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional V.4
Gráfico V.2 – Apoios concedidos pelos SFA, por sector institucional V.9
Gráfico V.3 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional V.12
Gráfico V.4 – Evolução da despesa fiscal V.28
Gráfico VI.1 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão VI.30
Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos VI.34
Gráfico VI.3 – Evolução das amortizações no último quinquénio VI.43
Gráfico VI.4 – Evolução das amortizações em moeda euro no último quinquénio VI.43
Gráfico VI.5 – Variação do stock dos CA VI.45
Gráfico VI.6 – Evolução das despesas inscritas na alínea B) VI.49
Gráfico VI.7 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2008 ..... VI.74
Gráfico VII.1 – Receita da alienação de partes sociais do Estado no período 1999 – 2008 ..... VII.17
Gráfico VII.2 – Distribuição do património dos SFA por tipo de activos VII.26
Gráfico VII.3 – Composição do património financeiro no final de 2008 ..... VII.26
Gráfico VII.4 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações – Evolução no período 1999-2008 ..... VII.47

Gráfico XI.1 – Portugal no contexto do financiamento comunitário em 2008 ..... XI.17
Gráfico XI.2 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2008 ..... XI.19
Gráfico XI.3 – Execução comunitária acumulada por PO em 31 de Dezembro de 2008 ..... XI.20
Gráfico XI.4 – Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO em 31 de Dezembro de 2008 ..... XI.21
Gráfico XI.5 – Redução do financiamento dos PO por efeito da regra n+2 ..... XI.22
Gráfico XI.6 – Redução do financiamento comunitário por efeito da regra n+2 (por Estado-Membro) XI.23
Gráfico XI.7 – Execução da despesa comunitária dos PIC, por fundos estruturais – 2008 ..... XI.24
Gráfico XI.8 – Execução financeira comunitária por PO em 31 de Dezembro de 2008 ..... XI.29
Gráfico XI.9 – Taxas de compromisso, de execução e de realização por PO em 31 de Dezembro de 2008 ..... XI.29
Gráfico XII.1 – SS –Variações homólogas anuais e trimestrais das "Contribuições e Quotizações" XII.25
Gráfico XII.2 – SS –Evolução das principais Receitas no período 2003/2008 ..... XII.32
Gráfico XII.3 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das "Pensões" XII.35
Gráfico XII.4 – SS – Evolução das principais Despesas no período 2003/2008 ..... XII.40
Gráfico XII.5 – SS –Repartição do Saldo de Execução Orçamental XII.48
Gráfico XII.6 – SS – Peso relativo do Saldo de cada Sistema da Segurança Social XII.52
Gráfico XII.7 – SS – Valores transferidos para Capitalização XII.53
Gráfico XII.8 – Evolução dos Saldos de Execução Efectiva da Segurança Social XII.54
Gráfico XII.9 – SS – Evolução do Balanço da CSS (2006/2008) XII.75
Gráfico XII.10 – SS – Imobilizado em 31/12/2008 ..... XII.78
Gráfico XII.11 – SS – Activo circulante – CSS/2008 ..... XII.105
Gráfico XII.12 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes no período 2002/2008 ..... XII.112
Gráfico XII.13 – SS – Fundos próprios – CSS de 2008 ..... XII.151
Gráfico XII.14 – Evolução de "Resultados transitados" no período 2004/2008 ..... XII.161
Gráfico XII.15 – SS – Passivo – CSS/2008 ..... XII.164
Gráfico XII.16 – SS – Despesas com pensões por eventualidade e variação anual do total das pensões XII.223
Gráfico XII.17 – SS – Evolução do número de pensionistas por eventualidade XII.224
Gráfico XII.18 – SS – N.º de beneficiários com "Prestações de desemprego" em 2008 ..... XII.232
Gráfico XII.19 – SS – Rendibilidade dos fundos de pensões públicos em 2008 ..... XII.245
Gráfico XII.20 – SS – Evolução dos Fundos Próprios do IGFCSS XII.247
Gráfico XII.21 – SS – Evolução dos Resultados líquidos do IGFCSS XII.247
Gráfico XII.22 – SS – FEFSS – Evolução da Taxa de Rendibilidade do FEFSS XII.253
Gráfico XII.23 – SS – FEFSS – Rendibilidade das classes de activos do FEFSS (2006-2008) XII.254

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Volume III



CAPA : "Liquidação de contas na Casa dos Contos", no tempo do Rei D. Afonso V.

Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2008
VOLUME III

Tribunal de Contas

Respostas dos organismos e entidades nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 73.º da Lei de enquadramento orçamental

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

25.NOV09 02637

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17374	13-11-2009	Ent. 8921/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Processo Orçamental"

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de transmitir que, relativamente à definição das regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da sua competência, foi já apresentada a esse Tribunal, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, uma justificação para a sua não concretização.

Salienta-se ainda que, desde 2008, os decretos-lei de execução orçamental têm vindo a apresentar um anexo que inclui não só as disposições do actual Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, que ainda se encontram em vigor, como também normas já adaptadas à actual Lei de Enquadramento Orçamental.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)
Susana Rodrigues
Adjunta do Gabinete do
Ministro de Estado e das Finanças

DGTC 26 11'09 20372

C/c: Gab. SEAO

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17367
Data V/Ref. : 13 Nov. 09

N.º Proc. : 22443/2009
Data Emissor : 26 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Cap.º I – Processo orçamental"

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Quanto ao ponto 1.3, tal como já referido ao Tribunal de Contas, foi apresentada pela DGO uma proposta de revisão do Decreto-Lei de alterações orçamentais compatível com a actual Lei do Enquadramento Orçamental (LEO). Essa proposta, porém, não acolheu aprovação superior por, na altura, se entender que, perspectivando-se a elaboração de uma nova orçamentação por programas, necessariamente deverá ser alterada a própria LEO, tomando-se assim rapidamente desajustado um Decreto-Lei de alterações orçamentais na vigência da actual LEO. Neste sentido, quanto as alterações orçamentais da competência do Governo, os Decretos de Execução orçamental anuais têm vindo, desde 2008, a apresentar um anexo que inclui, não só as disposições do actual Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, que ainda se encontram em vigor, como normas já adaptadas à actual LEO. Julga-se que, até à efectivação da alteração à LEO, esta será a forma mais adequada de integrar num documento único as normativos sobre alterações da competência do Governo que se encontram dispersos.

Quanto ao ponto 1.3.1, e à semelhança do referido nas respostas aos anteprojectos de Parecer de anos anteriores, a autorização de reforço das dotações do capítulo 07 – "Gestão da Dívida Pública" do Orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com a classificação económica 10 – "Passivos financeiros", efectuou-se com fundamento na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 116.º da Lei n.º 67-A/2009, de 31 de Dezembro (LOE/2008), dentro dos limites de acréscimo do endividamento líquido global directo estabelecido pela Assembleia da República, e no âmbito da gestão da dívida pública (capítulo XV da LOE/2008). Assim, se tem entendido que aquela autorização emana do órgão competente e é bastante para autorizar a mencionada operação de reforço de uma dotação especificamente destinada a amortização de capital da dívida pública.

Com os melhores cumprimentos, e estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 30 11'09 20544

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO II

Execução do Orçamento da Receita

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

18.NOV.09 2585

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 16812	06-11-2009	Ent. 8925/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008
Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de reiterar que a informação solicitada pelo Tribunal de Contas a propósito da elaboração das estimativas de receita constantes do Orçamento do Estado, nos termos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente no seu artigo 37.º, consta integralmente dos Relatórios que acompanharam as Propostas de Lei dos Orçamentos do Estado para 2008 e 2009, designadamente, e com interesse para o caso em concreto, os cenários macroeconómicos que lhes foram subjacentes e as medidas de política adoptadas (designadamente, Capítulos I., II. e III. do Relatório que acompanhou a Proposta do Orçamento do Estado para 2008, e Capítulos I., III. e IV. do Relatório que acompanhou a Proposta do Orçamento do Estado para 2009)

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF
Gab. SEAF

PAF/DC

DGTC 20 11'09 20050

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av.Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 Lisboa

N/ Ofício nº 14931/SOC
Lisboa, 9 de Novembro de 2009

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II.

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II, reiteramos as informações prestadas no âmbito dos relatórios anteriores nomeadamente no que concerne a:

- Intervenção do IGCP no processo de contabilização das receita do Estado

Dado que não se encontram reunidas as condições para que algumas entidades administradoras de receita efectuem a contabilização das mesmas, no sistema informático disponibilizado pela DGO para o efeito, o IGCP por indicação daquela Direcção-Geral, tem assegurado o registo desses valores no SGR.

- Registos efectuados no SGR do IGCP de natureza excepcional

A DGO tem vindo a assegurar gradualmente o registo deste tipo de operações, substituindo o IGCP nesse procedimento.

- Função do IGCP no âmbito dos créditos do Estado objecto de cessão

Neste âmbito, o IGCP assume as funções de entidade que efectua a emissão e o respectivo processamento das transferências solicitadas pela DGCI, não tendo qualquer intervenção no apuramento dos valores a entregar ao cessionário.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DGTC 09 11'09 19426

Direcção-Geral de Informática e
Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

Exmº Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

3580 13-NOV '09

V/Refª	V/Data	V/Procº	UO	Class / Proc/Seg	Nº Oficio Saida	Data
Of.nº 16809	2009.11.06	DA II	GSDSI	020.01/ / CONF		

Assunto: PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2008-CAPÍTULO II-PONTO 2.5.

Para os devidos efeitos junto se envia fotocópia da Informação Nº AJFF/245/09 de 11/11/2009, para assim tomar conhecimento da informação fornecida sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

Pel' O Director-Geral

LUISA PEIXEIRA
SUBDIRECTORA-GERAL

Luis Pinto

MOD 022.04

DGTC 13 11'09 19716

Av. Eng.º Duarte Pacheco n.º 28 Apartado 1852 1071-810 LISBOA PORTUGAL
Tel 213834200 - Telefax.213834646

Direcção-Geral de Informática e
Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

ÁREA DE JUSTIÇA E FLUXOS FINANCEIROS

Class. 070.02 Proc. Seg: U_INT

INFORMAÇÃO

N.º AJFF/245/2009

PARA: Exmª. Senhora Subdirectora-Geral

C/C:

À consideração Superior

LUISA TEIXEIRA
SUBDIRECTORA-GERAL
2009.10.13

ASSUNTO/RESUMO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II - Ponto 2.5 - Créditos do Estado objecto de cessão

MOD 031.03

11 de Novembro de 2009

Dando cumprimento ao solicitado através do ofício nº 16809 de 6 de Novembro de 2009, processo DA II, da Direcção-Geral do Tribunal de Contas tecem-se, de seguida, os comentários desta Direcção-Geral sobre o relatório identificado em epígrafe.

I – ENQUADRAMENTO

Como corolário de todas a recomendações e sugestões, provenientes das auditorias ao processo de Titularização, realizadas nos últimos anos por diferentes entidades, a DGITA procedeu à total automatização e sistematização dos procedimentos de gestão, consubstanciada no Sistema de Gestão de Créditos Titularizados (SIGET), o que demonstra o esforço e dedicação que os organismos responsáveis, DGITA e DGCI, têm dedicado ao saneamento de todas as discrepâncias reportadas.

Este esforço tem produzido frutos como se poderá constatar pela análise *infra* apresentada.

II - APRECIAÇÕES SOBRE O DOCUMENTO EM ANÁLISE

O conteúdo do relatório é consistente com a informação facultada pela DGITA considerando-se, contudo, a existência de alguns elementos objectivos relativamente aos quais nos parece ser importante tecer algumas considerações:

1. **Página 2** – "*Quadro II.17 – Divergências sobre a Carteira de Créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009 – Carteira de Créditos*" e **Página 1, último§** – "*... continuam a verificar-se divergências de dimensão assinalável no valor nominal da Carteira de Créditos que colocam em causa a fiabilidade da informação prestada sobre a composição da mesma...*"

O valor nominal da carteira de créditos titularizados obtém-se, semestralmente, fazendo reflectir a entrada de novos créditos e a violação daqueles que não cumprem as regras contratualizadas para a sua inclusão no *portfolio*. Como desde Junho de 2007, tal como referido, deixou de ser possível a integração de novos créditos por substituição, a carteira de créditos passou, desde essa altura, a reflectir apenas os violados, tal como se pode verificar pelos valores apresentados:

Determinação do valor nominal da carteira	
A – Carteira de créditos em 2008-08-31	9.778.028.315,60
B – Créditos violados entre 2008-09-01 em 2009-02-28	85.541.796,63
Carteira de créditos em 2009-02-28 (A - B)	9.692.486.518,97
Ficheiro	9.692.486.518,97
Diferença	0,00

O valor de € 9.446.137.173,30, apresentado no Quadro II.17, corresponde ao valor do *portfolio* na Cut-off-Date (2003-09-30), representando uma imagem estática e instantânea da informação que não reflecte o seu carácter evolutivo.

De acordo com o exposto, e tendo ainda em linha de conta o esforço considerável que tem vindo a ser efectuado, por parte da DGITA e da DGCI, para adequação dos processos de gestão destes créditos às sugestões do Tribunal de Contas, a DGITA não encontra fundamento para a afirmação da existência de "divergências de dimensão assinalável" nem de "falta de fiabilidade da informação prestada",

2. **Página 2** – "*Quadro II.17 – Divergência sobre a Carteira de Créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009 – Créditos Violados*" e **Página 2, 2º§** – "*... existem assim €311,7 milhões de Créditos Violados que não foram registados nos relatórios semi-anuais nem foram objecto de substituição ou reaquisição.*"

Verificou-se que o ficheiro de créditos violados remetido pela DGITA ao Tribunal de Contas, corresponde à informação residente na Base de Dados da titularização e que foi, no momento das operações de quebra, validada pela DGCI.

3. **Página 2** – "*Quadro II.17 – Divergência sobre a Carteira de Créditos do Estado em 31-08-2008 e 28-02-2009 – Anulações*"

Tal como foi referido no contraditório ao parecer sobre a CGE de 2007, os ficheiros de anulações fornecidos pela DGITA para os oitavo e nono períodos de cobrança incluíam, juntamente com a informação de Anulações e Prescrições, a informação relativa aos processos declarados em falhas.

Nono período	
A – Ficheiro	88.069.957,82
B – Declarações em Falhas	67.959.878,70
Annulments (A - B)	20.110.079,12
Quadro do relatório	19.700.449,79
Diferença	409.629,33

O valor de *Annulments* reportado pela DGITA no nono período de cobrança foi de € 20.110.079,12. Verifica-se a existência de uma divergência de € 409.629,33 entre o valor reportado pela DGITA e o valor constante do relatório fornecido ao cessionário. Após comparação entre o mapa produzido automaticamente pela aplicação e o quadro do relatório, concluiu-se que a divergência se deve à inclusão, no relatório para o cessionário, de 34 anulações de anulações de IVA, para processos de 2005, no valor de € -409.629,33.

Entre o nono e o décimo períodos de cobrança decidiu-se, em conjunto com a DGCI, proceder a uma recuperação das prescrições que, devido a recolhas com carácter retroactivo, efectuadas pelos serviços

em data posterior à da sua ocorrência, não tinham sido ainda reportadas ao cessionário. Tratou-se de uma situação de excepção que implicou que o cálculo do valor a apresentar no relatório fosse efectuado por diferença entre o valor total acumulado e os valores reportados nos nove relatório anteriores. Para acautelar esta situação junto do Tribunal de Contas a DGITA incluiu, no início do ficheiro *Annulments SASR10 2009-02-28 Acumulado.txt*, remetido em Março de 2009 a seguinte informação:

> **No 10º SASR, para efeitos de qualificação da informação sobre prescrições, foi efectuado um levantamento global das dívidas prescritas.**
>
> **O reporte de Annulments do semestre foi efectuado por diferença entre os valores globais obtidos e os valores reportados nos 9 relatórios anteriores.**
>
> **Este ficheiro contém o resultado do levantamento global efectuado. O seu conteúdo apenas poderá ser aferido contra os 10 relatórios já produzidos.**

Efectuando os cálculos sugeridos nas instruções facultadas teremos os seguintes resultados:

Décimo período	
A – Ficheiro	3.434.112.089,14
B – Annulments – Agregado 9 ºSASR	1.199.933.909,06
Annulments – 10º SASR (A - B)	2.234.178,180,08
Valor reportado pela DGITA	2.234.178,180,08
Quadro do relatório	2.038.793.264,22
Diferença	195.384.915,86

O valor de *Annulments* reportado pela DGITA, através do relatório produzido automaticamente pela aplicação, para o décimo período de cobrança, foi de € 2.234.178.180,08. Reconhece-se a existência de uma divergência de € 195.384.915,86 entre o valor reportado pela DGITA e o valor constante do relatório fornecido ao cessionário, sendo alheio ao conhecimento da DGITA o fundamento desta discrepância.

4. **Página 2, 3º§** – "*... até ao final de 2008, para dispor de informação histórica sobre cada crédito...*"

O Sistema de Gestão de Créditos Titularizados (SIGET), na sua primeira versão, foi disponibilizado em Novembro de 2007, tendo sofrido adaptações durante o ano de 2008 para adequação do registo e consulta do histórico de créditos aos requisitos então solicitados pela DGCI. Uma nova versão, já adaptada, foi disponibilizada no final de 2008, possibilitando a referida consulta, que engloba toda a informação relativa ao ciclo de vida do crédito desde a sua integração no *portfolio*.

5. **Página 2, 4º§ e página 3, 5º§** – "*... a DGCI continua a não dispor de procedimentos nem de mecanismos de salvaguarda e de controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.*"

Todos os mecanismos previstos para gestão e controlo da informação relativa a créditos titularizados foram implementados e validados pela DGCI. O Sistema de Gestão de Créditos Titularizados (SIGET) encontra-se em pleno funcionamento, não tendo sido reportadas quaisquer desconformidades durante o corrente ano por parte dos utilizadores. Todos os relatórios e listagens, mensais e semestrais, são actualmente produzidos de forma automática através deste sistema e podem ser reconstituídos de forma agregada ou detalhada através de funcionalidades do sistema previstas para o efeito, que operam sobre estruturas de dados persistentes.

Após revalidação dos dados que foram remetidos ao TC pela DGITA comprova-se que não existem divergências entre os valores apurados e contabilizados automaticamente pelo SIGET, nos 9º e 10º relatórios semestrais e as parcelas constantes dos ficheiros produzidos. Para facilitar futuras análises deste tipo de informação, a DGITA sugere que sejam enviados os relatórios produzidos pelo sistema conjuntamente com a informação detalhada que semestralmente é enviada.

6. **Página 7** – "*Quadro II.22 – Divergência sobre a cobrança de Créditos cedidos relativa a 2008*"

Após ter sido detectada a divergência relativa aos valores titularizados no SDR, que foi alvo de reparo no parecer sobre a CGE de 2007, procedeu-se, a partir de Dezembro de 2008, à reformulação do processo de alimentação desse sistema, o que permitiu minorar sensivelmente as divergências de apuramento, como se pode constatar por observação dos valores relativos a Dezembro de 2008.

Reitera-se a afirmação, já expressa no contraditório ao parecer sobre a CGE de 2007, de que a informação mensalmente apurada pelo SDR, no que diz respeito à cobrança de créditos titularizados, é meramente informativa devido ao facto de os períodos de contabilização não serem coincidentes. No entanto, no âmbito da reformulação dos diversas interfaces com o SDR e com a implementação do sistema de contabilidade das receitas fiscais da DGCI, passará a existir um único processo que alimente de forma síncrona ambos os sistemas, SDR e Contabilidade. A sua concepção encontra-se em fase inicial, carecendo ainda de estabilização de requisitos com a DGCI.

IV – CONCLUSÃO

Da análise deste parecer podemos concluir que as divergências reportadas têm vindo progressivamente a diminuir, sendo que actualmente subsistem apenas duas situações distintas :

- diferenças de perspectiva no que concerne à constituição da carteira de créditos, resultantes da comparação entre a imagem na *Cut-off-Date* e a carteira nominal actualizada, que devido à sua natureza naturalmente evolutiva, resulta necessariamente no apuramento de divergências;

- divergências na contabilização dos créditos, em sede de apuramento pelo SDR *versus* DSGCT, para as quais, no nosso entendimento e de acordo com o exposto no ponto seis, já foram tomadas acções de curto prazo que garantem a sua minimização.

Não obstante todos os esforços já dispendidos para melhoria dos procedimentos e qualificação da informação, evidenciados no que foi exposto, a DGITA continua disponível para o esclarecimento de todas as questões sobre esta matéria, mantendo-se receptiva a todas as recomendações do Tribunal de Contas que visem melhorar a qualidade e a transparência deste processo.

À consideração superior,

A Coordenadora do NPE
(Manuela Canha)

O Coordenador do NTC
(José Miranda)

Ministério das Finanças e da Administração Pública
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS
IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários

Divisão da Receita e dos Procedimentos Contabilísticos

Director-Geral do Tribunal de Contas
R. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/ Refª.	Nº Saída	Processo	Data
DA II	4931	Rec 2.11/09	2009.11.13

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V

Tendo sido recebido o ofício n.º 16807, de 06-11-2009, relativo ao Capítulo II e ao ponto 5.2 do Capítulo V do Anteprojecto de Parecer referido no assunto, venho informar V.ª Exa. do seguinte:

1. Quanto às referências à DGAIEC constantes do Capítulo II do Anteprojecto, a DGAIEC concorda, na generalidade, com o texto que lhe foi apresentado, entendendo referir, no entanto, o seguinte:

   a. No que respeita à "*[…] não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado […]*" – ponto 2.3 do Capítulo II, página II.10 – reafirma-se que, conforme já exposto em anteriores ocasiões, a DGAIEC mantém agendado, junto da DGITA, um projecto informático ("interface SCA-SGR") que lhe permitirá vir a cumprir esse regime legal, que permanece adiado, tendo mesmo, recentemente, sido conferida prioridade máxima ao seu desenvolvimento no projecto de Plano de Actividades para 2010;

   b. Permito-me realçar a constatação, com grande agrado, de que o Índice de Fiabilidade Tempestiva – ponto 2.3 do Capítulo II, página II.13 – calculado por esse Tribunal para o trabalho de comunicação da contabilidade das receitas do Estado administradas pela DGAIEC tenha atingido um nível anual de 99,7%, verificando-

Rua da Alfândega, n.º 5, r/c 1149-006 LISBOA
Tel. 218 813 858
Fax 218 813 747

se mesmo que nunca esse Índice baixou dos 99% em todos os meses do ano. A análise deste resultado, quando efectuada à luz do conhecimento das condições técnicas e humanas em que o mesmo é efectuado nesta Direcção-Geral, só pode concluir por um desempenho verdadeiramente extraordinário por parte dos Serviços responsáveis;

c. Como também já foi anteriormente comunicado a esse Tribunal, a DGAIEC apenas poderá acatar a recomendação de que "*[...] cada lançamento deve ser associado a um único registo [...]*"– ponto 2.3 do Capítulo II, página II.14 – quando o projecto aludido em 1.a. entrar em exploração;

d. A utilização, pela DGAIEC, das figuras contabilísticas relativas à correcta contabilização das dívidas a esta Direcção-Geral em execução fiscal, mencionadas no ponto 2.4 do Capítulo II, página II.23, está prevista no projecto informático que irá automatizar este circuito de informação com a DGCI. Este projecto encontra-se actualmente em desenvolvimento, prevendo-se que o mesmo venha a entrar em exploração, com todas as suas valências, durante o primeiro semestre do próximo ano de 2010;

e. Por fim, relativamente às conclusões expostas no ponto 2.8 deste Capítulo II (página II.32), esta Direcção-Geral, apesar de lhe estar cometida a liquidação, cobrança e contabilização dos montantes referentes à Contribuição de Serviço Rodoviário, entende não ser competente para as comentar.

2. Relativamente ao texto do ponto 5.2 do Capítulo V do Anteprojecto, afigura-se que os valores e análise dos mesmos são consistentes com a informação oportunamente enviada à DG do Tribunal de Contas, pelo que esta Direcção-Geral não vê necessidade de tecer quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

(João de Sousa)

DGTC 17 11'09 19842

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00374 17/11/09

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage,61

1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: **Procedimento de contraditório ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V**
Ofício n.º 16811, de 06.11.09, do Tribunal de Contas

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª, cópias da Informações nºs 69/2009 de 2009.11.10 da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, n.º 12-GAB/2009 do Gabinete do Subdirector-Geral do IR e n.º 4022/09 de 17.11.2009 da Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários e do ofício n.º 185 de 13.11.2009 do Gabinete da Subdirectora-Geral dos Impostos sobre o Património, referentes ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Coordenador do Gabinete,

LURDES FERREIRA
Insp. Trib. Assessora

Luís Oliveira Maia
(Inspector Tributário Assessor Principal)

DGTC 18 11/09 19882

Rua da Prata, 10 - 2º • 1149-027 LISBOA
Telefs.: 218 823 093/4/5 • Fax: 218 812 938 • E-mail: dgci@dgci.min-finanças.pt

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral			
Entrada N.º 24452		Saída	
Em 2009.11.13		Código	
Rúbrica		Rúbrica	

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

DIVISÃO DE GESTÃO DE FUNDOS E CONTABILIDADE

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Concordo.
Comunique-se ao Tribunal de Contas.
12.11.2009

JOSÉ DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Visto.
Remeta-se ao gabinete do Exmo Director-geral salientando a melhoria significativa do processo de reconhecimento das receitas fiscais alcançada pela DSCI ao longo do ano de 2008.
Porém alerto para a existência de constrangimentos externos à DSCI que mesmo após a implementação integral do "Sistema de Contabilização das Receitas Fiscais" e a sua interligação com o SGR da DGO, continuarão a existir designadamente erros praticados pelos contribuintes posteriormente corrigidos a ser pedido pela DSCI.

INFORMAÇÃO

N.º 69/2009

Data 2009-11-10

Proc.

Contribuinte 600018709

Técnico Responsável

Assunto:
Anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V

2009.11.16

FERNANDO JORGE R. SOARES
(SUBDIRECTOR-GERAL)

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de Identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal

Av. João XXI, 76 - 8º LISBOA - 1049-065 LISBOA
Email: dscc-do@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351) 217810651
Fax: (+351) 217935916
www.e-financas.gov.pt

Pelo ofício nº 16811, de 6 de Novembro de 2009, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas enviou à Direcção-Geral dos Impostos - DGCI, os Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V, informando que, eventuais comentários, devem ser enviados até ao dia 13 do mês em curso.

De acordo com as considerações gerais do referido documento, o Parecer sobre a execução do Orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado de 2008 encontra-se suportado pela análise:

- Da evolução da receita incluindo a comparação entre a receita prevista e cobrada (ponto 2.2);
- Do respectivo modelo de contabilização, para avaliar da sua conformidade face ao disposto no regime de contabilização das receitas do Estado (ponto 2.3);
- Dos resultados globais constantes da Conta (ponto 2.4);
- Da informação sobre a evolução verificada no período de 1 de Março de 2008 a 28 de Fevereiro de 2009, quanto à situação dos créditos do Estado que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003, para avaliar a fiabilidade dessa informação, a execução dos créditos cedidos e o impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 (ponto 2.5);
- Sobre a contabilização da Contribuição de Serviço Rodoviário criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA (ponto 2.6).

A DSCC - Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo não tem qualquer comentário a tecer quanto à análise desenvolvida sobre a evolução da receita, bem como sobre a análise dos créditos do Estado que foram objecto de cessão e à contabilização da Contribuição de Serviço Rodoviário criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, SA. (pontos 2.2, 2.5 e 2.6).

Relativamente à análise do modelo de contabilização (Ponto 2.3), o Tribunal refere que, para que o regime de contabilização da Receita do Estado estivesse a ser efectivamente aplicado, de acordo com a legislação em vigor, era necessário que, entre outros aspectos, o registo da informação resultante da validação económica no SGR - Sistema de Gestão de Receitas, tivesse intervenção exclusiva das entidades administradoras das Receitas e, em regra, através de contabilização automática. A este respeito destacam-se as seguintes considerações:

1. A contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado, sobre o que cumpre informar que:

   - O registo no SGR tem vindo a ser assegurado pela DGCI-DSCC pelo facto da receita ser cobrada nos Secções de Cobrança dos Serviços Locais de Finanças, mas o confronto com os elementos de venda não está incluído nas competências desta unidade orgânica;

   - A alteração deste procedimento está dependente de instruções da Direcção-Geral do Orçamento - DGO.

2. O registo de operações no SGR reportado a períodos mensais em vez de diários, a prestação de informação de forma intempestiva, a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal no SDR – Sistema de Distribuição da Receita pela data de validação em vez da data-valor de cobrança, a falta de contabilização, seja por omissão, como é o caso das prescrições, ou por atraso na validação e registo que ultrapasse o ano de incidência, o registo de operações excepcionais que deve ser da competência exclusiva da DGO e a falta de controlo e de alertas ao utilizador no acto de submissão das guias de retenção na fonte, são alguns dos factores considerados pelo Tribunal como lesivos da fiabilidade do processo de contabilização, sendo de referir que:

   - A falta de interligação dos sistemas de administração das receitas da DGCI e o SGR tem constituído uma preocupação constante e obrigado a um esforço acrescido no desenvolvimento de tarefas contabilísticas, continuando a DGCI-DSCC empenhada na automatização dos procedimentos associados à execução orçamental, tendo em vista a prestação de informação mais eficaz, fiável e tempestiva;

   - Apenas a integral automatização dos procedimentos associados aos registos contabilísticos permitirá obter bons resultados em termos do indicador do grau de fiabilidade tempestiva. No entanto, apesar dos constrangimentos que ainda se verificam, a DSCC foi, gradualmente, aproximando o registo no SGR do prazo estabelecido, cumprindo-o desde a segunda metade do ano de 2008, através de medidas introduzidas internamente, ao nível, nomeadamente, do planeamento e optimização das tarefas de recolha manual de informação e de um esforço continuado, junto da DGITA, com o objectivo de redução do prazo de actualização e disponibilização dos dados. Contudo, até à automatização dos registos, é impossível proceder, mensalmente, aos ajustamentos das tabelas dos meses anteriores em resultado dos movimentos provocados pelas actualizações

supervenientes aos sistemas operativos implicando que, após o lançamento do mês de Dezembro, seja necessário refazer o ano inteiro, de modo a contemplar todas as referidas actualizações gerando, assim, o registo de estornos no SGR. No entanto, em função da explicação da forma de cálculo constante na página II.2 do relatório do Tribunal de Contas, esta unidade orgânica calculou o Indicador de Fiabilidade Tempestiva, apenas para os meses de Julho a Dezembro do ano de 2008, conforme demonstração em anexo, verificando-se uma significativa divergência em relação aos valores apresentados no referido relatório (Pág. II.13):

Indicador de Fiabilidade Tempestiva

Mês	DGCI	DGTC
Julho	99,95	42,80
Agosto	98,18	29,70
Setembro	99,48	44,90
Outubro	99,75	40,00
Novembro	99,76	52,40
Dezembro	98,88	99,40

- Com a integração, a partir de 1 de Junho de 2009, de todos os documentos de cobrança no circuito DUC, eliminou-se a intervenção dos designados Cofres do Tesouro (Serviços de Finanças - Secções de Cobrança), centralizando-se os registos contabilísticos na DSCC, entidade responsável pela contabilização, mantendo-se no sistema anterior apenas as regularizações relativas a períodos anteriores a 1 de Junho, com tendência para desaparecerem a curto prazo. O novo sistema de tratamento deste tipo de documentos está preparado para alimentar o SGR de forma automática e reportada ao dia e tem sido acompanhado regularmente, com o objectivo de ser garantida a fiabilidade e qualidade da informação. A transmissão para o SGR está a ocorrer mensalmente, desde Setembro último, até ao dia 15 do mês seguinte. Está prevista a criação de um módulo para efectuar as restituições deste tipo de receitas que vai contribuir para que, de forma faseada, seja descontinuado o Sistema de Restituições Local;

- Está em curso, na DGITA, um projecto que visa integrar, neste novo sistema, a distribuição da receita cobrada em execução fiscal, do Imposto Único de Circulação e das guias de retenção na fonte, designadas por Multi-imposto, que vai permitir a transmissão automática para o SGR, por data-valor da cobrança. Entretanto, a DSCC tem alertado aquela Direcção-Geral para que efectue um rigoroso controlo no sentido de minimizar a distribuição intempestiva destas receitas;

- A DGITA está a proceder à adaptação dos vários sistemas operativos de modo a permitir a alimentação de um único Sistema de Contabilização das Receitas Administradas pela DGCI, o qual transmitirá informação para o SGR de forma automática, reportada ao dia e por data-valor, no sentido de colmatar as insuficiências relevadas, estando prevista a sua implementação, de forma gradual, até ao final do ano de 2010;

- O Tribunal reitera a recomendação efectuada na análise do processo de contabilização da receita de 2007, no sentido da introdução de procedimentos de controlo e de alerta ao utilizador no acto de submissão das guias de retenção na fonte, com o objectivo de evitar situações que desvirtuam o processo de contabilização e dificultam os procedimentos de controlo dos valores contabilizados.

Na análise dos resultados globais (Ponto 2.4), o Tribunal considera que a determinação rigorosa dos saldos das receitas por cobrar, através do adequado controlo e apuramento das liquidações, bem como o cumprimento das regras de contabilização da receita de execução fiscal e o registo contabilístico das prescrições, são outras das condições essenciais à fiabilidade do processo de contabilização. Neste sentido, recomenda:

- Que seja tido em conta, no novo sistema de contabilização da receita fiscal a implementar em 2010, formas de determinação rigorosa dos referidos saldos;

- Que sejam seguidas as instruções emitidas pela DGO quanto às regras de contabilização da receita cobrada em execução fiscal;

- O registo contabilístico das prescrições.

Quanto a isto cumpre informar que a DSCC, no âmbito dos testes aos trabalhos em desenvolvimento para a implementação do Sistema de Contabilização das Receitas Fiscais, tem procurado garantir que todas estas situações sejam devidamente asseguradas, esclarecendo que serão contempladas as figuras contabilísticas que não foram utilizadas no SGR (cobrança em execução fiscal, envio para cobrança coerciva e anulação de liquidação em execução fiscal), previstas na Portaria nº 1122/2000 de 28 de Julho e nas instruções emitidas pela DGO.

Complementarmente, salienta-se que estão na fase final as acções levadas a cabo no sentido de integrar, no circuito DUC, a partir de Janeiro de 2010, os movimentos escriturais relativos a retenções na fonte de IRS, IRC e Imposto de Selo efectuadas

por Organismos Públicos, permitindo tratar, automaticamente, mais uma importante parcela da Receita Fiscal.

À consideração superior

A Chefe de Divisão,

(Maria Arlete Mendonça)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada Nº 24339 Saída
Emissão Código
Rúbrica Rúbrica

GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL DO IR

Concordo.
A' consideração superior
17.11.09
O Subdirector-Geral
(Manuel Sousa Meireles)

Concordo.
Comunique-se ao Tribunal de Contas.
17.11.2009
JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2008

Informação n.º 12-GAB/2009

O Tribunal de Contas, em cumprimento do despacho do Exmo. Senhor Conselheiro, de 06/11/2009, citou o Director-Geral dos Impostos para, querendo, tecer comentários sobre o teor do anteprojecto de parecer referido em epígrafe até ao dia 13 de Novembro.

Relativamente ao **IRS** a respectiva Direcção de Serviços elaborou a seguinte informação:

"No que respeita ao IRS, de um modo geral, *concorda-se com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas*, nomeadamente quanto aos valores apresentados para a receita e despesa fiscal e respectiva evolução.

Os valores apresentados para as diferentes rubricas da despesa fiscal coincidem com os elementos comunicados ao Tribunal de Contas em 6 de Julho de 2009, através da Informação nº9 do Gabinete do Senhor Subdirector-Geral do IR, com excepção dos referentes à despesa

Gab. SDG-IR Nº 16051 16/11/09 A-S

Av.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 18.º - 1070-810 LISBOA
Tel.: 213834962 Fax: 213834970

fiscal com prémios de seguros de saúde, cujo valor não foi considerado na referida informação, em virtude do mesmo não integrar a previsão da despesa fiscal do IRS constante do Relatório do OE/2008.

Atendendo a que o procedimento foi considerado incorrecto, na esfera das competências atribuídas a esta Direcção de Serviços, os encargos com prémios de seguros de saúde serão tidos em conta na quantificação da despesa fiscal do IRS.

No que se refere ao **IRC** a respectiva Direcção de Serviços elaborou a seguinte informação:

As fontes de informação quanto à obtenção de dados sobre a despesa fiscal em IRC são a declaração modelo 22 e o Anexo F da IES.

Esta Direcção de Serviços tem vindo a desenvolver esforços, em colaboração com a Inspecção Tributária, no sentido de reduzir as divergências de informação entre estas duas fontes de informação.

Esse esforço é reconhecido no relatório, o qual reconhece uma evolução positiva destes elementos (pág. V.1).

Sobre este aspecto é de referir que nos projectos informáticos desta Direcção de Serviços para 2010, está contemplado o incremento do controlo dos valores declarados no Anexo F da IES, através da utilização da aplicação "gestão de divergências" a qual permitirá melhorar a qualidade da informação e incrementar o controlo dos benefícios fiscais.

O relatório salienta ainda que, pela primeira vez, a informação constante da Conta Geral do Estado se encontra quantificada de acordo com o classificador dos Benefícios Fiscais.

Av.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 18.º - 1070-810 LISBOA
Tel.: 213834962 Fax: 213834970

É de referir, neste particular, que o Anexo F da IES se mostra adequado a responder a esta recomendação, uma vez que os benefícios estão organizados de acordo com a forma como operam (por modalidade técnica) tal como exigido na referida classificação.

O relatório recomenda ainda que a administração fiscal adopte as medidas necessárias para melhorar o processo de apuramento e discriminação da despesa fiscal face à existência de legislação avulsa não inserida no Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Sobre esta recomendação é de referir que esta tem sido também uma preocupação desta Direcção de Serviços, tendo sido proposto a inclusão dos benefícios dispersos em legislação avulsa no referido Anexo F da IES, entre os quais podemos citar a título de exemplo: a "remuneração convencional do capital social" criado pelo artigo 81.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2008) e o mais recente "regime fiscal de apoio ao investimento RFAI 2009", criado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

À consideração superior

Gabinete do Subdirector-Geral do IR, 16 de Novembro de 2009

A Inspectora Tributária Assessora

(Fernanda Maria Sombreireiro)

FM\DESPESA\TC_CGE2008

Av.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 18.º - 1070-810 LISBOA
Tel.: 213834962 Fax: 213834970

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Classificação:

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada Nº 24487 Saída
Em 2009.11.17 Código
Rúbrica Descrição n.º
Rubrica

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão Processual de Créditos Tributários

Despacho:

Data

Anotações

Concordo.
Comunique-se ao Tribunal de Contas
17.11.2009
JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Concordo.
À consideração superior.
2009/11/17.
(JOSÉ MARIA DIDES)

Informação
N.º 4.033/09
Data 2009-11-17
Proc.
Contribuinte
Técnico Responsável
F. Martins / Artur Pires

Assunto: Informação para o exercício do contraditório ao Parecer da CGE 2008

2.5. – Créditos do Estado Objecto de cessão.

Confirme, Secção de remeter ao Tribunal de Contas.
À consideração superior.
17.11.09
(A. Pedroso)

Atendendo às diversas questões colocada no parecer citado no assunto em epígrafe, opta-se pela prestação de esclarecimentos sobre as partes que nos merecem apreciação diferente com prévia identificação destas.

Página II.25 – 2.5.2. Fiabilidade da informação.

- Pela observação do quadro II.17 constante na página II.26 e em referência à linha "Carteira de Créditos", o Tribunal de contas não apresenta para nenhum dos dois períodos em análise uma redução de valor para a carteira inicial relativamente ao valor nominal dos créditos.

- Salienta-se que a reaquisição de créditos ocorrerá apenas quando o valor nominal da carteira de créditos for alvo de redução superior ao montante previsto contratualmente.

- Em referência ao Sistema de Gestão de Créditos Titularizados (SIGET), informa-se que por o mesmo apresentar incorrecções em matéria de identificação de prescrições, houve a necessidade da DGCI promover a identificação da origem destas, tendo os trabalhos decorrido dentro dos prazos previstos que levaram à conclusão do mesmo até ao final do ano de 2008.

- O SIGET encontra-se há largos meses averbado da informação histórica de cada crédito desde 30 se Setembro de 2003, não tendo desde o inicio do ano sido detectada qualquer anomalia significativa, encontrando-se obviamente ao dispor desse Tribunal de Contas para o que for entendido por conveniente.

- Informa-se que em matéria de prescrições, não foi possível à DGITA a separação nominativa dos créditos anteriormente declarados prescritos entre reportados e não reportados, motivo pelo qual na produção do ficheiro associado ao relatório semestral do décimo período ter procedido à inclusão de todos os créditos prescritos registados no SIGET e com tramitação no Sistema de Execuções Fiscais (SEF). Facto este originador das divergências constantes entre os ficheiros e os relatórios enviados ao Tribunal de Contas até à presente data.

Página II.27 – 2.5.3. Execução dos Créditos Cedidos

- Pela observação do quadro II.19 constante na página II.28, confirmam-se os valores referentes à cobrança efectiva.

- Desconhecendo-se a previsão de cobrança para créditos do Estado, apenas podemos informar que nos períodos que terminaram em Agosto de 2008, Fevereiro e Agosto de 2009, a DGCI recebeu no pagamento do serviço o prémio referente ao *incentive fee* previsto contratualmente (conforme relatórios do cessionário que são públicos), em que a sua aplicação ocorre quando a performance de cobrança excede os 80%.

- Outro facto a ter em atenção é que se encontram praticamente garantidos, pela cobrança efectiva, todos os pagamentos às classes de notas com excepção da Classe T, classe que representa menos de 5% do total da operação, isto é, a cobrança efectiva já assegurou mais de 95% dos fundos necessários para a conclusão da operação.

- Confirmam-se os valores do quadro II.20 da página II.29. não se compreendendo a razão da comparação entre o valor das substituições, declarações em falhas, prescrições e cobrança.

- Como o Tribunal de Contas pode constatar pelos relatórios semestrais de que tem conhecimento, nem todos os créditos violados pertenciam à carteira inicial (a título de exemplo refira-se os quase 252 milhões de euros de créditos violados com ano de instauração 2004 e 2005 em que nenhum pertencia à carteira inicial).

- Sobre a qualidade da carteira de créditos cedidos, observando que o pagamento desta foi efectuado por sensivelmente 15,4% do seu valor nominal, já em 2003 esta qualidade era previsível não parecendo ser agora um facto novo.

- Com o devido respeito, nem sequer nos parece legítimo a comparação entre as prescrições e a cobrança efectiva, pois esta em nosso entender encontra-se enviesada negativamente pelo facto dos créditos cedidos em 2003 dizerem respeito a dívidas instauradas em processos de execução fiscal de anos antigos, uma parte alvo de cobrança coerciva em anos anteriores e com regimes excepcionais de regularização (DL 124/96 e DL 248-A/2002) que por sua vez já haviam delapidado o valor da carteira instaurada em cada ano por valores significativos.

- Sobre a qualidade das dívidas que constituem as receitas por cobrar reportadas na CGE, apenas a sua análise poderá permitir tirar conclusões, não parecendo à priori que a extrapolação possa ser efectuada com rigor.

Página II.30 – 2.5.4. Impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008

- Sobre a afirmação do antepenúltimo parágrafo da página II.30:

"Como o Tribunal não dispõe de informação sobre o custo dos recursos globais afectos pela DGCI à cobrança coerciva, não lhe é possível formar um juízo sobre a adequação da remuneração pelo serviço prestado ao cessionário."

Como é do conhecimento do Tribunal de Contas o serviço de cobrança coerciva é suportado pelos devedores no pagamento das custas do processo de execução fiscal de acordo com a Lei, sendo este montante exactamente igual quer a dívida tenha sido cedida ou não.

Assim, o pagamento do serviço efectuado pelo cessionário é por nós entendido como um pagamento adicional sendo que A + B é maior do que A, para A e B positivos.

À consideração superior,

Os técnicos

(Artur Manuel Marques Pires) (Fernando Carlos Almeida Martins)

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 24426 Saída
Em 2009.11.16 Código
Rúbrica Rúbrica

Classificação:

GABINETE DA SUBDIRECTORA-GERAL DA ÁREA DOS IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO

Ofício n.º: **185 13.11.2009**
Processo:
Entrada Geral:
N.º Identificação Fiscal (NIF):
Sua Ref.ª:
Técnico:
Cód. Assunto:
Origem:

Sr. Director-Geral dos Impostos

Visto.
Comunique-se ao Tribunal de Contas.
17.11.2009

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Assunto: Procedimento de contraditório ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V Ofício n.º 16811, de 06.11.09, do Tribunal de Contas

Relativamente ao assunto em epígrafe, em resposta inicialmente solicitada até 13 de Novembro, e posteriormente, conforme fax n.º 1263/09, do Tribunal de Contas, o referido prazo de resposta foi alterado para 17.11.2009, cumpre-me informar o seguinte:

No que se refere às matérias no âmbito do **Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI),** em conformidade com o informado pela Informação n.º 2143/09 da DSIMI, conclui-se que não há matéria de facto sobre a qual aquela Direcção de Serviços se deva pronunciar. Assim não há quaisquer comentários, em sede de IMI, a apresentar.

No que respeita ao **Imposto do Selo,** conforme informação do Sr. Director de Serviços da DSIMT, e que se transcreve, apresentam-se os seguintes comentários:

"O Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 aborda as seguintes questões:

1. A evolução da receita;
2. O elevado saldo de liquidações não transitadas para execução fiscal;
3. A quantificação da despesa fiscal em função dos benefícios fiscais concedidos.

Av. Eng. Duarte Pacheco, nº 28 - 19.º Edifício Satélite Lisboa - 1099-013 Tel: (+351)21 382 05 72 Fax: (+351)21 383 43 52
Email: ipsdg@dgci.min-financas.pt www.portaldasfinancas.gov.pt

Analisadas as matérias abordadas constata-se o seguinte.

1. **Evolução da receita:**

Comparação entre a receita prevista e a realizada			
OE Corrigido (= OE Inicial)	Execução	Desvio	
		Valor	%
1.830	1.770	-60	-3,3%

Evolução da receita realizada									
2004	2005	2006	2007	2008	Taxa de Crescimento (%)				
					2005/4	2006/5	2007/6	2008/7	Média
1.368,9	1457,6	1632,9	1733,2	1770	6,5	12	6,1	2,1	6,6

Não obstante o Tribunal de Contas nada referir, especificamente, no que respeita às previsões efectuadas e à realização obtida, em sede do Imposto do Selo, refere-se, por pertinente, o seguinte:

a) As previsões foram efectuadas em consonância com as medidas fiscais propostas e com os dados macroeconómicos esperados;

b) Ao invés do que sucede com os impostos sobre o rendimento, os quais tributam as realidades económicas ocorridas no ano anterior, os impostos indirectos tributam as realidades ocorridas no próprio ano, sendo por isso mais sensíveis às variações dos dados macroeconómicos;

c) Não obstante os dados macroeconómicos se terem alterado, nomeadamente no último trimestre, a quebra da receita em relação ao previsto limitou-se a 3% (ao longo do 1º semestre a receita arrecadada situou-se acima do previsto).

2. **Elevado saldo de liquidações não transitadas para execução fiscal (página II21)**

Não obstante o Tribunal de Contas no seu Parecer ter, em função das razões explanadas, considerado justificada a razão de ser do elevado saldo de liquidações - o saldo das liquidações evoluiu de 70,1 milhões de € em 2007, para 229,4 milhões de € em 2008 - em virtude de ser este um dos aspectos mais focados no parecer, informa-se o seguinte:

a) Independentemente da entidade responsável pelos erros praticados na liquidação (contribuintes ou administração fiscal) e não estando os Serviços capazes de, em sede dos sistemas liquidadores, produzir os efeitos das decisões tomadas no âmbito dos processos de revisão (reclamação graciosa/revisão oficiosa), esta Direcção de Serviços optou por, até ao momento em que os mesmos fossem disponibilizados, "bloquear" a emissão de certidões de relaxe;

b) Com este medida pretendeu-se: (1) evita imputar aos contribuintes responsabilidades que em última instância são da DGCI e (2) evitar o aumento de conflitualidade entre a DGCI e os contribuintes;

c) Em Novembro de 2009 foi disponibilizado aos Serviços todo um conjunto de aplicações informáticas susceptíveis de corrigir as liquidações centralmente efectuadas e respeitantes às verbas 1.1 e 1.2 da Tabela Geral do CIS;

d) Antes do fim do ano serão emitidas instruções conducentes à emissão de certidões de relaxe conexas com as liquidações actualmente "bloqueadas";

e) Complementarmente e de forma a evitar-se a emissão de notas de cobrança sem qualquer aproximação à realidade, foi solicitado que a emissão de notas de cobrança com valor de imposto superior a 100.000€ apenas seja feito após analise e concordância desta Direcção de Serviços;

f) Do quadro infra constata-se que foi plenamente justificada a medida tomada, porquanto, com a mesma, se evitou a incorrecta emissão de notas de cobrança no valor de 3,6 mil milhões de euros.

3. **A quantificação da despesa fiscal em função dos benefícios fiscais concedidos**

No que respeita à quantificação da despesa fiscal dos benefícios concedidos em sede de imposto do Selo e de conformidade com os esclarecimentos já prestados ao Tribunal de Contas, informa-se o seguinte:

a) Como a liquidação e o averbamento da isenção em sede de IS compete aos contribuintes, a DGCI não dispõe de qualquer informação que lhe permita quantificar a respectiva despesa fiscal;

b) Atendendo à heterogeneidade dos actos, factos e documentos sujeitos a IS e à desejável simplificação/desburocratização (Simplex) que deve caracterizar as relações entre os contribuintes e a DGCI, não se perspectiva que se implementem sistemas de comunicação que permitam a sua quantificação;

c) A partir 01.01.2009, face às alterações introduzidas nos sistemas liquidadores da verba 1.1 da Tabela Geral do CIS, a DGCI estará capaz de fornecer uma informação mais completa conexa com esta despesa fiscal."

Face ao exposto, propomos que do conteúdo do presente oficio seja dado conhecimento ao Tribunal de Contas, sendo ainda de remeter o anexo da informação da DSIMT, relativo ao estado/ponto situação das liquidações do IS.

Com os melhores cumprimentos

A Subdirectora-Geral

Maria Angelina Tibúrcio da Silva

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Número Fiscal	Tipo de Liquidação	Número da Liquidação	Valor	Estado
109237897	Primeira	113136	4.042.125,10	
175066248	Primeira	459075	172.251.668,18	
701156511	Primeira	11786	945.373,69	
701170930	Substituição	771835	134.393,28	
702181471	Primeira	707888	537.772.991,38	
702952818	Primeira	115660	115.487,51	
703034375	Primeira	713346	38.961.828,38	
703161326	Primeira	35705	10.610.599,92	
703396765	Primeira	494814	200.928.475,44	
703422502	Primeira	89269	1.002.525,14	
703561634	Primeira	15345	64.459.091,20	
704156440	Primeira	174501	1.733.853.758,86	
704451905	Primeira	327878	475.969,59	
704580918	Primeira	445005	8.659.688,22	
704620839	Substituição	578738	105.315,39	
705482219	Primeira	783838	676.644,23	
705583376	Primeira	649887	53.263.710,30	
705954897	Primeira	601592	232.491.724,13	
706045254	Primeira	689441	208.210.885,64	
706139143	Primeira	762647	677.923,87	
706153049	Primeira	789695	3.200.857,01	
706374592	Primeira	778828	404.344,76	
706460065	Primeira	783322	100.328.262,08	
133446492	Substituição	755878	3.784.300,10	Corrigida
147241774	Substituição	700849	39.633.017,96	Corrigida
149293976	Substituição	755879	3.784.300,10	Corrigida
175733856	Substituição	700848	39.633.017,96	Corrigida
183808517	Substituição	638925	1.119.274,33	Corrigida
198774141	Primeira	569485	792.338,00	Corrigida
214544770	Primeira	787123	144.167,83	Corrigida
220322465	Primeira	720254	412.176,00	Corrigida
245281827	Substituição	700847	39.633.017,96	Corrigida
700664840	Substituição	651522	10.322.068,32	Corrigida
701745703	Primeira	71535	3.217.117,51	Corrigida
702190136	Substituição	582906	4.993.909,62	Corrigida
702228613	Primeira	47791	1.322.213,10	Corrigida
702348600	Substituição	740072	332.487,09	Corrigida
702728608	Primeira	534294	7.717.346,88	Corrigida
703010298	Primeira	41566	1.320.000,00	Corrigida
703499971	Primeira	67454	6.059.450,94	Corrigida
703560450	Substituição	637417	291.147,72	Corrigida
703781502	Primeira	229104	416.914,12	Corrigida
704037262	Primeira	202301	871.521,49	Corrigida
704246481	Primeira	444417	114.908,19	Corrigida
704251400	Substituição	601231	31.247.766,27	Corrigida
704545454	Primeira	399093	11.931.002,20	Corrigida
704881012	Primeira	536896	658.586,39	Corrigida
704891026	Substituição	578859	2.905.924,80	Corrigida
705890333	Primeira	723203	228.216,66	Corrigida

Direcção de Serviços do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais
Av. Eng.º Duarte Pacheco, N.º 28 –3º - 1018 Lisboa Codex Tel. – 213834350 Fax – 213834361

705983366	Primeira	610358	1.478.244,98	Corrigida
706064739	Primeira	769054	197.502,23	Corrigida
700945571	Primeira	452807	131.320,05	Corrigida
704647990	Primeira	518179	131.521,64	Corrigida
705350355	Primeira	748267	109.211,21	Corrigida
138840369	Primeira	773637	31.466.547,50	
125303181	Primeira	786041	125.685,94	
134243315	Primeira	756290	125.489,50	
136827829	Primeira	777392	126.936,50	
136827837	Primeira	777394	126.936,50	
140290524	Primeira	494260	105.052,00	
144296314	Primeira	756286	125.489,50	
181053390	Primeira	783707	142.547,09	
701282487	Primeira	277806	247.717,88	
702545350	Primeira	64284	108.470,65	
702918822	Primeira	101632	24.622.172,14	
703115944	Primeira	65204	100.770,56	
703577158	Primeira	475773	125.542,90	
704694174	Primeira	787488	295.904,17	
705022153	Primeira	522421	114.013,65	
705547183	Primeira	773619	193.682,90	
705816737	Primeira	673013	147.869,18	

Direcção de Serviços do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais
Av. Eng.º Duarte Pacheco, N.º 28 –3º - 1018 Lisboa Codex Tel. – 213834350 Fax – 213834361

DGO
Direcção-Geral do [illegible]amento
MINISTÉRIO DA[illegible]INANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 16810 (DA II)
Data V/Ref. : 6 Nov. 09

N.º Proc. : 21981/2009
Data Emissor : 17 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, e agradecendo a prorrogação do prazo, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Relativamente ao ponto 2.2.1 não compreendemos o alcance da expressão "falta de uniformidade nos registos das alterações orçamentais no SGR", uma vez que todos os créditos especiais ao longo do ano foram registados pela DGO da mesma maneira, ou seja, por valores agregados trimestrais.

A nosso ver, não se deve relacionar directa e unicamente o acréscimo de 290,1 milhões de euros dos *Saldos da gerência anterior*, entre o orçamento inicial e a execução, com a quebra de 103,1 milhões de euros nas *Vendas de bens de investimento*, quanto mais não seja, porque em 2008 os pagamentos de restituições neste capítulo apenas ascenderam a 24,7 milhões de euros (contra 124,7 milhões de euros em 2007).

Chamamos a atenção para as diferenças entre os valores expressos no texto do último parágrafo da página II.5 e os valores constantes dos quadros II.4 e II.5.

Quanto ao ponto 2.3, e tal como referido em anteriores comentários, a intervenção do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) como administrador e/ou contabilizador resulta da assunção de responsabilidades da ex-Direcção-Geral do Tesouro.

Relativamente à transição da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) para o Sistema de Gestão de Receitas (SGR), atendendo ao montante das receitas envolvidas e à sua especificidade, procuraremos, em conjunto com aquela Direcção-Geral, desencadear no decorrer de 2010 o processo de adopção do SGR pela DGTF.

A sugestão do Tribunal de Contas para que cada registo no SGR corresponda um lançamento independente, poderá implicar um aumento significativo do trabalho, situação que deverá ser ponderada devido à crescente falta de recursos com que esta e outras Direcções-Gerais se deparam.

Como anteriormente referido, a DGO tem vindo a corresponder à recomendação do Tribunal de Contas no sentido de assumir a responsabilidade pelas operações excepcionais de contabilização como aconteceu com as operações de encerramento da CGE de 2007. Como já foi referido em anteriores comentários a DGO procurará corresponder à recomendação do Tribunal assumindo a responsabilidade da contabilização das operações extraordinárias.

No entanto, em relação às operações relacionadas com as verbas pagas pela EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, e outras entidades, por contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico, salientamos que não comungamos da ideia do Tribunal de Contas destas terem

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

inquestionavelmente um carácter excepcional "...pelo facto de às mesmas corresponderem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio e longo prazo...". Com efeito, consideramos que a DGO não deve assumir a contabilização de operações que são excepcionais devido aos montantes envolvidos ou ao facto de serem pontuais, mas que não têm excepcionalidade em termos de operação contabilística. Assim, parece-nos que a DGO poderá assumir a contabilização das operações contabilísticas excepcionais (como são as operações de encerramento e outras relacionadas), mas não a contabilização de operações excepcionais, pois dessa forma caber-nos-ia a contabilização de boa parte das receitas de capital, dado terem a natureza de receitas cobradas ocasionalmente.

Tal como já foi referido anteriormente, quanto à operação de compensação das de encerramento respeitante aos excessos do multi-imposto, efectuada no SGR da DGO, partilhamos que a data-valor a considerar devia ter sido a de 1 de Janeiro de 2008 e não da data do movimento (14 de Maio de 2008), que coincidiu com o encerramento definitivo da CGE/2007, pelo que de futuro vamos procurar que respeitando esta e outras operações idênticas seja considerada, sempre que possível, a data-valor da entrada dos fundos na tesouraria do Estado, do início do ano económico ou outra mais adequada, consoante a natureza da operação.

As operações contabilísticas excepcionais para compensação de operações de encerramento da CGE de 2007 foram incorrectamente registadas como cobrança por pagamento voluntário, quando deveriam ter sido registadas como cobrança escritural. Atendendo a que os passivos financeiros já estão a ser apurados e contabilizados mensalmente, foram feitos estornos respeitantes às entradas nos três primeiros meses de 2009 e na de Abril e seguintes já foi utilizada a figura de cobrança escritural.

Por sua vez, no ponto 2.4 o Tribunal de Contas refere que relativamente aos reembolsos e restituições, só os valores pagos podem ser comparados de forma rigorosa "...uma vez que os valores emitidos e os valores cancelados constantes do relatório da CGE se encontram expressos em milhares de euros, enquanto os do SGR são expressos até ao cêntimo.". A DGO não considera nem útil nem apropriado publicar o Mapa I no relatório da CGE utilizando valores até ao cêntimo. Já os sistemas informáticos contabilísticos devem registar os valores na sua divisão mínima. Acresce que o Tribunal de Contas tem acesso aos registos informáticos pelo que os pode comparar e analisar utilizando, se o entender, os cêntimos. Assim, não percebemos o alcance da referida nota de pé-de-página.

Quanto ao ponto dos benefícios fiscais (5.2), e tendo sido adoptado o classificador dos benefícios fiscais, o qual poderá ser objecto de melhorias, entende a DGO que no relatório da CGE só devem figurar as despesas fiscais da administração central. Neste âmbito, e na sequência da nota n.º P8865/2009 da DGO, este entendimento mereceu também a concordância do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 10 de Junho de 2009 (conforme documentação anexa). Assim, na CGE não deve ser incluída despesa fiscal afecta ao orçamento das Regiões Autónomas. A DGO esclarecerá esta questão com a DGCI.

Com os melhores cumprimentos, e estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

Anexos: Despachos dos SEAF e SEAO exarados sobre a da nota n.º P8865/2009 da DGO.

DGTC 20 11'09 20106

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

GABINETE DE CONSULTADORIA ORÇAMENTAL

NOTA JURÍDICA N.º P8865/2009 | GCOR | 29 Abr. 09

ASSUNTO: Despesa fiscal da Madeira na CGE de 2008

1. É suscitada a questão de saber se as receitas tributárias cessantes, relativas aos benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira, devem ser contabilizadas nos mapas que integram a Conta Geral do Estado (CGE) ou apenas nos mapas da Conta própria da respectiva região autónoma.

2. A CGE é um "espelho" do Orçamento do Estado (OE) e, como tal, os seus mapas devem abranger apenas o universo da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos da Administração central e segurança social) (*artigos 105º, nº 1, e 107º da Constituição, 2º, 5º, nº1, e 75º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado*).

3. Os orçamentos e contas das regiões autónomas são independentes do OE e da CGE (*artigos 2º, nº 5, e 5º, nº 2 da Lei de Enquadramento*) e essa é a forma de reflectir, em matéria de finanças públicas, a autonomia político-administrativa de que elas são constitucionalmente dotadas (*artigos 225º e seguintes da Constituição*).

Portanto, as receitas e despesas próprias das regiões, que correspondam à sua "independência orçamental", não devem constar dos mapas que integram, quer o OE, quer a CGE. Elas devem ser inscritas apenas nos mapas que integram o Orçamento e a Conta de cada região, porque, de outro modo, estar-se-ia a violar os parâmetros jurídico-financeiros que caracterizam a respectiva autonomia.

Pelo contrário, se não se tratar de receitas e despesas próprias, elas terão obviamente de constar dos mapas do OE e da CGE, sob pena de, não sendo objecto de inscrição nos dois documentos, se estar a violar o princípio da universalidade orçamental.

4. Assim sendo, resta saber em que categoria se integram as receitas tributárias cessantes relativas aos benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

5. De acordo com a *alínea j) do nº 1 do artigo 227º da Constituição*, as regiões autónomas dispõem, nos termos dos estatutos e da lei de finanças regionais, do poder de dispor das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, segundo o princípio da solidariedade nacional.

6. Esse "poder fiscal" é densificado na *Lei Orgânica nº 1/2007, de 19 de Fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas)*.

O seu *artigo 15º* estabelece, no *nº 1*, que "de harmonia com o disposto na Constituição e nos respectivos Estatutos Político-Administrativos, as Regiões Autónomas têm direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes, nos termos dos artigos seguintes, bem como a outras receitas que lhes sejam atribuídas por lei.

Prevê-se, no *nº 4 do mesmo artigo*, que, "para efeitos do cálculo das receitas fiscais devidas às Regiões, estas não têm direito à atribuição de receitas fiscais que não sejam cobradas por virtude de benefícios aplicáveis no seu território".

Os *artigos 16º e seguintes* contêm o elenco das receitas fiscais próprias de cada região.

E os *artigos 45º e seguintes* estabelecem os princípios que regulam o poder tributário próprio de cada região e a compatibilização ou adaptação com o sistema fiscal nacional.

De entre estas normas, devem salientar-se as do *artigo nº 49º*, que prevê, no *nº 6*, que o regime jurídico do Centro Internacional de Negócios da Madeira e da Zona Franca de Santa Maria se regula pelo disposto no Estatuto dos Benefícios Fiscais e legislação complementar.

7. Na sequência do disposto no *nº 6 do artigo 49º* da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, o *Decreto-Lei nº 108/2008, de 26 de Junho (Estatuto dos Benefícios Fiscais)* contém, nos *artigos 33º e seguintes*, o estatuto dos benefícios fiscais aplicáveis à Zona Franca da Madeira.

Neles se estabelecem as condições em que as entidades estabelecidas na Zona Franca podem beneficiar de isenção total ou parcial de IRS, IRC e Imposto do selo.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

8. Não é, porém, nesta parte do Estatuto dos Benefícios Fiscais, referente especificamente aos benefícios da Zona Franca, que o legislador diz alguma coisa sobre a natureza jurídico-financeira das receitas fiscais cessantes por virtude desses benefícios.

9. É na parte geral do Estatuto (*artigo 2º*) que o legislador estabelece o conceito de benefícios fiscais, como medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem (*nº 1*).

E que se diz que eles são considerados despesas fiscais, as quais podem ser previstas no Orçamento do Estado ou em documento anexo e, sendo caso disso, nos orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais (*nº 3*).

10. Ora, quando será o caso de as inerentes despesas serem previstas na Conta regional e não na CGE ?

11. Compaginando todas as normas indicadas, pode concluir-se que os benefícios fiscais atribuídos na Zona Franca podem ser de dois tipos: benefícios correspondente a impostos especificamente criados na Região da Madeira e vigentes apenas no seu âmbito.

E benefícios aplicáveis ao IRS, IRC ou ao Imposto do selo liquidado na Zona Franca, quer sejam criados pela República, quer sejam especificamente criados pela Região.

12. No 1º caso, não se suscita qualquer dúvida: as despesas fiscais (receitas tributárias cessantes) são inerentes a benefícios relativos a impostos meramente regionais.

Sendo estas receitas próprias (exclusivas) da Região devem constar apenas do Orçamento e das contas regionais, de acordo com os critérios referidos no *nº 3 desta Nota Jurídica*.

Nesta hipótese, nem sequer chegam a incidir sobre impostos de âmbito nacional e, portanto, para os efeitos do *nº 4 do artigo 15º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas*, nem sequer correspondem a receitas fiscais que devam ser entregues pelo Estado à Região.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

13. É no 2º caso que se poderá suscitar alguma dúvida.

Mas, apesar de se tratar de despesas fiscais (receitas tributárias cessantes) inerentes a benefícios relativos a impostos de âmbito nacional (IRS, IRC e Imposto do selo), correspondem, para os efeitos do *nº 4 do artigo 15º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas*, à perda de receitas fiscais que deviam ser entregues pelo Estado à Região

14. São assim, para este efeito, despesas fiscais próprias.

Nessa medida, devem ser inscritas nos mapas da Conta regional e não nos mapas da CGE, de acordo com os critérios referidos no *nº 3 desta Nota Jurídica*.

À consideração superior.

Direcção-Geral do Orçamento,

O Jurista

Jorge Silva e Sousa

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

DGO

Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

003258 109
15/6 2009

DGO	X	INS. INT.
ADSE		CGA
IGF		DGTEP
DPP		

SEAF
DESPACHO Nº 705/2009-XVII

Processo: P8865/2009 - Relevação da despesa fiscal afecta à Região Autónoma da Madeira na CGE/2008

Concordo
10.6.09

Despacho SEO:

À consideração do Senhor SEAF.

Por determinação de Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais à SEAO

Em 11/6/2009

12/6/09

Emanuel Santos
Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento

Ref.ª A Chefe do Gabinete

(Clotilde Celorico Palma)

Despacho DGO/Pareceres:

Concordo com o presente parecer. Solicita-se ao Sr. SEAO, que em caso de concordância, submeta o presente parecer à apreciação do Sr. SEAF no sentido de definir uma posição comum do Ministério sobre a questão, de forma ao Relatório da CGE/2008 reflectir esse entendimento. À consideração do Sr. SEAO.

29-04-2009 O Director Geral,

Luis Morais Sarmento

Luis Filipe Bruno da Costa de Morais Sarmento
2009.04.29 18:00:55 +01'00'

Documentos anexos:

2009/33312 - P8865_2009.docx

09-05-13 12510

E.1.2.1-170

002278 109
30/4/2009

DGO		INS. INT.
ADSE		CGA
IGF		DGTEP
DPP		

EP

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149-004 Lisboa(Portugal)
Tel: 218846300/02/03
Fax: 218824962
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Gabinete do Secretário Geral

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
José Farinha Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 51
1069-045 Lisboa

Para conhecimento
à DAI
2009-11-19

Ofício nº 1213/GABSG/2009 **19 de Novembro**

Assunto: Extracto do Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 relativo ao Ponto 3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

Encarrega-me o Conselho de Administração da Assembleia da República, em referência ao extracto do Anteprojecto de Parecer identificado em epígrafe, enviado pelo Fax nº 155/9-DG, de 16/11/2009, dessa Direcção-Geral do Tribunal de Contas, de remeter a V. Exa., no curto prazo de 5 dias úteis que nos foi fixado, os comentários, subscritos por todos os membros do referido Conselho de Administração, que o mencionado extracto lhe merece, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e no nº 3 do artigo 73º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto.

Permita-me ainda, Senhor Conselheiro, que solicite seja transmitido ao Excelentíssimo Conselheiro Relator que a Conta da Assembleia da República, sendo anualmente enviada, auditada e objecto de parecer por parte do Tribunal de Contas, autonomamente à Conta Geral do Estado, é também objecto de aprovação em Plenário da Assembleia da República separadamente da Conta Geral do Estado, como estipula a Lei.

Assembleia da República, Palácio de São Bento – 1249-068 LISBOA
Tel: 213919213 **Fax:** 21 3917423 **E-mail:** gabsg@ar.parlamento.pt

Reitero ainda que a Conta de Gerência da Assembleia da República é enviada à Direcção-Geral do Orçamento (cf. ofício nº 315/2009, em anexo) em cumprimento do quadro legal aplicável, o que espelha, por um lado, a vontade deste Órgão de Soberania de dar cabal execução aos imperativos da Lei e, por outro, o respeito pelos procedimentos que permitem salvaguardar a sua autonomia constitucional.

Assim, não só o Tribunal de Contas dispõe de todos os elementos integradores da Conta da Assembleia da República, como também eles são sempre disponibilizados à Direcção-Geral do Orçamento.

Face ao exposto, tratar a Assembleia da República em paridade com a Escola de Gestão da Universidade do Porto é ignorar as substanciais diferenças, atrás assinaladas, que separam este Órgão de Soberania do conceito de "serviços" usado na última linha do 3º parágrafo do anteprojecto de Parecer ora disponibilizado.

Esperando ter contribuído para o aprofundamento desta matéria, prevaleço-me desta oportunidade para apresentar a V. Exa. os meus melhores cumprimentos e estima pessoal

A Secretária-Geral

Conselheira Adelina Sá Carvalho

DGTC 19 11'09 20026

Assembleia da República, Palácio de São Bento – 1249-068 LISBOA
Tel: 213919213 **Fax:** 21 3917423 **E-mail:** GABSG.Correio@ar.parlamento.pt

ANEXO

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Gabinete do Secretário Geral

1426 HOS APR-30 P:02:06

Exmo. Senhor
Director - Geral da
Direcção Geral do Orçamento
c/c Direcção de Serviços da Conta
Rua da Alfândega, 5-2º
1149-004 Lisboa

Ofício nº 315/GABSG/2009 **28 de Abril**

Assunto: Envio da Conta da Assembleia da República relativa ao ano de 2008

Em referência ao ofício de V. Exa. nº100.15-2009/27158, de 20/04/2009, e de forma a dar cumprimento ao estabelecido no nº 2 do artigo 78º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, actualizada pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, junto se remete o mapa da Conta de Gerência da Assembleia da República, assim como os dois mapas de Demonstração Financeira fundamentais, a saber, o Balanço a 31/12/2008 e Demonstração de Resultados do Exercício económico, respeitante ao ano de 2008.

Esta informação seguirá igualmente, nesta data, por via electrónica para os endereços dgo@dgo.pt e carlos.pereira@dgo.pt, conforme solicitado no citado ofício de V. Exa.

Com os meus melhores cumprimentos pessoais

P/ A Secretária-Geral

Conselheira Adelina Sá Carvalho)

Assembleia da República, Palácio de São Bento – 1249-068 LISBOA
Tel: 213919213 Fax: 21 3917423 E-mail: GABSG.Correio@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

RESPOSTA AO TRIBUNAL DE CONTAS

Comentários ao anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008, relativo ao ponto 3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

I – Nota Prévia

1. Os membros do Conselho de Administração da Assembleia da República, tendo tomado conhecimento do extracto do anteprojecto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2008, relativo ao Ponto 3.1- Considerações gerais sobre a despesa orçamental - deliberaram por unanimidade subscrever os comentários que ,em sede de contraditório, lhes suscita o referido anteprojecto de Parecer.

2. Os comentários constantes do ponto II, são formulados num contexto e com a natureza de observações de carácter geral, atento o quadro constitucional, jurídico - financeiro e orçamental detido pela Assembleia da República, enquanto Órgão de Soberania, dele decorrendo em particular um regime próprio em referência à respectiva Conta, conforme previsto na Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República e na Lei de Enquadramento Orçamental.

II – Comentários

A autonomia da Assembleia da República face aos demais órgãos de soberania decorre de um imperativo constitucional, caracterizando-se em matéria orçamental e financeira por possuir um regime financeiro privativo, com uma específica autonomia financeira, sendo exclusivamente competente para aprovar o seu orçamento e dispondo de normas privativas em matéria orçamental, designadamente em sede de fiscalização orçamental (cfr. Lei nº 28/2003, de 30 de Julho).

Daí que se encontre expressamente afastada, através da mencionada Lei (cfr. nº 2 do artigo 62º), a aplicação à Assembleia da República do regime de administração financeira do Estado, fixado pelo Decreto-Lei nº155/92, de 28 de Julho, ou seja, do regime relativo aos serviços e fundos autónomos.

Nestes termos, não pode a Assembleia da República subsumir-se no conceito de "serviços e fundos autónomos", não integrando o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), tão pouco sendo, em consequência, um serviço tutelado pelo Governo, antes competindo-lhe constitucionalmente a sua fiscalização.

Assim, os valores da receita como da despesa são evidenciados de forma clara e apropriada na sua Conta de Gerência de 2008, não tendo este Órgão de Soberania qualquer obrigação de os introduzir ou registar num sistema informático criado, gerido e coordenado pelo Ministério das Finanças e Administração Pública, acrescendo ser de ter em conta que a Assembleia da República não está, nem nunca esteve abrangida pelos normativos que estabelecem o envio à Direcção Geral do Orçamento (DGO) de informação relativa à execução orçamental.

Efectivamente é da exclusiva competência da Assembleia da República a elaboração, a aprovação, o acompanhamento e o controlo da execução do seu orçamento, a elaboração do seu relatório e conta, aprovados em Plenário após parecer do Tribunal de Contas, sem prejuízo de nos termos e para os efeitos do nº2 do artigo 78º da Lei de Enquadramento Orçamental a Assembleia da República remeter anualmente àquela Direcção-Geral (DGO) a sua Conta de Gerência, traduzida no mapa da Conta de Gerência e nos dois mapas de Demonstração Financeira fundamentais (Balanço e Demonstração de Resultados do exercício económico), sendo que não lhe compete a instrução de qualquer mapa da Conta Geral do Estado.

Por último, releva-se que os valores da Conta da Assembleia da República relativos ao ano de 2008 (€101,7 milhões de despesa, referidos no extracto deste Parecer do Tribunal de Contas) abrangem as verbas afectas não só à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados, à Comissão aos Documentos Administrativos, mas também à Provedoria de Justiça e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

III – Conclusões

O Conselho de Administração da Assembleia da República conclui as precedentes observações, sublinhando que os valores da Conta da Assembleia da República, concretamente a relativa ao ano económico de 2008, reflectem de forma apropriada todas as receitas e despesas no exercício, tendo a Assembleia da República dado integral cumprimento ao estipulado nº 2 do artigo 78º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, através do envio da sua Conta de Gerência à Direcção-Geral do Orçamento, para efeitos da sua integração na Conta Geral do Estado, cuja elaboração não cabe na esfera das suas competências.

Palácio de S. Bento, em 18 de Novembro de 2009

O Conselho de Administração

José Manuel Lello Ribeiro de Almeida

Presidente

Jorge Fernando Magalhães da Costa

Representante do GP do PPD/PSD

João Guilherme Nobre Prata Fragoso Rebelo

Representante do GP do CDS-PP

Helena Maria Moura Pinto

Representante do GP do BE

José Batista Mestre Soeiro

Representante do GP do PCP

José Luís Teixeira Ferreira

Representante do GP do PEV

Adelina de Sá Carvalho

(Secretário-Geral da AR)

Francisco José Pereira Alves

Representante dos Funcionários Parlamentares

+00351218846658

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

02.DEZ09 02694

Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17375	2009-11-13	Ent. 8922/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo a "Execução Orçamento da Despesa"

Exmo Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem considerações a acrescentar aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pelos Serviços deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO

Av. Infante D. Henrique, 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17368
Data V/Ref. : 13 Nov. 09

N.º Proc. : 22446/2009
Data Emissor : 26 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Cap.º III – Execução do orçamento da despesa"

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Quanto ao ponto 3.1, e conforme referido nomeadamente no seguimento do Parecer sobre a CGE de 2006, a Assembleia da República mantém o entendimento de que, decorrente do seu estatuto de órgão de soberania, não deve fornecer à DGO, relativamente aos seus serviços e entidades orçamentalmente dependentes, elementos informativos periódicos de execução e controlo orçamental, tal como procedem as restantes entidades com regime de autonomia administrativa e financeira. A Assembleia da República apenas envia a sua conta de gerência à DGO de modo a ser integrada na CGE, nos termos do artigo 78.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Persiste ainda a utilização pela Assembleia da República de um classificador económico distinto do que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. Assim, continuamos a entender que esta Recomendação deve ser dirigida à Assembleia da República. Relativamente às Comissões referidas pelo Tribunal de Contas, considerando que as mesmas actuam na dependência da Assembleia da República e cuja dotação se encontra inscrita no seu orçamento, aplicam-se as limitações anteriormente referidas nomeadamente em termos de acompanhamento da execução orçamental.

A diferença apontada na nota de rodapé n.º 4 da página III.2 deve-se ao facto da Administração Regional de Saúde do Centro (ARSC) ter solicitado a prorrogação do prazo de entrega da Conta de Gerência de 2008 ao Tribunal de Contas, tendo-lhe sido concedidos mais 15 dias úteis, ou seja até ao dia 22 de Maio de 2009. Segundo a ARSC, o registo no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) seria feito, após a consolidação do balancete definitivo, antes das regularizações em 31 de Dezembro de 2008, ou seja com a execução orçamental de 2008 definitiva. Contudo, surgiram na ARSC, alguns problemas de ordem técnica e informática que a impossibilitou de proceder ao carregamento da Conta de Gerência, no SIGO, até ao prazo limite estabelecido superiormente.

Quanto à alínea *a*) do ponto 3.1, não obstante o módulo de recolha de informação dos encargos assumidos e não pagos não possuir um interface com o módulo relativo à execução orçamental, permite conhecer os valores em dívida do Estado a terceiros, aumentando o grau de transparência das contas públicas. As despesas de anos anteriores não podem deixar de serem inscritas no Orçamento do Estado em cumprimento do previsto no artigo 16º da LEO, segundo o qual o Governo deve incluir na proposta de orçamento as dotações necessárias para o cumprimento da lei ou de contrato, as destinadas ao pagamento

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

de encargos de sentenças de quaisquer tribunais e as determinadas por lei (por forma a dar cumprimento ao estabelecido no artigo 105.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa); por conseguinte, não nos parece que o reconhecimento desses encargos ponha em causa o princípio da anualidade definido na LEO.

Ainda no mesmo ponto e relativamente aos compromissos assumidos no âmbito dos contratos relativos à convergência tarifária da energia eléctrica celebrados com as Regiões Autónomas, acrescenta-se que este processo deverá ser regularizado ainda no decorrer de 2009.

Quanto à alínea *c*) do ponto 3.1, tal como referido em anteriores comentários, a DGO está atenta ao fenómeno que os Pareceres anuais têm acompanhado e analisado mas, no presente quadro legislativo, não se encontrou outra solução no plano da contabilidade orçamental. Por outro lado, no acompanhamento da execução orçamental pelos serviços, a DGO tem procurado prevenir o que o Parecer descreve como as requisições de verbas orçamentais em excesso; porém, em regra, tais requisições apresentam-se suficientemente fundamentadas no plano regulamentar e os pagamentos acabam por não se verificar dentro do período orçamental por razões alheias aos dirigentes dos serviços.

Quanto à alínea *c*) do ponto 3.2, e concretamente aos dados espelhados no Quadro III.2, salienta-se que a metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas no apuramento do rácio de autonomia administrativa e financeira na vertente da receita diverge da utilizada pela DGO (esta última tem por base as orientações divulgadas no ponto 1.4 do capitulo VII da Circular n.º 1295, de 25 de Julho de 2002, e o conceito de receitas próprias definido na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro); a diferença reside fundamentalmente no facto do Tribunal de Contas não considerar para efeitos de receita própria o saldo da gerência anterior (fonte de financiamento 510). De acordo com os cálculos efectuados pela DGO para os anos de 2007 e de 2008 os serviços em causa apresentam um grau de cobertura das despesas totais (com exclusão das despesas co-financiadas pela UE) através das receitas próprias superior ao estabelecido no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/90.

Quanto à alínea *d*) do ponto 3.2 relativo à implementação do POCP, que por engano consta como sendo a alínea *c*), a DGO entende ser necessário precisar a data da nossa aceitação do módulo de ligação à tesouraria do Estado. Importa clarificar que a entrada em real, com o respectivo abandono do SIC, do projecto RIGORE dependia da finalização das seguintes actividades:

a. Ajustes às funcionalidades RIGORE Local – Bloco 1;
b. Emissão de meios de pagamento e tratamento de retornos;
c. Reconciliação bancária;
d. Interface RIGORE – SIGO/SCC.

As iniciativas b. e c. constituíam o cerne da ligação do RIGORE à tesouraria do Estado, ou seja, constituíam, o módulo de ligação à tesouraria, referido no texto do anteprojecto, tendo sido objecto de aceitação funcional por parte da DGO em 26 de Maio de 2009.

Contudo, em resultado da definição dos requisitos funcionais da ligação do RIGORE à tesouraria do Estado e da revisão de circuitos financeiros e de processos contabilísticos que lhe esteve associada, foi necessário ajustar algumas funcionalidades que já haviam sido criadas em RIGORE, como sucedeu com as retenções, assim como foi necessário criar algumas funcionalidades essenciais à adesão, em real, dos serviços integrados ao RIGORE, como sucedeu com o circuito de aprovação do pedido de libertação de crédito (PLC).

Todas estas actividades foram enquadradas na iniciativa "Ajustes às funcionalidades RIGORE Local – Bloco 1", cujos testes de aceitação foram concluídos em 17 de Setembro de 2009.

A entrada em real do RIGORE e o desligar do Sistema de Informação Contabilística (SIC) necessitava da adopção de um Interface RIGORE – SIGO/SCC que permitisse o envio da execução orçamental do RIGORE para Sistema Central de Contabilidade (SCC), no sentido de permitir que este sistema se mantivesse como repositório único da execução orçamental dos serviços integrados. Esta iniciativa, cujos testes de aceitação foram concluídos em 21 de Outubro de 2009.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Em conclusão, o módulo de ligação do RIGORE à tesouraria foi aceite pela DGO em 26 de Maio de 2009, mas para se preparar o sistema para a adesão, em real, dos serviços integrados, houve necessidade de proceder à criação de algumas funcionalidades, bem como ao ajustamento de outras que já haviam sido criadas e cuja aceitação, pela DGO, ocorreu em 17 de Setembro de 2009. Em 21 de Outubro de 2009 fechou-se o interface do RIGORE para o SCC.

Quanto à alínea *b*) do ponto 3.3.1, tal como já foi referido em respostas anteriores, o Sistema de Informação da Gestão Orçamental (SIGO) dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) dispõe de uma funcionalidade que emite um alerta automático quando a execução orçamental excede a dotação corrigida. Apesar de esta situação não ocorrer na execução orçamental global, espelhada no Quadro III.4, mas ao nível mais baixo, salienta-se que o SIGO está concebido como um sistema de suporte à gestão, não se substituindo às decisões dos respectivos responsáveis e, portanto, não impedindo o registo de despesa na referida circunstância.

Quanto à alínea *a*) do ponto 3.3.2, tal como já foi referido no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2008, relativo ao anteprojecto relativo às "Amortizações e encargos correntes da dívida" (ponto 6.7.1), quanto à falta de especificação das classificações económica da despesa das amortizações e encargos com a dívida pública, salienta-se que esta recomendação foi acolhida em 2009, tendo sido inscritas dotações específicas, por sector institucional e maturidade dos títulos, no Orçamento do Estado. Quanto à CGE de 2008, apesar dessa especificação não ter sido efectuada, a mesma consta, de acordo com a informação disponibilizada pelo IGCP, do quadro 90 do relatório da CGE.

Com os melhores cumprimentos, e estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 02 12°09 20691

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

TURISMO DE PORTUGAL

Fax

Para: Exmo. Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas	De: Conselho Directivo
A/C Departamento de Auditoria I-2	
Fax: 217 936 033	Fax: 211 140 830
Data: 2009-11-17	Nº Pág(s): 1

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.1

V/ Fax nº 1280/09 – DA I-2, de 16-11-2009

Em resposta ao V/ Fax Ref.ª: 1280, datado de 16/11/2009, cumpre levar ao conhecimento de V. Exa. que, os registos em causa se reportam a alterações orçamentais entre rubricas (não reflectidas na CGE/SIGO). Por esse facto, só após a concretização do registo dessa alteração é que é possível registar correctamente a correspondente execução orçamental.

E, trata-se precisamente do registo dessa alteração orçamental que já não foi admitido pela DGO, pelo que a execução registada no SIGO, em 20/05/2009 (após o encerramento da conta de gerência), mantendo embora os valores totais correctos, teve de ser ajustada às dotações disponíveis por rubrica, não contemplando a referida alteração orçamental.

Caso a DGO permita, está este Instituto disponível para actualizar no SIGO os dados da execução realizada em 2008, e constantes da CG.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Directivo

Luís Manuel Patrão

Rua Ivone Silva, Lote 6 • 1050 -124 Lisboa – Portugal • Tel.: 211 140 200 • Fax: 211 140 830 •
www.turismodeportugal.pt

Pessoa Colectiva Nº 508 666 326

DGTC 24 11'09 20260

CAPÍTULO IV

Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

10.NOV09 02507

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 16450	30-10-2009	Ent. 8622/09 Proc. 02.01

Assunto: Investimentos do Plano – Capítulo a inserirem no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Exmo Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de transmitir que este Gabinete nada tem a acrescentar ao conteúdo da resposta já enviada a esse Tribunal pela Direcção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO

DGTC 11 11'09 19496

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 16449 (PCGE/2008)
Data V/Ref. : 30 Out. 09

N.º Proc. : 21385/2009
Data Emissor : 5 Nov. 09

ASSUNTO: Investimento do Plano – Capítulo a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008.

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, parece-nos que, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), as principais questões levantadas no anteprojecto de relatório do capítulo dos Investimentos do Plano se prendem, essencialmente, com divergências na execução do capítulo 50.º, reflectidas nos vários mapas (Mapa XV por um lado, e mapas II, 17 e 19 por outro) e identificadas no quadro IV.11. Trata-se de uma questão que o Tribunal de Contas refere no relatório não ser nova, sendo a principal justificação para as diferenças, referida pela DGO em anteriores comentários, o facto dos referidos mapas espelharem realidades distintas, pois o Mapa XV reflecte a despesa dos projectos (abatida dos saldos que transitaram na posse dos serviços), enquanto os restantes mapas traduzem a despesa do Estado numa óptica de fluxos de caixa, pelo que reflectem diferentes conceitos de despesa.

Face ao reparo efectuado quanto à designação do mapa 19 da CGE "Investimentos do Plano – Pagamentos efectivos", atendendo a que os valores aí retratados também dizem respeito a transferências para os serviços e fundos autónomos, procederemos à sua modificação na CGE/2009.

Com os melhores cumprimentos, *e estima pessoal*

O Director-Geral

2009.11.05
18:14:36 Z

Luís Morais Sarmento

DGTC 06 11'09 19321

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO V

Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio

+00351218846658

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

25.NOV 09 02639

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17373	13-11-2009	Ent. 8920/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo a "Subsídios, créditos e outras formas de apoio"

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem quaisquer observações a acrescentar aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pela Direcção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

Susana Rodrigues
Adjunta do Gabinete do
Ministro de Estado e das Finanças

DGTC 27 11'09 20469

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17369
Data V/Ref. : 13 Nov. 09

N.º Proc. : 22447/2009
Data Emissor : 26 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao ponto 5.1 – "Concessão de apoios não reembolsáveis"

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas a DGO, em cumprimento das suas recomendações, tem procurado plasmar quer nas circulares de preparação do Orçamento do Estado, quanto à correcta classificação das verbas em causa, quer nas de execução orçamental, quanto ao envio da informação, instruções necessárias à correcta publicação na CGE das verbas executadas. Neste âmbito, o próprio desenho do Anexo IV à circular contendo as instruções complementares ao Decreto-Lei de execução orçamental para 2009 passou a incluir as orientações para o seu preenchimento.

No entanto, atendendo a que os Mapas 2 e 3 da CGE se baseiam em informação de reporte inserida pelos serviços e organismos no referido Anexo IV, até porque através da classificação económica não se consegue destrinçar a parte dos auxílios (mapa 2) da parte das indemnizações (mapa 3), pelo menos enquanto não se proceder à revisão do classificador, poderão ocorrer divergências decorrentes de incorrecções de classificação económica e/ou de universo do serviços considerados, face à execução agregada inserida no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), que temos procurado minorar.

Com os melhores cumprimentos, e estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 30 11'09 20543

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

18.NOV.09 2585

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 16812	06-11-2009	Ent. 8925/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008
Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de reiterar que a informação solicitada pelo Tribunal de Contas a propósito da elaboração das estimativas de receita constantes do Orçamento do Estado, nos termos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente no seu artigo 37.º, consta integralmente dos Relatórios que acompanharam as Propostas de Lei dos Orçamentos do Estado para 2008 e 2009, designadamente, e com interesse para o caso em concreto, os cenários macroeconómicos que lhes foram subjacentes e as medidas de política adoptadas (designadamente, Capítulos I., II. e III. do Relatório que acompanhou a Proposta do Orçamento do Estado para 2008, e Capítulos I., III. e IV. do Relatório que acompanhou a Proposta do Orçamento do Estado para 2009)

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF
Gab. SEAF

PAF/DC

DGTC 20 11'09 20050

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

Ministério das Finanças e da Administração Pública
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS
IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários

Divisão da Receita e dos Procedimentos Contabilísticos

Director-Geral do Tribunal de Contas
R. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/ Refª.	Nº Saída	Processo	Data
DA II	4931	Rec 2.11/09	2009.11.13

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V

Tendo sido recebido o ofício n.º 16807, de 06-11-2009, relativo ao Capítulo II e ao ponto 5.2 do Capítulo V do Anteprojecto de Parecer referido no assunto, venho informar V.ª Exa. do seguinte:

1. Quanto às referências à DGAIEC constantes do Capítulo II do Anteprojecto, a DGAIEC concorda, na generalidade, com o texto que lhe foi apresentado, entendendo referir, no entanto, o seguinte:
   a. No que respeita à "*[…] não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado […]*" – ponto 2.3 do Capítulo II, página II.10 – reafirma-se que, conforme já exposto em anteriores ocasiões, a DGAIEC mantém agendado, junto da DGITA, um projecto informático ("interface SCA-SGR") que lhe permitirá vir a cumprir esse regime legal, que permanece adiado, tendo mesmo, recentemente, sido conferida prioridade máxima ao seu desenvolvimento no projecto de Plano de Actividades para 2010;
   b. Permito-me realçar a constatação, com grande agrado, de que o Índice de Fiabilidade Tempestiva – ponto 2.3 do Capítulo II, página II.13 – calculado por esse Tribunal para o trabalho de comunicação da contabilidade das receitas do Estado administradas pela DGAIEC tenha atingido um nível anual de 99,7%, verificando-

Rua da Alfândega, n.º 5, r/c 1149-006 LISBOA
Tel. 218 813 858
Fax 218 813 747

se mesmo que nunca esse Índice baixou dos 99% em todos os meses do ano. A análise deste resultado, quando efectuada à luz do conhecimento das condições técnicas e humanas em que o mesmo é efectuado nesta Direcção-Geral, só pode concluir por um desempenho verdadeiramente extraordinário por parte dos Serviços responsáveis;

c. Como também já foi anteriormente comunicado a esse Tribunal, a DGAIEC apenas poderá acatar a recomendação de que "*[...] cada lançamento deve ser associado a um único registo [...]*"– ponto 2.3 do Capítulo II, página II.14 – quando o projecto aludido em 1.a. entrar em exploração;

d. A utilização, pela DGAIEC, das figuras contabilísticas relativas à correcta contabilização das dívidas a esta Direcção-Geral em execução fiscal, mencionadas no ponto 2.4 do Capítulo II, página II.23, está prevista no projecto informático que irá automatizar este circuito de informação com a DGCI. Este projecto encontra-se actualmente em desenvolvimento, prevendo-se que o mesmo venha a entrar em exploração, com todas as suas valências, durante o primeiro semestre do próximo ano de 2010;

e. Por fim, relativamente às conclusões expostas no ponto 2.8 deste Capítulo II (página II.32), esta Direcção-Geral, apesar de lhe estar cometida a liquidação, cobrança e contabilização dos montantes referentes à Contribuição de Serviço Rodoviário, entende não ser competente para as comentar.

2. Relativamente ao texto do ponto 5.2 do Capítulo V do Anteprojecto, afigura-se que os valores e análise dos mesmos são consistentes com a informação oportunamente enviada à DG do Tribunal de Contas, pelo que esta Direcção-Geral não vê necessidade de tecer quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,



(João de Sousa)

DGTC 17 11'09 19842

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00374 17/11'09

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage,61

1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: **Procedimento de contraditório ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V**

Ofício n.º 16811, de 06.11.09, do Tribunal de Contas

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª, cópias da Informações nºs 69/2009 de 2009.11.10 da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, n.º 12-GAB/2009 do Gabinete do Subdirector-Geral do IR e n.º 4022/09 de 17.11.2009 da Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários e do ofício n.º 185 de 13.11.2009 do Gabinete da Subdirectora-Geral dos Impostos sobre o Património, referentes ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Coordenador do Gabinete,

LURDES FERREIRA
Insp. Trib. Assessora

Luís Oliveira Maia
(Inspector Tributário Assessor Principal)

DGTC 18 11'09 19882

Rua da Prata, 10 - 2º • 1149-027 LISBOA
Telefs.: 218 823 093/4/5 • Fax: 218 812 938 • E-mail: dgci@dgci.min-finanças.pt

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral			
Entrada N.º 24452		Saída	
Em 2009.11.13		Código	
Rúbrica		Rúbrica	

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

DIVISÃO DE GESTÃO DE FUNDOS E CONTABILIDADE

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Concordo.
Comunique-se ao Tribunal de Contas.
12.11.2009

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Visto.
Remeta-se ao gabinete do Exmo Director-Geral salientando a melhoria significativa do processo de reconhecimento das receitas fiscais alcançada pela DSCI ao longo do ano de 2008.
Porém, alerto para a existência de constrangimentos externos à DSCI que, mesmo após a implementação integral do "Sistema de Contabilização das Receitas Fiscais" e a sua interligação com o SGR da DGO, continuarão a existir, designadamente erros praticados pelos contribuintes posteriormente corrigidos a seu pedido pela DSCI.

INFORMAÇÃO

N.º 69/2009

Data 2009-11-10

Proc.

Contribuinte 600018709

Técnico Responsável

Assunto:
Anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V

2009.11.16

FERNANDO JORGE R. SOARES
(SUBDIRECTOR-GERAL)

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal

Av. João XXI, 76 - 8º LISBOA - 1049-065 LISBOA
Email: dscc-dc@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351) 217810651
Fax: (+351) 217935516
www.e-financas.gov.pt

1. A contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado, sobre o que cumpre informar que:

   - O registo no SGR tem vindo a ser assegurado pela DGCI-DSCC pelo facto da receita ser cobrada nos Secções de Cobrança dos Serviços Locais de Finanças, mas o confronto com os elementos de venda não está incluído nas competências desta unidade orgânica;

   - A alteração deste procedimento está dependente de instruções da Direcção-Geral do Orçamento - DGO.

2. O registo de operações no SGR reportado a períodos mensais em vez de diários, a prestação de informação de forma intempestiva, a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal no SDR – Sistema de Distribuição da Receita pela data de validação em vez da data-valor de cobrança, a falta de contabilização, seja por omissão, como é o caso das prescrições, ou por atraso na validação e registo que ultrapasse o ano de incidência, o registo de operações excepcionais que deve ser da competência exclusiva da DGO e a falta de controlo e de alertas ao utilizador no acto de submissão das guias de retenção na fonte, são alguns dos factores considerados pelo Tribunal como lesivos da fiabilidade do processo de contabilização, sendo de referir que:

   - A falta de interligação dos sistemas de administração das receitas da DGCI e o SGR tem constituído uma preocupação constante e obrigado a um esforço acrescido no desenvolvimento de tarefas contabilísticas, continuando a DGCI-DSCC empenhada na automatização dos procedimentos associados à execução orçamental, tendo em vista a prestação de informação mais eficaz, fiável e tempestiva;

   - Apenas a integral automatização dos procedimentos associados aos registos contabilísticos permitirá obter bons resultados em termos do indicador do grau de fiabilidade tempestiva. No entanto, apesar dos constrangimentos que ainda se verificam, a DSCC foi, gradualmente, aproximando o registo no SGR do prazo estabelecido, cumprindo-o desde a segunda metade do ano de 2008, através de medidas introduzidas internamente, ao nível, nomeadamente, do planeamento e optimização das tarefas de recolha manual de informação e de um esforço continuado, junto da DGITA, com o objectivo de redução do prazo de actualização e disponibilização dos dados. Contudo, até à automatização dos registos, é impossível proceder, mensalmente, aos ajustamentos das tabelas dos meses anteriores em resultado dos movimentos provocados pelas actualizações

supervenientes aos sistemas operativos implicando que, após o lançamento do mês de Dezembro, seja necessário refazer o ano inteiro, de modo a contemplar todas as referidas actualizações gerando, assim, o registo de estornos no SGR. No entanto, em função da explicação da forma de cálculo constante na página II.2 do relatório do Tribunal de Contas, esta unidade orgânica calculou o Indicador de Fiabilidade Tempestiva, apenas para os meses de Julho a Dezembro do ano de 2008, conforme demonstração em anexo, verificando-se uma significativa divergência em relação aos valores apresentados no referido relatório (Pág. II.13):

Indicador de Fiabilidade Tempestiva

Mês	DGCI	DGTC
Julho	99,95	42,80
Agosto	98,18	29,70
Setembro	99,48	44,90
Outubro	99,75	40,00
Novembro	99,76	52,40
Dezembro	98,88	99,40

- Com a integração, a partir de 1 de Junho de 2009, de todos os documentos de cobrança no circuito DUC, eliminou-se a intervenção dos designados Cofres do Tesouro (Serviços de Finanças - Secções de Cobrança), centralizando-se os registos contabilísticos na DSCC, entidade responsável pela contabilização, mantendo-se no sistema anterior apenas as regularizações relativas a períodos anteriores a 1 de Junho, com tendência para desaparecerem a curto prazo. O novo sistema de tratamento deste tipo de documentos está preparado para alimentar o SGR de forma automática e reportada ao dia e tem sido acompanhado regularmente, com o objectivo de ser garantida a fiabilidade e qualidade da informação. A transmissão para o SGR está a ocorrer mensalmente, desde Setembro último, até ao dia 15 do mês seguinte. Está prevista a criação de um módulo para efectuar as restituições deste tipo de receitas que vai contribuir para que, de forma faseada, seja descontinuado o Sistema de Restituições Local;

- Está em curso, na DGITA, um projecto que visa integrar, neste novo sistema, a distribuição da receita cobrada em execução fiscal, do Imposto Único de Circulação e das guias de retenção na fonte, designadas por Multi-imposto, que vai permitir a transmissão automática para o SGR, por data-valor da cobrança. Entretanto, a DSCC tem alertado aquela Direcção-Geral para que efectue um rigoroso controlo no sentido de minimizar a distribuição intempestiva destas receitas;

- A DGITA está a proceder à adaptação dos vários sistemas operativos de modo a permitir a alimentação de um único Sistema de Contabilização das Receitas Administradas pela DGCI, o qual transmitirá informação para o SGR de forma automática, reportada ao dia e por data-valor, no sentido de colmatar as insuficiências relevadas, estando prevista a sua implementação, de forma gradual, até ao final do ano de 2010;

- O Tribunal reitera a recomendação efectuada na análise do processo de contabilização da receita de 2007, no sentido da introdução de procedimentos de controlo e de alerta ao utilizador no acto de submissão das guias de retenção na fonte, com o objectivo de evitar situações que desvirtuam o processo de contabilização e dificultam os procedimentos de controlo dos valores contabilizados.

Na análise dos resultados globais (Ponto 2.4), o Tribunal considera que a determinação rigorosa dos saldos das receitas por cobrar, através do adequado controlo e apuramento das liquidações, bem como o cumprimento das regras de contabilização da receita de execução fiscal e o registo contabilístico das prescrições, são outras das condições essenciais à fiabilidade do processo de contabilização. Neste sentido, recomenda:

- Que seja tido em conta, no novo sistema de contabilização da receita fiscal a implementar em 2010, formas de determinação rigorosa dos referidos saldos;

- Que sejam seguidas as instruções emitidas pela DGO quanto às regras de contabilização da receita cobrada em execução fiscal;

- O registo contabilístico das prescrições.

Quanto a isto cumpre informar que a DSCC, no âmbito dos testes aos trabalhos em desenvolvimento para a implementação do Sistema de Contabilização das Receitas Fiscais, tem procurado garantir que todas estas situações sejam devidamente asseguradas, esclarecendo que serão contempladas as figuras contabilísticas que não foram utilizadas no SGR (cobrança em execução fiscal, envio para cobrança coerciva e anulação de liquidação em execução fiscal), previstas na Portaria nº 1122/2000 de 28 de Julho e nas instruções emitidas pela DGO.

Complementarmente, salienta-se que estão na fase final as acções levadas a cabo no sentido de integrar, no circuito DUC, a partir de Janeiro de 2010, os movimentos escriturais relativos a retenções na fonte de IRS, IRC e Imposto de Selo efectuadas

por Organismos Públicos, permitindo tratar, automaticamente, mais uma importante parcela da Receita Fiscal.

À consideração superior

A Chefe de Divisão,

(Maria Arlete Mendonça)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada Nº 24339 Saída
Imp Código
Rúbrica Rúbrica

GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL DO IR

Concordo.
A' consideração superior
17.11.09
O Subdirector-Geral
(Manuel Sousa Meireles)

Concordo.
Comunique-se ao Tribunal de Contas.
17.11.2009
JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2008

Informação n.º 12-GAB/2009

O Tribunal de Contas, em cumprimento do despacho do Exmo. Senhor Conselheiro, de 06/11/2009, citou o Director-Geral dos Impostos para, querendo, tecer comentários sobre o teor do anteprojecto de parecer referido em epígrafe até ao dia 13 de Novembro.

Relativamente ao **IRS** a respectiva Direcção de Serviços elaborou a seguinte informação:

"No que respeita ao IRS, de um modo geral, *concorda-se com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas*, nomeadamente quanto aos valores apresentados para a receita e despesa fiscal e respectiva evolução.

Os valores apresentados para as diferentes rubricas da despesa fiscal coincidem com os elementos comunicados ao Tribunal de Contas em 6 de Julho de 2009, através da Informação nº9 do Gabinete do Senhor Subdirector-Geral do IR, com excepção dos referentes à despesa

Gab. SDG-IR Nº 46059 16/11/09 A-S

Av.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 18.º - 1070-810 LISBOA
Tel.: 213834962 Fax: 213834970

fiscal com prémios de seguros de saúde, cujo valor não foi considerado na referida informação, em virtude do mesmo não integrar a previsão da despesa fiscal do IRS constante do Relatório do OE/2008.

Atendendo a que o procedimento foi considerado incorrecto, na esfera das competências atribuídas a esta Direcção de Serviços, os encargos com prémios de seguros de saúde serão tidos em conta na quantificação da despesa fiscal do IRS.

No que se refere ao **IRC** a respectiva Direcção de Serviços elaborou a seguinte informação:

As fontes de informação quanto à obtenção de dados sobre a despesa fiscal em IRC são a declaração modelo 22 e o Anexo F da IES.

Esta Direcção de Serviços tem vindo a desenvolver esforços, em colaboração com a Inspecção Tributária, no sentido de reduzir as divergências de informação entre estas duas fontes de informação.

Esse esforço é reconhecido no relatório, o qual reconhece uma evolução positiva destes elementos (pág. V.1).

Sobre este aspecto é de referir que nos projectos informáticos desta Direcção de Serviços para 2010, está contemplado o incremento do controlo dos valores declarados no Anexo F da IES, através da utilização da aplicação "gestão de divergências" a qual permitirá melhorar a qualidade da informação e incrementar o controlo dos benefícios fiscais.

O relatório salienta ainda que, pela primeira vez, a informação constante da Conta Geral do Estado se encontra quantificada de acordo com o classificador dos Benefícios Fiscais.

Av.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 18.º - 1070-810 LISBOA
Tel.: 213834962 Fax: 213834970

É de referir, neste particular, que o Anexo F da IES se mostra adequado a responder a esta recomendação, uma vez que os benefícios estão organizados de acordo com a forma como operam (por modalidade técnica) tal como exigido na referida classificação.

O relatório recomenda ainda que a administração fiscal adopte as medidas necessárias para melhorar o processo de apuramento e discriminação da despesa fiscal face à existência de legislação avulsa não inserida no Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Sobre esta recomendação é de referir que esta tem sido também uma preocupação desta Direcção de Serviços, tendo sido proposto a inclusão dos benefícios dispersos em legislação avulsa no referido Anexo F da IES, entre os quais podemos citar a título de exemplo: a "remuneração convencional do capital social" criado pelo artigo 81.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2008) e o mais recente "regime fiscal de apoio ao investimento RFAI 2009", criado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

À consideração superior

Gabinete do Subdirector-Geral do IR, 16 de Novembro de 2009

A Inspectora Tributária Assessora

(Fernanda Maria Sombreireiro)

FM\DESPESA\TC_CGE2008

Av.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 18.º - 1070-810 LISBOA
Tel.: 213834962 Fax: 213834970

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Classificação:

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada Nº 24481 | Saída
Em 2009.11.17 | Código
Rúbrica | Despacho n.º | Rúbrica

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão Processual de Créditos Tributários

Despacho:

Concordo.
Comunique-se ao Tribunal de Contas
17.11.2009
JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Data

Anotações

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Louvamo-nos.
À consideração superior.
2009/11/17.
(JOSÉ MARIA DIDES)

Informação
N.º 4.033/09
Data 2009-11-17
Proc.
Contribuinte
Técnico Responsável
F. Martins / Artur Pires

Assunto: Informação para o exercício do contraditório ao Parecer da CGE 2008

2.5. – Créditos do Estado Objecto de cessão.

Confirmo. Sendo de remeter ao Tribunal de Contas.
À consideração superior.
17.11.09
(A. Pedroso)

Atendendo às diversas questões colocada no parecer citado no assunto em epígrafe, opta-se pela prestação de esclarecimentos sobre as partes que nos merecem apreciação diferente com prévia identificação destas.

Página II.25 – 2.5.2. Fiabilidade da informação.

- Pela observação do quadro II.17 constante na página II.26 e em referência à linha "Carteira de Créditos", o Tribunal de contas não apresenta para nenhum dos dois períodos em análise uma redução de valor para a carteira inicial relativamente ao valor nominal dos créditos.

- Salienta-se que a reaquisição de créditos ocorrerá apenas quando o valor nominal da carteira de créditos for alvo de redução superior ao montante previsto contratualmente.

- Em referência ao Sistema de Gestão de Créditos Titularizados (SIGET), informa-se que por o mesmo apresentar incorrecções em matéria de identificação de prescrições, houve a necessidade da DGCI promover a identificação da origem destas, tendo os trabalhos decorrido dentro dos prazos previstos que levaram à conclusão do mesmo até ao final do ano de 2008.

- O SIGET encontra-se há largos meses averbado da informação histórica de cada crédito desde 30 se Setembro de 2003, não tendo desde o inicio do ano sido detectada qualquer anomalia significativa, encontrando-se obviamente ao dispor desse Tribunal de Contas para o que for entendido por conveniente.

- Informa-se que em matéria de prescrições, não foi possível à DGITA a separação nominativa dos créditos anteriormente declarados prescritos entre reportados e não reportados, motivo pelo qual na produção do ficheiro associado ao relatório semestral do décimo período ter procedido à inclusão de todos os créditos prescritos registados no SIGET e com tramitação no Sistema de Execuções Fiscais (SEF). Facto este originador das divergências constantes entre os ficheiros e os relatórios enviados ao Tribunal de Contas até à presente data.

Página II.27 – 2.5.3. Execução dos Créditos Cedidos

- Pela observação do quadro II.19 constante na página II.28, confirmam-se os valores referentes à cobrança efectiva.

- Desconhecendo-se a previsão de cobrança para créditos do Estado, apenas podemos informar que nos períodos que terminaram em Agosto de 2008, Fevereiro e Agosto de 2009, a DGCI recebeu no pagamento do serviço o prémio referente ao *incentive fee* previsto contratualmente (conforme relatórios do cessionário que são públicos), em que a sua aplicação ocorre quando a performance de cobrança excede os 80%.

- Outro facto a ter em atenção é que se encontram praticamente garantidos, pela cobrança efectiva, todos os pagamentos às classes de notas com excepção da Classe T, classe que representa menos de 5% do total da operação, isto é, a cobrança efectiva já assegurou mais de 95% dos fundos necessários para a conclusão da operação.

- Confirmam-se os valores do quadro II.20 da página II.29. não se compreendendo a razão da comparação entre o valor das substituições, declarações em falhas, prescrições e cobrança.

- Como o Tribunal de Contas pode constatar pelos relatórios semestrais de que tem conhecimento, nem todos os créditos violados pertenciam à carteira inicial (a título de exemplo refira-se os quase 252 milhões de euros de créditos violados com ano de instauração 2004 e 2005 em que nenhum pertencia à carteira inicial).

- Sobre a qualidade da carteira de créditos cedidos, observando que o pagamento desta foi efectuado por sensivelmente 15,4% do seu valor nominal, já em 2003 esta qualidade era previsível não parecendo ser agora um facto novo.

- Com o devido respeito, nem sequer nos parece legítimo a comparação entre as prescrições e a cobrança efectiva, pois esta em nosso entender encontra-se enviesada negativamente pelo facto dos créditos cedidos em 2003 dizerem respeito a dívidas instauradas em processos de execução fiscal de anos antigos, uma parte alvo de cobrança coerciva em anos anteriores e com regimes excepcionais de regularização (DL 124/96 e DL 248-A/2002) que por sua vez já haviam delapidado o valor da carteira instaurada em cada ano por valores significativos.

- Sobre a qualidade das dívidas que constituem as receitas por cobrar reportadas na CGE, apenas a sua análise poderá permitir tirar conclusões, não parecendo à priori que a extrapolação possa ser efectuada com rigor.

Página II.30 – 2.5.4. Impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008

- Sobre a afirmação do antepenúltimo parágrafo da página II.30:

"*Como o Tribunal não dispõe de informação sobre o custo dos recursos globais afectos pela DGCI à cobrança coerciva, não lhe é possível formar um juízo sobre a adequação da remuneração pelo serviço prestado ao cessionário.*"

Como é do conhecimento do Tribunal de Contas o serviço de cobrança coerciva é suportado pelos devedores no pagamento das custas do processo de execução fiscal de acordo com a Lei, sendo este montante exactamente igual quer a dívida tenha sido cedida ou não.

Assim, o pagamento do serviço efectuado pelo cessionário é por nós entendido como um pagamento adicional sendo que A + B é maior do que A, para A e B positivos.

À consideração superior,

Os técnicos

(Artur Manuel Marques Pires) (Fernando Carlos Almeida Martins)

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 24426 Saída
Em 2009.11.16 Código
Rúbrica Rúbrica

Classificação:

GABINETE DA SUBDIRECTORA-GERAL DA ÁREA DOS IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO

Ofício n.º: **185 13.11.2009**
Processo:
Entrada Geral:
N.º Identificação Fiscal (NIF):
Sua Ref.ª:
Técnico:
Cód. Assunto:
Origem:

Sr. Director-Geral dos Impostos

Visto.
Comunique-se ao
Tribunal de Contas.
17.11.2009

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Assunto: Procedimento de contraditório ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V Ofício n.º 16811, de 06.11.09, do Tribunal de Contas

Relativamente ao assunto em epígrafe, em resposta inicialmente solicitada até 13 de Novembro, e posteriormente, conforme fax n.º 1263/09, do Tribunal de Contas, o referido prazo de resposta foi alterado para 17.11.2009, cumpre-me informar o seguinte:

No que se refere às matérias no âmbito do **Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI),** em conformidade com o informado pela Informação n.º 2143/09 da DSIMI, conclui-se que não há matéria de facto sobre a qual aquela Direcção de Serviços se deva pronunciar. Assim não há quaisquer comentários, em sede de IMI, a apresentar.

No que respeita ao **Imposto do Selo,** conforme informação do Sr. Director de Serviços da DSIMT, e que se transcreve, apresentam-se os seguintes comentários:

"O Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 aborda as seguintes questões:

1. A evolução da receita;
2. O elevado saldo de liquidações não transitadas para execução fiscal;
3. A quantificação da despesa fiscal em função dos benefícios fiscais concedidos.

Av. Eng. Duarte Pacheco, nº 28 - 19.º Edifício Satélite Lisboa - 1099-013
Email: ipsdg@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351)21 382 05 72
Fax: (+351)21 383 43 52
www.portaldasfinancas.gov.pt

Analisadas as matérias abordadas constata-se o seguinte.

1. **Evolução da receita:**

Comparação entre a receita prevista e a realizada			
OE Corrigido (= OE Inicial)	Execução	Desvio	
		Valor	%
1.830	1.770	-60	-3,3%

Evolução da receita realizada									
2004	2005	2006	2007	2008	Taxa de Crescimento (%)				
					2005/4	2006/5	2007/6	2008/7	Média
1.368,9	1457,6	1632,9	1733,2	1770	6,5	12	6,1	2,1	6,6

Não obstante o Tribunal de Contas nada referir, especificamente, no que respeita às previsões efectuadas e à realização obtida, em sede do Imposto do Selo, refere-se, por pertinente, o seguinte:

a) As previsões foram efectuadas em consonância com as medidas fiscais propostas e com os dados macroeconómicos esperados;

b) Ao invés do que sucede com os impostos sobre o rendimento, os quais tributam as realidades económicas ocorridas no ano anterior, os impostos indirectos tributam as realidades ocorridas no próprio ano, sendo por isso mais sensíveis às variações dos dados macroeconómicos;

c) Não obstante os dados macroeconómicos se terem alterado, nomeadamente no último trimestre, a quebra da receita em relação ao previsto limitou-se a 3% (ao longo do 1º semestre a receita arrecadada situou-se acima do previsto).

2. **Elevado saldo de liquidações não transitadas para execução fiscal (página II21)**

Não obstante o Tribunal de Contas no seu Parecer ter, em função das razões explanadas, considerado justificada a razão de ser do elevado saldo de liquidações - o saldo das liquidações evoluiu de 70,1 milhões de € em 2007, para 229,4 milhões de € em 2008 - em virtude de ser este um dos aspectos mais focados no parecer, informa-se o seguinte:

a) Independentemente da entidade responsável pelos erros praticados na liquidação (contribuintes ou administração fiscal) e não estando os Serviços capazes de, em sede dos sistemas liquidadores, produzir os efeitos das decisões tomadas no âmbito dos processos de revisão (reclamação graciosa/revisão oficiosa), esta Direcção de Serviços optou por, até ao momento em que os mesmos fossem disponibilizados, "bloquear" a emissão de certidões de relaxe;

b) Com este medida pretendeu-se: (1) evita imputar aos contribuintes responsabilidades que em última instância são da DGCI e (2) evitar o aumento de conflitualidade entre a DGCI e os contribuintes;

c) Em Novembro de 2009 foi disponibilizado aos Serviços todo um conjunto de aplicações informáticas susceptíveis de corrigir as liquidações centralmente efectuadas e respeitantes às verbas 1.1 e 1.2 da Tabela Geral do CIS;

d) Antes do fim do ano serão emitidas instruções conducentes à emissão de certidões de relaxe conexas com as liquidações actualmente "bloqueadas";

e) Complementarmente e de forma a evitar-se a emissão de notas de cobrança sem qualquer aproximação à realidade, foi solicitado que a emissão de notas de cobrança com valor de imposto superior a 100.000€ apenas seja feito após analise e concordância desta Direcção de Serviços;

f) Do quadro infra constata-se que foi plenamente justificada a medida tomada, porquanto, com a mesma, se evitou a incorrecta emissão de notas de cobrança no valor de 3,6 mil milhões de euros.

3. A quantificação da despesa fiscal em função dos benefícios fiscais concedidos

No que respeita à quantificação da despesa fiscal dos benefícios concedidos em sede de imposto do Selo e de conformidade com os esclarecimentos já prestados ao Tribunal de Contas, informa-se o seguinte:

a) Como a liquidação e o averbamento da isenção em sede de IS compete aos contribuintes, a DGCI não dispõe de qualquer informação que lhe permita quantificar a respectiva despesa fiscal;

b) Atendendo à heterogeneidade dos actos, factos e documentos sujeitos a IS e à desejável simplificação/desburocratização (Simplex) que deve caracterizar as relações entre os contribuintes e a DGCI, não se perspectiva que se implementem sistemas de comunicação que permitam a sua quantificação;

c) A partir 01.01.2009, face às alterações introduzidas nos sistemas liquidadores da verba 1.1 da Tabela Geral do CIS, a DGCI estará capaz de fornecer uma informação mais completa conexa com esta despesa fiscal."

Face ao exposto, propomos que do conteúdo do presente oficio seja dado conhecimento ao Tribunal de Contas, sendo ainda de remeter o anexo da informação da DSIMT, relativo ao estado/ponto situação das liquidações do IS.

Com os melhores cumprimentos

A Subdirectora-Geral

Maria Angelina Tibúrcio da Silva

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Número Fiscal	Tipo de Liquidação	Número da Liquidação	Valor	Estado
109237897	Primeira	113136	4.042.125,10	
175066248	Primeira	459075	172.251.668,18	
701156511	Primeira	11786	945.373,69	
701170930	Substituição	771835	134.393,28	
702181471	Primeira	707888	537.772.991,38	
702952818	Primeira	115660	115.487,51	
703034375	Primeira	713346	38.961.828,38	
703161326	Primeira	35705	10.610.599,92	
703396765	Primeira	494814	200.928.475,44	
703422502	Primeira	89269	1.002.525,14	
703561634	Primeira	15345	64.459.091,20	
704156440	Primeira	174501	1.733.853.758,86	
704451905	Primeira	327878	475.969,59	
704580918	Primeira	445005	8.659.688,22	
704620839	Substituição	578738	105.315,39	
705482219	Primeira	783838	676.644,23	
705583376	Primeira	649887	53.263.710,30	
705954897	Primeira	601592	232.491.724,13	
706045254	Primeira	689441	208.210.885,64	
706139143	Primeira	762647	677.923,87	
706153049	Primeira	789695	3.200.857,01	
706374592	Primeira	778828	404.344,76	
706460065	Primeira	783322	100.328.262,08	
133446492	Substituição	755878	3.784.300,10	Corrigida
147241774	Substituição	700849	39.633.017,96	Corrigida
149293976	Substituição	755879	3.784.300,10	Corrigida
175733856	Substituição	700848	39.633.017,96	Corrigida
183808517	Substituição	638925	1.119.274,33	Corrigida
198774141	Primeira	569485	792.338,00	Corrigida
214544770	Primeira	787123	144.167,83	Corrigida
220322465	Primeira	720254	412.176,00	Corrigida
245281827	Substituição	700847	39.633.017,96	Corrigida
700664840	Substituição	651522	10.322.068,32	Corrigida
701745703	Primeira	71535	3.217.117,51	Corrigida
702190136	Substituição	582906	4.993.909,62	Corrigida
702228613	Primeira	47791	1.322.213,10	Corrigida
702348600	Substituição	740072	332.487,09	Corrigida
702728608	Primeira	534294	7.717.346,88	Corrigida
703010298	Primeira	41566	1.320.000,00	Corrigida
703499971	Primeira	67454	6.059.450,94	Corrigida
703560450	Substituição	637417	291.147,72	Corrigida
703781502	Primeira	229104	416.914,12	Corrigida
704037262	Primeira	202301	871.521,49	Corrigida
704246481	Primeira	444417	114.908,19	Corrigida
704251400	Substituição	601231	31.247.766,27	Corrigida
704545454	Primeira	399093	11.931.002,20	Corrigida
704881012	Primeira	536896	658.586,39	Corrigida
704891026	Substituição	578859	2.905.924,80	Corrigida
705890333	Primeira	723203	228.216,66	Corrigida

Direcção de Serviços do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais
Av. Eng.º Duarte Pacheco, N.º 28 –3º - 1018 Lisboa Codex Tel. – 213834350 Fax – 213834361

705983366	Primeira	610358	1.478.244,98	Corrigida
706064739	Primeira	769054	197.502,23	Corrigida
700945571	Primeira	452807	131.320,05	Corrigida
704647990	Primeira	518179	131.521,64	Corrigida
705350355	Primeira	748267	109.211,21	Corrigida
138840369	Primeira	773637	31.466.547,50	
125303181	Primeira	786041	125.685,94	
134243315	Primeira	756290	125.489,50	
136827829	Primeira	777392	126.936,50	
136827837	Primeira	777394	126.936,50	
140290524	Primeira	494260	105.052,00	
144296314	Primeira	756286	125.489,50	
181053390	Primeira	783707	142.547,09	
701282487	Primeira	277806	247.717,88	
702545350	Primeira	64284	108.470,65	
702918822	Primeira	101632	24.622.172,14	
703115944	Primeira	65204	100.770,56	
703577158	Primeira	475773	125.542,90	
704694174	Primeira	787488	295.904,17	
705022153	Primeira	522421	114.013,65	
705547183	Primeira	773619	193.682,90	
705816737	Primeira	673013	147.869,18	

Direcção de Serviços do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais
Av. Eng.º Duarte Pacheco, N.º 28 –3º - 1018 Lisboa Codex Tel. – 213834350 Fax – 213834361

DGO
Direcção-Geral do [illegible]amento
MINISTÉRIO DA[illegible]INANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 16810 (DA II)
Data V/Ref. : 6 Nov. 09

N.º Proc. : 21981/2009
Data Emissor : 17 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, e agradecendo a prorrogação do prazo, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Relativamente ao ponto 2.2.1 não compreendemos o alcance da expressão "falta de uniformidade nos registos das alterações orçamentais no SGR", uma vez que todos os créditos especiais ao longo do ano foram registados pela DGO da mesma maneira, ou seja, por valores agregados trimestrais.

A nosso ver, não se deve relacionar directa e unicamente o acréscimo de 290,1 milhões de euros dos *Saldos da gerência anterior*, entre o orçamento inicial e a execução, com a quebra de 103,1 milhões de euros nas *Vendas de bens de investimento*, quanto mais não seja, porque em 2008 os pagamentos de restituições neste capítulo apenas ascenderam a 24,7 milhões de euros (contra 124,7 milhões de euros em 2007).

Chamamos a atenção para as diferenças entre os valores expressos no texto do último parágrafo da página II.5 e os valores constantes dos quadros II.4 e II.5.

Quanto ao ponto 2.3, e tal como referido em anteriores comentários, a intervenção do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) como administrador e/ou contabilizador resulta da assunção de responsabilidades da ex-Direcção-Geral do Tesouro.

Relativamente à transição da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) para o Sistema de Gestão de Receitas (SGR), atendendo ao montante das receitas envolvidas e à sua especificidade, procuraremos, em conjunto com aquela Direcção-Geral, desencadear no decorrer de 2010 o processo de adopção do SGR pela DGTF.

A sugestão do Tribunal de Contas para que cada registo no SGR corresponda um lançamento independente, poderá implicar um aumento significativo do trabalho, situação que deverá ser ponderada devido à crescente falta de recursos com que esta e outras Direcções-Gerais se deparam.

Como anteriormente referido, a DGO tem vindo a corresponder à recomendação do Tribunal de Contas no sentido de assumir a responsabilidade pelas operações excepcionais de contabilização como aconteceu com as operações de encerramento da CGE de 2007. Como já foi referido em anteriores comentários a DGO procurará corresponder à recomendação do Tribunal assumindo a responsabilidade da contabilização das operações extraordinárias.

No entanto, em relação às operações relacionadas com as verbas pagas pela EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, e outras entidades, por contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico, salientamos que não comungamos da ideia do Tribunal de Contas destas terem

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

inquestionavelmente um carácter excepcional "...pelo facto de às mesmas corresponderem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio e longo prazo...". Com efeito, consideramos que a DGO não deve assumir a contabilização de operações que são excepcionais devido aos montantes envolvidos ou ao facto de serem pontuais, mas que não têm excepcionalidade em termos de operação contabilística. Assim, parece-nos que a DGO poderá assumir a contabilização das operações contabilísticas excepcionais (como são as operações de encerramento e outras relacionadas), mas não a contabilização de operações excepcionais, pois dessa forma caber-nos-ia a contabilização de boa parte das receitas de capital, dado terem a natureza de receitas cobradas ocasionalmente.

Tal como já foi referido anteriormente, quanto à operação de compensação das de encerramento respeitante aos excessos do multi-imposto, efectuada no SGR da DGO, partilhamos que a data-valor a considerar devia ter sido a de 1 de Janeiro de 2008 e não da data do movimento (14 de Maio de 2008), que coincidiu com o encerramento definitivo da CGE/2007, pelo que de futuro vamos procurar que respeitando esta e outras operações idênticas seja considerada, sempre que possível, a data-valor da entrada dos fundos na tesouraria do Estado, do início do ano económico ou outra mais adequada, consoante a natureza da operação.

As operações contabilísticas excepcionais para compensação de operações de encerramento da CGE de 2007 foram incorrectamente registadas como cobrança por pagamento voluntário, quando deveriam ter sido registadas como cobrança escritural. Atendendo a que os passivos financeiros já estão a ser apurados e contabilizados mensalmente, foram feitos estornos respeitantes às entradas nos três primeiros meses de 2009 e na de Abril e seguintes já foi utilizada a figura de cobrança escritural.

Por sua vez, no ponto 2.4 o Tribunal de Contas refere que relativamente aos reembolsos e restituições, só os valores pagos podem ser comparados de forma rigorosa "...uma vez que os valores emitidos e os valores cancelados constantes do relatório da CGE se encontram expressos em milhares de euros, enquanto os do SGR são expressos até ao cêntimo.". A DGO não considera nem útil nem apropriado publicar o Mapa I no relatório da CGE utilizando valores até ao cêntimo. Já os sistemas informáticos contabilísticos devem registar os valores na sua divisão mínima. Acresce que o Tribunal de Contas tem acesso aos registos informáticos pelo que os pode comparar e analisar utilizando, se o entender, os cêntimos. Assim, não percebemos o alcance da referida nota de pé-de-página.

Quanto ao ponto dos benefícios fiscais (5.2), e tendo sido adoptado o classificador dos benefícios fiscais, o qual poderá ser objecto de melhorias, entende a DGO que no relatório da CGE só devem figurar as despesas fiscais da administração central. Neste âmbito, e na sequência da nota n.º P8865/2009 da DGO, este entendimento mereceu também a concordância do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 10 de Junho de 2009 (conforme documentação anexa). Assim, na CGE não deve ser incluída despesa fiscal afecta ao orçamento das Regiões Autónomas. A DGO esclarecerá esta questão com a DGCI.

Com os melhores cumprimentos, e estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

Anexos: Despachos dos SEAF e SEAO exarados sobre a da nota n.º P8865/2009 da DGO.

DGTC 20 11'09 20106

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

GABINETE DE CONSULTADORIA ORÇAMENTAL

NOTA JURÍDICA N.º P8865/2009 SCOR 29 Abr. 09

ASSUNTO: Despesa fiscal da Madeira na CGE de 2008

1. É suscitada a questão de saber se as receitas tributárias cessantes, relativas aos benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira, devem ser contabilizadas nos mapas que integram a Conta Geral do Estado (CGE) ou apenas nos mapas da Conta própria da respectiva região autónoma.

2. A CGE é um "espelho" do Orçamento do Estado (OE) e, como tal, os seus mapas devem abranger apenas o universo da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos da Administração central e segurança social) (*artigos 105º, nº 1, e 107º da Constituição, 2º, 5º, nº1, e 75º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado*).

3. Os orçamentos e contas das regiões autónomas são independentes do OE e da CGE (*artigos 2º, nº 5, e 5º, nº 2 da Lei de Enquadramento*) e essa é a forma de reflectir, em matéria de finanças públicas, a autonomia político-administrativa de que elas são constitucionalmente dotadas (*artigos 225º e seguintes da Constituição*).

Portanto, as receitas e despesas próprias das regiões, que correspondam à sua "independência orçamental", não devem constar dos mapas que integram, quer o OE, quer a CGE. Elas devem ser inscritas apenas nos mapas que integram o Orçamento e a Conta de cada região, porque, de outro modo, estar-se-ia a violar os parâmetros jurídico-financeiros que caracterizam a respectiva autonomia.

Pelo contrário, se não se tratar de receitas e despesas próprias, elas terão obviamente de constar dos mapas do OE e da CGE, sob pena de, não sendo objecto de inscrição nos dois documentos, se estar a violar o princípio da universalidade orçamental.

4. Assim sendo, resta saber em que categoria se integram as receitas tributárias cessantes relativas aos benefícios fiscais da Zona Franca da Madeira.

5. De acordo com a *alínea j) do nº 1 do artigo 227º da Constituição*, as regiões autónomas dispõem, nos termos dos estatutos e da lei de finanças regionais, do poder de dispor das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, segundo o princípio da solidariedade nacional.

6. Esse "poder fiscal" é densificado na *Lei Orgânica nº 1/2007, de 19 de Fevereiro (Lei de Finanças das Regiões Autónomas)*.

O seu *artigo 15º* estabelece, no *nº 1*, que "de harmonia com o disposto na Constituição e nos respectivos Estatutos Político-Administrativos, as Regiões Autónomas têm direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes, nos termos dos artigos seguintes, bem como a outras receitas que lhes sejam atribuídas por lei.

Prevê-se, no *nº 4 do mesmo artigo*, que, "para efeitos do cálculo das receitas fiscais devidas às Regiões, estas não têm direito à atribuição de receitas fiscais que não sejam cobradas por virtude de benefícios aplicáveis no seu território".

Os *artigos 16º e seguintes* contêm o elenco das receitas fiscais próprias de cada região.

E os *artigos 45º e seguintes* estabelecem os princípios que regulam o poder tributário próprio de cada região e a compatibilização ou adaptação com o sistema fiscal nacional.

De entre estas normas, devem salientar-se as do *artigo nº 49º*, que prevê, no *nº 6*, que o regime jurídico do Centro Internacional de Negócios da Madeira e da Zona Franca de Santa Maria se regula pelo disposto no Estatuto dos Benefícios Fiscais e legislação complementar.

7. Na sequência do disposto no *nº 6 do artigo 49º* da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, o *Decreto-Lei nº 108/2008, de 26 de Junho (Estatuto dos Benefícios Fiscais)* contém, nos *artigos 33º e seguintes*, o estatuto dos benefícios fiscais aplicáveis à Zona Franca da Madeira.

Neles se estabelecem as condições em que as entidades estabelecidas na Zona Franca podem beneficiar de isenção total ou parcial de IRS, IRC e Imposto do selo.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

8. Não é, porém, nesta parte do Estatuto dos Benefícios Fiscais, referente especificamente aos benefícios da Zona Franca, que o legislador diz alguma coisa sobre a natureza jurídico-financeira das receitas fiscais cessantes por virtude desses benefícios.

9. É na parte geral do Estatuto (*artigo 2º*) que o legislador estabelece o conceito de benefícios fiscais, como medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem (*nº 1*).

E que se diz que eles são considerados despesas fiscais, as quais podem ser previstas no Orçamento do Estado ou em documento anexo e, sendo caso disso, nos orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais (*nº 3*).

10. Ora, quando será o caso de as inerentes despesas serem previstas na Conta regional e não na CGE ?

11. Compaginando todas as normas indicadas, pode concluir-se que os benefícios fiscais atribuídos na Zona Franca podem ser de dois tipos: benefícios correspondente a impostos especificamente criados na Região da Madeira e vigentes apenas no seu âmbito.

E benefícios aplicáveis ao IRS, IRC ou ao Imposto do selo liquidado na Zona Franca, quer sejam criados pela República, quer sejam especificamente criados pela Região.

12. No 1º caso, não se suscita qualquer dúvida: as despesas fiscais (receitas tributárias cessantes) são inerentes a benefícios relativos a impostos meramente regionais.

Sendo estas receitas próprias (exclusivas) da Região devem constar apenas do Orçamento e das contas regionais, de acordo com os critérios referidos no *nº 3 desta Nota Jurídica*.

Nesta hipótese, nem sequer chegam a incidir sobre impostos de âmbito nacional e, portanto, para os efeitos do *nº 4 do artigo 15º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas*, nem sequer correspondem a receitas fiscais que devam ser entregues pelo Estado à Região.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

13. É no 2º caso que se poderá suscitar alguma dúvida.

Mas, apesar de se tratar de despesas fiscais (receitas tributárias cessantes) inerentes a benefícios relativos a impostos de âmbito nacional (IRS, IRC e Imposto do selo), correspondem, para os efeitos do *nº 4 do artigo 15º da Lei de Finanças das Regiões Autónomas*, à perda de receitas fiscais que deviam ser entregues pelo Estado à Região

14. São assim, para este efeito, despesas fiscais próprias.

Nessa medida, devem ser inscritas nos mapas da Conta regional e não nos mapas da CGE, de acordo com os critérios referidos no *nº 3 desta Nota Jurídica*.

À consideração superior.

Direcção-Geral do Orçamento,

O Jurista

Jorge Silva e Sousa

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

003258 | 09
15/6/2009

DGO

Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DGO	X	INS. INT	
ADSE		OGA	
IGF		DGTEP	
DPP			

SEAF
DESPACHO Nº 705/2009-XVII

Processo: P8865/2009 - Relevação da despesa fiscal afecta à Região Autónoma da Madeira na CGE/2008

Cumpra
15.6.09

Despacho SEO:

À consideração do Senhor SEAF.

12/5/09

Por determinação de Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais à SEAO

Em 15/6/2009

Emanuel Santos
Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento

Ref.) A Chefe do Gabinete

(Clotilde Celorico Palma)

Despacho DGO/Pareceres:

Maria João [illegible]
Adjunta

Concordo com o presente parecer. Solicita-se ao Sr. SEAO, que em caso de concordância, submeta o presente parecer à apreciação do Sr. SEAF no sentido de definir uma posição comum do Ministério sobre a questão, de forma ao Relatório da CGE/2008 reflectir esse entendimento. À consideração do Sr. SEAO.

29-04-2009 O Director Geral,

Luis Morais Sarmento

Luis Filipe Bruno da Costa de Morais Sarmento
2009.04.29 18:00:55 +01'00'

Documentos anexos:

2009/33312 - P8865_2009.docx

09-05-13 12510

E.1.2.1-170

002278 | 09
30/4/2009
30/4/09

DGO		INS. INT	
ADSE		OGA	
IGF		DGTEP	
DPP			

EE

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149-004 Lisboa(Portugal)
Tel: 218846300/02/03
Fax: 218824962
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

19.NOV09 02586

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 16431	28-10-2009	Ent. 8918/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Movimento da Dívida Pública", "Operações de Gestão da Dívida" e "Aplicação do Produto de Empréstimos"

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar, que não tem observações adicionais aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas, pelos serviços do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

/CD

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 Lisboa
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGTC 20-11-09-E0085

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício n.º 2009/14933
Lisboa, 9 de Novembro de 2009

v/refª: ofº 16428 de
28/10/2009

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Movimento da Dívida Pública" e "Aplicação do Produto de Empréstimos"

No seguimento do n/ofício n.º 2009/14556 (cópia em anexo), de 2 de Novembro p.p. informamos que não nos merece qualquer reparo o anteprojecto de Parecer referido em epígrafe, remetido por V. Exa. através do ofício acima referenciado.

Com os melhores cumprimentos,

Alberto Soares
Presidente do Conselho Directivo

DGTC 10 11'09 19461

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 16438 (PCGE/2008)
Data V/Ref. : 28 Out. 09

N.º Proc. : 21372/2009
Data Emissor : 11 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao Endividamento dos serviços e fundos autónomos", "Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento" e "Aplicação do produto de empréstimos".

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Relativamente às divergências apuradas pelo Tribunal de Contas no apuramento da dívida dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), a informação que chega à DGO é a que consta do SIGO, sendo o seu reporte da responsabilidade dos serviços.

Quanto ao produto de empréstimos e sua aplicação na receita, tomamos nota da observação quanto à classificação do produto da emissão de CEDIC no artigo "Estado", pelo que tomaremos as providências necessárias no sentido de estornar os movimentos já contabilizados em 2009 para os artigos "Serviços e Fundos Autónomos (SFA)" e "Sociedades e quase sociedades não financeiras", de acordo com a discriminação que solicitaremos ao IGCP relativamente aos títulos tomados por SFA's e entidades públicas empresariais (EPE).

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 13 11'09 19694

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício n.º 2009/14556
Lisboa, 2 de Novembro de 2009

v/refª: ofº 16428 de
28/10/2009

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo às "Operações de Gestão da Dívida"

Não nos merece qualquer reparo o anteprojecto de Parecer referido em epígrafe, remetido por V. Exa. através do ofício acima referenciado.

Com os melhores cumprimentos,

Alberto Soares
Presidente do Conselho Directivo

DGTC 02 11'09 19011

+00351218846658

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

06.NOV09 02498

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 16086	23-09-2009	Ent. 8508/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo às "amortizações e encargos correntes da dívida

Exmº Senhor,

Encarrega-me o Senhor Ministro de Estado e das Finanças de, no que respeita ao Anteprojecto de parecer supra identificado, informar que se subscreve a resposta que, sobre o mesmo assunto, foi enviada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

No que, em especial, respeita às conclusões relativas ao Quadro VI.3 – Variação do stock dos CA incluído do ponto 6.7.2. do referido Relatório, sublinha-se que a série C de certificados de aforro, criada em Janeiro de 2008, tem cumprido os objectivos que presidiram à sua criação, ou seja, a oferta de um novo produto de poupança com uma remuneração global razoável face aos níveis das taxas de juro em vigor e às rendibilidades dos produtos alternativos com o mesmo perfil de risco.

Salienta-se que as alterações ocorridas permitiram alinhar a remuneração deste instrumento de financiamento com a de outros instrumentos de financiamento de que a República dispõe, sem prejuízo de, atendendo aos seus destinatários, apresentar para a República um custo de financiamento superior em cerca de 40 pb (Outubro/09) aos Bilhetes do Tesouro a 3 meses instrumento com o qual os Certificados de Aforro apresentam maior comparabilidade.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

Cc: Gab. SEAO
Gab. SETF

Susana Rodrigues
Adjunta do Gabinete do
Ministro de Estado e das Finanças

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGTC 09 11'09 19383

351 218824962

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage. 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 16088 (PCGE/2008)
Data V/Ref. : 23 Out. 09

N.º Proc. : 21157/2009
Data Emissor : 5 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo às "Amortizações e Encargos da Dívida Pública".

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Quanto à questão da data da reposição abatida nos pagamentos, referida no início do anteprojecto, a DGO entendeu relevar o incumprimento do prazo estabelecido por parte do IGCP, conforme consta do ponto 5. da Informação n.º 5/DSCO de 20 de Fevereiro de 2009, que se anexa, não implicando este facto a realização de qualquer diligência contabilística.

Quanto à falta de especificação das classificações económica da despesa das amortizações e encargos com a dívida pública, salienta-se que esta recomendação foi acolhida em 2009, tendo sido inscritas dotações específicas, por sector institucional e maturidade dos títulos, no Orçamento do Estado. Quanto à CGE de 2008, apesar dessa especificação não ter sido efectuada nos Mapas, a mesma consta, de acordo com a informação disponibilizada pelo IGCP, do quadro 90 do relatório da CGE.

Com os melhores cumprimentos, e estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

Anexo: Informação n.º 5/DSCO de 20 de Fevereiro de 2009

DGTC 06 11'09 19331

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

DGO

Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Processo: P4640/2009 - 04 - MFAP - Varios - Periodo comp receita

Despacho SEO:

Despacho DGO/Pareceres:

Concordo com o proposto no ponto 5. da informação.
20-02-2009 O Director Geral, por Competência Própria
Luis Morais Sarmento

Documentos anexos:

2009/15391 - 04 - MFAP - Varios - Periodo comp receita.doc
2009/15391 - per.comp.rec.pdf

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149-004 Lisboa(Portugal)
Tel: 218846300/02/03
Fax: 218824962
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

351 218824962

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DA CONTA

INFORMAÇÃO Nº 5/DSCO

Nossa referência
N.º 100.15-2009/15391
P4640/2009

Data
20/02/2009

ASSUNTO: **Execução orçamental de 2008. Reposições abatidas nos pagamentos. IGCP.**

1 – A Circular Série A n.º 1338, de 01/04/2008, que estabelece as instruções complementares ao Decreto-Lei de execução orçamental de 2008, fixa no item "III – Prazos relevantes para a execução orçamental", o dia 12 de Janeiro de 2009 para a reposição de verbas provenientes, directa ou indirectamente, do Orçamento do Estado e não utilizadas.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 63 00 / 21 884 63 54 Internet: http://www.dgo.pt
Fax: 21 884 64 91 Email: dgo@dgo.pt

2 – O Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), no respeitante às verbas requisitadas do Cap.º 07 – Divisão 01 - Encargos da Dívida Pública, promoveu por movimento escritural a reposição dos seguintes montantes, com data-movimento de 19/01/2009, mencionando-se, igualmente, as classificações económicas da despesa que lhes estão subjacentes:

- juros da dívida pública ..... 123 482 783,66 euros
- amortizações ..... 942 876 339,02 euros
- outros encargos ..... 2 120 442,32 euros

3 – Argumentou o IGCP para justificar o não cumprimento do prazo, com as especificidades próprias inerentes ao apuramento dos valores em causa. Eventualmente, será de rever, para o futuro, o prazo fixado na Circular.

4 – Da análise ao exposto, o signatário é da seguinte opinião:

- quaisquer fundos que tenham sido requisitados em execução do Orçamento e que não tenham sido aplicados em despesa, devem sempre ser devolvidos à execução do ano em que ocorreu a requisição.Só assim, pode haver rigor na execução orçamental da despesa. A não ser, há uma sobreavaliação no ano em que ocorreu a requisição e uma sobreavaliação da receita , no mesmo montante, no ano ou anos seguintes. No limite, pode ser uma forma habilidosa de passar receita de um para outro ou outros anos.

- a forma correcta e única de fazer repercutir fundos não aplicados na execução orçamental do ano em que foram requesitados, é pelo recurso à figura de reposição abatida aos pagamentos. Assim sendo, o IGCP tomou a iniciativa acertada e contabilizou esses fundos no seu Sistema de Gestão de Receitas (SGR), com data-valor de 31 de Dezembro de 2008, só que não cumpriu o prazo estabelecido na Circular a que se fez referência.Saliento, que sendo a data-movimento de 19/01/2009, o reporte ao último dia de 2008, é possível, porque os fundos estavam na tesouraria do Estado a esta data.

- a outra solução alternativa, com o mesmo resultado, seria o IGCP, também não cumprindo o prazo estabelecido na Circular n.º 1338, contabilizar os fundos não aplicados com data-valor de 2009 em reposições não abatidas aos pagamentos e pedir a antecipação da guia para 31/12/2008, passando esta a abatida, o que seria possível com fundamento na Circular série A, n.º 1341, de 21/04/2008 que estabeleçe as instruções para a contabilização das reposições, mediante despacho de autorização do Director-Geral do Orçamento.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 63 00 / 21 884 63 24 Internet: http://www.dgo.pt
Fax: 21 884 64 91 Email: dgo@dgo.pt

S. R.

5 – Em face do exposto,julgo ser de relevar o incumprimento do prazo estabelecido, e a que se fez referência, por parte do IGCP e que se arquive o processo. Do ponto de vista contabilístico não há mais quaisquer diligências/movimentos a efectuar pelas entidades intervenientes (DSConta, IGCP e 3ª Delegação). Que a todas, seja dado conhecimento do despacho que a presente informação merecer.

À consideração superior

O DIRECTOR

(João Nunes Rodrigues)

Rua da Alfândega, 5 - 3º
1194 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 63 00 / 21 884 63 24 Internet: http://www.dgp.pt
Fax: 21 884 64 91 Email: dgp@dgp.pt

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 2009/14639/SOC
Lisboa, 4 de Novembro de 2009

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo a "Amortizações e encargos da Dívida Pública.

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 16087, de 23 de Outubro do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte:

Ponto 6.7.1

No âmbito da elaboração do Orçamento do Estado para 2009, foi efectuado o desdobramento dos Juros da Dívida Pública e dos Passivos Financeiros, de acordo com o esquema de classificação económica das despesas públicas, indo assim de encontro às recomendações do Tribunal de Contas.

Ponto 6.7.2

A dedução dos juros de aplicações financeiras é efectuada de acordo com o definido na alínea c) do nº 3 do artigo 116º da LOE/2008.

No entanto, o IGCP procede à contabilização individualizada de todos os fluxos financeiros gerados pela gestão da dívida pública, estando por conseguinte assegurada a transparência das operações.

Ponto 6.7.3.2.2.

Relativamente à proposta de alteração da periodicidade de envio de extractos aos Aforristas, refira-se que o IGCP tem vindo a incrementar a adesão ao extracto como forma de melhorar a qualidade da informação disponibilizada sobre as carteiras detidas pelos seus titulares. Tal disponibilização representa ainda um factor acrescido de controlo das operações e movimentos efectuados pelos próprios. Na realidade, em 31 de Dezembro de

2001, 29,2% dos Aforristas recebiam extracto, tendo tal percentagem passado para 88,9% em 30 de Setembro passado.

A periodicidade trimestral dos extractos parece-nos ser uma boa prática, tendo em atenção o facto dos Certificados de Aforro capitalizarem de 3 em 3 meses.

Quanto à adesão ao extracto electrónico sublinha-se que tem sido estratégia do IGCP o incremento do AforroNet junto dos Aforristas, serviço acessível desde Junho de 2007, e que tem vindo a alargar-se de uma forma moderada, estando registados mais de 22.300 utilizadores, dos quais 22.150 (em 30 de Setembro passado) optaram por deixar de receber extracto físico, acedendo ao extracto electrónico. O IGCP tem vindo a divulgar ao longo deste tempo o AforroNet, seja através de mensagens nos extractos físicos, seja em folhetos que acompanham estes mesmos extractos e sempre nelas é potenciada a adesão ao extracto electrónico. Nesta perspectiva, o IGCP tem programado, para o fim do corrente ano, uma nova insistência junto dos seus Aforristas através de uma nova mensagem nos extractos.

Com os melhores cumprimentos,

Alberto Soares
Presidente do Conselho Directivo

DGTC 04 11'09 19190

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Ao DAI
29.10.09

29.OUT09 02432

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 14930	08-10-2009	Ent. 8429/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo à "Dívida Garantida"

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de transmitir que este Gabinete nada tem a acrescentar ao conteúdo da resposta já enviada a esse Tribunal pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SETF

DGTC 30 10'09 18894

/CD

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Ofício nº 13 755 de 29.10.09

Exma. Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditora Coordenadora
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício 14929
Data: 8 de Outubro de 2009

N/Ref. GAC/2009
Data:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo à "Dívida Garantida".

Exma. Senhora,

Na sequência do envio do anteprojecto parcial de Parecer do Tribunal de Contas (TC) sobre a Conta Geral do Estado de 2008, na parte relativa à "Dívida Garantida", e para efeito do cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, informa-se V. Exa. do seguinte:

6.8.1.1. <u>Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 112/97</u>

O TC refere a não publicação dos despachos de autorização da garantia pessoal do Estado ao IHRU, Metro do Porto e REFER. Sobre esta matéria informa-se que já foi promovida a publicação dos mesmos, aguardando-se apenas a sua efectivação pela Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Referem igualmente que, no âmbito da instrução do pedido de concessão da garantia do Estado por parte da AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA, à DGTF não foi enviado parecer da tutela nos termos da Lei n.º 112/97. No caso em apreço foi remetido, a esta Direcção-Geral, o despacho do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, exarado na carta da AdP que solicitava a concessão da garantia (remetendo toda a documentação relativa à operação): "Concordo com a concessão da garantia do Estado. Remeta-se à consideração do Senhor MEF.", tendo a DGTF assumido que o referido despacho do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, ao incorporar a informação que lhe serviu de base, consubstanciava o próprio parecer da tutela sectorial, nos termos legais em vigor.

6.8.1.1.1. – Banco Privado Português, SA (BPP)

No que se refere à garantia pessoal do Estado prestada ao BPP, refere o TC que em relação à verificação requisito da alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a manutenção em funcionamento do BPP é um objectivo "algo genérico"

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

e a elaboração de um estudo de viabilização do mesmo é um "argumento infeliz e contraditório".

Para além de discordarmos da utilização deste tipo de adjectivação, que atribuímos a apreciações pessoais do auditor, no parecer à Conta Geral do Estado, discordamos igualmente da apreciação que a mesma pretende transmitir.

Efectivamente, a manutenção em funcionamento do BPP é um objectivo concreto e, à data, de relevância para a estabilidade do sistema financeiro nacional, desenrolando-se os procedimentos relativos à elaboração do plano de recuperação e saneamento do mesmo nos termos estabelecidos nos artigos 141.º e 142.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF). Com efeito, tratando-se de uma instituição de crédito, a apresentação de um plano de recuperação e saneamento rege-se pelo disposto no referido Regime Geral, que prevê especificamente que "..., *o Banco de Portugal poderá exigir da instituição em causa que elabore um plano de recuperação e saneamento, a submeter à aprovação do Banco no prazo por este fixado.*"

Refere ainda o TC, que deve considerar-se não verificado o requisito da alínea c) da mesma norma, conclusão com a qual não podemos concordar pelos motivos que passamos a expor:

A alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 112/97, estabelece como condição para autorização da garantia que o beneficiário da mesma apresente características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir.

Deve, no entanto, atentar-se igualmente no disposto no n.º 3 do artigo 9.º da referida Lei, que prevê a possibilidade de ser autorizada a concessão de garantia pessoal do Estado com vista ao mero reforço da tesouraria da entidade beneficiária ou ao financiamento dos seus gastos correntes, quando esteja em causa a manutenção da exploração da entidade beneficiária, enquanto se proceda ao estudo e concretização de acções de viabilização. Como referido *supra*, o BPP encontrava-se ao abrigo do regime de saneamento previsto no RGICSF, nos termos do qual o banco se encontrava a elaborar o respectivo plano de recuperação e saneamento.

Ademais, considerou a DGTF que:

i) a prestação de contragarantias, cujo valor contabilístico, de acordo com o Parecer do Banco de Portugal (BdP), que precedeu a concessão da garantia, era superior ao montante do financiamento ; o facto de o BdP ter sido designado e ter aceite desempenhar as funções de gestor destas mesmas contragarantias e, nessa medida, assumido a responsabilidade de controlar e promover o cumprimento do ratio *Loan-to-Value* convencionado no contrato;

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

ii) o facto de o BdP ter determinando, em conformidade com o disposto no RGICSF, a elaboração do plano de recuperação e saneamento e procedido à nomeação de administradores para a mesma aos quais foi, paralelamente, por despacho n.º 1047/08-SETF, de 1 de Dezembro, atribuída igualmente a responsabilidade de velar pelo cumprimento da finalidade subjacente à concessão da garantia pessoal do Estado;

iii) a apresentação das medidas que se previa serem adoptadas ao nível do saneamento, designadamente a apresentação de propostas comerciais aos clientes tendo em vista promover a prorrogação das aplicações que reduzissem os pedidos de transferência de fundos, a entrega de títulos sob a sua gestão em condições vantajosas, a venda gradual de activos financeiros, bem como a previsão de um aumento de capital social a ser deliberado na Assembleia Geral, marcada para o dia 19 de Dezembro;

constituíram factores determinantes para considerar verificado este requisito, ou seja que a Instituição estava em condições de fazer face às responsabilidades assumidas, o que aliás também é atestado pelo Parecer do BdP.

A propósito das considerações tecidas pelo TC acerca do valor das contragarantias, importa salientar que o BdP, no âmbito da sua actividade de gestor das mesmas, efectua mensalmente a valorização dos Activos dados em contragarantia, concluindo-se da mesma que o respectivo valor actual, tal como aferido pelo BdP continua a exceder o montante do empréstimo garantido pelo Estado, cumprindo igualmente o requisito do rácio *Loan-to-Value* se situar abaixo dos 80% conforme consta da cláusula 7.ª n.º 7.1 do Contrato de Penhor.

Não se compreende, pois, que esse Tribunal sustente a não verificação do requisito previsto na norma invocada, designadamente com o facto de, mais de três meses passados sobre a data de contracção do empréstimo, continuar presente na opinião pública, na comunicação social e nas declarações dos responsáveis a questão de uma eventual insolvência, factores que, a par das opiniões pessoais do auditor já anteriormente referidas, obviamente não deverão influenciar o teor do Relatório e julgamos não serem merecedoras de constar do documento final.

6.8.1.4. Garantias prestadas ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008

O Tribunal de Contas questiona a DGTF sobre a evolução da análise dos objectivos de gestão, fixados pela Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), para o Banco Português de Negócios, SA (BPN) com vista à sua aprovação. Segundo este Tribunal, "...o prazo relativamente curto fixado pelo legislador (60 dias) para apresentação daqueles objectivos ao Governo, pareceria dever corresponder, por parte do Executivo, uma decisão igualmente rápida sobre a questão. Acerca deste assunto, questiona-se a DGTF sobre a evolução da situação."

Relativamente à questão que nos foi colocada, cabe referir que não se encontra, ainda, concedida a aprovação dos objectivos de gestão, em virtude do necessário aprofundamento dos trabalhos de levantamento e diagnóstico dos problemas da instituição. Neste âmbito,

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

importa informar que, por despacho n.º 536/09-SETF, de 12 de Junho, foi solicitada a clarificação pelo BPN de um conjunto de questões, tendo em vista optimizar a solução que viesse a ser definida para o futuro da Instituição de Crédito, e que não poderá deixar de ter reflexos nos objectivos de gestão.

Ainda segundo o Tribunal de Contas, relativamente ao processo de concessão de garantia do Estado ao BPN, a existência de dois despachos de autorização, referindo-se o primeiro ao montante de € 815 milhões e o segundo ao remanescente de € 1.185 milhões, ficou a dever-se ao facto de não existir *plafond* disponível para o montante total do programa ser autorizado ao abrigo da LOE para 2008.

Referem também que a declaração de garantia foi emitida pela DGTF em 02/03/09, no montante de € 2.000 milhões, devendo assim considerar-se, ao contrário do que foi entendimento da DGTF, que a garantia em causa foi concedida apenas em 2009, integrando apenas nesse ano as responsabilidades assumidas do Estado.

Sobre esta questão sublinha-se que o n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 62-A/2008, estipula que *"As operações de crédito ou de assistência de liquidez que sejam realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, S.A., a favor do BPN no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, até à data da aprovação dos objectivos de gestão previstos no n.º 7, beneficiam de garantia pessoal do Estado por força da presente lei."* e o nº 10 do mesmo artigo refere que *"O disposto no número anterior não prejudica a observância do limite máximo legalmente estabelecido para a prestação de garantias pessoais do Estado, cabendo ao ministro responsável pela área das finanças assegurar o respectivo cumprimento."*

Assim, uma vez que as operações de financiamento gozam de garantia do Estado por força do disposto na Lei acima referida, considerando-se nessa medida uma garantia *ope legis*, a concessão da garantia fica apenas dependente da confirmação do Ministro de que os citados objectivos de gestão não foram aprovados e de que existe *plafond* disponível na LOE. Neste sentido, perante a notificação das operações de assistência de liquidez efectuadas pela CGD - enquanto entidade à qual foi atribuída por lei a gestão do BPN - e respectivos pedidos de emissão das garantias, e na medida em que se encontravam cumpridas as duas condicionantes acima referidas, foram emitidos pelo Secretário de Estado os respectivos Despachos de confirmação das condições legais indispensáveis à emissão da garantia, que implicaram a assunção de responsabilidades pelo Estado por garantias prestadas, em 31 de Dezembro de 2008, de € 815 milhões, e, em 21 de Janeiro de 2009, de €1.185 milhões.

Em síntese, o facto de a Declaração de Garantia ter apenas sido emitida em 02/03/09, pelo montante total do Programa de Emissões de Papel Comercial, até € 2.000.000.000, não releva para efeitos da afectação ao limite orçamental anual para a prestação de garantias pessoais do Estado, uma vez que o facto determinante para o efeito é a autorização do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, consubstanciada no reconhecimento da verificação dos pressupostos legais no caso das operações de crédito e de assistência de liquidez realizadas pela CGD ao BPN, a qual foi efectuada através dos despachos de 31 de Dezembro de 2008 e de 21 de Janeiro de 2009. Com efeito, a Declaração de Garantia foi outorgada pelo Director-Geral do Tesouro e Finanças atentos os referidos despachos, que procederam expressamente à confirmação do cabimento orçamental das referidas garantias.

Em rigor, a Declaração de Garantia em causa não é uma condição legalmente exigível no caso das garantias concedidas ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, uma vez que as operações de financiamento que cumpram os requisitos legais aí previstos gozam de garantia *ope legis*, sendo apenas enquadráveis na Lei n.º 112/97, para efeitos do

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

cumprimento do limite orçamental. No caso em apreço, foi considerada conveniente a emissão de Declaração de Garantia, atendendo à acrescida transparência que tal procedimento confere ao processo.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 6[illegible] Fax: 21 884 [illegible] [illegible]@dgtf.pt

PCT 30-10-09-18907

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

14785 20 NOV'09

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1079–045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º 16945
Data: 10 de Novembro de 2009

N/Ref. DSAF/DGE
Data:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo às "Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento".

Em resposta ao ofício de V. Ex.ª e no que diz respeito à questão suscitada a esta Direcção-Geral relativamente à "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE", cumpre-me informar que a mesma foi aprovada na vigência do OE/2008, pelo que o incremento do Plafond consagrado na Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, visava abarcar novos apoios à exportação, nomeadamente os que decorrem da "Facilidade OCDE II".

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

Carlos Durães da Conceição

TC/MS

DGTC 25 11'09 20286

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua do Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

CONSELHO DE GARANTIAS FINANCEIRAS
À EXPORTAÇÃO E AO INVESTIMENTO

Ex.ma Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditora Coordenadora
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

ASSUNTO: "Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo às "Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação e ao investimento".

Na sequência do ofício de V. Ex.ª n.º 16945, de 10 de Novembro de 2009, sobre o Anteprojecto acima referido, informo que este Conselho subscreve a resposta dada sobre o mesmo pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças, através do ofício nº 14 785, de 20 de Novembro de 2009.

Com os melhores cumprimentos

Lisboa, 2 de Dezembro de 2009

A Presidente

Graça Montalvão

DGTC 03 12'09 20720

Rua da Alfândega, 5 - 1º - 1149-008 LISBOA Tel.: 21 8846000 Fax: 21 884 6200 Email: [illegible]

CAPÍTULO VII

Património do Estado

+00351218846658

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

25. NOV 09 02638

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17372	13-11-2009	Ent. 8919/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Património Financeiro – Considerações gerais"

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem quaisquer observações a acrescentar aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pela Direcção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

Susana Rodrigues
Adjunta do Gabinete do
Ministro de Estado e das Finanças

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17370
Data V/Ref. : 13 Nov. 09

N.º Proc. : 22449/2009
Data Emissor : 30 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Património Financeiro – Considerações gerais".

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Quanto ao ponto 7.1, a inclusão na CGE de balanços e demonstrações dos resultados, embora estejam a ser dados passos para que se concretize, parece-nos que só será possível quando a globalidade dos serviços, e nomeadamente os serviços integrados, tiverem implementado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Quanto ao ponto 7.1.2, referimos que a DGO tem procurado introduzir melhorias quanto ao reporte desta informação na CGE. Com efeito, o próprio desenho do Anexo V a circular contendo as instruções complementares ao Decreto-Lei de execução orçamental para 2009 (circular n.º 1351, série A, de 14 de Maio de 2009), e no sentido da clarificação do âmbito de cada uma das situações espelhadas nos mapas 4 a 8, passou a incluir a explicitação do que se compreende por cada uma delas, uma vez que a Lei de Enquadramento Orçamental não o fez.

A DGO compila os valores remetidos pelos canais estabelecidos e aceita-os como verdadeiros. Assim, atendendo a que mapas em causa da CGE se baseiam em informação de reporte inserida pelos serviços e organismos poderão ter ocorrido omissões, pela informação não ter sido, no todo ou em parte, enviada pelos serviços à DGO, nos momentos e pelos canais estabelecidos.

Com os melhores cumprimentos, e estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 03 12'09 20786

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Ofício n.º 14906 de 25.11.09

Exma. Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício 17371
Data: 13 de Novembro de 2009

N/Ref. **GAC/2009**
Data:

Assunto: **"Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao Património Financeiro – Considerações Gerais"**

Exma. Senhora,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, informa-se que o teor do mesmo não nos suscita qualquer comentário.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição

DGTC 27 11'09 20457

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

TURISMO DE PORTUGAL

Fax

Para: Exmo. Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas	De: Conselho Directivo
A/C Departamento de Auditoria I-2	
Fax: 217 936 033	Fax: 211 140 830
Data: 2009-11-17	Nº Pág(s): 1

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.1

V/ Fax nº 1273/09 – DA I-2, de 13-11-2009

Em resposta ao V/ Fax Ref.ª: 1273, datado de 13/11/2009, cumpre levar ao conhecimento de V. Exa. que, tal como referenciado no ponto 2 do N/ Fax, enviado a esse Tribunal em 02/07/2009, o valor relativo às anulações de créditos, motivadas pela atribuição de 'Prémios de Realização' no âmbito de empréstimos financiados por recursos comunitários, foi comunicado à DGO nessa mesma data, e em impresso próprio para o efeito (Anexo V da Circular Série A n.º 1338, de 01/04/2008).

De acordo com o ponto 1 do N/ Fax, enviado a esse Tribunal em 11/11/2009, o valor anteriormente comunicado por este Instituto, relativo a anulações de créditos, deverá ser acrescido do montante correspondente ao 'Prémio de Realização' atribuído ao SIVETUR n.º 40-661.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Directivo

Luís Manuel Patrão

Rua Ivone Silva, Lote 6 • 1050 -124 Lisboa – Portugal • Tel.: 211 140 200 • Fax: 211 140 830 •
www.turismodeportugal.pt

Pessoa Colectiva Nº 508 656 326

DGTC 23 11'09 20140

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

TRIBUNAL DE CONTAS

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA I-2

AV. BARBADA DU BOCAGE, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data: 2009-11-20
		417/FC-FI/2009	
			Nº Pág: 1

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2008 – CAPITULO VII – PATRIMÓNIO FINANCCEIRO – PONTO 7.1

Na sequência do v/Fax nº 1271/09-DAI-2, de 13 de Novembro, e tal como já referido no n/oficio nº 387/FC-FI/09, de 14 de Outubro, informamos, que os valores relatados no extracto do anteprojecto de parecer, relativos ao IEFP, IP correspondem, de facto, às importâncias declaradas no Anexo V – Créditos Extintos, enviado a esses serviços, em anexo ao n/oficio nº 387/FC-FI/09, de 14 de Outubro.

Informamos ainda de que, já procedemos ao envio à DGO da informação em causa.

Apresento a V. Exa. os meus melhores cumprimentos,

O VOGAL DO CONSELHO DIRECTIVO

(Realinho de Matos)

DGTC 26 11'09 20364

Mod. 9820 690 - JAN 00

Av. José Malhoa, 11 – 1099-018 Lisboa
T 218 614 100 – F 217 227 013 - e-mail: iefp.info@iefp.pt - NPC 501 442 600

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

26.NOV09 02652

Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17406	2009-11-16	Ent 8990/09 Proc. 10.03.01

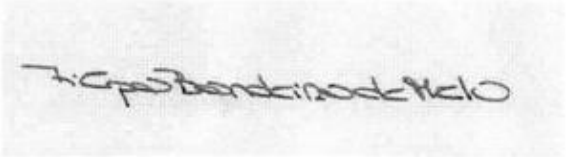
Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Património Financeiro do subsetor dos serviços integrados" e "Aplicação das receitas das reprivatizações".

Exmo Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem considerações a realizar em aditamento aos esclarecimentos e comentários a prestar a esse Tribunal pelos serviços deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,



(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
SETF

DGTC 27 11'09 20497

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17408
Data V/Ref. : 16 Nov. 09

N.º Proc. : 22561/2009
Data Emissor : 27 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Património Financeiro do Subsector dos serviços integrados" e "Aplicação das receitas das reprivatizações"

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Acompanhamos o Tribunal de Contas quando refere as limitações causadas por "não haver uma distribuição da receita por serviço arrecadador". A nosso ver, a disseminação do SGR permitiria obter tal distribuição. Como o Tribunal tem conhecimento, a DGO prevê o alargamento da utilização desta aplicação, embora a crescente exiguidade de recursos e a multiplicidade de tarefas em que a DGO está envolvida dificulte a realização desta tarefa.

No entanto, parece-nos excessivo afirmar que "Não se pode, assim, proceder a uma avaliação global da receita", pois o detalhe das guias de receita do Estado é conhecido dos serviços administradores e/ou contabilizadores. Aliás, no âmbito dos vossos trabalhos de preparação deste anteprojecto, através do nosso ofício 20954/2009, de 28 de Outubro, e após consulta aos serviços contabilizadores, a DGO prestou um conjunto de informação ao Tribunal de Contas sobre a sua origem, conforme mencionado na parte final do ponto 7.2.3.2.

Com os melhores cumprimentos, e estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 03 12'09 20783

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Ofício n.º 14970 de 26.11.09

Exma. Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício 17407
Data: 16 de Novembro de 2009

N/Ref. GAC/2009
Data:

Assunto: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Património Financeiro do subsector dos serviços integrados" e "Aplicação das receitas das reprivatizações".**

Exma. Senhora,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, informa-se que o teor do mesmo não nos suscita qualquer comentário, considerando-se apenas de referir que relativamente ao que é descrito no ponto 7.2.2.2.1.1 do "Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008" e no ponto 2.3.4, do Relato de Auditoria, sobre o Fundo Margueira Capital, a DGTF já tomou a iniciativa de comunicar à Sociedade Gestora daquele Fundo a necessidade de as UP´s que em Junho de 2008 deixaram de ser detidas pelas instituições bancárias, passarem a estar registadas em nome do Estado a exemplo do que sucedeu em 2005 aquando da aquisição dos títulos na altura detidos pelo Banco Santander/Totta. Tal pedido tem por objectivo conciliar o registo das UP's junto da Interbolsa com os movimentos efectuados na carteira de activos financeiros do Estado.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgt.pt

DGTC 27.11'09 20512

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 Lisboa

N/ Ofício nº 15618 /AOP
Lisboa, 24 de Novembro de 2009

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Património Financeiro do subsector dos serviços integrados" e "Aplicação das receitas das reprivatizações".

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer acima referenciado, remetido pelo ofício nº 17409 de 16.11.2009, informamos o seguinte:

1. Margueira

As responsabilidades inerentes à Margueira encontravam-se classificadas como dívida pública, por indicação da Direcção-Geral do Tesouro, que solicitou ao IGCP a sua inserção no mapa global da Dívida Pública Interna Directa, com referência ao ano de 1997, a remeter ao Tribunal de Contas.

O IGCP é alheio à transferência para a Parque Expo 98 das 8.217.882 unidades de participação, sendo a operação da responsabilidade da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, entidade que detinha as referidas unidades de participação.

Na data do vencimento, este Instituto, limitou-se a dar instruções à Interbolsa para proceder aos correspondentes pagamentos nas contas dos respectivos Intermediários Financeiros detentores das unidades de participação do Fundo Margueira.

2. Aplicação da receita de alienação de partes sociais do Estado

Os valores associados à receita recebida pelo FRDP (ponto 7.4.1) relativa a juros e a reembolsos de empréstimos concedidos ascenderam a € 8,4 milhões e a € 3,5 milhões, respectivamente, conforme consta na respectiva conta de gerência, e não como indicado no presente Anteprojecto de Parecer.

Por outro lado, confirmamos que o FRDP transitou de 2007 para 2008, com um saldo global que ascendeu a € 843.086.993,21 € (ponto 7.4.2), conforme indicado no Anteprojecto em análise, especificando-se que a afectação desse montante no que respeita aos aumentos de capital, é de € 372.511.297,63.

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

A recomendação sobre a *"...diferenciação do saldo, das receitas e das despesas por tipo de aplicação a que são consignadas*", será cumprida pelo IGCP no âmbito da elaboração da Conta de Gerência do corrente ano.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DGTC 26 11'09 20365

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

24.NOV09 02633

Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência
Of. 16669

Sua Comunicação
05-nov-2009

Nossa referência
Ent. 9086/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo ao "Património Financeiro dos SFA"

Exmo Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem considerações a acrescentar aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pela Direção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

DGTC 25 11 09 20326

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

000001373

SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL
SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E ACÇÃO SOCIAL

Exmo. Senhor,
Juiz Conselheiro Prof. **JOSÉ F.F. TAVARES**
M.I. Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

c/c Auditora Coordenadora,
Dra. Leonor Corte-Real Amaral

Sua Referência	Sua comunicação de	Nossa Referência	Lisboa
Fax n.º 09 – DA I-2 1248/09	06.11.2009		11. NOV 2009

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.3

Exmo Senhor Juiz Conselheiro Prof. José F.F. Tavares

Exmos. (as) Senhores (as),

M. I. Director Geral do Tribunal de Contas

Em resposta ao vosso fax n.º 1248/09 – DA I-2 de 6 de Novembro cumpre-nos informar que o anteprojecto de parecer reflecte os factos transmitidos por estes Serviços de Acção Social a esse Tribunal e que, não obstante os insistentes esforços desenvolvidos desde então, no sentido de identificar quaisquer elementos relativos à documentação de suporte dos empréstimos concedidos a estudantes que pudessem esclarecer a questão, até à data os mesmos revelaram-se infrutíferos.

Gostaríamos apenas de acrescentar que, de acordo com as informações que pudemos obter dos funcionários mais antigos das Áreas de Contabilidade e Tesouraria dos SASUTL, os empréstimos concedidos a estudantes remontam ao início dos anos noventa do século passado, tendo por isso uma antiguidade superior a 10 anos.

Estas dívidas foram consideradas irrecuperáveis pelo facto de não existir uma listagem discriminativa dos devedores não sendo por isso possível estabelecer contacto com os mesmos e, também, pela sua antiguidade levar a admitir a possibilidade de prescrição nos termos da lei. Estas foram as razões que fundamentaram a decisão de anulação destas dívidas.

Com os meus melhores cumprimentos, Ana, a Chefe Cristina e Dina

Eduardo R. Lopes Rodrigues, Prof. Doutor
(Administrador)

DGTC 13 11'09 19693

Alameda de St.º António dos Capuchos, 1 • 1169-047 LISBOA • Telef.: +351.21 881 1900 • Fax: +351 21 881 1990 • Email: ruti@reitoria.uti.pt

FACULDADE·DE·CIÊNCIAS UNIVERSIDADE·DE·LISBOA

De: Direcção Faculdade Ciências Universidade Lisboa **Data: 2009/11/12**

Pág.: 3

Para: Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José Farinha Tavares **Fax**: 21 7936033

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2008 – CAPÍTULO VII ' PATRIMÓNIO FINANCEIRO ' – PONTO 7.3

Em resposta às questões formuladas por V. Exas somos a informar:

A – "Concretização antecipada da anulação da dívida"

Em 11 de Maio de 2009, reuniu o Conselho Administrativo da FCUL tendo por objecto a análise e aprovação das contas de 2008. Entre a data de relato e a data de autorização para emissão das Demonstrações Financeiras de 2008 surgiram ocorrências que mereciam ajustar as quantias reconhecidas nas demonstrações financeiras reflectindo acontecimentos subsequentes.

Com efeito, o Conselho de Administração do ICAT, deliberou proceder à entrega definitiva do processo de insolvência voluntária do ICAT em 12/11/2007. Posteriormente, em 25 de Novembro de 2008 por decisão de Assembleia de Credores foi alterada a Proposta de Plano de Insolvência, e submetida ao Exmo. Senhor Juiz de Direito do 4º Juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa na qual se propunha que a proposta de pagamento dos créditos da insolvência seriam: "reembolso do capital a 85% por um período de 8 anos com os dois primeiros anos de carência". Este processo veio a ser publicado em DR em 25 de Março de 2009, por Despacho de 9 de Março de 2009 (o processo n.º 1377/07.2TYLSB).

Neste contexto a FCUL entendeu que deveria relatar e divulgar nas Demonstrações Financeiras de 2008, tal decisão, contribuindo assim para uma imagem mais verdadeira e apropriada do valor dos activos detidos à data de relato. Na ausência de regulação específica no POC-Educação, considerou-se por boa prática a adopção da *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) 14 – "Acontecimentos após a data de relato" que refere:

CAMPO GRANDE - 1749-016 LISBOA
TELEFONE [351] 21 750 01 10 FAX [351] 21 750 05 30
e.mail: aprovisionamento@sa.fc.ul.pt
http://www.fc.ul.pt

217500169

FACULDADE·DE·CIÊNCIAS UNIVERSIDADE·DE·LISBOA

"10. O que segue são exemplos de acontecimentos de ajustar após a data de relato que exigem que uma entidade ajuste as quantias reconhecidas nas suas demonstrações financeiras, ou que reconheça itens que não foram anteriormente reconhecidos:

(...)

b) A recepção de informação após a data de relato incluindo que um activo esteja em imparidade à data de relato, ou que a quantia de uma perda de imparidade anteriormente reconhecida de esse activo necessita de ser ajustada. Por exemplo:

i) a falência de um devedor que ocorra após a data de relato confirma usualmente que uma perda numa conta a receber já existia à data de relato e que a entidade necessita de ajustar a quantia transportada da conta a receber;"

§ 10 – IPSAS – 14 - Acontecimentos após a data de relato"

Sem prejuízo do exposto, à situação em apreço aplicou-se a citada norma do IPSAS 14, reduzindo o activo em 15% por não ser realizável. Com efeito, estamos em crer que já não se aplicaria o conceito de provisão pois a este se associa que a responsabilidade pela ocorrência à data de balanço seja provável ou certa, mas incerta quanto ao seu valor ou data de ocorrência. Ora, à data de emissão das Demonstrações Financeiras de 2008 já não existia incerteza nem quanto ao valor nem quanto à data ocorrência pois ambos eram conhecidos.

Independentemente da metodologia adoptada, isto é, manter a provisão existente, ou ajustar o activo pela via de assumpção de não cobrabilidade, o impacto no Balanço seria o mesmo pois o activo líquido manter-se-ia em 85%. No que respeita à Demonstração de Resultados ambos os métodos conduziriam ao mesmo impacto no Resultado Líquido.
Por outro lado, o activo bruto constante em Balanço de 2008 não seria materialmente afectado pela via de manter o reconhecimento do activo.

Esta foi a posição advogada pela FCUL e que salvo melhor opinião, era em tempo a que foi considerada mais apropriada para a relevação dos factos e que conduziria à obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados.

B – Classificação orçamental da execução de garantias prestadas a financiamentos contraídos pelo ICAT.

No que respeita à classificação orçamental adoptada pela relevar tal pagamento, somos a informar que na data da assumpção da despesa a FCUL contactou a telefonicamente Direcção de Serviços de Orçamento da DGO para obter a confirmação da adequada classificação

CAMPO GRANDE - 1749-016 LISBOA
TELEFONE [351] 21 750 01 10 FAX [351] 21 750 05 30
e.mail: aprovisionamento@sa.fc.ul.pt
http://www.fc.ul.pt

FACULDADE·DE·CIÊNCIAS UNIVERSIDADE·DE·LISBOA

orçamental onde evidenciaria tal despesa, ao que nos foi respondido que a classificação orçamental a adoptar seria o agrupamento 10 - Passivos financeiros.

Sem prejuízo do exposto, desde Junho de 2008, que a FCUL evidenciou no mensalmente no Sistema de informação de Gestão Orçamental (SIGO) a despesa e o pagamento em questão classificando-o na rubrica 10.07.03 – Outros Passivos Financeiros – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras. Não obstante vários contactos telefónicos da DGO a solicitar esclarecimentos sobre a natureza desta despesa, nunca houve qualquer indicação telefónica ou por escrito para proceder a uma reclassificação orçamental da despesa, motivo de razão pela sua evidência na Prestação de Contas da FCUL conforme exposto.

Com os melhores cumprimentos,

O Director

Prof. Doutor José Manuel Pinto Paixão

DGTC 13 11'09 19648

CAMPO GRANDE - 1749-016 LISBOA
TELEFONE [351] 21 750 01 10 FAX [351] 21 750 05 30
e.mail: aprovisionamento@sa.fc.ul.pt
http://www.fc.ul.pt

OGFE

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO
OFICINAS GERAIS DE FARDAMENTO E EQUIPAMENTO

11 NOV. 09- 2566

SERVIÇOS DE FINANÇAS E CONTABILIDADE

Tribunal de Contas
Direcção-Geral

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua referência
FAX 1251/09 – DA I-2, 05NOV09

Nossa referência
N.º 20035 de 06NOV09

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VII "Património financeiro" – Ponto 7.3**

Pelo exposto no v/fax em referência, informa-se que estas OGFE irão proceder em conformidade com o preconizado na parte final do último parágrafo constante do ponto 7.3.3.2.1. – Considerações preambulares.

Com os melhores cumprimentos e consideração

O Director,

Jorge Manuel Lopes Nunes dos Reis
Coronel ADMIL "CMD"

OFICINAS GERAIS DE FARDAMENTO E EQUIPAMENTO
Campo de Santa Clara – 1147-651 LISBOA
Telefone 21 884 58 00 Fax 21 887 61 04

DGTC 16 11'09 19763

MINISTÉRIO DA CULTURA
Fundo de Fomento Cultural

2492 11-NOV '09

Exmº Senhor:

Director-Geral do Tribunal de Contas

Avª Barbosa do Bocage nº 61

1069-045 LISBOA

S/ referência:
S/ data:
N/ referência: 2.4.16(35)
N/ data 10/11/2009

Assunto: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo VII "Património Financeiro "- Ponto 7.3**

Exmo Senhor Director-Geral,

Em resposta ao Fax nº 1252/09 - DA I-2 de 5 de Novembro de 2009, informa-se que a Sociedade "Lisboa 94 – Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura S.A" já se encontra liquidada, tendo sido indicado tal facto na coluna 18 (Obs) do Modelo 1 relativo à informação sobre Património Financeiro Público.

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração pessoal

Presidente do Conselho Administrativo

Fernanda Soares Heitor

Rua Dom Francisco Manuel de Melo, n.º 15, 1070-085 LISBOA - Tel.: 21 384 84 00 - Fax: 21 384 84 49
ffcmc@mail.min-cultura.pt

DGTC 11 11'09 19545

MINISTÉRIO DA CULTURA

INSTITUTO
DOS MUSEUS
E DA CONSERVAÇÃO

IMC,IP 006069 11-11'09

Exmª Senhora
Drª Leonor Corte-Real Amaral
Departamento de Auditoria I-2 da
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto	Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capitulo VII - Património Financeiro - Ponto 7.3
Sua referência	Mensagem FAX nº 1253/09 - DA I-2
Sua comunicação	2009/11/05
Nossa referência	2684-DG/2009 Data 2009/11/10

1. - Em resposta ao Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008-Capítulo VII "Património Financeiro"-Ponto 7.3, do Tribunal de Contas, remetido a este Instituto para efeitos de se pronunciar sobre os fundamentos jurídicos que levaram a considerar que as prestações efectuadas à Sociedade Parques de Sintra-Monte da Lua, S.A. (Parques de Sintra), não seriam reembolsadas e, por conseguinte, não constituíram um activo financeiro, mas sim transferências, teve a ver com o facto do IMC, IP ter entendido que a importância que recebeu do IGESPAR no montante de € 690.000,00 e que logo de seguida transferiu para a Sociedade Parques de Sintra, bem como as transferências efectuadas pelo IGESPAR pelo mesmo montante, representariam uma contrapartida pela participação social de 34% que ficou a deter nessa sociedade por força do disposto no Artigo 19º do Decreto-Lei nº 97/2007, de 29 de Março e na alínea c) do nº 2 do Artigo 3º do Decreto-Lei nº 215/2000, de 2 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 292/2007, de 21de Agosto (recorde-se que o ex-IPPAR detinha uma participação na Sociedade Parques de Sintra-Monte da Lua, S.A. de apenas 15% e o IMC, IP que lhe sucedeu passou a deter uma participação de 34%). Acresce que as transferências efectuadas não originaram quaisquer dispêndios efectivos de meios financeiros, quer para o IGESPAR, quer para o IMC, IP, tendo sido liquidadas através de importâncias previamente recebidas da Sociedade Parques de Sintra, conforme o acordo de acerto de contas celebrado entre as diferentes entidades.

2. - Considerando todavia, o disposto no Artigo 19º do Decreto-Lei nº 97/2007, de 29 de Março e na alínea c) do nº 2 do Artigo 3º do Decreto-Lei nº 215/2000, de 2 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 292/2007, de 21 de Agosto, bem como a deliberação da Assembleia Geral da Sociedade Parques de Sintra-Monte da Lua, S.A., de Setembro de 2006, afigura-se que o IMC, IP, para além de 34% do capital (€ 170.000), é ainda titular na Sociedade Parques de Sintra de prestações acessórias no montante de € 1.380.000,00.

Face e este enquadramento, junto se envia, o Mapa nº 6 das Instruções nº 1/2008 do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos.

O DIRECTOR

Manuel de Lemos Bairrão Oleiro

DGTC 12 11'09 19619

T +351 213 650 800
F +351 213 647 821

Palácio Nacional da Ajuda
Ala Sul, Piso 4
1349-021 Lisboa

www.ipmuseus.pt
www.ipcr.pt
NIF 508 200 237

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 16668 (PCGE/2008)
Data V/Ref. : 5 Nov. 09

N.º Proc. : 21750/2009
Data Emissor : 17 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo a "Património financeiro dos SFA" Ponto 7.3.4.

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

O Tribunal de Contas refere (no fim da página V.II.1 – página VII.20 do ofício do MEF/SEO): "As despesas relacionadas com a participação dos SFA em entidades de natureza não societária e de que não resultam qualquer tipo de direito de crédito ou activo, não devem ser classificadas no agrupamento 09, por não constituírem "Activos financeiros", pelo que a DGO deverá emitir orientações no sentido de uma uniforme classificação deste tipo de activos." Sendo esta questão nova, a DGO tomará nota da recomendação do Tribunal e estudará a questão.

Na sequência da recomendação do Tribunal de Contas formulada em Pareceres anteriores, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI) confirmou/reconheceu a incorrecta classificação, em 2008, dos reembolsos de subsídios concedidos no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II) em "Transferências de capital", transmitindo que o tratamento contabilístico dado aos subsídios no âmbito do QCA III e Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) já se encontra de acordo com as recomendações dadas pela DGO. Por sua vez, conforme esclarecimento prestado pela DGO, a diferença apurada do lado da despesa resultou de um lapso no registo do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO). Também de acordo com o IAPMEI, o TC já foi informado directamente sobre estes pontos.

Relativamente à execução da garantia prestada pela Faculdade de Ciências (UL), atesta-se que o serviço se limitou a cumprir o teor da nota explicativa do agrupamento 10 "Passivos financeiros" que consta do anexo III ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, pelo que a alteração da sua redacção terá que ser sugerida ao Governo. Atendendo ao artigo 6.º do diploma, aditado pelo artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, a alteração poderá ser concretizada por portaria do ministro responsável pela área das finanças.

Relativamente ao ponto 7.3.4.2 não foi ainda possível concretizar-se os desenvolvimentos necessários à integração do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e do Fundo de Garantia de Depósitos na CGE,

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

tendo a DGO submetido recentemente uma nova proposta, ao Sr. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, para esclarecimento do estatuto jurídico destes fundos.

Com os melhores cumprimentos, e também estimo pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 20 11°09 20094

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

SERVIÇOS SOCIAIS
POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA
CONTABILIDADE

SAIDA 010075 1211'09

Ex.mo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, n.º 61

1069-045 LISBOA

S/ ref.	N/ ref.	Nº	Data
FAX Nº 1247/09 – DA I-2			

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capitulo VII "Património Financeiro"- Ponto 7.3

Em resposta ao V/Fax n.º 1247/09 – DA I.2 de 05 de Novembro 2009, cumpre a estes Serviços informar o seguinte:

1. Reapreciado de novo o mapa verificamos que a diferença existente, (197 €) resulta de 2 prestações que foram descontadas indevidamente em Maio de 2008, aos mutuários n.º 23.502 e 26.667 com os valores de 87,72 € e 108,97 € respectivamente, não tendo sido restituídas até à presente data.
2. A diferença neste momento é de 0,54 €, que tem a ver com arredondamentos aquando dos cálculos efectuados para alguns valores de empréstimo concedidos em anos anteriores.
   Mais se informa V.ª Ex.ª que estes Serviços Sociais estão a proceder a melhoramentos no âmbito da aplicação informática de forma a evitar que ocorram situações análogas.
3. Para completar o processo, os Serviços Sociais da P. S. P. vão proceder ao reenvio do mapa em excell referente às instruções 1/08 – 2.ª secção, com as correcções efectuadas.

Com os melhores cumprimentos

O Secretário-Geral

José Emanuel de Matos Torres
Intendente

DGTC 13 11'09 19655

Sede: Rua de Xabregas, 44
1949-017 Lisboa
Portugal

Tel. + 351 218 618 000
Fax + 351 218 610 099

geral@sspsp.pt

351 213836243

IAPMEI
Parcerias para o Crescimento

Fax nº IA/09/12910o

Para: Tribunal de Contas - Direcção Geral

Nº fax: 21 793 60 33

Att.: Exma. Senhora Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Corte-Real Amaral

Data: 10 de Novembro de 2009

Ref.: DGOR-DPF.09/ SR

Nº páginas: 2

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Exma. Senhora,

Em resposta ao vosso Fax n.º 1255/09 – DA I-2 de 5 de Novembro, relativamente ao assunto em epígrafe, e à semelhança de anos anteriores, vimos por este meio confirmar que, como o IAPMEI classificou os pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito do QCA II como Transferências de Capital e não como Activos Financeiros, os reembolsos dos subsídios mencionados foram igualmente classificados como Transferências de Capital, justificando-se assim a diferença apurada.

Salienta-se que o tratamento contabilístico dado aos subsídios atribuídos no âmbito do QCA III e QREN já se encontra de acordo com as recomendações dadas pelos vossos Serviços.

Confirmamos igualmente a diferença verificada no Programa 30 – Medida 2 – POFC Inovação e Renovação no valor de € 27.689 que, por lapso, foi registada no SIGO no agrupamento 09 – Activos Financeiros quando deveria ter sido registada no agrupamento 08 – Transferências de Capital, conforme esclarecimento prestado através do nosso Fax n.º IA/09/12022z de 31 de Agosto de 2009. Mais se informa que esta incorrecção não se verifica nos mapas de controlo orçamental da despesa constantes da Conta de Gerência apresentados ao Tribunal de Contas.

Contribuinte Nº 501 373 357

DGTC 11 11'09 19539

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
Estrada do Paço do Lumiar, Campus do Lumiar, Edifício A 1649-038 Lisboa T. +351 21 383 60 00 F. +351 21 383 62 83 E-mail: info@iapmei.pt www.iapmei.pt

351 213836243

IAPMEI
Parcerias para o Crescimento

O IAPMEI mantém-se à disposição de V. Exas. para qualquer eventual esclarecimento adicional que considere necessário.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho Directivo

João Correia Neves

Contribuinte Nº 501 373 357

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
Estrada do Paço do Lumiar, Campus do Lumiar, Edifício A 1649-038 Lisboa T. +351 21 383 60 00 F. +351 21 383 62 83 E-mail: info@iapmei.pt www.iapmei.pt

TURISMO DE PORTUGAL

Fax

Para: Exmo. Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas	De: Conselho Directivo
A/C Departamento de Auditoria I-2	
Fax: 217 936 033	Fax: 211 140 830
Data: 2009-11-11	Nº Pág(s): 1 + 1

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.3

V/ Fax nº 1254/09 – DA I-2, de 05-11-2009

Em conformidade com o solicitado por V. Exa., prestam-se os esclarecimentos seguintes:

1. Receita - Activos Financeiros: Instruções (€56.706.134) vs CG (€57.722.568)

   A diferença verificada entre o valor reportado nas Instruções e na CG respeita à atribuição de "Prémio de Realização" associado ao SIVETUR n.º 40-661, o qual se traduz numa não Receita e, por lapso, foi considerado como receita.

2. Despesa – Activos Financeiros: Instruções (€50.391.088) vs CG (€ 52.663.628)

   No que respeita, à diferença aferida entre o montante reportado nas Instruções e na CG, a mesma é referente ao pagamento de incentivo reembolsável, cujo plano de reembolso é controlado/acompanhado pela AICEP.

   Apesar destes pagamentos revestirem carácter reembolsável, e do plano de reembolso ser controlado pela AICEP, aqueles valores consubstanciam activos deste Instituto, sendo que os mesmos deverão entrar como receita via AICEP, pelo que, futuramente, passarão a constar do mapa Modelo 3 enviado a esse Tribunal.

Rua Ivone Silva, Lote 6 • 1050-124 Lisboa – Portugal • Tel.: 211 140 200 • Fax: 211 140 830 •
www.turismodeportugal.pt
Pessoa Colectiva Nº 508 666 326

TURISMO DE PORTUGAL

3. Despesa – Diferença de valores parcelares inscritos no agrupamento 09.06 e 09.08

Através da V/ Comunicação acima identificada, é referenciado para a despesa inscrita pelo Instituto na CGE, em Activos Financeiros, o valor de € 52.515.348. A despesa efectivamente realizada por este Instituto foi a inscrita na CG, no montante de € 52.663.628 (incluindo a despesa com a aquisição de Unidades de Participação).

Também como referido em comunicações anteriores, solicitou este Instituto a prorrogação do prazo para entrega das Contas de 2008 a esse Tribunal.

Decorrente de acertos do fecho de contas, e com vista ao correcto registo da execução verificada no exercício de 2008, foi dado conhecimento à DGO (3ª Delegação), do pedido referido, bem como da respectiva autorização.

No âmbito da prestação de contas, importa salientar o desfasamento dos prazos entre a DGO e o Tribunal de Contas, na medida em que, apesar de conhecedores da prorrogação de prazo concedida, não nos foi permitido carregar no SIGO (sistema de informação da DGO) as tais alterações decorrentes de acertos do fecho das contas, por forma a compatibilizar a informação da CGE com a execução real.

Caso a DGO permita, está este Instituto disponível para actualizar no SIGO os dados da execução realizada em 2008, e constantes da CG.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Directivo

Luís Manuel Patrão

Rua Ivone Silva, Lote 6 • 1050 -124 Lisboa – Portugal • Tel.: 211 140 200 • Fax: 211 140 830 •
www.turismodeportugal.pt
Pessoa Colectiva Nº 508 666 326

DGTC 12 11'09 19599

+351 217 211 002

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

TELECÓPIA

/From:	Para/To:
ANACOM Av. José Malhoa, N.º 12 1099-017 LISBOA Nome/Name: JOSÉ MANUEL AMADO DA SILVA	**DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS** Nome/Name:
Fax: 351 21 721 10 01	Fax: 351 21 793 60 33
Data/Date: 06-11-2009 / N.º Pág. 2	Ref.ª: ANACOM-S60017/2009

Assunto/Subject:
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo VII "Património Financeiro" - Ponto 7.3

Texto/Text:

Acusamos a recepção do Fax de V. Exªs nº 1246/09 - DA I-2, de 05-11-09, cujo conteúdo nos mereceu a melhor atenção.

Em resposta cumpre-nos informar V. Exªs que, nos termos do Artº 41º do Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro (Estatutos do ICP-ANACOM), a gestão patrimonial e financeira desta Autoridade rege-se segundo princípios de direito privado e a contabilidade está organizada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade (POC), razão pela qual o ICP-ANACOM estruturou a sua contabilidade numa óptica de entidade pública empresarial.

Seguindo os princípios preconizados pelo POC, em 2002, a aquisição das unidades de participação da APONS foram contabilizadas como um investimento financeiro e, em 2008, o reembolso dos valores decorrente da sua extinção foi considerado uma venda de um bem de investimento, como não poderia deixar de ser.

DGTC 10 11'09 19464

Em caso de má recepção deste fax, p.f., contactar
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa, 12 • 1099-017 LISBOA • Telefone +351 21 721 10 00 • Fax +351 21 721 10 01
AUTOR

20 ANOS PLURIDADE NAS COMUNICAÇÕES

+351 217 211 002

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

O código de classificação utilizado, corresponde à conversão da contabilidade POC para a contabilidade Pública, a qual é efectuada automaticamente pelo sistema informático, através de uma tabela de parametrização.

Com os melhores cumprimentos,

José Arnado da Silva
Presidente do Conselho de Administração

289888406

UNIVERSIDADE DO ALGARVE

Reitoria

Telefax Mensagem

Refª VRFM.07F
Data: 16/11/2009
Nº Pág. 1

Para:	**De:**
Ex.ma Senhora Dr.ª Leonor Corte-Real Amaral Auditora Coordenadora Departamento de Auditoria I-2 Tribunal de Contas	Reitoria Gabinete da Sr.ª Vice-Reitora Profª. Doutora Fernanda Matias Campus da Penha Faro
Fax n.º 21 793 60 33	**Fax n.º** 289 888 406

Assunto: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VII "Património financeiro" – Ponto 7.3**

Urgente ☐ P/ conhecimento ☒ Resposta s.f.f. ☐

Em resposta ao Vosso fax n.º 1245/09 – DA I-2. de 05/11/2009, encarrega-me a Sr.ª Vice-Reitora, Profª. Doutora Fernanda Matias, de informar o seguinte:

1. O Parecer refere que a Universidade do Algarve classificou no agrupamento (06) – Outras Despesas Correntes, o valor das unidades de participação nas Associações Algarve STP, Algarve TIC e Centro de Incubação de Empresas de Base Tecnológica Vasco da Gama, quando deveriam ter sido classificadas no agrupamento (09) – Activos Financeiros;
2. Verificados os movimentos na Universidade do Algarve, no ano de 2008, confirma-se que os referidos valores foram lançados na rubrica orçamental 06.02.03 – Outras despesas correntes – Diversas;
3. Analisado o Decreto–Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, no agrupamento (09) – Activos Financeiros, refere que nele se devem contabilizar as operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longos prazos. A rubrica 09.06.00 – Unidades de Participação, engloba as despesas resultantes das aplicações financeiras, nomeadamente as unidades de participação.

Em suma: as unidades de participação referidas deveriam ter sido contabilizadas em activos financeiros.

Iremos ter em conta esta recomendação, para que futuras operações sejam lançadas correctamente.

Com os melhores cumprimentos,

Ana Sofia Francisco
(Técnica Superior)

Campus da Penha, 8005 - 139 Faro
Tel: 289 800 121 Fax: 289 888 406

DGTC 16 11'09 19822

213715614

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Reitoria

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, n.º 61
1061-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
			25 NOV 09

25 NOV 09 06055

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.3

Para efeitos do previsto no n.º 3 do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental, vimos pelo presente confirmar o pagamento de uma unidade de participação, correspondente a 5.000€ de capital associativo, ao IBET – Instituto de Biologia Experimental e Tecnológica.

Por lapso dos serviços, a referida despesa foi incorrectamente classificada no agrupamento 04 "Transferências Correntes" do Orçamento da Despesa do ano de 2008, pelo que iremos proceder à devida regularização patrimonial no exercício económico actual.

Apresento a V. Exa. os meus melhores cumprimentos

Professor Doutor António Manuel Bensabat Rendas
Reitor

GDM/DRF

DGTC 25 11 09 20285

Campus de Campolide – 1099-085 Lisboa - Tel.: 213 715 614 - Fax.: 213 715 630

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

26.NOV09 02651

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17579	18-11-2009	Ent9084/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Ponto 7.5 do Capítulo VII e Capítulo IX

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem considerações a realizar em aditamento aos esclarecimentos e comentários a prestar a esse Tribunal pelos serviços deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
SETF
SEAF

DGTC 27 11'09 20496

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

GABINETE DO MINISTRO

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Dr. José F. F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	LISBOA
Of. 17580 DA II	18.11.09	Pº 2822/2009 Nº 127	26 NOV. 2009

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Ponto 7.5 do Capítulo VII**

Em resposta à vossa comunicação supra indicada, e considerando o teor do projecto de Parecer em epígrafe, tenho a honra de informar que o Gabinete de Sua Excelência o Senhor Ministro da Justiça se gostaria de pronunciar nos seguintes termos:

Quanto aos aspectos técnicos de acesso à informação constante do Registo Predial, da responsabilidade do Instituto dos Registos e Notariado, respeitante ao património imobiliário do Estado, encontram-se em curso as acções que vão permitir um acesso mais ágil a entidades externas devidamente credenciadas, incluindo obviamente o Tribunal de Contas.

Tal objectivo irá ser acompanhado de funcionalidades de pesquisa que terão de ser desenvolvidas e aperfeiçoadas com base da informação disponível que tem de ser organizada do ponto de vista dos utilizadores, o que exige ainda reengenharia de procedimentos.

Quer o Instituto dos Registos e Notariado, quer o Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça estão plenamente disponíveis para colaborar com o Tribunal de Contas e as demais entidades, com vista a atingir tais objectivos para que os actos efectivamente registados contenham todos os elementos que permitam a sua correcta identificação, melhorando-se igualmente as condições técnicas de pesquisa informática.

Com os melhores cumprimentos,

DGTC 27 11'09 20498

O Chefe do Gabinete,

(Nuno Ferreira da Silva)

CR/HA

Praça do Comércio 1149-019 Lisboa – Portugal Tel.:(351) 21 322 23 00 Fax: (351) 21 346 76 92 Home Page:http://www.mj.gov.pt

instituto dos
registos
e do notariado

C/ conhecimento:
ITIJ – Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça
Av. Casal Ribeiro, nº16-16 A e B
1049-068 Lisboa

Exmo. Senhor Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa de Bocage, nº61
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência
DA II		Pº CP 61/2009 SJC Of. 3267/23112009

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Ponto 7.5 do Capítulo VII

Na sequência da citação deste Instituto feita pelo V/ oficio supra identificado, e em resposta, sempre diremos que o deficiente resultado obtido na *"(...) informação sobre os imóveis submetidos a registo, no ano de 2008, relativamente a operações imobiliárias em que o Estado e outros organismos públicos tenham sido intervenientes como sujeitos activos ou passivos"* (que transparece do Parecer em análise), veio confirmar os constrangimentos já perspectivados, avaliados e transmitidos na reunião realizada no dia 15 de Abril do corrente, os quais, aliás, constam do parecer datado de 30 de Abril de 2009, cuja cópia oportunamente remetemos a esse Tribunal.

Radicou a informação prestada em listagem elaborada pelo ITIJ - Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça, assente em dados meramente informáticos, obtidos por intermédio de uma pesquisa automática na base de dados do registo predial, tendo, inclusive, também esta entidade alertado na aludida reunião para tal realidade, e evidenciado a fragilidade da informação a fornecer.

Apesar de comentar os resultados obtidos, este Instituto salienta que se encontra envolvido no desenvolvimento e implementação de soluções informáticas para melhoria da informação constante das suas bases de dados.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente

António Figueiredo

VM

DGTC 26 11'09 20367

Campus de Justiça • Av. D. João II, Torre H, n.º 1.08.01 E – 1990-097 LISBOA • Tel.: 21 798 55 00 • Fax.: 21 795 13 50 • e-mail: dgrn@dgrn.mj.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Ofício n.º 14969 de 26.11.09

Exma. Senhora
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício 1737
Data: 13 de Novembro de 2009

N/Ref. GAC/2009
Data:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Ponto 7.5 do Capítulo VII.

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, julga-se oportuno tecer os seguintes comentários:

1. No que concerne ao "Ponto 7.5.4 - Programa de Inventariação", e a título de nota preliminar, não pode deixar de se sublinhar que causa surpresa o parecer sobre a "Conta Geral do Estado para 2008" se debruçar com tanta profundidade sobre o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado 2009-2012 (PGPI) e sobre o Sistema de Informação de Imóveis do Estado (SIIE) que lhe dá suporte, em ambos os casos implementados já em 2009.

2. No referido Parecer, a fls. VII.8, refere-se que o entendimento preconizado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a propósito do âmbito subjectivo de aplicação do programa de inventário aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro (o qual foi objecto do Despacho 509/09-SETF, de 3 de Julho de 2009), no sentido de que programa não cobre as entidades públicas que classicamente estão fora do sector público administrativo, tais como as entidades públicas empresariais, as entidades administrativas independentes e as fundações públicas de direito privado, contraria o disposto no n.º 2 do artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 280/2007. Ora, não se alcança onde está a alegada violação, tanto mais que tal posição da DGTF salvaguarda expressamente o dever que impende sobre tais entidades de reportarem os dados sobre os imóveis do domínio público ou privado do Estado que lhes estejam afectos.
Com efeito, o programa de inventariação "*abrange os bens imóveis e os direitos a eles inerentes do Estado e dos institutos públicos*", omitindo-se qualquer menção às entidades públicas empresariais, que são conceptualmente distintas e assumem natureza jurídica diversa dos institutos públicos; Repare-se, aliás, que conforme resulta do cotejo entre os n.ºs 1 e 2 do artigo 118.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, à DGTF apenas cabe elaborar e manter actualizado o "*inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos*", não lhe cabendo promover os inventários dos bens próprios das entidades que assumam natureza jurídica diversa.

3. Mais adiante, a fls. VII.9, pode ler-se no projecto de Parecer que "*as avaliações efectuadas para efeitos de inventário visam fixar o valor patrimonial dos imóveis,*

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

determinado mediante os critérios de avaliação previstos no CIMI", invocando-se como suporte literal para essa posição o artigo 110.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 280/2007.
Sucede que, tal como já tivemos oportunidade de explanar noutro contexto, a DGTF tem entendido que o critério preferencial, para efeitos de inventário, de atribuição de um valor ao activo imobilizado deve ser o do "Justo Valor", ou seja, com base no seu valor actual (valor de mercado), tanto mais o que valor patrimonial tributário dos imóveis para efeitos do rendimento colectável, em sede de Imposto Municipal, enferma muitas vezes de desactualização, face ao valor real dos imóveis. Por outro lado, não se deve perder de vista que uma boa parte dos bens públicos (designadamente os bens dominais) pura e simplesmente não possuem qualquer valor patrimonial, pela simples razão de que, tradicionalmente, tais bens não se encontram inscritos na matriz.
Em suma, julga-se que a norma do artigo 110.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 280/2007, na qual se estriba a opinião do TC, deve ser objecto de alteração por forma a tornar claro que as avaliações efectuadas para efeitos de inventário visam fixar o justo valor dos imóveis com base nos preços correntes de mercado.

4. Uma outra afirmação merecedora de comentário consta a fls. VII.10, onde se pode ler que o facto de o SIIE somente admitir o registo do valor mais actual do imóvel não permite dispor em simultâneo de informação sobre o valor de mercado de imóvel e dos respectivos valores patrimoniais e de aquisição. De facto, tal como já foi reconhecido pela DGTF, a aplicação, no estado actual, não guarda um histórico dos valores dos imóveis, sendo apenas guardada a data em que foi registado pela primeira vez um valor e a data da última actualização. No entanto, saliente-se que em qualquer momento essa informação é passível de exportação para o ambiente de trabalho, dessa forma podendo conservar-se a informação apurada num dado momento (o que terá necessariamente de suceder, por exemplo, no momento do "fecho" do ano, para efeitos de elaboração do relatório anual de execução do PGPI.

5. Por sua vez, a fls. VII.11, o projecto de Parecer imputa à DGTF a responsabilidade pela instituição de procedimentos que assegurem a uniformização da validação dos dados pelas diferentes unidades de gestão patrimonial. Nesta matéria e ciente das responsabilidades que lhe cabem, a DGTF tem-se empenhado na elaboração e disponibilização de instrumentos que auxiliem os diferentes Ministérios na tarefa de validação e controlo dos dados inseridos pelos respectivos organismos na plataforma de inventariação SIIE, tendo, no âmbito dos trabalhos de melhoria da plataforma em curso, sido introduzidas novas funcionalidades que visam simplificar a tarefa de validação/correcção dos dados inseridos. Paralelamente, nas reuniões periódicas do Conselho Coordenador são apresentados relatórios estatísticos e de qualidade dos dados inseridos no SIIE com vista a sensibilizar as respectivas UGP para a necessidade de efectuarem a inserção e validação dos registos no SIIE, sendo que esses apuramentos estatísticos são depois divulgados no portal da DGTF.
Para além disso, recorrentemente são promovidas análises preliminares dos dados recebidos, contactando-se, quando tal se justifica, os organismos, mediante o envio de listagens dos registos inseridos, com vista à sua correcção/validação. De salientar ainda que foram já efectuadas reuniões bilaterais de trabalho com algumas UGP's, designadamente dos Ministérios da Saúde e da Administração Interna, das quais resultou também a instituição de um conjunto de procedimentos de validação dos dados sectoriais.

6. Merece igualmente um breve comentário a afirmação ínsita no projecto de Parecer a fls. VII. 11, segundo a qual a circunstância de o SIIE ser uma plataforma de recolha de informação e não um sistema de gestão patrimonial "*não justifica que o SIIE não disponha de histórico com as actualizações efectuadas aos dados sobre a valorização dos imóveis, tratando-se de informação relevante não apenas sobre a gestão do património imobiliário mas também sobre o seu inventário e balanço.*" Na verdade, apesar de o SIIE não dispor do histórico da informação *on-line,* existe uma política de *backup* que permite facilmente a recuperação de informação anterior. Por outro lado, a estrutura da plataforma possibilita a

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

exportação de dados e respectivo tratamento noutras aplicações permitindo a comparabilidade de informação registada em diferentes *backups*.

7. Por fim, relativamente à informação constante do quadro V, salienta-se que o facto de não se indicar o momento a que o mesmo se reporta, inviabiliza qualquer observação quanto aos dados apresentados, parecendo mesmo questionável a oportunidade desta análise fora do momento temporal correspondente ao fecho do exercício orçamental em curso.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição

DGTC 30 11'09 20535

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17517
Data V/Ref. : 19 Nov. 09

N.º Proc. : 22764/2009
Data Emissor : 30 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Ponto 7.5 do Capítulo VII (Património imobiliário) e Capítulo IX (Operações e saldos de encerramento).

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que os presentes anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscitam.

Quanto à referência do ponto 7.5.2 de inexistência de rubricas do classificador económico, no caso concreto, para registo autonomizado das operações de construção e de expropriação, e conforme transmitido no nosso ofício 17245/2009, de 31 de Agosto de 2009, sobre o "Relato da Auditoria ao Controlo Financeiro do Estado – Ano de 2009", informamos que a desagregação pretendida consta do Anexo VI à nossa circular n.º 1354, série A, de 27 de Novembro de 2009 (instruções para a preparação do Orçamento do Estado (OE) para 2010).

Quanto ao ponto 9.1 é com agrado que verificamos o reconhecimento do esforço da DGO no sentido do cumprimento das recomendações, designadamente no que diz respeito às operações de encerramento, apesar da crescente exiguidade de recursos humanos e técnicos e a multiplicidade de tarefas em que a DGO está envolvida, que não permitem resolver de uma só vez todas as questões levantadas.

Reconhecemos que a data-valor da operação de compensação da de encerramento da CGE de 2007 (antecipação de reposições) deveria ter sido a data da cobrança da guia em causa. Assim a DGO procurará evitar que esta situação se repita. Quanto à reclassificação da guia de reposição em causa, de não abatida para abatida, inicialmente bem contabilizada, foi o serviço que incorrectamente tomou a iniciativa de solicitar ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) o seu estorno, pelo que não se pediu novamente o seu estorno para "Reposições não abatidas nos pagamentos", tendo a DGO optado por efectuar o abate à receita na rubrica onde a cobrança se encontrava regista.

Também quanto à operação de compensação respeitante aos excessos do multi-imposto partilhamos que a data-valor a considerar devia ter sido a de 1 de Janeiro de 2008 e não da data do movimento (14 de Maio de 2008), que coincidiu com o encerramento definitivo da CGE/2007, pelo que de futuro vamos procurar respeitar que em outras operações idênticas seja considerada a data-valor da entrada dos fundos na tesouraria do Estado, do início do ano económico ou outra mais adequada, consoante a natureza da operação.

DGTC 03 12'09 20785

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Relativamente aos Passivos financeiros, e conforme referido em comentários aos relatórios trimestrais de acompanhamento da execução do orçamento da receita do Estado, reafirmamos que para o ano de 2009 o seu apuramento e contabilização está já a processar-se mensalmente, para além de também já se estar a recorrer à operação de cobrança escritural.

Quanto ao ponto 9.2, também comungamos do facto de que as dívidas declaradas prescritas deveriam ter dado origem a registos no SGR, até porque operação de execução de "Extinção por prescrição", que anteriormente já constava das instruções contabilísticas que anualmente eram enviadas aos serviços administradores e/ou contabilizadores da receita do Estado, está contemplada na nossa circular n.º 1344, série A, de 29 de Outubro de 2008.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

02.DEZ09 02696

Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 18008	2009-11-25	Ent. 9245/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 –Capítulo VIII - Operações de Tesouraria

Exmo Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem considerações a acrescentar aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pelos serviços deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

DGTC 03 12'09 20802

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

27.11.2009*002456

S. R.

MINISTÉRIO DE DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO
MANUTENÇÃO MILITAR
SERV. DE CONTABILIDADE E FINANÇAS
Secção de Contabilidade Geral

Tribunal de Contas
Dir. Geral – Dep. Auditoria II
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

C/ Conhecimento:
- **Chefe Gab. do Gen. QMG – Comando da Logística**
- **Direcção – Gab. de Auditoria Interna**

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
			26Nov09

ASSUNTO: UNIDADE DE TESOURARIA DO ESTADO

REF.ª : V/ Fax nº 1312/09 de 25Nov09

Exmos. Srs.

Em resposta ao v/ fax em referência cumpre informar que este Estabelecimento tem vindo a proceder à recolha de todos os elementos necessários à abertura das contas em apreço, Sede e suas Dependências, bem como à recolha das assinaturas necessárias, neste âmbito, foram efectuados diversos contactos com o IGCP, nomeadamente com a Dr.ª. Deolinda Ferreira, gestora de conta atribuída a esta Manutenção Militar.

No culminar de todo este processo, foi enviada ao IGCP a n/ nota nº 2446 de 26Nov09, solicitando a abertura de conta para este Organismo.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR

RUI MANUEL RODRIGUES LOPES
CORONEL ADMIL

MM.05.03.26.11.09

DGTC 27 11'09 20499

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SEDE
Av. Casal de Cabanas, 1
Urbanização Cabanas Golf
Torre 2
2734-506 BARCARENA

Tel.: (+351) 214 236 200
Fax: (+351) 214 236 636
sef@sef.pt

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência:	Sua Comunicação:	Nossa referência:	Data:
Fax nº 1302/09 – (DA II)	25. NOV. 2009	274/DGFP/2009	27/11/2009

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria

Relativamente ao assunto em epígrafe, vem o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras informar o seguinte:

1. **Conta nº 0640015445630 da CGD com o saldo de € 1.182.310,40 em 31.12.2008**

   É uma conta onde é depositada diariamente a receita cobrada pelos 74 postos cobradores de receita do SEF disseminados pelo Continente e Regiões Autónomas pela aplicação a cidadãos estrangeiros de taxas e contra-ordenações, nos termos da Lei. Os pagamentos efectuados por aqueles cidadãos podem revestir a forma de numerário, cheque ou multibanco.

   Tendo sempre em atenção o princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, encontra-se estabelecido no Manual de Procedimentos sobre meios de controlo relativos à cobrança e contabilização de receita própria do SEF, a obrigatoriedade de transferir quinzenalmente o montante que se encontra disponível nesta conta para a conta do IGCP, através da emissão de cheque.

DGTC 30 11'09 20532

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO GERAL
30 NOV. 2009
RECEPÇÃO

Em cumprimento do princípio acima referido foi, no dia 30/12/2008, depositado no IGCP um cheque no valor de € 295.885,00.

Como se pode verificar pelo extracto bancário daquele dia – Anexo I -, apesar do saldo contabilístico apresentar o valor de € 458.102,10, apenas se encontrava disponível € 295.885,00, motivo pelo qual se transferiu para o IGCP apenas este valor.

Deve referir-se que a conta de receitas próprias do SEF é uma conta muito dinâmica em termos de movimentos a crédito e que, após o momento em que se consultou o extracto bancário, ainda ocorreram movimentos, para além dos movimentos ocorridos no dia 31, entre os quais se destacam os valores € 482.254,00 e € 400.039,00, referentes ao 1º pré-financiamento dos projectos comunitários "Contribution to the Production of a New Passport for Cape Verde" e "Temporary and Circular Labor Migration Between Portugal and Ukraine", respectivamente, conforme identificados no Anexo II.

2. Conta nº 0640010729630 da CGD com o saldo de € 774.678,32 em 31.12.2008

Esta conta corresponde às Garantias de Repatriamento, ao abrigo da legislação revogada, que actualmente tem exclusivamente movimentos a débito que decorrem da necessidade de devolver aos cidadãos estrangeiros as quantias entregues como garantias, através da emissão de cheque.

Caso o SEF tivesse esta conta no IGCP, os cheques emitidos seria não endossáveis e não à ordem, o que obriga necessariamente a que o beneficiário do cheque o deposite.

Dado que a maior parte dos cidadãos estrangeiros não possui conta bancária, tem sido este o motivo que justifica a permanência desta conta na CGD. Face à doutrina apresentada por esse douto Tribunal aplicar-se-á de imediato o princípio da UTE.

3. Conta nº 0640022722430 da CGD com o saldo de € 11.948,82 em 31.12.2009

Esta conta serve para movimentos de Fundo de Maneio do SEF, o qual é constituído no início do ano económico e liquidado no início do ano seguinte àquele a que respeita, suportando entre outras as despesas correspondentes às comissões dos pagamentos por terminal automático de multibanco assumidas pelo Serviço.

Por um lado, esta conta tinha que apresentar saldo para fazer face a estas despesas que ocorreram nos primeiros dias de Janeiro de 2009, e por outro lado a liquidação do FM de 2008 só foi feita no dia 9/01/2009 conforme disposto no nº 3 do artigo 16º do Decreto-Lei nº 69-A/2009, de 24 de Março, pelo que esta conta apresenta saldo.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR NACIONAL,

(Manuel Jarmela Palos)

CARLOS GONÇALVES
Director Nacional Adjunto

351 21 7500530

FACULDADE·DE·CIÊNCIAS UNIVERSIDADE·DE·LISBOA

De: Direcção Faculdade Ciências Universidade Lisboa **Data: 2009/11/27**

Pág.:

Para: Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José Farinha Tavares **Fax**: 21 7936033

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2008 – CAPÍTULO VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

Como se pode verificar a FCUL tem vindo progressivamente a promover o princípio da Unidade de Tesouraria, motivo pelo qual em 1/1/2008 os saldos bancários fora do Tesouro representavam 73% do saldo bancário àquela data. Da passagem progressiva para o cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria resultou que em 31/12/2008, 62% dos saldos residiam no Tesouro em detrimento de 38% que estavam noutras Instituições Financeiras. Existindo contas bancárias divulgadas por diversas instituições para financiamento de projectos, só á medida que os mesmos vão sendo encerrados é possível deixar de movimentar as contas anteriormente conhecidas.

Os recursos financeiros directamente provenientes do OE, via requisição de fundos são depositados na conta bancária junto do Tesouro e em 31/12/2008, o saldo era de 32 411,17 (OE) e 13 557,95 (saldos de PIDDAC).

Paralelamente, regista-se que as entidades que procedem a pagamentos á FCUL, só após a transferência nos comunicam por que fonte de financiamento tal pagamento foi efectuado, e que numa análise estática poderá não ser coincidente com os saldos bancários.

Com os melhores cumprimentos,

O Director

Prof. Doutor José Manuel Pinto Paixão

DGTC 30 11'09 20542

CAMPO GRANDE - 1749-016 LISBOA
TELEFONE [351] 21 750 01 10 FAX [351] 21 750 05 30
e.mail: aprovisionamento@sa.fc.ul.pt
http://www.fc.ul.pt

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
18055	25-11-2009	ANACOM-S63097/2009	30-11-2009
Departamento de Auditoria II			

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 - Capitulo VIII - Operações de Tesouraria

Exmº. Senhor:

O ofício em referência mereceu a melhor atenção do ICP - Autoridade Nacional de Comunicações e, tendo-se procedido à análise do seu conteúdo, é entendimento desta Autoridade que não lhe é aplicável o regime de tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

O ICP - ANACOM é uma **entidade administrativa independente,** nos termos da classificação da Lei Quadro dos institutos públicos (Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, artigo 48.º, nº 1, alínea f)), pelo que goza de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade - podendo, nos termos do nº 2 do citado artigo, esta entidade ser regulada por lei especial.

É, com efeito, o que acontece, uma vez que o regime jurídico aplicável ao ICP-ANACOM é o definido pelo regime especial contido no artigo 3º dos seus Estatutos (aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro) que, deste modo, prevalece sobre regimes especiais gerais que versem sobre as mesmas matérias.

Assim, o ICP-ANACOM *"...é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio"* (nº 1 do artigo 1º dos Estatutos) e rege-se, nos termos do artigo 3º do mesmo diploma, em primeiro lugar pelo disposto nos Estatutos, bem como *"...pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, resalvadas as*

20 ANOS
FIDELIDADE NAS COMUNICAÇÕES

ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa,12
1099-017 LISBOA
Tel +351 217211000 • Fax +351 217211001

SL/SP-DFA

especificidades previstas nos Estatutos, bem como as regras incompatíveis com a natureza não empresarial daquele."

Deste modo, salvaguardando a Constituição da República e as leis com valor reforçado previstas no artigo 112º da Constituição, o regime jurídico aplicável ao ICP-ANACOM é o definido. como acima se expôs, pelo regime especial contido nos seus Estatutos.

Encontra-se nesta situação o disposto nos números 1 e 2 do artigo 41º dos Estatutos do ICP-ANACOM que, em decorrência do citado artigo 3º, definem, em especial, as regras aplicáveis à sua gestão patrimonial e financeira. Como clara e inequivocamente resulta destes normativos, a gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos.

Por força e nos termos das disposições legais que constituem o regime especial aplicável ao ICP-ANACOM, considerou esta Autoridade que não se encontrava abrangida pela RCM nº 45/2000, de 2 de Junho, que apenas abrangia os serviços e fundos autónomos compreendidos no âmbito do regime geral da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Julho, do qual, o ICP-ANACOM considerou estar excluído, expressamente, pela norma especial contida no nº 2 do artigo 41º dos seus Estatutos, que mais uma vez se cita: *"A gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos, sem prejuízo do cumprimento das regras do direito comunitário e internacional sobre mercados públicos".*

Cabe salientar que, encontrando-se o regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-lei nº 191/99, de 5 de Junho, se se tivesse pretendido incluir o ICP-ANACOM no âmbito desse regime, por certo tal seria evidenciado no regime que lhe é posterior e que aprova os seus Estatutos (Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro). Bem pelo contrário, os Estatutos do ICP-ANACOM vêm definir um regime jurídico especial no que respeita à gestão patrimonial e financeira, assaz evidenciado no já citado nº 2 do artigo 41º dos Estatutos.

Neste contexto, permitimo-nos remeter, em anexo I, o parecer do Senhor Doutor Eduardo Paz Ferreira, emitido em 22.12.2005, de cujas conclusões realçamos a 16.ª: "consequentemente, o ICP-ANACOM não está sujeito à regra de unidade de tesouraria, não estando obrigado a transferir para a Direcção-Geral do Tesouro a totalidade das aplicações financeiras e disponibilidades de tesouraria que mantém junto de diversas instituições de crédito".

Acresce que a Inspecção-Geral das Obras Públicas Transportes e Comunicações, na Auditoria efectuada a esta Autoridade ao abrigo do Artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (S/Processo nº 488/07 – AU), que decorreu entre 26/02/2007 e 13/07/2007, na pág. 23 do seu Relatório (conforme anexo II), confirma que "... tendo por base a consulta efectuada a "Paz Ferreira e Associados – Sociedade de Advogados, Ldª., de 22.12.2005, foi analisado o respectivo parecer jurídico, o qual concluía que a entidade não está sujeita ao Princípio da Unidade de Tesouraria. Em face do exposto considera-se que o ICP-ANACOM não se encontra em incumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria, de acordo com os argumentos invocados, nomeadamente (cfr. Doc. fls. 84 a 86) "

Assim, reiteramos a posição desde sempre assumida perante a DGO e outras entidades e sobre a qual o ICP-ANACOM se tem sucessivamente pronunciado, no sentido de que lhe não é aplicável o Regime de Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Julho (vide FAX Refª.ANACOM-S07466/2002, de 9.04.2002; ofício Refª.S19123/2002/2002, de 13.09.2002; ofício Refª.ICP-S05102/2003, de 11.03.2003; ofício Refª.S09091/2005, de 11.05.2005; ofício Refª.ANACOM-S23422/2005, de 28.12.2005, todos em anexo III), pelo que não se encontra esta Autoridade "em situação de incumprimento de UTE ao manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras fora do Tesouro".

Com os melhores cumprimentos,

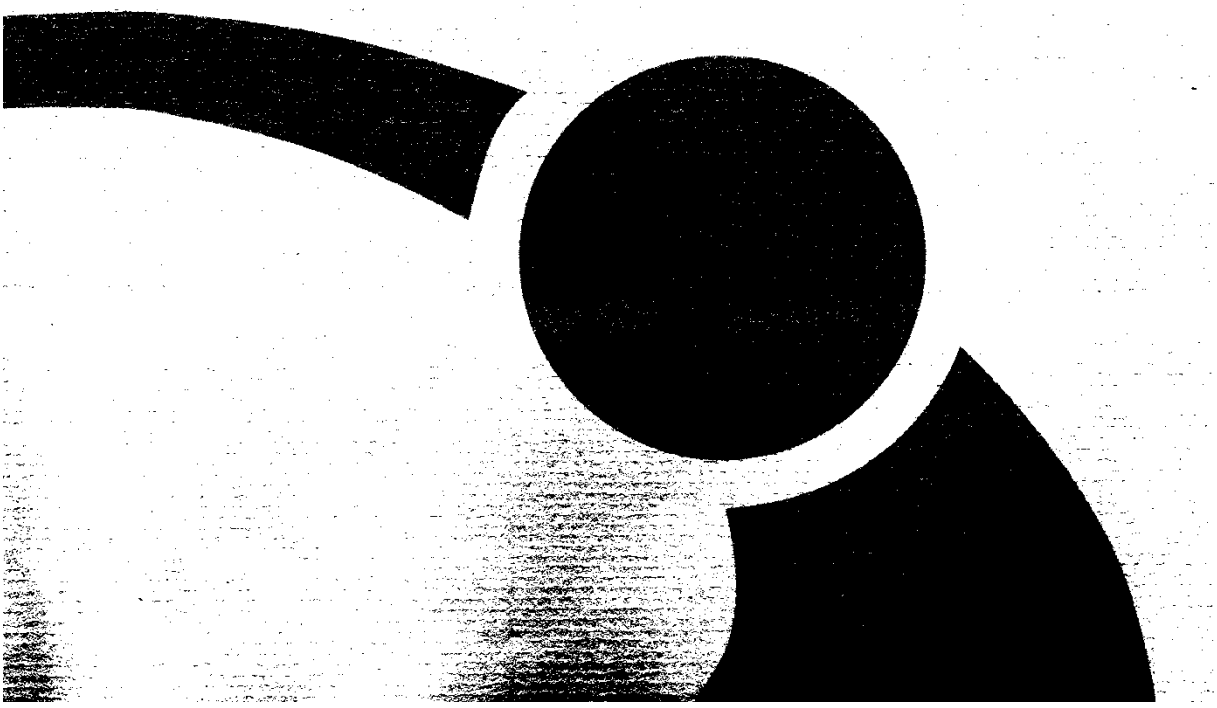
José Amado da Silva
Presidente do Conselho de Administração

DGTC 30 11'09 20580

20 ANOS
FLUIDEZ NAS COMUNICAÇÕES

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

ANEXO I



CONSULTA

O ICP - Autoridade Nacional das Comunicações (ICP-ANACOM) pretende obter o nosso parecer sobre a sua sujeição à regra da unidade de tesouraria do Estado.

Com o pedido de parecer foi-nos fornecida cópia de diversa correspondência que, desde 2002, tem sido trocada entre o ICP-ANACOM e a Direcção-Geral do Orçamento. Nessa correspondência, o ICP-ANACOM tem sustentado a tese de que não se encontra abrangido pela regra da unidade de tesouraria, não estando, por conseguinte, obrigado a transferir para a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) a totalidade das aplicações financeiras e disponibilidades de tesouraria que mantém junto de diversas instituições de crédito.

Sobre esta matéria, o primeiro subscritor do presente parecer emitiu já anteriormente opinião jurídica concordante com a posição do ICP-ANACOM.

Recentemente, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM foi confrontado com o entendimento da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), baseado em parecer da respectiva consultadoria jurídica (parecer jurídico n.º 140/2005), de que estaria sujeito ao regime da tesouraria do Estado.

Analisada a documentação que nos foi disponibilizada e ponderadas as questões postas à nossa consideração, estamos em condições de emitir o solicitado

PARECER

1. Enquadramento das questões colocadas na consulta

1.1. – A questão colocada na consulta – e que consiste em saber se o ICP-ANACOM está sujeito ao Regime da Tesouraria do Estado (RTE)[1] e, em particular, à regra da unidade de tesouraria[2] – pode ser enquadrada tendo como ponto de partida as conclusões do parecer jurídico n.º 140/2005, de 6 de Setembro de 2005, da Consultadoria Jurídica da DGO, que se passam a transcrever:

> «1. Face ao exposto, conclui-se que ao ICP-ANACOM, enquanto instituto público, é aplicável a Lei n.º 3/2004, lei de valor

[1] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, alterado pelo artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril e pelo artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

[2] A regra da unidade de tesouraria consta do artigo 2.º do RTE, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril e pelo n.º 3 do artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, nos seguintes termos:

> «Artigo 2.º
> Unidade de tesouraria
> 1 - Cabe à Direcção-Geral do Tesouro:
> a) Colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado, efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas;
> b) Assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.
> 2 - Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.
> 3 - As Regiões Autónomas e as autarquias locais, incluindo os respectivos serviços e fundos autónomos, podem, igualmente, dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, para efeito de prestação, por parte desta, de serviços equiparados aos da actividade bancária, em apoio às suas tesourarias.
> 4 - As contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, em execução do disposto nos números anteriores, são remuneradas.
> 5 - Constitui receita afecta à actividade da Direcção-Geral do Tesouro a remuneração auferida pela gestão global dos fundos públicos e pela prestação dos serviços equiparados aos da actividade bancária previstos no presente artigo.
> 6 - A receita referida no número anterior é consignada ao pagamento das despesas da Direcção-Geral do Tesouro previstas no n.º 4 e de outros custos específicos da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária e da participação nos sistemas de compensação interbancária, mediante inscrição de dotações com compensação em receita»

reforçado que nos termos do n.º 2 do artigo 1.º **prevalece inclusivamente sobre leis de cariz especial**, como é o Decreto-Lei n. º 309/2001.

«2. Ainda que essa aplicação da Lei n.º 3/2004 possa ser condicionada à estrita necessidade da respectiva especificidade, somos de parecer que nada obsta a que seja aplicado o disposto no n.º 3 do artigo 39.º, segundo o qual "***É aplicável aos institutos públicos o regime da Tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria***".

«3. Assim, entendemos que ao ICP-ANACOM é aplicável o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, bem como as orientações emanadas sobre a matéria, designadamente, nas Resoluções do Conselho de Ministros, n.º 45/2000 e n.º 115/2002, de 18 de Maio e de 5 de Setembro, respectivamente.

«4. Considerando que a matéria em apreço tem alguma relevância orçamental, talvez seja pertinente auscultar a Direcção de Serviços do Orçamento para que se pronuncie sobre a situação do ICP-ANACOM comparativamente com outros organismos de idêntica natureza.»

1.2. – O primeiro problema, convocado pelas conclusões que se acabam de transcrever, exige que se proceda uma indagação sobre a relação entre as normas estatuárias e as normas gerais constantes da Lei Quadro dos Institutos Públicos.[3]

Contudo, e porque se trata de matéria relativa ao regime jurídico-financeiro dos "*Fundos e Serviços Autónomos*", importa colocar a mesma questão da *relação entre normas estatutárias e normas gerais*, face às disposições relevantes da Lei de Enquadramento Orçamental de 2001 (doravante LEO 2001).[4]

Procurar-se-á, desta forma, apurar em que medida as normas estatuárias podem ou não prevalecer sobre aqueles regimes gerais. Uma vez esclarecidas estas questões estaremos em condições de determinar a margem de conformação do legislador no que diz respeito à admissibilidade de derrogações estatutárias aos ditos regimes gerais e, no

[3] Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

[4] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica, n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

caso em apreço, à questão concreta de saber se o ICP-ANACOM está (ou não) sujeito ao RTE e, em particular, à regra da unidade de tesouraria.

1.3. – Existe, no entanto, uma questão prévia que, sem prejudicar a metodologia de análise jurídica apontada, importa desde já clarificar. Essa questão prévia prende-se com o problema da aplicação no tempo e *rationae materiae* da Lei Quadro dos Institutos Públicos.

2. Aplicação da Lei Quadro dos Institutos Públicos

A) Aplicação no tempo

2.1. – Com efeito, o parecer jurídico n.º 140/2005, aqui em apreciação, parte do princípio de que a Lei Quadro dos Institutos Públicos é de aplicação imediata o que, na realidade e salvo o devido respeito, não sucede.

Nos termos do artigo 50.º, n.º 1, da Lei Quadro dos Institutos Públicos, «a presente lei aplica-se apenas para o futuro, com excepção do disposto nos artigos 20.º, 24.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º, 46.º, n.º 2, e 52.º a 54.º, que se aplicam a partir da data da sua entrada em vigor».

Os artigos 20.º, 24.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º, 46.º, n.º 2, e 52.º a 54 da Lei Quadro dos Institutos Públicos, referem-se à duração e cessação do mandato dos membros do conselho directivo dos institutos públicos, à instituição de um regime de responsabilidade solidária entre os membros do conselho directivo, às diversas formas de tutela e superintendência a que se encontram sujeitos os institutos públicos, ao regime de responsabilidade funcional, à página electrónica, aos trabalhadores abrangidos pelo regime laboral próprio da função pública, às questões de transmissão ou cessão de exploração de estabelecimentos que integrem o património dos institutos públicos e à concessão ou delegação de poderes públicos a favor de entidades privadas.

Com excepção dessas normas, que são de aplicação imediata, as restantes normas constantes da Lei Quadro dos Institutos Públicos **apenas se aplicam para o futuro**, enquanto direito conformador dos institutos

públicos, embora *desprovido de qualquer primariedade material ou hierárquica*, como adiante melhor se demonstrará.

2.2. – A este propósito, importa fazer duas observações complementares:

a) Nos termos do artigo 1.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, o seu objecto consiste em estabelecer «os princípios e as normas por que se regem os institutos públicos», que «são de aplicação imperativa e prevalecem sobre as normas especiais actualmente em vigor, salvo na medida em que o contrário resulte expressamente da presente lei». Existem vários exemplos, na Lei Quadro dos Institutos Públicos, de derrogações a esse quadro de parametricidade normativa. Desde logo quando se prevê a criação dos institutos públicos por acto legislativo, o qual pode incluir as «disposições legais de carácter especial que se revelem necessárias, em especial sobre matérias não reguladas nesta lei quadro e nos diplomas legais genericamente aplicáveis ao novo instituto» (artigo 9.º, n.º 2). Depois, quando se contrapõe o ***regime comum*** dos institutos públicos (Título III – artigos 17.º a 44.º) aos ***regimes especiais*** (Titulo IV – artigos 45.º a 48.º) e quando se remete para a «legislação aplicável às pessoas colectivas públicas, em geral, e aos institutos públicos, em especial», onde avultam o Código do Procedimento Administrativo (CPA), o regime jurídico da função pública ou do contrato individual de trabalho, o regime da administração financeira e patrimonial do Estado, o regime das empreitadas de obras públicas, da realização de despesas públicas e da contratação pública, o regime das incompatibilidades de cargos públicos, o regime da responsabilidade civil do Estado, e o regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas (artigo 6.º). Finalmente quando se remete para o diploma legal ou lei orgânica que proceder à criação do instituto público (artigo 9.º, n.º 2) ou para os respectivos estatutos e regulamentos internos (artigos 6.º, n.º 1, *in fine* e 12.º, n.º 1) e se prevê, nos institutos públicos de regime comum, um conjunto de especialidades em matéria de órgãos (artigo 17.º, n.º 2), estatuto dos membros do conselho directivo (artigo 25.º) regimes de pessoal (artigo 34.º) e tutela (artigo 41.º, n.º 6). Tudo isto denota a introdução de diversos graus de *flexibilidade na conformação*

concreta de cada Instituto Público, o que aponta para a necessária compatibilidade de regimes comuns e regimes especiais, de natureza legal (artigos 45.º a 48.º) ou estatutária (artigos 6.º, n.º 1, 9.º, n.º 2 e 12.º), ou seja, para uma *parametricidade aparente* da Lei Quadro dos Institutos Públicos.

b) Em segundo lugar, no caso dos Institutos Públicos de Regime Especial, e deixando de parte os Institutos com organização simplificada (artigo 45.º) e os Institutos de gestão participada (artigo 47.º), o conjunto de derrogações admitidas pela Lei Quadro dos Institutos Públicos foi bastante mais intenso no caso das universidades e escolas de ensino superior politécnico, das instituições públicas de solidariedade e segurança social, dos estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça e o Fundo de Garantia Financeira da Justiça, das regiões de turismo, do Banco de Portugal e dos fundos que funcionam junto dele e das entidades administrativas independentes (artigo 48.º). Em todos esses casos, cuja sujeição a um regime especial não pode deixar de se considerar baseada em fundamentos diferentes,[5] foi admitido que «cada uma destas categorias de institutos públicos pode ser regulada por uma lei específica» a qual deverá estabelecer as derrogações ao regime comum, na estrita medida necessária à sua especificidade. Ou seja, a referência às «derrogações ao regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade» é dirigida ao legislador, garantindo-lhe o espaço necessário ao exercício da sua liberdade de conformação da administração

[5] O reconhecimento do regime especial das universidades tem fundamento na consagração constitucional da autonomia universitária (artigo 76.º, n.º 2 da Constituição), mas tal já não sucede no caso das instituições públicas de solidariedade e segurança social, dos estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça e do Fundo de Garantia Financeira da Justiça. No caso das Regiões de Turismo, o envolvimento das câmaras municipais no respectivo processo de criação e a participação de entidades públicas e privadas na sua estrutura orgânica (cfr. Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto, que estabelece o novo regime jurídico das regiões de turismo) aconselhava um tratamento especial. Já quanto ao Banco de Portugal e aos fundos que funcionam junto dele a razão de ser da sua autonomização deve-se ao disposto no artigo 102.º da Constituição e às normas dos artigos 108.º e 109.º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia. Quanto às entidades administrativas independentes a Constituição reconhece ao legislador uma ampla margem de conformação (artigo 267.º, n.º 3), pelo que o reconhecimento da sua natureza especial não poderia deixar de ter lugar ao nível da Lei Quadro dos Institutos Públicos.

pública sem pôr em causa a parametricidade (aparente) postulada pelo artigo 1.º, n.º 2 da Lei Quadro dos Institutos Públicos.[6]

2.3. – Por outro lado, o artigo 50.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, além de estabelecer o princípio de que **a Lei Quadro dos Institutos Públicos apenas se aplica para o futuro**, prevê que «todos os institutos existentes à data da entrada em vigor da presente lei serão objecto de uma análise à luz dos requisitos nela estabelecidos, para efeitos de eventual reestruturação, fusão ou extinção».

Significa isto que a opção do legislador não foi, claramente, a de apontar para uma aplicação imediata da nova lei a todos casos – numa espécie de "*big bang*" legal – mas, outrossim, a de criar uma comissão, a funcionar na dependência do Ministro das Finanças e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública, encarregue de elaborar um relatório e uma proposta relativa a cada um dos institutos públicos existentes, os quais lhe deverão apresentar «um relatório sobre a sua justificação, bem como sobre as alterações a introduzir para o conformar com o regime previsto na presente lei» (artigo 50.º, n.ºs 3, 4 e 5).

Ou seja, a Lei Quadro dos Institutos Públicos instituiu um regime de revisão e avaliação dos institutos públicos existentes «para efeitos de eventual reestruturação, fusão ou extinção», prevendo a existência de uma Comissão, na dependência do Ministro das Finanças e da Administração Pública, encarregue de analisar um conjunto de relatórios que cada instituto público deverá apresentar sobre a sua justificação, bem como sobre as alterações a introduzir ao respectivo estatuto para o conformar com o regime previsto na Lei Quadro dos Institutos Públicos (artigo 50.º, n.ºs 2, 3, 4 e 5).

---

[6] A este respeito dir-se-á ainda que foi particularmente infeliz a fórmula do n.º 2 do artigo 1.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, não só porque nos termos do artigo 112.º, n.º 3 da Constituição apenas «têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas» o que, quanto a este segmento final do n.º 3 do artigo 112.º da Constituição, não é, seguramente, o caso da Lei Quadro dos Institutos Públicos uma vez que não se trata de uma lei que por força da Constituição, seja pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras deva ser respeitada (veja-se, a este propósito Carlos Blanco de Morais, *As Leis Reforçadas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 581 e segs. e 643 e segs. e Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 739-742), mas também porque a prevalência «sobre as normas especiais actualmente em vigor, salvo na medida em que o contrário resulte expressamente da presente lei» não abrange as normas que entrarem em vigor depois do início de vigência da Lei Quadro dos Institutos Públicos, nem tampouco aquelas por ela são ressalvadas, como é o caso dos regimes especiais (artigo 48.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos).

Decorre do exposto que, enquanto esse trabalho não estiver feito, a Lei Quadro dos Institutos Públicos não se aplica ao ICP-ANACOM *rationae temporis*.

B) Aplicação rationae materiae

2.4. – De qualquer modo, há que contar com o facto de o ICP-ANACOM se incluir na categoria dos **Institutos Públicos de Regime Especial**, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, *in fine*, e da alínea f) do n.º 1 do artigo 48.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, devido às exigências de **independência** que decorrem das Directivas do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Março de 2002[7] e do artigo 4.º da Lei das Comunicações Electrónicas,[8] com refracção nos artigos 4.º e 25.º do Estatuto do ICP-ANACOM,[9] o que implica que, do conjunto de normas de aplicação imediata a que se refere o artigo 50.º, n.º 1 da Lei Quadro dos Institutos Públicos, não lhe são imediatamente aplicáveis as normas dos artigos 20.º, 24.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, por dizerem respeito aos **Institutos Públicos de Regime Comum**, havendo que apurar, caso a caso, em que medida são derrogadas pelo regime especial constante dos respectivos Estatutos e ressalvado pelo artigo 1.º, n.º 2, *in fine*, pelo artigo 6.º, n.º 1, *in fine*, pelo artigo 9.º, n.º 2 e pela alínea f) do n.º 1 do artigo 48.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos.

Em particular e confrontando as normas dos artigos 20.º, 24.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos com as normas equivalentes dos Estatutos do ICP-ANACOM, enquanto conjunto de normas especiais que derrogam o regime comum, não são aplicáveis ao

[7] Cfr. artigo 3.º da Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Março de 2002 relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva-quadro), JO L 108, de 24/4/2002, pp. 33-50. Cfr. ainda a Directiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva autorização), JO L 108, de 24/4/2002, pp. 21-32; a Directiva 2002/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos (directiva acesso), JO L 108, de 24/4/2002, pp. 7-20; a Directiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva serviço universal) JO L 108, de 24/4/2002, pp. 51-77.

[8] Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro.

[9] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro.

ICP-ANACOM as normas sobre duração e cessação do mandato dos membros do conselho directivo dos Institutos Públicos e sobre tutela e superintendência, pois tal poria em causa o cumprimento do artigo 3.º da directiva-quadro e o artigo 4.º da Lei das Comunicações Electrónicas (cfr. artigos 1.º, n.º 2, *in fine* e 48.º, n.º 1, alínea f), da Lei Quadro dos Institutos Públicos), além de ser incompatível com o disposto nos artigos 4.º, 21.º, 22.º, 25.º e 50.º dos Estatutos do ICP-ANACOM.

De igual modo nos parecem inaplicáveis ao ICP-ANACOM as normas dos artigos 52.º a 54.º, da Lei Quadro dos Institutos Públicos que tratam da transmissão ou cessão de exploração de estabelecimentos que integrem o património dos Institutos Públicos e da concessão ou delegação de poderes públicos a favor de entidades privadas, uma vez que as funções de regulação e supervisão a cargo do ICP-ANACOM não podem ser objecto de concessão ou delegação a favor de entidades privadas, sob pena de, por essa via se infringir o direito comunitário aplicável (cfr. artigo 3.º da directiva-quadro).

*
* *

Tendo ficado claro que a Lei Quadro dos Institutos Públicos não se aplica ao ICP-ANACOM *rationae temporis* e que a sua aplicação *rationae materiae* depende do que vier a ser estabelecido na «lei específica» a que se refere o n.º 2 do artigo 48.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, importa aprofundar a questão da relação entre as normas estatuárias e as normas gerais constantes da Lei Quadro dos Institutos Públicos e da Lei de Enquadramento Orçamental.

3. Normas estatuárias e normas gerais

A) Lei Quadro dos Institutos Públicos

3.1. – Resulta das considerações anteriores que a Lei Quadro dos Institutos Públicos, apesar de pretender institui um regime jurídico comum

aplicável aos institutos públicos (artigos 1.º a 16.º) nos capítulos da organização (artigos 17.º a 32.º), serviços e pessoal (artigos 33.º e 34.º), gestão económico-financeira e patrimonial (artigos 35.º a 40.º) tutela, superintendência e responsabilidade (artigos 41.º a 44.º), ressalvou a existência de regimes especiais (artigos 45.º a 48.º), bem como de disposições legais de carácter especial (artigo 9.º, n.º 2), o que constitui uma indicação clara, face ao disposto no seu artigo 1.º, n.º 2, *in fine*, de que **o legislador não pretendeu atribuir natureza imperativa e prevalência material às normas relativas aos institutos públicos de regime comum sobre as normas constantes da lei orgânica de cada instituto público ou respeitantes aos institutos públicos de regime especial**.

Tanto assim é que, mesmo em relação aos institutos públicos de regime comum, essa prevalência das normas da Lei Quadro dos Institutos Públicos é bastante mitigada quando, por força da revisão a que alude o artigo 50.º, n.ºs 2 a 5, da Lei Quadro dos Institutos Públicos, os mesmos venham a ser objecto de reestruturação, fusão ou extinção, a qual exigirá, tanto quanto é possível entender da articulação entre os artigos 9.º e 16.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, a adopção de um acto legislativo que «incluirá as disposições legais de carácter especial que se revelem necessárias, em especial sobre matérias não reguladas nesta lei quadro e nos diplomas legais genericamente aplicáveis ao novo instituto» (artigo 9.º, n.º 2 da Lei Quadro dos Institutos Públicos).

Ou seja, é o próprio legislador da Lei Quadro dos Institutos Públicos a admitir que as leis orgânicas dos Institutos Públicos de Regime Comum possam conter «disposições legais de carácter especial que se revelem necessárias, em especial sobre matérias não reguladas nesta lei quadro e nos diplomas legais genericamente aplicáveis ao novo instituto» (artigo 9.º, n.º 2 da Lei Quadro dos Institutos Públicos).

Acresce que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1 da Lei Quadro dos Institutos Públicos, «os institutos públicos regem-se pelas normas constantes da presente lei e demais legislação aplicável às pessoas colectivas públicas, em geral, e aos institutos públicos, em especial, bem como pelos respectivos estatutos e regulamentos internos».

Neste sentido, a suposta prevalência material a que se alude no n.º 2 do artigo 1.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, tem, afinal, um âmbito bastante mais limitado do que à partida pode querer parecer, quer por se

referir apenas às «normas especiais actualmente em vigor», quer porque o artigo 6.º, n.º 1, já não retoma essa prevalência e porque o artigo 9.º, n.º 2 remete múltiplos aspectos relativos à criação de um instituto público para a respectiva lei orgânica, a qual pode incluir «as disposições legais de carácter especial que se revelem necessárias, em especial sobre matérias não reguladas nesta lei quadro e nos diplomas legais genericamente aplicáveis ao novo instituto», quer, sobretudo, porque **a Lei Quadro dos Institutos Públicos, não se inscreve na categoria constitucional das *leis de valor reforçado*, nem tão-pouco corresponde ao exercício de uma competência legislativa reservada da Assembleia da República, pelo que pode, a todo o tempo, ser modificada por decreto-lei do Governo, não gozando de qualquer *primariedade material e hierárquica*.**

Com efeito, não existe credencial constitucional que permita atribuir à Lei Quadro dos Institutos Públicos um valor paramétrico em relação aos demais actos legislativos, uma vez que vigora entre nós uma verdadeira *reserva de Constituição* quanto à definição das formas de lei e quanto valor da lei, o que impede um acto legislativo de atribuir a si próprio um valor superior aos demais, sem que tal se encontre expressamente previsto na Constituição (cfr. artigo 112.º, n.º 2 da Constituição).[10] Além disso, vigora entre nós o *princípio da tipicidade legislativa ou da fixação das formas de lei*, de acordo com o qual só são actos legislativos os definidos pela Constituição (cfr. artigo 112.º, n.º 5 da Constituição).[11]

Em consequência, não estando em causa uma lei com valor reforçado, nem uma matéria coberta por qualquer reserva de competência legislativa do Parlamento, não pode oferecer dúvidas que a Lei Quadro dos Institutos Públicos, apesar de pretender estabelecer um regime jurídico comum, aplicável à generalidade dos institutos públicos, não prejudica a existência de regimes especiais (artigos 45.º a 48.º), nem impede o legislador, que mantém intactos os seus poderes de organização administrativa, de adoptar as «disposições legais de carácter especial que se revelem necessárias» face aos fins e aos meios (patrimoniais e financeiros)

---

[10] Sobre a reserva de constituição no domínio das competências legislativas, das formas de da força da lei, cfr. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 194-195 e Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 653-669.

[11] Sobre o alcance do princípio da tipicidade dos actos legislativos cfr. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 2.ª edição, cit., pp. 204-207 e Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 702.

que concretamente pretende atribuir a cada instituto público (artigo 9.º, n.ºs 1 e 2).

3.2. – Além disso e como foi anteriormente referido, foram expressamente ressalvadas do regime comum as universidades (cuja autonomia é objecto de consagração constitucional) e escolas de ensino superior politécnico, as instituições públicas de solidariedade e segurança social, os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça e o Fundo de Garantia Financeira da Justiça, as Regiões de Turismo (devido às suas particularidades e idiossincrasias), o Banco de Portugal e os fundos que funcionam junto dele (devido à sua integração no sistema europeu de bancos centrais) e as entidades administrativas independentes, cuja configuração é matéria de reserva de lei material (artigo 267.º, n.º 3 da Constituição).

Em todos estes casos a Lei Quadro dos Institutos Públicos remete para «lei específica», que há-de conter o regime especial por que se regem estas categorias de "institutos públicos" (cfr. artigo 48.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos).

Constitui, pois, uma opção do legislador, a propósito da definição do estatuto dos ***institutos públicos de regime especial***, a definição dos exactos contornos de cada um desses "institutos públicos", podendo optar por um *grau* mais amplo ou mais restrito de derrogação face ao regime comum.

De qualquer forma, a amplitude das derrogações está na disponibilidade do legislador, pois compete-lhe, no exercício da sua liberdade de conformação da administração pública, fazer as opções que considera mais adequadas face aos fins e aos meios que pretende afectar a cada um desses organismos.

Significa isto que a prevalência das normas da Lei Quadro dos Institutos Públicos é meramente aparente, havendo que considerar a lei orgânica de cada instituto público para determinar, em concreto, o respectivo regime jurídico-financeiro.

B) Lei de Enquadramento Orçamental

3.3. – Por outro lado, importa ter em atenção que, nos termos do artigo 105.º, n.º 1, da Constituição, o Orçamento do Estado deve conter «a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos» e o «orçamento da segurança social» e, de acordo com o artigo 106.º, n.º 1, da Constituição, «a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos». De acordo com o n.º 3 da mesma disposição constitucional a proposta de Orçamento é acompanhada de relatórios sobre a «situação dos fundos e serviços autónomos».

Contudo, a Constituição não define o que se deva entender por fundos e serviços autónomos, mas o facto de remeter para a lei de enquadramento orçamental «o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos» (artigo 106.º, n.º 1 da Constituição) permite extrair duas consequências fundamentais:

- Cabe à lei de enquadramento orçamental concretizar o que se deva entender por fundos e serviços autónomos para efeitos de delimitação do seu âmbito material de aplicação, o que significa que todas as formas jurídico-organizatórias que não caibam na definição de fundos e serviços autónomos constante da lei de enquadramento orçamental, não se encontram sujeitas ao seu âmbito material de aplicação;

- Cabe, igualmente, à lei de enquadramento orçamental, a definição do regime financeiro desses fundos e serviços autónomos, não se encontrando o legislador vinculado por regras ou princípios atinentes à gestão administrativa e financeira dos fundos e serviços autónomos que não encontrem suporte na lei de enquadramento orçamental.

3.4. – Ora, nos termos do artigo 164.º, alínea r), da Constituição, o «regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais» faz parte das matérias inscritas na *reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da*

República e, tratando-se de uma lei dotada de *parametricidade específica*, nos termos dos artigos 106.º, n.º 1 e 112.º, n.º 3 da Constituição, a lei de enquadramento orçamental é considerada uma *lei de valor reforçado*, estabelecendo regras e princípios vinculativos para o legislador em sede de elaboração, organização, votação e execução da lei do Orçamento (cfr. artigo 3.º da LEO 2001).[12]

3.5. – Até à aprovação da LEO 2001 as diversas formas de autonomia financeira podiam esquematizar-se nos termos seguintes:[13]

- Sector Público Administrativo (Lei n.º 8/90, de 20/2 e Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/7)
  - Estado
    - Serviços e organismos com autonomia administrativa
    - Serviços e organismos com autonomia administrativa e financeira
  - Segurança Social
  - Regiões Autónomas
  - Autarquias locais

Com efeito, nos termos da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, que aprova as bases da contabilidade pública, e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que aprova o novo Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE),[14] os serviços e organismos da Administração Central estão sujeitos ao regime geral da *autonomia administrativa* quanto à realização dos actos de gestão corrente, «traduzida na competência dos seus dirigentes para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, actos administrativos definitivos e executórios» (cfr. artigo 2.º, n.º 1, da Lei de Bases da Contabilidade Pública). A *autonomia administrativa e financeira* passa a ser expressamente qualificada como «regime excepcional», e a sua atribuição fica condicionada a necessidades de gestão e a um nível de receitas próprias que corresponda a, pelo menos, dois terços das despesas totais do serviço em causa, com exclusão das

[12] Assim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 739-743.

[13] Sobre este ponto cfr. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª edição, Almedina, 1992, pp. 141 e segs..

[14] Alterado pelo Decreto-Lei n.º 113/95, de 25 de Maio, pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março e pelo Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro.

despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias (cfr. artigo 6.º, n.º 1, da Lei de Bases da Contabilidade Pública) [15] [16].

A forma mais intensa de autonomia financeira corresponde à chamada *independência orçamental* [17], incluindo tanto a preparação e a decisão sobre o conteúdo do orçamento, como a execução orçamental, o respectivo controlo e responsabilização. Segundo SOUSA FRANCO, a independência orçamental tem, entre nós, duas formas típicas: pode ser participativa (regiões autónomas e autarquias locais) ou técnica (empresas públicas).[18] [19]

Com a aprovação e entrada em vigor da LEO 2001, as «disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo», as «regras e os procedimentos relativos à organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social, e a correspondente fiscalização e responsabilidade orçamental» e as «regras relativas à organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado, incluindo a da segurança social» passaram a fazer parte da Lei de Enquadramento Orçamental (cfr. artigo 1.º da LEO 2001), a qual se aplica ao Orçamento do Estado, «que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e

---

[15] Cfr. Olívio Mota Amador, *Da Outorga de Autonomia Financeira a Organismos da Administração Central*, Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales, Lisboa, 2000, pp. 877-878.

[16] Refira-se que, por força das normas todos os anos inseridas nos diplomas de execução orçamental, o RAFE ainda não é aplicado à totalidade dos serviços e organismos da Administração directa e indirecta do Estado. Cfr. Olívio Mota Amador, *Da Outorga de Autonomia Financeira a Organismos da Administração Central*, cit., pp. 875-876.

[17] Cfr. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, cit., pp. 155-156 e *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais*, Lisboa, AAFDL, 1991, pp. 31-36.

[18] Cfr. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, cit., p. 156 e *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais*, cit., p. 34.

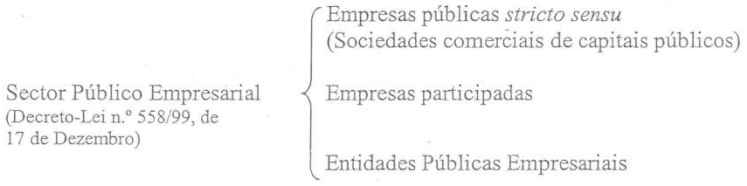
[19] Porém, o actual regime das empresas públicas coloca em crise o conceito de independência orçamental, salvo quanto às denominadas entidades públicas empresariais, pois as empresas públicas são definidas como "*sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante*" (cfr. artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro), estando sujeitas, além das normas do Decreto-Lei n.º 558/99, a um regime totalmente privado, e estando o Estado, salvo em casos especiais, em posição de igualdade com os outros sócios. Tudo se passa fora do direito financeiro público: relação com outras entidades privadas (*v. g.*, fundações) e com os institutos públicos com forma empresarial. Quanto às regiões autónomas e autarquias locais, afigura-se-nos que a doutrina da independência orçamental se continua a aplicar satisfatoriamente.

fundos autónomos e da segurança social», bem como as correspondentes contas (cfr. artigo 2.º, n.º 1, da LEO 2001).

Neste sentido, dir-se-á que a LEO 2001 procurou abranger de forma integrada todo o Sector Público Administrativo (SPA), contendo um conjunto de normas comuns aos orçamentos e contas de todas as instituições do SPA (Estado, incluindo, serviços integrados, serviços e fundos autónomos e a segurança social, Regiões Autónomas e Autarquias Locais), conforme se procura representar na figura seguinte:[20]



Contudo, ao definir *serviços e fundos autónomos* como aqueles que, cumulativamente, não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma, tenham autonomia administrativa e financeira e disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas (cfr. artigo 2.º, n.º 3), a LEO 2001 pretendeu excluir do seu âmbito de aplicação o *sector público empresarial*, cuja composição se procura ilustrar na figura seguinte:



[20] Cfr. o Relatório do Grupo de Trabalho de Preparação da Redacção Definitiva do Projecto da Proposta de Lei de Enquadramento Orçamental, publicado em Ministério das Finanças, *Reforma da Administração Financeira*, Lisboa, 1999, pp. 17-48 (esp., p. 43) e a exposição de motivos Proposta de Lei n.º 264/VII, de 4 de Março de 1999, Diário da Assembleia da República, 2.ª Série-A, n.º 53 VII/4, de 15/04/1999, p. 1459, também publicada em Ministério das Finanças, *Reforma da Administração Financeira*, cit., pp. 49-161.

Tal exclusão decorre das normas relativas ao objecto e âmbito da LOE 2001 (artigos 1.º e 2), mas resulta também dos trabalhos preparatórios da Lei de Enquadramento Orçamental, na medida em que a proposta de lei n.º 264/VII, continha um regime financeiro especial ou excepcional para os *serviços e fundos autónomos de carácter empresarial* [21], que acabou por não ser incluído na segunda proposta de lei do Governo (proposta de lei n.º 44/VIII[22]), nem na LEO.

3.6. – Apesar de a autonomia administrativa e financeira ter natureza excepcional no nosso direito financeiro e de a sua atribuição estar condicionada por necessidades de gestão e por um nível de receitas próprias que corresponda a, pelo menos, dois terços das despesas totais do serviço em causa, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias (cfr. artigo 6.º, n.º 1, da Lei de Bases da Contabilidade Pública), a integração dos serviços e fundos autónomos no Orçamento do Estado justifica-se como forma de *legitimação* da cobrança, por esses serviços, de receitas públicas coactivas (*öffentliche Abgaben*), as quais, apesar de serem receitas próprias de tais serviços ou organismos, não podem escapar, sem pôr em causa o princípio democrático, que é estruturante do Estado de Direito [23], à *autorização parlamentar anual de cobrança contida na lei do orçamento* (cfr. artigos 5.º e 38.º, n.º 3 da LEO 2001) [24].

Além disso, os fundos e serviços autónomos estão sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)[25], bem como à elaboração de diversos documentos de prestação de contas (relatório de actividades, conta dos fluxos de tesouraria, balanço analítico, demonstração de resultados

---

[21] Cfr. artigos 2.º, n.º 4, 4.º, n.ºs 1 e 5, 50.º, n.º 3, alínea d), 103.º, 116.º, alínea g) 183.º, 184.º, 186.º a 189.º, 208.º, n.º 4 alínea e), 209.º, n.º 3 e 210.º, n.º 4, alínea g), da proposta de lei n.º 264/VII, de 4 de Março de 1999, cit..

[22] Proposta de Lei n.º 44/VIII, de 29 de Junho de 2000, *Diário da Assembleia da República*, 2.ª Série-A, n.º 62 VIII/1, de 6/09/2000.

[23] Sobre o princípio do Estado de Direito e sobre o princípio democrático, que são princípios estruturantes da República Portuguesa, cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 243 e segs..

[24] Cfr. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, cit., pp. 339-341 e Vol. II, 4.ª edição, Almedina, 1992, pp. 48-49.

[25] Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

líquidos e anexos ao balanço e à demonstração de resultados)[26] e fazem parte do SPA para efeitos de contabilidade nacional.[27]

Por isso, a LEO 2001 contém normas próprias em matéria de elaboração, execução e alteração do orçamento dos fundos e serviços autónomos (artigos 24.º a 26.º, 47.º e 56.º), o que também sucede na lei anual do orçamento (cfr. artigo 31.º, n.º 1, alínea b) da LEO 2001) e no decreto-lei anual de execução orçamental (artigo 43.º da LEO 2001).

*
* *

Assim sendo e dentro da metodologia de análise já explicitada – que parte da relação entre normas estatuárias e normas gerais – importa determinar em que medida as normas estatutárias aplicáveis ao ICP-ANACOM podem prevalecer sobre as normas gerais que, no caso específico da LEO 2001, têm *valor reforçado*, nos termos dos artigos 106.º, n.º 1 e 112.º, n.º 3 da Constituição (cfr. artigo 3.º da LEO 2001).

4. Estatuto do ICP-ANACOM

4.1. – O Instituto das Comunicações de Portugal (ICP) foi criado pelo artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 188/81, de 2 de Julho, enquanto «instituto público dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira», com atribuições no domínio da gestão do espectro radioeléctrico e do apoio ao Governo na coordenação, tutela e planeamento do sector das comunicações de uso público, tendo como receitas as taxas cobradas pela gestão do espectro radioeléctrico, as

[26] Cfr. artigos 43.º a 50.º do RAFE.

[27] Cfr. o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho de 25 de Junho de 1996, que aprova o Sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade (SEC 95), JO L 310 de 30/11/1996, pp. 1-469., alterado pelo Regulamento (CE) n.º 448/98 do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998, JO L 58 de 27/2/1998, p. 1, pelo Regulamento (CE) n.º 1500/2000 da Comissão, de 10 de Julho de 2000, JO L 172, de 12/7/2000, p. 3, pelo Regulamento (CE) n.º 2516/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Novembro de 2000, JO L 290, de 17/11/2000, p. 1, pelo Regulamento (CE) n.º 995/2001 da Comissão, de 22 de Maio de 2001, JO L 139, de 23/5/2001, p. 3, pelo Regulamento (CE) n.º 2558/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Dezembro de 2001 JO L 344, de 28/12/2001, p. 1, pelo Regulamento (CE) n.º 113/2002 da Comissão de 23 de Janeiro de 2002 JO L 21, de 24/1/2002, p. 3 e pelo Regulamento (CE) n.º 359/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Fevereiro de 2002 JO L 58 de 28/2/2002, p. 1.

participações fixadas aos organismos operadores das comunicações, as comparticipações, dotações e subsídios que lhe forem atribuídos pelo Estado e quaisquer outras receitas que provenham da sua actividade ou lhe venham a ser atribuídas (cfr. artigo 7.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 188/81).

Contudo, o seu estatuto só foi aprovado dois anos mais tarde, pelo Decreto Regulamentar n.º 70/83, de 20 de Julho, o qual nunca chegou a ser implementado. Cinco anos depois, o Decreto Regulamentar n.º 25/88, de 17 de Junho, criaria a Comissão Instaladora do ICP e, em 23 de Agosto de 1989, seriam aprovados novos estatutos (Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de Agosto), os quais viriam, recentemente, a ser substituídos, após múltiplas alterações,[28] pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, que alterou a sua designação para ICP - Autoridade Nacional de Comunicações, abreviadamente ICP-ANACOM.

De qualquer forma, o ICP-ANACOM manteve, ao longo desse processo de instalação e definição estatutária, a natureza de «pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio» tendo sido prevista a subordinação da respectiva gestão patrimonial e financeira, incluindo a organização da sua contabilidade, às normas aplicáveis às empresas públicas (cfr. artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 283/89 e artigo 41.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 309/2001).

4.2. – Na sua configuração actual, o ICP-ANACOM é a «Autoridade reguladora nacional (ARN)» no âmbito das redes e serviços de comunicações electrónicas, bem como dos recursos e serviços conexos, estando a seu cargo o desempenho das funções de regulação, supervisão, fiscalização e sancionamento das actividades desenvolvidas nesse domínio.[29]

Nos termos do artigo 4.º da Lei das Comunicações Electrónicas, os estatutos da ARN devem garantir a sua independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos meios necessários ao desempenho das suas funções. Devem também

[28] Decreto-Lei n.º 379/90, de 7 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 165/92, de 5 de Agosto; Decreto-Lei n.º 95/96, de 17 de Julho e Decreto-Lei n.º 100/98, de 21 de Abril.

[29] Cfr. artigos 1.º e 3.º alínea bb), da Lei das Comunicações Electrónicas, que opera a transposição das Directivas 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, e 2002/22/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, já citadas, e da Directiva n.º 2002/77/CE, da Comissão, de 16 de Setembro, relativa à concorrência nos mercados de redes e serviços de comunicações electrónicas, JO L 249, de 17/09/2002, pp. 21-26.

garantir a sua independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas e equipamento; e assegurar a separação efectiva entre as funções de regulação e as competências ligadas à propriedade ou à direcção das empresas do sector sobre as quais o Estado detenha a propriedade ou o controlo.

Esta norma da Lei das Comunicações Electrónicas procede à transposição do artigo 3.º da directiva-quadro (cit.) onde se dispõe que «os Estados-Membros garantirão a independência das autoridades reguladoras nacionais, providenciando para que sejam juridicamente distintas e funcionalmente independentes de todas as organizações que asseguram a oferta de redes, equipamentos ou serviços de comunicações electrónicas».

Além disso, a mesma disposição obriga os Estados-Membros que mantenham a propriedade ou o controlo de empresas que assegurem o fornecimento de redes e/ou serviços de comunicações electrónicas a garantir «uma separação total e efectiva entre a função de regulação, por um lado, e as actividades ligadas à propriedade ou à direcção dessas empresas, por outro».

Finalmente, aquela norma da directiva-quadro vincula os Estados-Membros a assegurar «que as autoridades reguladoras nacionais exerçam as suas competências com imparcialidade e transparência».

4.3. – A *independência funcional* a que alude o artigo 3.º, n.º 2 da directiva-quadro foi concretizada pelo artigo 4.º da Lei das Comunicações Electrónicas como compreendendo as dimensões *orgânica*, *financeira* e *funcional*, remetendo a sua implementação para os Estatutos do ICP-ANACOM.

Concentrando a nossa atenção na *independência financeira* do ICP-ANACOM, entendida como um dos segmentos da independência funcional a que alude o artigo 3.º, n.º 2 da directiva-quadro, tal como foi densificado pelo artigo 4.º da Lei das Comunicações Electrónicas, diremos que esta envolve, seguramente, três dimensões:

– A *autonomia patrimonial e reditícia*, consagrada nos artigos 26.º, alíneas g) e h), 42.º, 43.º e 44.º dos Estatutos do ICP-ANACOM que corresponde ao poder de ter

património próprio/receitas próprias e tomar decisões relativas à afectação desse património/receitas, nos termos da lei e dos estatutos;

- A *autonomia orçamental* consagrada nos termos dos artigos 26.º, alínea i), 41.º, n.º 4 e 50.º, n.º 2 dos Estatutos do ICP-ANACOM, que corresponde ao poder de ter orçamento próprio, gerindo as correspondentes despesas e receitas;
- A *autonomia de tesouraria*, consagrada artigos 26.º, alíneas g) e h), 42.º, 43.º, alínea g) e 44.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, que corresponde ao poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios provenientes da cobrança das respectivas receitas.

Não obsta à *independência financeira* do ICP-ANACOM, na dimensão da *autonomia orçamental*, a circunstância de o respectivo orçamento estar sujeito a aprovação tutelar e ser integrado no orçamento do Estado, já que a autonomia orçamental, na definição consagrada por SOUSA FRANCO, é «o poder de ter orçamento próprio gerindo as correspondentes despesas e receitas (isto é, decidindo em relação a elas)» e, segundo o mesmo autor «não existe uma medida comum de cada tipo de autonomia, podendo a lei delimitar diferentemente as diversas formas materiais de autonomia: integrando-as com maiores ou menores poderes, fazendo-as depender mais ou menos da prática de actos tutelares, etc.».[30]

Por outro lado, não deve causar qualquer tipo de confusão o facto de o orçamento do ICP-ANACOM ser integrado no orçamento do Estado, pois que daí não advém qualquer redução da sua autonomia administrativa e financeira. Trata-se de assegurar o respeito pelo princípio da plenitude orçamental, consagrado no artigo 105.º, n.º 1 da Constituição, com refracção nas regras da unidade e universalidade constantes do artigo 5.º, n.º 1 da LEO 2001, e da necessidade de fazer passar a cobrança das respectivas taxas pela autorização anual constante da lei do orçamento.

Vale a pena lembrar a lição de SOUSA FRANCO a propósito das relações entre o orçamento do Estado e os orçamentos dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, quando afirma que «as formas de autonomia financeira são muito variadas» e que as «entidades cujo

[30] Cfr. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª edição, cit, pp. 152-153.

orçamento está total ou parcialmente submetido ao orçamento do Estado» podem ter orçamento próprio sujeito ao orçamento do Estado e com receitas próprias e que, mesmo não tendo receitas próprias, podem ter uma administração financeira própria e distinta do Estado.[31] Além disso, segundo o mesmo autor, os orçamentos privativos dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira «não estão separados do OE (desenvolvem-no, dependem dele ou justapõem-se-lhe parcialmente)», são aprovados pela tutela (veja-se o artigo 50.º, n.º 2, dos Estatutos do ICP-ANACOM) e estão «sujeitos às regras da contabilidade pública, embora aplicadas através de órgãos próprios».[32]

É certo que no caso do ICP-ANACOM, o legislador, actuando no exercício da sua *potestas instituendi*, optou por excluir a respectiva contabilidade do regime da contabilidade pública, mas tal não significa que não devam ser apresentados mapas consolidados para efeitos de integração no orçamento do Estado (artigo 41.º, n.ºs 4 e 5 dos estatutos do ICP-ANACOM).

4.4. – Aqui chegados, diremos que o quadro de relações entre as normas estatuárias e as normas gerais constantes da Lei de Enquadramento Orçamental é, necessariamente, orientado pela *primariedade material ou hierárquica* da LEO 2001, a qual tem natureza e valor reforçado (artigo 3.º da LEO 2001), condicionando a liberdade de conformação do legislador na definição dos estatutos dos fundos e serviços autónomos.

Contudo, os princípios e regras orçamentais constantes da LEO 2001 (artigos 4.º a 12.º) e as soluções específicas nela consagradas relativas ao orçamento dos fundos e serviços autónomos (artigos 24.º a 26.º, 47.º e 56.º), não são incompatíveis com os Estatutos do ICP-ANACOM.

Com efeito, o facto de os Estatutos do ICP-ANACOM lhe reconhecerem uma ampla margem de autonomia patrimonial e financeira, (artigo 41.º, n.ºs 1 e 2) – o que se justifica devido ao *princípio do autofinanciamento e da independência financeira* consagrado nos artigos 42.º, 43.º e 44.º dos estatutos do ICP-ANACOM, com refracção no 3.º, n.º 2 da directiva-quadro e no 4.º, n.º 2, alínea a) da Lei das Comunicações

[31] Cfr. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª edição, cit, pp. 156 e 163.

[32] Para mais desenvolvimentos quanto ao regime dos fundos e serviços autónomos, cfr. António Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª edição, cit, pp. 163-172.

Electrónicas – tal não significa que não se deva procurar compatibilizar essas soluções estatutárias com as normas relevantes da LEO 2001.

Esta compatibilização, não significa, bem entendido, a sujeição do ICP-ANACOM ao regime administrativo e financeiro da generalidade dos serviços e fundos autónomos, uma vez que nessa matéria prevalecem as normas especiais constantes dos respectivos estatutos. Significa, no entanto, que essas especialidades estatutárias não podem prevalecer sobre as normas imperativas da LEO 2001, as quais, como já se disse, gozam de *primariedade material ou hierárquica* face aos Estatutos do ICP-ANACOM, devido ao valor reforçado da LEO 2001 (artigo 3.º da LEO 2001).

Ou seja, não nos parece que os princípios e regras orçamentais constantes da LEO 2001 e as soluções específicas nela consagradas relativas ao orçamento dos fundos e serviços autónomos se mostrem em abstracto e em concreto incompatíveis com os Estatutos do ICP-ANACOM em termos de gerar a sua ilegalidade.

Nesta conformidade, não temos qualquer dificuldade em admitir que as regras gerais relativas à gestão financeira e patrimonial do ICP-ANACOM, constantes do artigo 41.º dos respectivos estatutos, não prejudicam a aplicação das normas relevantes da LEO 2001.

5. Âmbito de aplicação do Regime da Tesouraria do Estado

5.1. – Analisado o tema da relação entre normas estatutárias e normas gerais constantes da Lei Quadro dos Institutos Públicos e da LEO 2001, e tendo concluído pela *primariedade material ou hierárquica* da LEO 2001 face aos Estatutos do ICP-ANACOM, mas também pela respectiva compatibilidade com a LEO 2001, estamos agora em condições de apreciar a questão de saber se o ICP-ANACOM está sujeito ao regime da tesouraria do Estado e, em particular, à regra da unidade de tesouraria.

5.2. – Nesta matéria há que ter em conta três aspectos essenciais:

a) O primeiro tem a ver com o facto de o princípio da unidade da unidade da tesouraria do Estado, embora positivado no plano legislativo, não ter tido consagração na LEO 2001 e, por

conseguinte, não gozar de qualquer pela *primariedade material ou hierárquica* face aos estatutos do ICP-ANACOM;

b) O segundo prende-se com o facto de, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do RTE, a actividade da tesouraria do Estado compreender «a movimentação de fundos públicos, quer em execução do Orçamento do Estado, quer através de operações específicas do Tesouro (OET)» e, por isso, estar, fundamentalmente vocacionada para assegurar a execução do orçamento do Estado;

c) O terceiro prende-se com as consequências do *princípio do autofinanciamento e da independência financeira do ICP-ANACOM* (consagrado nos artigos 3.º, n.º 2 da directiva-quadro, 4.º, n.º 2, alínea a) da Lei das Comunicações Electrónicas, 42.º, 43.º e 44.º dos estatutos do ICP-ANACOM).

5.3. – Quanto ao primeiro aspecto, importa salientar que não estando a regra da unidade da tesouraria do Estado inscrita na LEO, a mesma pode ser objecto de derrogação pelo legislador no âmbito do seu poder normativo-organizatório.

5.4. – Quanto ao segundo aspecto, é necessário ter em conta que o RTE está, fundamentalmente, pensado para assegurar a execução do orçamento do Estado, na vertente da organização, acompanhamento e controlo da cobrança das receitas através de serviços públicos com funções de caixa e de entidades colaboradoras na cobrança (rede de cobranças do Estado), mediante a utilização do documento único de cobrança (DUC). A sua aplicação à movimentação da tesouraria da generalidade dos serviços e fundos autónomos enfrenta dificuldades várias, uma vez que o RTE nada tem que ver com a forma como o ICP-ANACOM ou a generalidade dos serviços e fundos autónomos executam o respectivo orçamento das receitas.

Ou seja e por outras palavras, o RTE tem nos serviços integrados do Estado o seu campo natural de aplicação, cabendo à DGT efectivar a cobrança das respectivas receitas e o pagamento das despesas públicas (artigo 2.º, n.º 1, alínea a) do RTE).[33] A sua aplicação aos serviços e fundos

[33] Em tesouraria do Estado o pagamento das despesas corresponde à saída de fundos e à realização de OET. A saída de fundos tem lugar através da utilização de meios de pagamento do Tesouro, competindo

autónomos, sobretudo quando dotados de receitas próprias e independentes de transferências orçamentais, não tem outra finalidade que não seja a de facilitar a gestão da tesouraria do Estado, pondo em causa a autonomia orçamental e de tesouraria dos serviços e fundos autónomos.

5.5. – Isto leva-nos ao terceiro aspecto já salientado, pois importa ter em conta o princípio do autofinanciamento e da independência financeira que, no caso concreto do ICP-ANACOM tem um duplo alcance: por um lado, constitui uma garantia de independência funcional e, por outro, constitui factor de legitimação do respectivo financiamento à luz do princípio igualdade perante os encargos públicos (*égalité devant les charges publiques* ou *Lastengleichheit* [34]).

Repare-se que o princípio da igualdade perante os encargos públicos vincula o legislador, nas suas opções de afectação de meios financeiros à satisfação de necessidades colectivas, ao respeito pelos modos de legitimação da tributação consentâneos com as utilidades geradas pela despesa pública.

Como já escreveu um dos subscritores do presente parecer «se a tributação baseada na capacidade económica dos cidadãos se revela como a forma mais justa de financiar as despesas públicas quando elas se reduzem a um conjunto de gastos que iriam beneficiar toda a colectividade (...), já não é tão nítida a justiça de tal solução quando as receitas obtidas pelo Estado se destinam a satisfazer necessidades individuais ou de grupos de cidadãos que podem, por si próprios, assegurar pelo menos uma parcela dos custos desses serviços».[35]

Neste sentido, dir-se-á que a forma normal de financiamento da despesa pública assenta na criação de impostos, cujo recorte constitucional resulta dos artigos 103.º e 104.º da Constituição.

---

ao director-geral do Tesouro autorizar as saídas de fundos por operações orçamentais e por OET, sem prejuízo das regras sobre autonomia orçamental aplicáveis aos serviços e fundos autónomos (cfr. artigos 23.º a 25.º do RTE). As OET previstas no RTE compreendem a movimentação de fundos destinados a assegurar a gestão da tesouraria e a prestação de serviços a entidades que disponham de contas na DGT quanto a fundos cuja gestão está a cargo da DGT e quanto à antecipação da saída de fundos previstos no orçamento do Estado, no orçamento da União Europeia.

[34] Cfr. Pierre Devolvé, *Le Principe d'Égalité devant les charges publiques*, Paris, 1969 e Ernst Forsthoff, *Traité de Droit Administratif Allemand*, Bruxelles, Bruylant, 1969, pp. 480 e ss..

[35] *Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas: o caso da taxa municipal devida pela realização de infra-estruturas urbanísticas*, Ciência e Técnica Fiscal, n.º 380, p. 71.

Isso não significa, naturalmente, que esteja constitucionalmente vedada a criação de taxas. Porém, as taxas só podem constituir a forma de financiamento das entidades públicas, desde que correspondam a situações em que a despesa pública gera utilidades divisíveis em benefício de certos e determinados sujeitos.[36]

Por isso, serão constitucionalmente ilegítimas, à luz do princípio da justiça na repartição dos encargos públicos, opções de *financiamento de serviços gerais da administração fundadas na cobrança de taxas*, que apenas se encontram legitimadas como forma de financiamento das entidades estaduais ou infra-estaduais sempre que tais entidades prestem, por mandato legal ou constitucional, utilidades divisíveis, em benefício de um grupo certo e determinado de sujeitos passivos, independente da vontade desses sujeitos, pois que se trata de prosseguir missões de serviço público, fundadas no interesse geral.

6. Âmbito de aplicação da regra da unidade de tesouraria

6.1. – Neste contexto, a aplicação da regra da unidade de tesouraria aos serviços e fundos autónomos dotados de receitas próprias, tal como se encontra formulada no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do RTE, acaba por se traduzir na imposição da utilização dos serviços do tesouro, que são expressamente qualificados como «serviços equiparados aos da actividade bancária» (cfr. artigo 2.º, n.º 2, do RTE), em prejuízo do respectivo regime de autonomia orçamental e pondo em causa o modo de legitimação do respectivo financiamento, à luz do princípio igualdade perante os encargos públicos.

Com efeito, o RTE, depois de atribuir à Direcção-Geral do Tesouro competência para «assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições

[36] Fazendo assentar a distinção entre taxa e imposto no critério da divisibilidade do serviço cfr. Soares Martinez, *Direito Fiscal*, 7.ª edição, Almedina, 1993, pp. 35-37 e Diogo Leite Campos e Mónica Leite Campos, *Direito Tributário*, 2.ª edição, Almedina, 2000, p. 63. Veja-se aliás o acórdão n.º 497/89, do Tribunal Constitucional, de 13/7/1990 (DR, II, de 1/2/1990, p. 1138) onde se faz corresponder a reserva de competência legislativa do Parlamento à liberdade de opção política em matéria de criação de impostos "*que hão-de custear o financiamento, em geral, das despesas públicas*" e ser repartidos pela "*generalidade dos contribuintes*".

de eficiência», obriga esses serviços e fundos autónomos a «dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria» (artigo 2.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2).

Esta norma tem sido concretizada por sucessivas Resoluções do Conselho de Ministros[37] e por disposições inseridas na lei do orçamento, que determinam que a movimentação dos recursos monetários próprios provenientes da cobrança das receitas dos serviços e fundos autónomos seja efectuada com recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro.[38]

Por seu turno, os diplomas anuais de execução orçamental têm vindo a determinar que «os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos serviços e fundos autónomos por virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras constituem receita geral do Estado do corrente exercício orçamental».[39]

Significa isto que à regra da unidade de tesouraria tem vindo a ser atribuído um âmbito de aplicação mais vasto que o próprio regime da tesouraria do Estado, uma vez que se pretende por essa via, tal como se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 191/99 (que aprova do RTE), promover a «optimização da gestão global dos fundos públicos» e reduzir os encargos financeiros do Estado.

6.2. – Resta saber se essa «optimização da gestão global dos fundos públicos» e redução dos encargos financeiros do Estado pode abranger a apropriação por parte do Estado de receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, quando, como sucede no caso do ICP-ANACOM, «os juros

---

[37] Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, Diário da República, I Série-B, de 2 de Junho de 2000 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, Diário da República, I Série-B, de 25 de Setembro de 2002

[38] Cfr. artigo 62.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprova o orçamento do Estado para 2002, artigo 54.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprova o orçamento do Estado para 2003, artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que aprova o orçamento do Estado para 2004, artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que aprova o orçamento do Estado para 2005, e artigo 55.º, n.º 3 da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que alarga a regra da unidade de tesouraria às entidades públicas empresariais, ou seja, ao sector público empresarial.

[39] Cfr. artigo 39.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2004 e artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2005.

decorrentes de aplicações financeiras» fazem parte desse universo de receitas (artigo 43.º, alínea g) dos estatutos do ICP-ANACOM), sem por em causa o respectivo modo de legitimação e a sua autonomia patrimonial e reditícia, orçamental e de tesouraria, inerente ao *princípio do autofinanciamento e à independência financeira do ICP-ANACOM.*

É o que procuraremos determinar de seguida.

7. Valor paramétrico da regra da unidade de tesouraria

7.1. – No anteprojecto da Lei de Enquadramento Orçamental, apresentado pelo Grupo de Trabalho nomeado pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 1208/97, de 10 de Março de 1997,[40] a regra da unidade de tesouraria surgia formulada na secção dedicada à execução orçamental (cfr. artigo 58.º).

Esta regra seria retomada no artigo 50.º da proposta de lei n.º 264/VII, de 4 de Março de 1999,[41] dedicado à gestão de tesouraria, onde se dispunha que «os fluxos financeiros correspondentes a operações de execução orçamental das instituições do sector público administrativo são integrados na gestão da tesouraria única da respectiva pessoa colectiva pública de população e território e regem-se pelos princípios da legalidade, transparência, economia, eficiência, eficácia, controlo e responsabilidade», além de se estipular que «cada pessoa colectiva pública de população e território, incluindo todos os seus serviços e fundos autónomos, dispõe de uma tesouraria única, que assegura a execução das operações de cobrança e de pagamento de todas as receitas e despesas, respectivamente, bem como a centralização de todos os fundos na correspondente caixa central». [42]

---

[40] Publicado no Diário da República, II Série, n.º 126, de 2 de Junho de 1997, pp. 6292-6294.

[41] Cfr. Proposta de Lei n.º 264/VII, de 4 de Março de 1999, Diário da Assembleia da República, 2.ª Série-A, n.º 53 VII/4, de 15/04/1999, p. 1459, também publicada em Ministério das Finanças, *Reforma da Administração Financeira*, cit., pp. 49-161.

[42] Cfr. relatório do Grupo de Trabalho encarregado de preparar a redacção definitiva do projecto de proposta de Lei de Enquadramento Orçamental, Ministério das Finanças, *Reforma da Administração Financeira*, Lisboa, 1999, pp. 26 e 43-45.

Porém, a mesma solução já não seria retomada na proposta de lei n.º 44/VIII, de 29 de Junho de 2000,[43] que estaria na base, juntamente com os projectos de lei n.º 211/VIII,[44] 272/VIII,[45] 294/VIII, [46] e 344/VIII, [47] da actual Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto).

Realmente, o denominado princípio da unidade da tesouraria do Estado, não viria a ser objecto de consagração na LEO 2001, passando apenas a constar do artigo 2.º do RTE, e do artigo 2.º, alínea c), da Lei Orgânica da Direcção-Geral do Tesouro, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho.

7.2. – Compreendem-se as razões desta opção, aliás já intuídas no relatório do Grupo de Trabalho encarregado de preparar a redacção definitiva do projecto de proposta de Lei de Enquadramento Orçamental,[48] onde, apesar de se ter salvaguardado o princípio da unidade da tesouraria, se afirmava que se optou «por retirar a regulamentação específica desta matéria por poder ser tratada em diploma autónomo».[49]

Porém, ao arrepio da primeira proposta de lei do Governo (que não chegou a ser discutida pelo Parlamento), que mesmo assim salvaguardava o princípio da unidade de tesouraria ao nível da LEO, contendo uma norma habilitante para a densificação do regime, *a Assembleia da República optou por não consagrar na LEO o princípio da unidade da tesouraria*, porventura por ter entendido que o facto de esta se prender fundamentalmente com a execução orçamental, aconselharia a que se deixasse a sua disciplina para o decreto-lei de execução orçamental (cfr. artigo 40.º da LEO 2001) ou para legislação complementar (cfr. artigo 80.º da LEO 2001).

---

[43] Proposta de Lei n.º 44/VIII, de 29 de Junho de 2000, Diário da Assembleia da República, 2.ª Série-A, n.º 62 VIII/1, de 6/09/2000.

[44] Do CDS-PP, Diário da Assembleia da República, 2.ª Série-A, n.º 42 VIII/1, de 19/05/2000.

[45] Do PCP, Diário da Assembleia da República, 2.ª Série-A, n.º 62 VIII/1, de 6/09/2000.

[46] Do BE, Diário da Assembleia da República, 2.ª Série-A, n.º 1 VIII/2, de 21/09/2000.

[47] Do PSD, Diário da Assembleia da República, 2.ª Série-A, n.º 27 VIII/2, de 20/1/2001.

[48] Ministério das Finanças, *Reforma da Administração Financeira*, cit., pp. 17 e segs..

[49] Ministério das Finanças, *Reforma da Administração Financeira*, cit., p. 26.

Assim sendo, o **princípio da unidade da unidade da tesouraria do Estado, embora positivado no plano legislativo, não beneficia do valor reforçado inerente à sua consagração na Lei de Enquadramento Orçamental.**

8. Unidade de tesouraria e boa gestão financeira

8.1. – Dir-se-á, porém, que tal princípio mais não é do que uma expressão dos princípios da economia, eficiência, eficácia em que desdobra o princípio da legalidade financeira, e em que se subdivide o dever de boa administração, inerente ao princípio constitucional da prossecução do interesse público (artigo 266.º, n.º 1 da Constituição).

No plano financeiro, o dever de boa administração ou o princípio da eficiência, é inerente ao princípio da legalidade[50] [51] e ao princípio da justiça na repartição dos encargos públicos,[52] na medida em que ambos postulam a utilização dos meios mais adequados à obtenção da maior utilidade pública com o mínimo de gasto.[53]

---

[50] Cfr. Sérgio Gonçalves do Cabo, *A Fiscalização Financeira do Sector Empresarial do Estado por Tribunais de Contas ou Instituições Equivalentes*, Lisboa, Tribunal de Contas, 1993, pp. 100-102 e 572-574.

[51] Como é sabido a execução orçamental encontra-se sujeita ao princípio da legalidade, já porque nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada sem seja legal, isto é, sem que o respectivo facto constitutivo beneficie de precedência ou prevalência de lei e reserva de parlamento, já porque nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o respectivo facto gerador respeite as normas legais aplicáveis e satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia (cfr. artigo 39.º n.ºs 3 e 6 da LEO).

[52] O princípio da justa repartição dos encargos públicos constitui uma decorrência necessária do princípio da justiça, enquanto pressuposto material do Estado de Direito. Como escreve GOMES CANOTILHO (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 245), «o direito que informa a juridicidade estatal aponta para a ideia de *justiça*» a qual importa «equidade (*fairness*) na distribuição de direitos e deveres fundamentais e na determinação da divisão de benefícios da cooperação em sociedade (...)». A justiça enquanto elemento integrante da própria ideia de direito encontra concretização num conjunto de princípios materiais, entre os quais se conta a proibição do excesso, a protecção da confiança e a igualdade, os quais enformam a legalidade financeira.

[53] De alguma forma por influência das normas sobre fiscalização financeira constantes do Tratado que Institui a Comunidade Europeia (cfr. António de Sousa Franco, Rodolfo Lavrador, José Maria Calheiros e Sérgio Gonçalves do Cabo, *Finanças Europeias – Introdução e Orçamento*, Vol. I, Almedina, 1994, pp. 211-215), a boa gestão financeira é, entre nós, um dos elementos do controlo exercido pelo Tribunal de Contas (cfr. artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto) e constitui requisito de legalidade da despesa pública (cfr. artigo 39.º n.º 6, alínea c) da LEO).

É justamente a partir dos princípios da legalidade e da justiça, na medida em que postulam a boa gestão financeira, que tem que se entender o conteúdo e o alcance do princípio da unidade de tesouraria, o qual, aliás, não é específico do Estado, antes se estendendo a todas as pessoas colectivas de administração e território.[54]

Com efeito, como também se refere no relatório que contém os trabalhos preparatórios e o anteprojecto da Lei de Enquadramento Orçamental [55], o que está em causa na regra da unidade de tesouraria é o princípio de uma gestão financeira racional, que é posto em causa pela pluralidade de caixas da Administração directa e integrada do Estado:

> «(...) a administração directa do Estado realiza despesas de transferência para os serviços com autonomia financeira; em consequência dessas despesas, tem de se endividar junto do sistema bancário que lhe cobra uma taxa de juro x; por seu turno, alguns serviços com autonomia não gastam todas as transferências que recebem e procedem à sua aplicação junto do sistema bancário; sucede que mais de 90% das aplicações em causa são constituídas por dívida pública; mas, como é óbvio, os rendimentos dessas aplicações pagos pelo sistema bancário têm uma taxa x-y, consequentemente, o sector público endivida-se desnecessariamente e perde o diferencial entre as taxas de juro activas e passivas praticadas pelo sistema bancário. Por outras palavras mais simples: a pluralidade de caixas da administração central faz com que esta desperdice muitos milhões de contos, que, no essencial, revertem a favor do sistema bancário e cujos custos são suportados pelos cidadãos através do pagamento de mais impostos ou de um menor nível de provisão pública de bens e serviços aptos à satisfação das necessidades colectivas».[56]

---

[54] Segundo SOUSA FRANCO a «execução orçamental subordinada obedece ainda ao *princípio da economicidade*, que integra (...) dois princípios (ou antes: regras): o da mais racional utilização possível das dotações orçamentais aprovadas e o da melhor gestão de tesouraria [...]». Cfr. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, cit., p. 430.

[55] *Cit.*, p. 237.

[56] Ministério das Finanças, *Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental – Trabalhos Preparatórios e Anteprojecto*, cit., p. 237.

Assim sendo, a boa gestão financeira implica, como regra, o respeito pelo princípio da unidade de tesouraria.[57] Neste sentido, dir-se-á que o princípio da unidade de tesouraria, enquanto especificação do princípio da boa gestão financeira, tem dignidade constitucional (cfr. artigos 81.º, alínea c), 162.º, alínea d), 214.º, n.º 1 e 267.º, n.º 2 da Constituição). Porém, tal não significa que não possa comportar adaptações ou mesmo excepções.

Com efeito a Lei de Enquadramento Orçamental, não faz qualquer referência ao princípio da unidade de tesouraria das pessoas colectivas públicas de população e território, nem põe em causa a possibilidade ou subsistência de formas de autonomia financeira que introduzam desvios a tal regra.

Mostra-se pois evidente que, apesar de se traduzir numa regra de boa gestão e de, inclusive, dever ser seguida na organização financeira de todos os entes públicos territoriais,[58] [59] o princípio da unidade da tesouraria comporta múltiplos desvios, amplamente justificados pela necessidade de reconhecer e aceitar, em nome, justamente, do princípio da boa gestão financeira, formas de autonomia financeira ou independência orçamental.

8.2. – Com efeito, pode dizer-se que uma *aplicação horizontal* da regra da unidade de tesouraria acabaria por pôr em causa o próprio

[57] Também a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 18 de Maio de 2000 (DR, I-B, n.º 128, de 2-6-2000, p. 2566) viria a afirmar a «centralização da tesouraria do Estado como uma das principais medidas de controlo da despesa orçamental, a desenvolver já em 2000». De acordo com tal Resolução «a centralização da tesouraria contribuirá para o aumento da eficiência da administração financeira do Estado de dois modos distintos: Permitindo ganhos financeiros ao possibilitar o financiamento do Estado com fundos de serviços públicos que, de outro modo, estariam aplicados no sistema bancário, auferindo remunerações inferiores ao custo marginal a que é contraída a dívida pública; Gerando um fluxo adicional de informação, de inegável valia no acompanhamento atempado da execução orçamental».

[58] Era esse o sentido e alcance da norma constante do número 2 do artigo 50.º da Proposta de Lei n.º 264/VII, de 4 de Março de 1999, que aprova a Lei de Enquadramento Orçamental, nos termos da qual «cada pessoa colectiva pública de população e território, incluindo todos os seus serviços e fundos autónomos, dispõe de uma tesouraria única, que assegura a execução das operações de cobrança e de pagamento de todas as receitas e despesas, respectivamente, bem como a centralização de todos os fundos na correspondente caixa central».

[59] Trata-se, aliás, como é referido no relatório do Grupo de Trabalho encarregado de preparar a redacção definitiva do projecto de proposta de Lei de Enquadramento Orçamental (cfr. Ministério das Finanças, *Reforma da Administração Financeira*, cit., p. 45.), de uma regra também seguida no sector privado, nomeadamente nos grupos de empresas, onde, por razões de economia, eficiência e eficácia, a gestão de tesouraria permanece integrada e centralizada.

princípio da boa gestão financeira, bem como as diferentes formas de autonomia financeira admitidas no nosso direito financeiro público.[60]

Realmente, o princípio da boa gestão financeira e o sub-princípio da unidade de tesouraria têm *aplicação vertical*, circunscrita a cada pessoa colectiva pública de população e território (Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais), isto é, não constituem valores absolutos, nem põem em causa os diversos fenómenos de autonomia financeira e independência orçamental admitidos no nosso direito financeiro.

A aplicação, nesses casos, do princípio da unidade de tesouraria, redundaria em violação aos princípios da descentralização política e territorial (no caso das regiões autónomas e das autarquias locais), ou em perdas de eficácia operacional ou gestionária, que não seriam compensadas por eventuais ganhos no plano do financiamento do SPA, antes pondo em causa a eficácia associada ao exercício das funções públicas através de entidades dotadas de autonomia financeira.

Neste sentido, pode concluir-se que o princípio da unidade de tesouraria, enquanto especificação do princípio da boa gestão financeira, admite desvios, adaptações, ou mesmo excepções, em casos devidamente legitimados nos termos constitucionais, já pelo princípio da descentralização (artigo 6.º da Constituição) [61], já pelas incumbências prioritárias do Estado no âmbito económico e social (cfr. artigos 1.º, 2.º, 9.º, alíneas a), d), e), g) e h), 58.º, n.º 2, 59.º, n.º 2, 63.º, 64.º, 65.º, n.º 2, 66.º, n.º 2, 67.º, n.º 2, 73.º, 74.º, 78, 79.º, 80.º, 81.º, 86.º, 87.º, 93.º, 97.º, 99.º e 100.º da Constituição) [62], já pela atribuição ao Governo de amplas competências no domínio legislativo e administrativo que, fora das áreas de reserva de parlamento, legitimam o exercício de um verdadeiro poder de organização administrativa (*Organizationsgewalt*).[63]

---

[60] Cfr. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, cit., pp. 152 e segs.. V. também Sousa Franco, *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais*, cit..

[61] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 353-358.

[62] Cfr. António L. Sousa Franco e Guilherme D'Oliveira Martins, *A Constituição Económica Portuguesa – Ensaio Interpretativo*, Almedina, 1993, pp. 155 e segs.

[63] Cfr. Paulo Otero, *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, 1998, pp. 187 e segs.; Idem, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional*, Lisboa, Lex, 1995, pp. 517 e segs; Hans J. Wolf, Otto Bachof, Rolf Stober, *Verwaltungsrecht*, Band 1, 11. Aufl., Beck, 1999, pp. 188 e segs.; e Walter Rudolf, *Verwaltungsorganisation*, in Hans-Uwe Erichsen (Herausg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11. Aufl., De Gruyter, 1998, pp. 780 e segs..

A unidade de tesouraria deixa de fazer sentido, v. g., quando os procedimentos contabilísticos são diversos, quando as fontes de financiamento não importam a utilização de dotações orçamentais, ou quando a estrutura financeira ou prossecução dos fins do ente autónomo não permitem a sua sujeição a esquemas de tesouraria centralizados ou unitários. Estamos a pensar, por exemplo e sem prejuízo dos fenómenos de descentralização política (regiões autónomas) ou territorial (autarquias locais), no sector público empresarial ou em certas entidades autónomas do sector público administrativo, dotadas de um estatuto de autonomia reforçado em função dos fins que lhes são cometidos e do modo de financiamento a que se encontram sujeitos.

9. Unidade de tesouraria e liberdade de organização do sector público

9.1. – Sem embargo das vinculações constitucionais em matéria de estruturação da Administração (cfr. artigo 267.º, n.ºs 1 e 2 da Constituição), que postulam a necessidade de evitar a burocratização, a aproximação dos serviços das populações, a garantia da participação dos interessados na gestão efectiva dos serviços administrativos, a descentralização e a desconcentração administrativas, tendo em vista a «*eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes*» (cfr. artigo 267.º, n.º 2 da Constituição), a verdade é que o legislador goza de ampla liberdade de conformação organizatória do sector público administrativo e empresarial, podendo inclusive, por razões de oportunidade ou conveniência, tendo em vista a eficácia da acção administrativa na prossecução das tarefas que lhe estão constitucionalmente atribuídas, operar as necessárias alterações estatutárias de entidades integradas no sector público, integrando-as no sector público administrativo ou empresarial, dotando-as de formas jurídicas de direito público ou de direito privado, ou criar, no exercício da *potestas instituendi*, pessoas colectivas públicas cujo regime de actuação está sujeito ao direito privado, e cujo regime financeiro e patrimonial se processa à margem das regras típicas do direito orçamental e da contabilidade pública (cfr. Decreto-Lei n.º 558/99); tudo sem prejuízo do carácter unitário da acção administrativa [64].

[64] Como salienta PAULO OTERO, o princípio da unidade da administração aponta para «*o próprio conteúdo da actividade desenvolvida pela Administração*» e não prejudica o pluralismo de formas

Realmente, o legislador pode organizar certas funções do Estado e os meios a elas afectos escolhendo a forma administrativa ou empresarial.

Ora, quem pode o mais pode o menos: sendo sem dúvida legítimo o regime dos institutos públicos empresariais, que a lei usa em numerosos casos e nunca proíbe, o Estado, que pode criar empresas públicas societárias pode, *a fortiori*, criar institutos públicos empresariais.

Na verdade, não vigora entre nós um princípio de tipicidade de entidades públicas institucionais [65], embora seja de admitir o controlo jurisdicional do exercício da *potestas instituendi*, sempre que ocorram casos de erro manifesto de instituição ou criação, isto é, quando o regime e estatuto escolhidos se mostrem manifestamente desadequados para a prossecução dos fins a cargo da entidade pública. Fora desses casos-limite, o legislador goza de ampla liberdade de conformação do sector público administrativo ou empresarial [66].

Resulta do exposto que o legislador está vinculado aos princípios da eficácia e unidade de acção da Administração e ao princípio da desburocratização, o que aponta para modos integrados de acção administrativa, mas também para formas eficientes e não burocráticas de actuação.

Porém, conformando-se com os princípios constitucionais em matéria de estruturação da administração, o Governo mantém o seu *Organizationsgewalt*[67] para criar, modificar ou extinguir entidades públicas menores as quais, em função do estatuto que em concreto lhes vier a ser atribuído se hão de sujeitar, ou não, no todo ou em parte, ao regime decorrente da LEO, do RTE ou do RAFE.

---

jurídico-organizatórias, mesmo de carácter empresarial, embora estas não se integrem na Administração Pública em sentido orgânico (cfr. *O Poder de Substituição em Direito Administrativo – Enquadramento Dogmático-Constitucional*, cit., pp. 742-753)

[65] Cfr. Paulo Otero, *Institutos Públicos*, cit., p. 263.

[66] Paulo Otero chega mesmo a sustentar uma preferência constitucional por modos organizatórios de direito privado, sempre que a actuação económica do Estado obedeça a uma lógica de mercado (cfr. *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Sector Empresarial do Estado*, cit., pp. 293-302.

[67] Cfr. Walter Rudolf, *Verwaltungsorganisation*, in Hans-Uwe Erichsen (Herausg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., pp. 785 e segs..

Dentro da panóplia de possibilidades organizatórias da actividade material do Estado de bem-estar, há que reconhecer ao Governo, ao menos a possibilidade de escolha do modelo jurídico-estatutário que, no exercício da margem de decisão que lhe é atribuída pela Constituição (artigo 199.º, alíenas d) e g) da Constituição), se mostrar em concreto mais adequado à prossecução dos fins públicos atribuídos ao ente autónomo instituído [68].

Igualmente nos parece de reconhecer ao Governo, além da *potestas instituendi*, um poder normativo-organizatório que, nas áreas de competência legislativa concorrente com a Assembleia da República, se há-de traduzir num verdadeiro poder de definição de um regime geral de instituição de entidades públicas menores, ou na definição em concreto do estatuto de cada uma dessas entidades públicas.

Em matéria de competência reservada do Parlamento, como é o caso do enquadramento orçamental, o Governo não goza, de tal poder normativo-organizatório [69].

9.2. – Em consequência, não estando a regra da unidade da tesouraria do Estado inscrita na LEO, a mesma pode ser objecto de derrogação pelo legislador no âmbito do seu poder normativo-organizatório.

Com efeito, cabe no exercício da liberdade de conformação estatutária do Governo, actuando no exercício de poderes legislativos, a ponderação das razões de natureza organizacional que justificam a eventuais derrogações àquele princípio, demonstrado o respeito pelo princípio da boa gestão financeira.

Com dissemos, as derrogações ao princípio da unidade de tesouraria carecem sempre de legitimação à luz do princípio da boa gestão financeira.

---

[68] Tenha-se como exemplo as mutações estatutárias ocorridas na organização administrativo portuária nacional, mercê da transformação de várias administrações portuárias em sociedades comerciais de capitais exclusivamente públicos (cfr. Decretos Leis n.ºs 335/98, 336/98, 337/98, 338/98 e 339/98, todos de 3 de Novembro de 1998). Veja-se ainda o Relatório Final do Grupo de Trabalho para a Análise da Situação Existente Relativamente aos Institutos Públicos, nomeado pelo Despacho n.º 15324/2000, de 11 de Julho de 2000, do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública publicado em www.mreap.gov.pt.

[69] Note-se que, com excepção do sector empresarial do Estado (artigo 165.º, n.º 1, alínea u) da Constituição), as demais matérias respeitantes à administração indirecta do Estado, excluindo o enquadramento orçamental (artigos 106.º, n.º 1 e 164.º alínea r) da Constituição), são da competência legislativa concorrente do Governo e da Assembleia da República.

Ora, são razões que se prendem com a eficácia na acção administrativa e com o respeito pelo princípio da boa gestão financeira que legitimam a escolha de soluções estatutárias como as que constam dos artigos 41.º a 44.º dos estatutos do ICP-ANACOM.

Terão sido desse tipo as razões que justificaram a sujeição do ICP-ANACOM ao regime das entidades públicas empresariais, já porque está em causa a eficácia da sua actuação no contexto mais alargado da regulação, supervisão, fiscalização e sancionamento das actividades desenvolvidas no âmbito das redes e serviços de comunicações electrónicas, bem como dos recursos e serviços conexos, já porque os recursos financeiros de que dispõe provêm do sector supervisionado e exigem uma gestão financeira sujeita a regras específicas, próprias da gestão privada ou dela próximas (cfr. artigo 41.º, n.º 2 dos estatutos do ICP-ANACOM) [70], já porque o seu modo de cobrança não justifica, antes dificulta ou pode até impossibilitar o seu processamento pelo Tesouro do Estado.

Finalmente, dir-se-á que, não obstante os limites ao poder normativo-organizatório do Governo, quer os que decorrem da repartição constitucional de competências entre órgãos de soberania, quer os que decorrem de leis quadro ou leis com valor reforçado, a escolha do modelo estatutário a que se encontra sujeito o ICP-ANACOM insere-se na *potestas instituendi* a qual se move no quadro definido pelo legislador não havendo que questionar a sua legalidade ou licitude, uma vez verificados os pressupostos legitimadores da forma estatutária escolhida, os quais se encontram amplamente justificados no caso *sub iudice*.

*
* *

O estudo efectuado permite-nos extrair as seguintes

[70] O que implica a necessidade, por exemplo, de escolher as aplicações com melhor valorização e rendimento ou menor risco, o que será de difícil compatibilização com os critérios gerais de gestão da tesouraria do Estado, próprios de recursos administrativos financeiramente típicos.

CONCLUSÕES

1.ª A Lei Quadro dos Institutos Públicos não se aplica ao ICP-ANACOM *rationae temporis*;

2.ª Não são aplicáveis ao ICP-ANACOM as normas sobre duração e cessação do mandato dos membros do conselho directivo dos Institutos Públicos e sobre tutela e superintendência, pois tal poria em causa o cumprimento do artigo 3.º da directiva-quadro e o artigo 4.º da Lei das Comunicações Electrónicas, além de ser incompatível com o disposto nos artigos 4.º, 21.º, 22.º, 25.º e 50.º dos Estatutos do ICP-ANACOM;

3.ª Não são aplicáveis ao ICP-ANACOM as normas dos artigos 52.º a 54.º, da Lei Quadro dos Institutos Públicos, que tratam da transmissão ou cessão de exploração de estabelecimentos que integrem o património dos Institutos Públicos e da concessão ou delegação de poderes públicos a favor de entidades privadas, uma vez que as funções de regulação e supervisão a cargo do ICP-ANACOM não podem ser objecto de concessão ou delegação a favor de entidades privadas, sob pena de, por essa via se infringir o direito comunitário aplicável;

4.ª A aplicação ao ICP-ANACOM da Lei Quadro dos Institutos Públicos *rationae materiae* depende do que vier a ser estabelecido na «lei específica» a que se refere o n.º 2 do artigo 48.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos;

5.ª A Lei Quadro dos Institutos Públicos, não se inscreve na categoria constitucional das leis de valor reforçado, nem tão-pouco corresponde ao exercício de uma competência

legislativa reservada da Assembleia da República, pelo que pode, a todo o tempo, ser modificada por decreto-lei do Governo, não gozando de qualquer primariedade material e hierárquica sobre os restantes actos legislativos;

6.ª A Lei Quadro dos Institutos Públicos, apesar de pretender estabelecer um regime jurídico comum, aplicável à generalidade dos institutos públicos, não prejudica a existência de regimes especiais, nem impede o legislador, que mantém intactos os seus poderes de organização administrativa, de adoptar as disposições legais de carácter especial que se revelem necessárias» face aos fins e aos meios (patrimoniais e financeiros) que concretamente pretende atribuir a cada instituto público;

7.ª A prevalência das normas da Lei Quadro dos Institutos Públicos é meramente aparente, havendo que considerar a lei orgânica de cada instituto público para determinar, em concreto, o respectivo regime jurídico, administrativo e financeiro;

8.ª As regras gerais relativas à gestão financeira e patrimonial do ICP-ANACOM, constantes do artigo 41.º dos respectivos estatutos, não prejudicam a aplicação das normas relevantes da LEO 2001;

9.ª Não estando a regra da unidade da tesouraria do Estado inscrita na LEO, a mesma pode ser objecto de derrogação pelo legislador no âmbito do seu poder normativo-organizatório;

10.ª A aplicação da regra da unidade de tesouraria aos serviços e fundos autónomos dotados de receitas próprias acaba por se traduzir na imposição da utilização dos serviços do tesouro, enquanto serviços equiparados aos da actividade bancária,

em prejuízo o respectivo regime de autonomia orçamental e pondo em causa o modo de legitimação do respectivo financiamento, à luz do princípio igualdade perante os encargos públicos;

11.ª O princípio da unidade da tesouraria comporta múltiplos desvios, amplamente justificados pela necessidade de reconhecer e aceitar, em nome do princípio da boa gestão financeira, formas de autonomia financeira ou independência orçamental;

12.ª Uma aplicação horizontal da regra da unidade de tesouraria acabaria por pôr em causa o próprio princípio da boa gestão financeira, bem como as diferentes formas de autonomia financeira admitidas no nosso direito financeiro público;

13.ª A unidade de tesouraria deixa de fazer sentido, quando os procedimentos contabilísticos são diversos, quando as fontes de financiamento não importam a utilização de dotações orçamentais, ou quando a estrutura financeira ou prossecução dos fins do ente autónomo não permitem a sua sujeição a esquemas de tesouraria centralizados ou unitários;

14.ª Cabe no exercício da liberdade de conformação estatutária do Governo, actuando no exercício de poderes legislativos, a ponderação das razões de natureza organizacional que justificam a eventuais derrogações ao princípio da unidade de tesouraria, demonstrado o respeito pelo princípio da boa gestão financeira;

15.ª São razões que se prendem com a eficácia na acção administrativa e com o respeito pelo princípio da boa gestão financeira que legitimam a escolha de soluções estatutárias como as que constam dos artigos 41.º a 44.º dos estatutos do ICP-ANACOM, já porque está em causa a eficácia da sua

actuação no contexto mais alargado da regulação, supervisão, fiscalização e sancionamento das actividades desenvolvidas no âmbito das redes e serviços de comunicações electrónicas, já porque os recursos financeiros de que dispõe provêm do sector supervisionado e exigem uma gestão financeira sujeita a regras específicas, próprias da gestão privada ou dela próximas, já porque o seu modo de cobrança não justifica, antes dificulta ou pode até impossibilitar o seu processamento pelo Tesouro do Estado;

16.ª Consequentemente, o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, não estando, obrigado a transferir para a Direcção-Geral do Tesouro a totalidade das aplicações financeiras e disponibilidades de tesouraria que mantém junto de diversas instituições de crédito.

Tal é, salvo melhor juízo, o nosso parecer.

Eduardo Paz Ferreira
Doutor em Direito
Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa

Sérgio Gonçalves do Cabo
Mestre em Direito
Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa

Lisboa, em 22 de Dezembro de 2005

ANEXO II

Desde então, e por força do novo enquadramento da gestão patrimonial e financeira estabelecido nos seus estatutos[38], entendeu o CA definir novas linhas de orientação para a política de aplicações financeiras[39] que, apesar de não contemplarem o depósito dos seus excedentes no Tesouro, acolhem:

- A fixação de limite máximo na ordem dos 15% aos montantes aplicados nas instituições de crédito sem notação de *investment grade* atribuída por uma das principais agências de *rating*[40];
- Aquisição de pelo menos 60% dos excedentes de tesouraria em títulos da dívida pública – Títulos do Tesouro e aplicações na banca comercial.

Sobre esta matéria, a DGO (ex-DGCP) tem um entendimento diferente: desde 2002, e até 2005, tem sustentado a posição de que o ICP–ANACOM se encontra sujeito ao RTE, o que levou a troca de correspondência, com posições jurídicas distintas (cfr. doc. fls. 45 e 46).

Neste contexto, e tendo por base a última consulta efectuada a "Paz Ferreira e Associados - Sociedade de Advogados, Lda", de 22.12.2006, foi analisado o respectivo parecer jurídico, o qual conclui que a entidade não está sujeita ao Princípio da Unidade de Tesouraria.

Em face do exposto considera-se que o ICP–ANACOM não se encontra em incumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria, de acordo com os argumentos invocados, nomeadamente (cfr. doc. fls. 84 a 86):

> " (...) 9.ª Não estando a regra da unidade da tesouraria do Estado inscrita na LEO, a mesma pode ser objecto de derrogação pelo legislador no âmbito do seu poder normativo-organizatório;"

---

[38] n .º 2 do Artigo n.º 41 do Anexo ao DL n.º 309/2001, de 7 de Dezembro.
[39] DE018102CA, de 06.06.2002 e DE031102CA, de 19.09.2002.
[40] Situação prevista no n.º 4 da RCM n.º 45/2000, de 2 de Junho.

"(...) 11.ª O princípio da unidade da tesouraria comporta múltiplos desvios, amplamente justificados pela necessidade de reconhecer e aceitar, em nome do princípio da boa gestão financeira, formas de autonomia financeira ou independência orçamental;"

"(...) 13.ª A unidade de tesouraria deixa de fazer sentido, quando os procedimentos contabilísticos são diversos, quando as fontes de financiamento não importam a utilização de dotações orçamentais, ou quando a estrutura financeira ou prossecução dos fins do ente autónomo não permitem a sua sujeição a esquemas de tesouraria centralizados ou unitários;"

"(...) 15.ª São razões que se prendem com a eficácia na acção administrativa e com o respeito pelo princípio da boa gestão financeira que legitimam a escolha de soluções estatutárias como as que constam dos artigos 41.º a 44.º dos estatutos do ICP – ANACOM, já porque está em causa a eficácia da sua actuação no contexto mais alargado da regulação, supervisão, fiscalização e sancionamento das actividades desenvolvidas no âmbito das redes e serviços de comunicações electrónicas, já porque os recursos financeiros de que dispõe provêm do sector supervisionado e exigem uma gestão financeira sujeita a regras específicas, próprias da gestão privada ou dela próximas, já porque o seu modo de cobrança não justifica, antes dificulta ou pode até impossibilitar o seu processamento no Tesouro do Estado;" e

"16.ª Consequentemente, o ICP–ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, não estando, obrigado a transferir para a Direcção-Geral do Tesouro a totalidade das aplicações financeiras e disponibilidades de tesouraria que mantém junto de diversas instituições de crédito.".

4.7 Imobilizado

Na entidade vigoram acções de controlo ao Imobilizado que permitem determinar o seu valor de aquisição, bem como o respectivo valor das amortizações[41] e valor líquido dos bens, com vista a garantir que o valor constante no balanço, em cada ano económico, seja obtido conforme os procedimentos contabilísticos geralmente aceites e que corresponda aos bens que lhe deram origem.

Encontram-se estabelecidos mecanismos de articulação entre os vários sectores intervenientes, que permitem o controlo de todos os factos relacionados com a aquisição, utilização e movimentação dos bens. De salientar a existência de um sistema de informação

[41] Decreto Regulamentar n.º 2/90, de 12 de Janeiro – Estabelece as taxas de amortizações a aplicar a grupos homogéneos de bens.

ANEXO III

CÓPIA

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

À
Direcção-Geral do Orçamento
13ª Delegação
Att: Exma. Srª. Drª. Odete de Carvalho Ferreira
Rua da Alfândega, 5 - 2º
1194-004 Lisboa

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
nº 405 Pº. 37/Liv 05/ Div 28-Q	2005-04-26	ANACOM-S09091/2005	11-05-2005

Assunto: Cumprimento do princípio da unidade de Tesouraria do Estado– Ano de 2004

O ofício em referência mereceu a melhor atenção do ICP - Autoridade Nacional de Comunicações e, tendo-se procedido à análise do seu conteúdo, é entendimento desta Autoridade que não lhe é aplicável o normativo naquele referido, designadamente a Circular Série A nº 1290 que decorre da RCM nº 45/2000, de 2 de Junho.

O ICP - Autoridade Nacional de Comunicações é uma **entidade administrativa independente,** nos termos da classificação da Lei quadro dos institutos públicos (Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, artigo 48º , nº 1, alínea f)), pelo que goza de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade - podendo, nos termos do nº 2 do citado artigo, esta entidade ser regulada por lei especial.

É, com efeito, o que acontece, uma vez que o regime jurídico aplicável ao ICP-ANACOM é o definido pelo regime especial contido no artigo 3º dos seus Estatutos (aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro) que, deste modo, prevalece sobre regimes especiais gerais que versem sobre as mesmas matérias.

ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa,12
1099-017 LISBOA
Tel +351 217211000 • Fax +351 217211001

SL/FC-DFA

Assim, o ICP-ANACOM *"...é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio"* (nº 1 do artigo 1º dos Estatutos) e rege-se, nos termos do artigo 3º do mesmo diploma, em primeiro lugar pelo disposto nos Estatutos, bem como *"...pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis e, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, ressalvadas as especificidades previstas nos Estatutos, bem como as regras incompatíveis com a natureza não empresarial daquele."*

Deste modo, salvaguardando a Constituição da República e as leis com valor reforçado previstas no artigo 112º da Constituição, o regime jurídico aplicável ao ICP-ANACOM é o definido, como acima se expôs, pelo regime especial contido nos seus Estatutos.

Encontra-se nesta situação o disposto nos números 1 e 2 do artigo 41º dos Estatutos do ICP-ANACOM que, em decorrência do citado artigo 3º, definem, em especial, as regras aplicáveis à sua gestão patrimonial e financeira. Como clara e inequivocamente resulta destes normativos, a gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos .

Por força e nos termos das disposições legais que constituem o regime especial aplicável ao ICP-ANACOM, considerou esta Autoridade que não se encontrava abrangida pela RCM nº 45/2000, de 2 de Junho, que apenas abrangia os serviços e fundos autónomos compreendidos no âmbito do regime geral da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Julho, do qual, o ICP-ANACOM considera estar excluído, expressamente, pela norma especial contida no nº 2 do artigo 41º dos seus Estatutos, que se cita: *"A gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos, sem prejuízo do cumprimento das regras do direito comunitário e internacional sobre mercados públicos".*

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Cabe salientar que, encontrando-se o regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-lei nº 191/99, de 5 de Junho, se se tivesse pretendido incluir o ICP-ANACOM no âmbito desse regime, por certo tal seria evidenciado no regime que lhe é posterior e que aprova os seus Estatutos (Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro). Bem pelo contrário, os Estatutos do ICP-ANACOM vêm definir um regime jurídico especial no que respeita à gestão patrimonial e financeira, assaz evidenciado no já citado nº 2 do artigo 41º dos Estatutos.

Por tudo o que atrás fica exposto, considera o ICP-ANACOM não se encontrar abrangido pelo regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei nº 191/99, de 5 de Junho, e, consequentemente, pelas determinações político-administrativas vertidas nas RCM nº 45/2000 e RCM nº 115/2002, na medida em que o disposto nos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro, designadamente o artigo 3º em conjugação com o artigo 41º prevalece sobre aquele regime legal.

Com os melhores cumprimentos.

FERNANDO CARREIRAS
Director Financeiro e Administrativo

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Exmo. Senhor
Director-Geral da Contabilidade Pública
Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149-004 LISBOA

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
64/05/CJ		ANACOM-S23422/2005	28-12-2005

Assunto: Estatuto Jurídico do ICP – ANACOM
Cumprimento do princípio da Unidade da Tesouraria do Estado.

Em resposta à carta de V. Exa., supra referenciada, remetemos, em anexo, o parecer do Senhor Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira, de cujas conclusões realçamos a 16ª: "Consequentemente, o ICP-ANACOM não está sujeito à regra da unidade de tesouraria, não estando obrigado a transferir para a Direcção-Geral do Tesouro a totalidade das aplicações financeiras e disponibilidades de tesouraria que mantém junto de diversas instituições de crédito."

Assim, reiteramos a posição anteriormente assumida e sobre a qual o ICP-ANACOM se tem sucessivamente pronunciado, no sentido de que lhe não é aplicável o Regime de Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei nº191/99, de 5 de Julho.

Com os melhores cumprimentos

Maria Teresa Maury
Administradora

ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa,12
1099-017 LISBOA
Tel +351 217211000 • Fax +351 217211001

SL/FC-DFA

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Exma. Senhora Directora da
9ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento
Avª. Columbano Bordalo Pinheiro, 86 - 7º
1070-065 LISBOA

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
0903		- ICP-S19123/2002	13/9/2002

ASSUNTO: Situação dos depósitos em bancos das disponibilidades da ANACOM

O conteúdo do ofício refª. 770/7/42-C, de 06-09-2002, mereceu a melhor atenção desta Autoridade, tendo-se procedido á sua análise, compaginando as orientações nele veiculadas e reportadas á RCM nº 45/200, de 02 de Junho, com os normativos vigentes e aplicáveis à gestão financeira e patrimonial do ICP-ANACOM.

Assim, podendo considerar-se que aquelas orientações são válidas, genericamente, para os serviços e fundos autónomos, é nosso entendimento que as mesmas não são aplicáveis ao ICP-ANACOM por força e nos termos do disposto nos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei nº 309/2001 de 07 de Dezembro. De facto, o regime jurídico que lhe é aplicável encontra-se definido no artigo 3º daqueles Estatutos, nos termos e ordem de precedência ali indicada e que é a seguinte:

- Em primeiro lugar, o ICP-ANACOM rege-se pelo disposto nos seus Estatutos e pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis;

- Em segundo lugar, o ICP-ANACOM rege-se, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (EPE´s), ressalvadas as especificidades presentes nos seus Estatutos (que, assim, prevalecem), bem como ressalvadas as regras aplicáveis às EPE´s que sejam incompatíveis com a natureza não empresarial do ICP-ANACOM (que, por esta razão, não lhe serão aplicáveis).

Av. José Malhoa, 12 • 1099-017 LISBOA • Telefone +351 21 721 10 00 • Telex 663 25 ICP P • Fax +351 21 721 10 01

SL/f-DFA

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Salvaguardando a Constituição da República e as leis com valor reforçado previstas no nº 3 do artigo 112º da Constituição, o regime jurídico aplicável ao ICP-ANACOM é o definido, conforme atrás se referiu, pelo regime especial contido no artigo 3º dos seus Estatutos que, deste modo, prevalece sobre regimes gerais que versem as mesmas matérias.

Encontra-se nesta situação o disposto nos números 1 e 2 do artigo 41º dos Estatutos do ICP-ANACOM que, em decorrência do citado artigo 3º, definem, em especial, as regras aplicáveis à gestão patrimonial e financeira deste Instituto. Como clara e inequivocamente resulta destes normativos, a gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos.(sublinhado nosso).

Por força e nos termos destas disposições legais que constituem o regime especial aplicável ao ICP-ANACOM, considerou esta entidade que não se encontra abrangida pela RCM nº 45/2000, de 02 de Junho, que apenas abrange os serviços e fundo autónomos compreendidos no âmbito do regime geral da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 05 de Julho, do qual, como já atrás se referiu, o ICP-ANACOM está excluído, expressamente, pela norma especial contida no número 2 do artigo 41º dos seus Estatutos.

Com os melhores cumprimentos

FERNANDO CARREIRAS
Director Financeiro e Administrativo

Av. José Malhoa, 12 • 1099-017 LISBOA • Telefone +351 21 721 10 00 • Telex 663 25 ICP P • Fax +351 21 721 10 01

SL/f-DFA

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

Exma. Senhora
Directora Geral da
Direcção-Geral do Tesouro
Rua da Alfândega, nº 5 - 1º
1100-016 Lisboa

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
06 Mar 03 - 0501		- ICP-S05102/2003	11-03-2003

ASSUNTO: Abertura de conta na DGT e Aplicações Financeiras

O ofício em referência mereceu a melhor atenção da Autoridade Nacional de Comunicações e, tendo-se procedido à análise do seu conteúdo, é entendimento desta Autoridade que não lhe são aplicáveis os normativos naquele referidos, bem como a determinação contida na Resolução do Conselho de Ministros nº 115/2002, publicada no Diário da República, I Série-B, de 25 de Setembro de 2002, pelas razões que se expõem:

Como é do conhecimento de V. Exª, o ICP-ANACOM integra um pequeno conjunto de "autoridades reguladoras independentes" genericamente caracterizadas por uma muito significativa margem de independência, quer quanto à estabilidade dos seus órgãos, quer quanto à sua autonomia de decisão. Neste último aspecto, a sua independência advém da sua auto-suficiência financeira, mediante receitas próprias, bem como da adopção de um regime de autogestão financeira e patrimonial, como resulta dos Estatutos do ICP-ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro.

Av. José Malhoa, 12 • 1099-017 LISBOA • Telefone +351 21 721 10 00 • Telex 663 25 ICP P • Fax +351 21 721 10 01

SL/f-DFA

O regime jurídico aplicável ao ICP-ANACOM encontra-se definido no artº 3º daqueles Estatutos, nos termos e ordem de precedência ali indicada e que é a seguinte:

- Em primeiro lugar, o ICP-ANACOM rege-se pelo disposto nos seus Estatutos e pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis;

- Em segundo lugar, o ICP-ANACOM rege-se, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (EPE's), ressalvadas as especificidades presentes nos seus Estatutos (que, assim, prevalecem), bem como ressalvadas as regras aplicáveis às EPE'S que sejam incompatíveis com a natureza não empresarial do ICP-ANACOM (que, por esta razão, não lhe serão aplicáveis).

Salvaguardando a constituição da República e as leis com valor reforçado previstas no nº 3 do artigo 112º da Constituição, o regime jurídico aplicável ao ICP-ANACOM é o definido, conforme atrás se referiu, pelo regime especial contido no artigo 3º dos seus Estatutos que, deste modo, prevalece sobre regimes gerais que versem as mesmas matérias.

Encontra-se nesta situação o disposto nos números 1 e 2 do artigo 41º dos Estatutos do ICP-ANACOM que, em decorrência do citado artigo 3º, definem, em especial, as regras aplicáveis à sua gestão patrimonial e financeira. Como clara e inequivocamente resulta destes normativos, a gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos .

Por força e nos termos das disposições legais que constituem o regime especial aplicável ao ICP-ANACOM, considerou esta Autoridade que não se encontrava abrangida pela RCM nº 45/2000, de 2 de Junho, que apenas abrangia os serviços e fundos autónomos compreendidos no âmbito do regime geral da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Julho, do qual, o ICP-ANACOM considera estar excluído, expressamente, pela norma especial contida no nº 2 do artigo 41º dos seus Estatutos, que se cita: "*A gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos, sem prejuízo do cumprimento das regras do direito comunitário e internacional sobre mercados públicos*".

Cabe salientar que, encontrando-se o regime da tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-lei nº 191/99, de 5 de Junho, se se tivesse pretendido incluir o ICP-ANACOM no âmbito desse regime, por certo tal seria evidenciado no regime que lhe é posterior e que aprova os seus Estatutos (Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro). Bem pelo contrário, os Estatutos do ICP-ANACOM vêm definir um regime jurídico especial no que respeita à gestão patrimonial e financeira, assaz evidenciado no já citado nº 2 do artigo 41º dos Estatutos.

A RCM nº 115/2002, no que respeita ao ICP-ANACOM, não contém qualquer alteração relativamente à RCM nº 45/2000 sobre o regime de tesouraria do estado, não obstante referir, no nº 3 que "*...é aplicável, inclusive, às entidades do sector público administrativo cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais*". Por um lado, como é sabido, as Resoluções do Conselho de Ministros não são actos normativos e, por esta razão, não podem extravasar o conteúdo normativo dos diplomas legais; por outro lado, o

comando político-administrativo contido na RCM nº 115/2002 apenas pode ser considerado na estrita medida do conteúdo normativo do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, designadamente no que respeita ao âmbito subjectivo de aplicação deste diploma legal, bem como ao gradualismo da sua aplicação contido no regime transitório do artigo 50º, nº 3, quanto aos *"depósitos dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos serviços e fundos autónomos"* que se tornavam *"obrigatórios a partir do início do 3º ano económico posterior ao da entrada em vigor do presente diploma"*, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2002.

Por tudo o que atrás fica exposto, considera o ICP-ANACOM não se encontrar abrangido pelo regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-lei nº 191/99, de 5 de Junho, e, consequentemente, pelas determinações político-administrativas vertidas nas RCM nº 45/2000 e RCM nº 115/2002, na medida em que o disposto nos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-lei nº 309/2001, de 7 de Dezembro, designadamente o artigo 3º em conjugação com o artigo 41º prevalece sobre aquele regime legal.

Com os melhores cumprimentos.

Álvaro Dâmaso
Presidente do Conselho de Administração

TELECÓPIA

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

De/From:	Para/To:
ANACOM Av. José Malhoa, N.º 12 1099-017 LISBOA Nome/Name: Fernando Manuel Carreiras	**DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO** Nome/Name: EXMA. SRª. DRª. MARIA CLARA BREDERODE SILVA
Fax: 351 21 721 10 01	Fax: 21 884 64 63

Data/Date:	Nº Pág.	Ref:
2002-04-09	1	ANACOM-S07466/2002

Assunto/Subject:
RCM Nº 45/2000, DE 2 DE JUNHO

Texto/Text:

O conteúdo do Fax em referência mereceu a melhor atenção deste Instituto, tendo-se procedido à sua análise, compaginando as orientações nele veiculadas e reportadas à RCM nº 45/200, de 02 de Junho, com os normativos vigentes e aplicáveis à gestão financeira e patrimonial do ICP-ANACOM.

Assim, podendo considerar-se que aquelas orientações são válidas, genericamente, para os serviços e fundos autónomos, é nosso entendimento que as mesmas não são aplicáveis ao ICP-ANACOM por força e nos termos do disposto nos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei nº 309/2001 de 07 de Dezembro. De facto, o regime jurídico que lhe é aplicável encontra-se definido no artigo 3º daqueles Estatutos, nos termos e ordem de precedência ali indicada e que é a seguinte:

Em caso de má recepção deste fax, p.f., contactar

ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa, 12 • 1099-017 LISBOA • Telefone +351 21 721 10 00 • Fax +351 21 721 10 01

SL/f-DFA

ANACOM
AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

- Em primeiro lugar, o ICP-ANACOM rege-se pelo disposto nos seus Estatutos e pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis;

- Em segundo lugar, o ICP-ANACOM rege-se, subsidiariamente, pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (EPE´s), ressalvadas as especificidades presentes nos seus Estatutos (que, assim, prevalecem), bem como ressalvadas as regras aplicáveis às EPE´s que sejam incompatíveis com a natureza não empresarial do ICP-ANACOM (que, por esta razão, não lhe serão aplicáveis).

Salvaguardando a Constituição da República e as leis com valor reforçado previstas no nº 3 do artigo 112º da Constituição, o regime jurídico aplicável ao ICP-ANACOM é o definido, conforme atrás se referiu, pelo regime especial contido no artigo 3º dos seus Estatutos que, deste modo, prevalece sobre regimes gerais que versem as mesmas matérias.

Encontra-se nesta situação o disposto nos números 1 e 2 do artigo 41º dos Estatutos do ICP-ANACOM que, em decorrência do citado artigo 3º, definem, em especial, as regras aplicáveis à gestão patrimonial e financeira deste Instituto. Como clara e inequivocamente resulta destes normativos, a gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM rege-se segundo princípios de direito privado, não lhe sendo aplicável o regime geral da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos.(sublinhado nosso).

Por força e nos termos destas disposições legais que constituem o regime especial aplicável ao ICP-ANACOM, considerou esta entidade que não se encontra abrangida pela RCM nº 45/2000, de 02 de Junho, que apenas abrange os serviços e fundo autónomos compreendidos no âmbito do regime geral da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 05 de Julho, do qual, como já atrás se referiu, o ICP-ANACOM está excluído, expressamente, pela norma especial contida no número 2 do artigo 41º dos seus Estatutos.

Com os melhores cumprimentos,

****
***** RELATÓRIO TR. *****
****

TRANSMISSÃO OK

No TR/RE	4714
TELEFONE	351 1 8879374
NOME/GRUPO	13-DEL DGO
HORA INIC.	12/04 10:11
TEMPO USADO	00'58
PÁGS.	2
RESULTADO	OK

30 NOV. 09- 2682

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO
OFICINAS GERAIS DE FARDAMENTO E EQUIPAMENTO
DIRECÇÃO

Para:

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Referências:
a) V/ oficio N.º 18064 de 25NOV09
b) Oficio N.º 3919, de 17ABR08, do Gab CEME

Nossa referência:
N.º 20037, de 26NOV09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria

Em: Sr Director-Geral

Na sequência da citação efectuada pelo V/Ofício em referência, as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE) vêm transmitir a V. Ex.ª os seguintes comentários em relação ao anteprojecto de Parecer referido em epígrafe, no que concerne à aplicação do princípio da unidade de tesouraria do Estado:

As OGFE, à semelhança dos outros estabelecimentos fabris do Exército (EFE), acompanharam na matéria em causa a posição emanada pelo Comando do Exército, expressa, designadamente, no ofício em referência b), que foi oportunamente enviado à Direcção-Geral do Orçamento.

Nos termos desse entendimento, os EFE são dotados por lei de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, submetendo-se a sua gestão ao regime de industrialização, de acordo com os princípios e as normas que regulam a actividade das empresas privadas, sempre tendo sido caracterizados pela doutrina e jurisprudência como verdadeiras empresas públicas, ainda que atípicas ou imperfeitas. Face a essa natureza jurídica, considerou-se que não estariam sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, por este não ser aplicável às pessoas colectivas públicas empresariais.

Acresce que a adesão ao RTE acarretaria manifestas dificuldades ao funcionamento das OGFE, designadamente por implicar o encerramento das contas bancárias que mantêm na banca comercial, sem que este estabelecimento fabril disponha de recursos financeiros para efectivar as respectivas amortizações.

Porém, face ao recente parecer do Tribunal de Contas, onde se reconhece o estatuto de entidades publicas empresariais aos EFE e à recomendação emitida de que os EFE devem observar o RTE, as OGFE expressam a intenção de dar cumprimento estrito a essa recomendação, adoptando as providências necessárias ao cumprimento integral do RTE, nomeadamente a manutenção das suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.

Com esse objectivo, as OGFE procederam em 7 de Agosto de 2009 à abertura de uma conta bancária no referido instituto, com o n.º 1120013802, e na qual já começaram a efectuar alguns movimentos de receita e despesa.

Contudo, a activação do RTE não poderá deixar de ter em consideração o pagamento dos empréstimos bancários que foram contraídos pelas OGFE junto da banca comercial, bem como as obrigações daí decorrentes. Pelo que a adesão em exclusivo ao RTE apenas se mostra possível se o IGCP ou outra entidade vierem a assumir tais obrigações, decorrentes dos empréstimos detidos, no valor de ***€ 13.480.525,97***. Caso contrário, não se vê outra solução que não seja a de manter abertas as referidas contas até à liquidação total dos respectivos empréstimos, uma vez que, como se disse, as OGFE não dispõem actualmente de recursos financeiros que lhes permitam proceder à amortização desses empréstimos.

Face ao exposto, e logo que seja salvaguardada a situação atrás exposta, estas OGFE terão possibilidades efectivas de cumprir integralmente, como pretendem, o Regime de Tesouraria do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR

Jorge Manuel Lopes Nunes dos Reis
Cor ADMIL "CMD"

DGTC 30 11'09 20582

Centro Hospitalar
de Entre o Douro e Vouga, E.P.E.

Exmo. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

CA-627/09-20 **Data:** 2009/11/30
FS/AC

Assunto: *Anteprojecto de parecer sobre a CGE de 2008 – Capitulo VIII- Operações de Tesouraria*

No seguimento do Oficio nº 18069 do Tribunal de Contas, de 25/11/2009, informa-se V Exa. do seguinte:

Em 31 de Dezembro de 2008, na rubrica Depósitos em Instituições Financeiras estão incluídos os valores depositados no IGCP, sendo que apenas uma pequena parte (2,37%) estava depositado noutras Instituições Bancárias como se apresenta no quadro seguinte.

12 Depósitos em Instituições Financeiras	**16.200.104,64**
121 Depósitos à Ordem	**2.200.104,64**
1211 BES	367.689,05
1212 BES Via Verde	1.632,92
1214 BIC FEDER	15.199,25
1217 IGCP	1.815.583,42
122 Depósitos a Prazo	**14.000.000,00**
1221 IGCP	14.000.000,00

No que respeita às três contas bancárias existentes fora do IGCP, apresenta-se as seguintes informações:

- O valor inscrito na conta do BES (367 689,05 euros), deve-se ao facto de algumas entidades continuarem a fazer transferências para o antigo NIB do Hospital de São Sebastião, apesar de já ter sido pedido para o alterarem (nomeadamente a ADSE, a PSP e a GNR). Por outro lado, nos últimos dias de Dezembro de 2008, estas Entidades e algumas Companhias de Seguros, transferiram para esta conta cerca de 125 milhares de euros.

C.H.E.D.V. - Mod. 080

Sede: Hospital de São Sebastião
Morada: Rua Dr. Cândido de Pinho
4520-211 Santa Maria da Feira

Telefone: 256 379 700
Fax: 256 373 867
NIF: 508 878 462
hss@hospitalfeira.min-saude.pt

Centro Hospitalar
de Entre o Douro e Vouga, E.P.E.

- De referir também que o Hospital possui um sistema de pagamentos automáticos – TPA, para facilitar o pagamento das prestações de serviços (incluindo taxas moderadoras), por parte dos utentes. Este sistema está ligado à conta do BES, através da SIBS, sendo creditado diariamente o valor dos recebimentos. Esta funcionalidade ainda não está a funcionar no IGCP.

- Durante o ano de 2008 praticamente todos os pagamentos a fornecedores por transferência bancária foram efectuados pela conta da IGCP.

- Na conta BES Via Verde apenas estão depositados os valores necessários para o pagamento de portagens das viaturas do Hospital. O Hospital não possuía um cartão Multibanco do IGCP para associar aos identificadores da Via Verde.

- Os projectos financiados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) exigem a abertura de uma conta bancária afecta a cada projecto. A conta BIC FEDER refere-se a um projecto de investigação financiado pela FCT, que teve início em 2002 e cujo término estava previsto para o início de 2009, pelo que não se procedeu ao encerramento desta conta bancária.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Silva
Presidente do Conselho de Administração

DGTC 30 11'09 20595

Sede: Hospital de São Sebastião

Morada: Rua Dr. Cândido de Pinho
4520-211 Santa Maria da Feira

Telefone: 256 379 700
Fax: 256 373 867
NIF: 508 878 462

S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

DIRECÇÃO NACIONAL

DEPARTAMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA

Exmº Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DEP.AUDITORIA II – OFIC. Nº 18061	De 25 -11-09	12855 Of. n.º NEAO/CONT.	2009-11-30

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 – Capítulo VIII Operações de Tesouraria**

Em resposta ao ofício em referência, cumpre tecer os seguintes comentários relativamente ao extracto do anteprojecto do Parecer referido em epígrafe:

1. Confirma-se o saldo existente em 31-12-2008, no montante de € 8 154 099,90, constante da certidão inclusa na conta de gerência e cuja cópia se envia. A referida certidão integrou o total das oito certidões relacionadas na guia de remessa enviada a essa Direcção-Geral e arquivada no separador 4 do ponto "II – Certidões e outros documentos".

2. Tal montante resultou de:

   a. € 2 840 651,60, correspondente ao saldo apresentado em 31 de Dezembro do Fundo de Fardamento, criado pelo Decreto-Lei n.º 68/81 de, de 07 de Abril e cujos movimentos foram sempre efectuados através desta conta.
   No decurso de 2008 houve troca de informação entre esta Polícia e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público I.P. (IGCP), no sentido de ser analisada a transição deste Fundo para conta no Tesouro. Tal situação, não teve desenvolvimento por estar a ser preparada legislação no sentido de extinguir o Fundo de Fardamento, o que veio a ocorrer com a publicação do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro, tendo sido, no seu âmbito, criada pelo art.º 122º a respectiva comissão liquidatária.

Travessa da Fábrica dos Pentes nº. 22 – 1269-003 Lisboa - Tel (21) 370 39 00 - Fax (21) 386 01 32

b. € 2 044 953,17 correspondente aos depósitos efectuados durante o mês de Dezembro e destinados ao pagamento dos serviços de remunerados prestados por elementos policiais, na sequência de solicitações de entidades externas.

c. € 3 268 495,13 respeitante a verbas cobradas pela PSP, cujo apuramento não estava efectuado em 31 de Dezembro e que incluíam receita própria, receita do Estado e operações de tesouraria, nomeadamente verbas a entregar nos termos da lei a outros organismos do Estado.

3. Fundamentação da existência da conta na Caixa Geral de Depósitos

a. Relativamente ao Fundo de Fardamento, foi decidido mantê-lo na conta da Caixa Geral de Depósitos por estar a ser preparada legislação com vista à sua extinção, o que, efectivamente, veio a concretizar-se conforme mencionado em 2 a).

b. Quanto ao referido em 2 b) (serviços prestados por remunerados) e na sequência de decisão tomada em 2008, para que estas cobranças deixassem de constar no Orçamento do Estado como operações de tesouraria e passassem a constar como receita própria da PSP, foram cessados em 31 de Dezembro de 2008 os movimentos na conta da Caixa Geral de Depósitos, passando os "serviços de remunerados" a integrar em 1 de Janeiro de 2009, a conta da receita da PSP no Tesouro.

c. Relativamente ao remanescente da receita existente na conta da Caixa Geral de Depósitos, o IGCP, por solicitação da PSP, está a promover a criação de novos acessos ao Homebanking com a finalidade de implementar o mais rapidamente possível a funcionalidade de "Depósitos Externos", que possibilite a todos os Comandos, através dessa ferramenta, efectuar os depósitos por essa via, na conta da PSP no Tesouro.

S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

DIRECÇÃO NACIONAL

DEPARTAMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA

Presentemente todos os Comandos, geograficamente dispersos por todo o País, continuam a efectuar os depósitos na conta da Caixa Geral de Depósitos, aguardando que o IGCP, crie os acessos atrás referidos, para que cesse tal situação.

Por contacto directo desta data com o IGCP, teve-se conhecimento que o mesmo está a diligenciar neste sentido, já que no ano transacto informou da impossibilidade de criar tais acessos, por o sistema de Homebanking se encontrar em fase de reestruturação, conforme consta do ofício nº SGC-8346 de 9 de Junho de 2009, cuja cópia se junta.

4. Informo V. Exa. que relativamente às diligências efectuadas no sentido de dar cumprimento ao princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas teve já conhecimento das diligências efectuadas por esta Polícia, no decurso da Auditoria aos Sistemas de Gestão e de Controlo no Âmbito dos Investimentos da PSP- ano de 2007 – Processo nº 40/08-AUDIT.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR NACIONAL

Francisco Maria Correia de Oliveira Pereira
Superintendente-Chefe

DGTC 30 11'09 20596

Travessa da Fábrica dos Pentes nº. 22 – 1269-003 Lisboa - Tel (21) 387 47 36 - Fax (21) 386 49 47

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exmº. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage nº. 61
1069-045 Lisboa

V/ Refª	V/ Data	N/ Refª	N/ Data
		00377	27-11-2009

Assunto: Extracto do anteprojecto de parecer sobre a CGE de 2008 – Capitulo VIII – Operações de Tesouraria

Sobre o assunto em epigrafe vem a Secretária-Geral em representação do Conselho Administrativo pronunciar-se, nos seguintes termos, em resposta à notificação recebida.

1. O Tribunal Constitucional tem receitas próprias previstas no artº. 47-B nº. 1 da Lei nº. 28/82, de 15 de Novembro, preceito aditado pela Lei nº. 13-A/98, de 26 de Fevereiro, das quais se destaca o produto de custas devidas nos processos de fiscalização concreta de constitucionalidade, cujos recursos são interpostos ao abrigo das alíneas b) e f) do nº. 1 do artº. 70º. da Lei do Tribunal Constitucional, bem como multas e indemnizações devidas nos mesmos processos (cfr. artº. 84º. nº. 2 da mesma Lei).
2. A interpretação, não contestada, que o Tribunal Constitucional faz da lei de valor reforçado que o rege enquanto órgão de soberania, autónomo da organização judiciária, justifica o depósito dessas receitas próprias numa Instituição Bancária, também ela, aliás, pertencente ao Estado.
3. Este procedimento tem-se repetido ao longo de vários exercícios, pelo menos desde 1990. As receitas arrecadadas têm sido sempre contabilizadas do mesmo modo nas respectivas Contas de Gerência, não tendo merecido até hoje qualquer reparo desse Venerando Tribunal.

É o que se oferece dizer sobre o assunto.

Com os melhores cumprimentos.

A Secretária-Geral do Tribunal Constitucional

Maria de Fátima Ribeiro Mendes

DGTC 30 11'09 20597

FCTUC **FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA**
UNIVERSIDADE DE COIMBRA
Pólo II, Rua Sílvio Lima 3030-790 Coimbra, Portugal
Tel.: +351 239 700 600 Fax: +351 239 700 688
www.fctuc.pt

Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador
da Direcção Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria II
A/C Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Mensagem fax n.º 1300/09- (DA II)		2009-DiR/640	30-11-2009

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 – Capitulo VIII – Operações de Tesouraria

Dirijo-me a V. Ex.ª na sequência da notificação em assunto, para efectuar os comentários relativos às matérias apresentadas que se entendem como complementares à análise efectuada:

1) Confirma-se o valor total do saldo da conta de gerência inicial de 2008 assim como a distribuição pelas contas bancárias "fora do tesouro" e "no tesouro";

2) Esclarece-se o Douto Tribunal que a situação final de 2008 reflectida no mapa de fluxos de caixa que integra a conta de gerência de 2008 é no valor de 15.070.875,21€, do qual 5.369.071,24 € se distribui por contas bancárias "fora do tesouro" e 9.701.803,97€ por contas bancárias "no tesouro".

3) À data das Demonstrações Financeiras (31/12/2008) a Faculdade detinha duas aplicações financeiras de curto prazo "fora do tesouro" que totalizam o valor de 525.000€: (i) Caixa Geral de Depósitos no valor de 500.000€; (ii) Santander-Totta no valor de 25.000€.

4) Durante a gerência de 2008 a Faculdade efectuou as aplicações financeiras de curto prazo identificadas no quadro seguinte, que inclui duas aplicações realizadas no Tesouro (IGCP) em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC):

Aplicações financeiras detidas na gerência de 2008

Conta POC	Instituição	Nº Conta	Valor	Data da Constituição	Vencimento	Obs:
12202	Caixa Geral de Depósitos	02551935892220	500.000,00 €	28-12-2007	31 dias	Renovada por iguais períodos
12205	Santander-Totta	0003.16284/88061	25.000,00 €	17-11-2008	15-02-2009	
13201	Direcção Geral do Tesouro	4532	6.000.000,00€	20-03-2008	25-06-2008	
13201	Direcção Geral do Tesouro	4532	6.000.000,00 €	27-06-2008	23-12-2008	

5) Para efeitos de verificação do cumprimento da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE), havia de ser considerado o saldo médio mensal da totalidade das aplicações financeiras de curto prazo que a Faculdade deteve ao longo da gerência de 2008, calculado de forma análoga ao disposto na circular 1338 da Direcção Geral do Orçamento (DGO), de 01 de Abril de 2007. Neste pressuposto, observa-se que foi realizado no Tesouro um valor que representa uma percentagem de 90,84% da totalidade das aplicações financeiras detidas, que configura o cumprimento da UTE previsto no art.º 115.º, n.ºs 3 e 5 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

DGTC 02 12'09 20629

FCTUC **FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA**
UNIVERSIDADE DE COIMBRA
Pólo II, Rua Sílvio Lima 3030-790 Coimbra, Portugal
Tel.: +351 239 700 600 Fax: +351 239 700 688
www.fctuc.pt

Saldo médio mensal das aplicações financeiras detidas na gerência de 2008

Mês	Conta POC/ Instituição Bancária		
	12202 CGD	12205 Santander-Totta	13201 IGCP
Janeiro	500.000,00 €		
Fevereiro	500.000,00 €		
Março	500.000,00 €		6.000.000,00 €
Abril	500.000,00 €		6.000.000,00 €
Maio	500.000,00 €		6.000.000,00 €
Junho	500.000,00 €		6.000.000,00 €
Julho	500.000,00 €		6.000.000,00 €
Agosto	500.000,00 €		6.000.000,00 €
Setembro	500.000,00 €		6.000.000,00 €
Outubro	500.000,00 €		6.000.000,00 €
Novembro	500.000,00 €	25.000,00 €	6.000.000,00 €
Dezembro	500.000,00 €	25.000,00 €	6.000.000,00 €
Total	6.000.000,00 €	50.000,00 €	60.000.000,00 €
Saldo médio mensal	500.000,00 €	4.166,67 €	5.000.000,00 €
Percentagem	9,08%	0,08%	90,84%

6) A FCTUC também satisfez o estabelecido no artigo 115º, nº 3, da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, pois todas as verbas oriundas do Orçamento de Estado, bem como o saldo de gerência do Orçamento de Estado, foram executadas através do IGCP.

Com os melhores cumprimentos,

O Director

(Prof. Doutor João Gabriel Monteiro de Carvalho e Silva)

Anexo(s):

(i) Balancete da conta 1 «Disponibilidades» do ano de 2008;

(ii) Comprovativo de constituição das aplicações financeiras detidas durante o ano de 2008: (i) CGD no valor de 500.000€; (ii) Santander-Totta no valor de 25.000€; (iii) IGCP no valor de 6.000.000€ (duas aplicações).

SV/DSFP

INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO

Presidente

Lisboa, 30 de Novembro de 2009
N/Refª: CG- 316/ACS/am

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria

Relativamente ao assunto em epígrafe vem o Instituto Superior Técnico, notificado para o efeito, tecer os seguintes comentários:
Os montantes considerados no Tesouro e Fora do Tesouro não estão de acordo com o enviado nos mapas 7.1 e 7.2 da Conta de Gerência de 2008, remetida a esse Tribunal. Pelo que se informa que os saldos iniciais e finais, desta entidade, em 2008, são:

Entidades	Saldos da Conta de Gerência	Fora do Tesouro	No Tesouro	Total
Instituto Superior Técnico	Inicial 2008	18.402.515,48	279.551,53	18.682.067,01
	Final 2008	20.979.289,03	0,00	20.979.289,03

De notar que os saldos da Conta de Gerência só em alguns casos excepcionais é que são equivalentes aos saldos orçamentais e aos saldos de disponibilidades.
Os montantes de disponibilidades referidos estão incorrectos uma vez que não incluem (supõe-se que por lapso) os saldos passivos de contas de Deposito à Ordem correctamente relevados no Balanço, no Passivo.
Efectuada esta correcção as divergências para os saldos iniciais e finais da gerência estão devidamente justificadas e discriminadas nos anexos às demonstrações financeiras dos respectivos anos.
Relativamente aos montantes no tesouro e fora do tesouro o saldo inicial de 2008 comporta 279.551,53 € de saldos com origem PIDDAC pelo que, correctamente, se encontravam depositados no Tesouro, sendo que o montante depositado fora do Tesouro tem origem em receitas próprias, conforme se pode constatar pela consulta dos mapas 7.1 e 7.2 da Conta de Gerência de 2008. No que concerne aos saldos finais de 2008 a origem do total de 20.979.289,03 € é de receitas próprias conforme se pode constatar pela consulta dos mapas 7.1 e 7.2 da Conta de Gerência de 2008. O Mapa de Fluxos de Caixa não se encontra desagregado por origem. Nestes termos, o Instituto Superior Técnico cumpre integralmente com o Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado, tal como aplicável às instituições de ensino superior, por aplicação do respectivo Regime Jurídico.
Com os melhores cumprimentos,

Prof. António Cruz Serra
Presidente do Instituto Superior Técnico

Av. Rovisco Pais
1049 - 001 Lisboa
Portugal
Tel 218 417 332 / 781
Fax 218 470 858
Email: antonio.serra@cg.ist.utl.pt

Mod. 16A/Eco

DGTC 02 12°09 20646

Presidente

Lisboa, 7 de Dezembro de 2009
N/Refª.: CG-328/2009-ACS/ff

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria – Informações Complementares

Exmo. Senhor Director-Geral,

Relativamente ao assunto em epígrafe vem o Instituto Superior Técnico informar adicionalmente que os montantes inscritos no Mapa 7.3 – Mapa de Fluxos de Caixa, com origem nas fontes de financiamento 311 e 312, correspondem a receitas próprias e reflectem transferências, directas ou indirectas, da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), de acordo com os programas e medidas em que originaram.

Estes valores foram depositados e exclusivamente movimentados numa conta da Banca Comercial Privada, de acordo com o que se encontra especificado nos contratos de projecto assinados entre aquela Instituição e o Instituto Superior Técnico.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

(Prof. António Cruz Serra)

Av. Rovisco Pais
1049 - 001 Lisboa
Portugal
Tel 218 417 332 / 781
Fax 218 470 858
Email: antonio.serra@cg.ist.utl.pt

DGTC 07 12'09 20985

Mod. 16A/Eco

Centro Hospitalar de
Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE

Ex.mo Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria

Em resposta ao solicitado no V. ofício de 25/11/2009 temos a informar:

Decorrente do estipulado no Ofício circular nº 202 do IGIFF de 9 de Janeiro de 2006, procedemos à abertura de conta na Direcção Geral do Tesouro.

Em termos de pagamentos e recebimentos, desde essa data são efectuados através do banco do IGCP a quase totalidade dos valores.

No entanto e como é do conhecimento de V. Exªs, no IGCP não estavam disponíveis alguns serviços indispensáveis para uma boa gestão corrente de tesouraria, a saber:

- Terminais de pagamento automático;
- Pagamento de serviços;
- Pagamento de Via Verde;
- Transporte de valores a depositar;
- Débitos em conta.

Por esse motivo, foi indispensável continuar a recorrer à banca comercial e nesse sentido, procurámos potenciar as vantagens do recurso à banca comercial, pelo que o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, consultou o mercado e contratualizou com o BES a abertura de uma conta à ordem, garantindo a resposta às insuficiências atrás identificadas e simultaneamente a recolha de fundos nas tesourarias de Vila Real, Chaves e Lamego, com ganhos na libertação do tempo que para esse efeito seria necessário, para as deslocações dos nossos tesoureiros e motoristas ao Banco. Integrada no contrato com o BES, conseguimos ainda uma remuneração da conta à ordem vantajosa para o CHTMAD.

Importa também referir que à medida que o IGCP vem disponibilizando novos serviços, o Centro Hospitalar tem vindo a proceder à sua adesão, em detrimento da banca comercial.

Sobre as aplicações financeiras, importa informar, conforme documento em anexo, que na sequência abertura de conta na Direcção Geral do Tesouro, à data de 18 de Janeiro de 2006, o então Centro Hospitalar de Vila Real/Peso da Régua, EPE dispunha de depósitos a prazo na banca comercial de € 10.200.000, e, decorrente da entrada em vigor da Lei 60-A/2005 de 31/12/2005, dirigimos o ofício nº 136 ao Sr. Director Geral da Direcção Geral do Tesouro, solicitando-lhe autorização para que a transferência do valor daquelas aplicações apenas se realizasse após as datas do seu vencimento. Não tendo sido recebida resposta, foi nosso entendimento que a

Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E. • Capital Social 41.568.000,00 euros • NIF 508100496 • Av. da Noruega • 5000-508 VILA REAL
Tel.: 259 300 500 • Fax: 259 300 503 • www.chtmad.min-saude.pt • e-mail: geral@chtmad.min-saude.pt

intenção por parte da tutela não seria de dar o carácter de obrigatoriedade, mas sim de dar preferência nas aplicações na conta da Direcção Geral do Tesouro. Nesse sentido e numa lógica de gestão empresarial, consultada a banca comercial e a Direcção Geral do Tesouro, a diferença substancial de taxas oferecidas pendeu para a aplicação na primeira, com vantagens significativas, conforme mapa em anexo.

A esse propósito, é de realçar que, decorrente das aplicações efectuadas em 2008, conseguiram-se os seguintes benefícios:

- Centro Hospitalar: Proveitos Financeiros: € 1.041.936,90
- Ministério das Finanças: IRC € 325.605,27

Os proveitos líquidos obtidos, contribuíram assim para melhorar as nossas disponibilidades e a nossa capacidade de auto-financiamento, criando condições mais sólidas para o cumprimento do objectivo do programa "pagamento na hora" e reforçando a sustentabilidade do nosso plano de investimentos, tão indispensável à melhoria das condições exigidas a um Hospital Central tão carente de infra-estruturas como o nosso. A esse propósito é de realçar que prevemos atingir em 2009 o PMP de 60 dias e que em termos de investimento, em 2008 realizámos um total de € 11.643.023,81 e que temos programado realizar € 70.359.055 de 2009 até 2011.

É ainda de referir que logo que recebemos orientações superiores concretas para a aplicação das nossas disponibilidades, demos-lhe cumprimento, procedendo à subscrição de 5.000.000 em Dezembro de 2008, 6.000.000 em Janeiro e 6.000.000 em Fevereiro de 2009, de unidades de participação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS. Estes valores mantêm-se na totalidade nesta aplicação, vencendo juros à taxa anual de 0,491%.

Em síntese, importa referir que não houve intenção do Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro de não dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria, antes decorreu de uma interpretação que nos pareceu ter sido aceite pela DGT, com vantagens evidentes para a Administração Pública no seu todo.

Mesmo assumindo hoje o recurso à prestação de serviços pela banca comercial uma parcela residual, à medida que nos forem disponibilizados os serviços ainda em falta, procederemos à sua adesão.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

Carlos Alberto Vaz

Em anexo: 1 doc (n/ Of.º nº 136/2006)

DGTC 02 12'09 20647

Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E. • Capital Social 41.568.000,00 euros • NIF 508100496 • Av. da Noruega • 5000-508 VILA REAL
Tel.: 259 300 500 • Fax: 259 300 503 • www.chtmad.min-saude.pt • e-mail: geral@chtmad.min-saude.pt

CENTRO HOSPITALAR
VILA REAL / PESO DA RÉGUA SA

Exm Srº
Director Geral da Direcção Geral do Tesouro

Rua da Alfândega, 5 – 1º

136 18 JAN. 06

1149-008 LISBOA

Assunto: Aplicações financeiras – Depósitos a Prazo ***Data: 2006/01/16***

Na sequência da Lei nº60-A/2005 de 30/12/2005 e DL 233/2005 de 29/12, este Centro Hospitalar ficou sujeito ao RTE. Nesse sentido procedeu já à abertura de conta no Tesouro para a qual deverão ser transferidas as disponibilidades existentes.
As referidas disponibilidades estão, na sua maioria, convertidas em depósitos a prazo nas seguintes condições:

- 2.200.000,00 euros no BPN à taxa de 3,16% com data de vencimento a 10/02/06;
- 2.000.000,00 euros no BIC à taxa de 2,90% com data de vencimento a 09/03/06;
- 6.000.000,00 euros no BPN `a taxa de 3,25% com data de vencimento a 03/04/06.

A mobilização antecipada das mesmas pode implicar penalizações financeiras para o Centro Hospitalar não compensadas por benefícios de igual natureza.
Assim, solicita-se a V. Ex.a que seja autorizada a transferência daquelas verbas de acordo com as respectivas datas de vencimento, mantendo-se em vigor as aplicações referidas.

Com os melhores cumprimentos.

O Vogal Executivo do Conselho de Administração

Manuel Maria Antunes Pimentel

CENTRO HOSPITALAR DE VILA REAL / PESO DA RÉGUA, S.A. – C.S.: 19.950.000, 00 euros – NIF:506361624
Hospital de S. Pedro (Sede Social) – Avenida da Noruega – Lordelo – 5000-508 VILA REAL – Tlf.: 259 300 500 – Fax: 259 300 503
Hospital D. Luiz I – Praça General Humberto Delgado – 5050-242 Peso da Régua – Tlf.: 254 320 430 – Fax: 254 320 438
Internet: www.chvrpr.min-saude.pt - Email: geral@chvrpr.min-saude.pt

GABINETE DO ADMINISTRADOR

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa Referência:	Data:
Departamento de Auditoria II	*25.Nov'09*	*101-Gab.Adm.*	*2009.Nov.30*

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 - Capítulo VIII - Operações de Tesouraria - COMENTÁRIOS DA UNIVERSIDADE DE ÉVORA**

Exmo. Senhor,

Em resposta ao v/ ofício nº 18070, datado de 25.Nov.2009 e Refª "Departamento de Auditoria II", a Universidade de Évora (UE) vem prestar os seguintes esclarecimentos:

1. As contas no Tesouro titularizadas pela Universidade de Évora respeitam na íntegra a Unidade de Tesouraria do Estado, sendo exclusivamente movimentadas por operações que cumpram tal desiderato. Para um cabal entendimento de Vª Exª passa-se a caracterizar sinteticamente cada uma das referidas contas:
    1.1. "DGO - OE (Orçamento de Estado)" - Nesta conta são depositados os duodécimos do *plafond* de funcionamento atribuído pela Tutela à UE, sendo debitada pelo pagamento dos vencimentos aos seus funcionários, das contribuições/quotas à CGA e Segurança Social, de impostos ao Estado e, também, por pagamentos a fornecedores;
    1.2. "DGO - PIDDAC" - Conta que centraliza as operações associadas à execução do *plafond* PIDDAC, anualmente atribuído à UE;
    1.3. "DGO - F. DIVERSOS" - Conta por onde são arrecadadas e executadas algumas das receitas próprias da UE.

2. O saldo contabilístico negativo evidenciado pela conta "DGO - Orçamento de Estado", no valor de 527.413 euros é justificado pelos seguintes factos:
    2.1. A utilização do princípio da Gestão de Tesouraria Activa em prática na UE;
    2.2. Pagamentos ocorridos no período complementar da Conta de Gerência de 2008;

UNIVERSIDADE DE ÉVORA – GABINETE DO ADMINISTRADOR: Largo dos Colegiais, 2 - Apartado 94 – 7002-554 ÉVORA
Telefone: 266 740 827 - Fax: 266 740 804

2.3. Por se ter considerado contabilisticamente naquela Conta de Gerência o pagamento das contribuições/quotas para a CGA e Segurança Social, referentes ao mês de Dezembro/2008 e que ocorreram em Janeiro/2009, tendo-se para tal recorrido a receitas próprias arrecadadas pela UE e depositadas na conta no Tesouro já em Janeiro/2009. Em anexo remete-se cópia do mapa da reconciliação bancária desta conta no Tesouro, o qual foi enviado conjuntamente com a Conta de Gerência/2008 da Universidade de Évora, bem como dos documentos comprovativos que sustentam tal reconciliação.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Administrador



Rui Manuel Gonçalves Pingo

Anexos: O referido no texto

DGTC 02 12'09 20648

UNIVERSIDADE DE ÉVORA – GABINETE DO ADMINISTRADOR: Largo dos Colegiais, 2 - Apartado 94 – 7002-554 ÉVORA
Telefone: 266 740 827 - Fax: 266 740 804

ARSLVT

Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I. P.

Ministério da Saúde

Exm.º Sr.
Presidente do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência	Data
Departamento Auditoria II		UGF/ 755	

Assunto: Anteprojecto de parecer sobre a CGE de 2008 – Capitulo VIII – Operações de Tesouraria.

Acusamos a recepção do vosso ofício nº 18053 de 25 de Novembro de 2009 de relativo ao assunto acima referido, o qual mereceu da nossa parte a melhor consideração.

Relativamente ao assunto acima mencionado e após análise da nossa conta de Gerência de 2007 e de 2008, informa-se o seguinte:

1. No que respeita ao princípio da Unidade de Tesouraria do Estado, esta ARSLVT, IP tem vindo a centralizar as suas receitas em contas domiciliadas no Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público.
   No entanto, dada alguma especificidade existente na actividade exercida pelas instituições do Ministério da Saúde, existe a necessidade de forma cada vez mais residual, de recurso à banca privada. Neste contexto insere-se as contas detidas por esta ARSLVT, IP em várias instituições bancárias privadas, por força do Despacho 6323/97, publicado no Diário da República II Série nº 192 de 21 Agosto (Sistema de Pagamento a Convencionados). Assim as contas bancárias apresentadas no balancete dos anos económicos de 2007 e 2008, que não estão no âmbito do IGCP, destinam-se à gestão do Sistema de Pagamento a Convencionados, conforme mencionado no nº 2 da Clausula 1ª do referido Despacho.
   No período de vigência deste sistema de pagamento, tem esta ARSALVT, IP procurado um constante diálogo com as instituições bancárias envolvidas, no sentido de minimização deste tipo de contas, para que no futuro, se possa atingir realmente a titularização das contas desta instituição, apenas no Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público.

Av. Estados Unidos da América, 77 – 1749-096 Lisboa – Portugal • Tel.: 218 424 800 – Fax: 218 499 723 • E.mail: arslvt@arslvt.min-saude.pt

Refere-se ainda que com a reestruturação que se tem vindo a verificar nesta ARSLVT, IP nomeadamente com a criação de Agrupamento de Centros de Saúde (ACES), nos anos em referência, foi necessário adequarem-se procedimentos no sentido de em conjunto com o IGCP se constituírem as contas bancárias necessárias ao funcionamento dos ACES.

No entanto, em conjunto com os serviços do Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, tem existido a melhor colaboração possível entre ambas as partes de forma a que esta ARSLVT, IP cumpra a legislação estabelecida pelo princípio da Unidade de Tesouraria do Estado.

2. No que respeita ao quadro apresentado, o saldo inicial e o saldo final de 2008 nos montantes de 67.165.536 € e 48.472.477 € respectivamente, apenas incluem o saldo dos Serviços de Lisboa. Este facto em nosso entender poderá ter sido originado, porque no mapa 7.4 – Situação Financeira com a designação ARSLVT, IP não estar da nossa parte identificado como "Lisboa".

   Assim apresenta-se o quadro com os valores apurados de acordo com os mapas 7.4 – Situação Financeira com a referência "ARSLVT, IP – Consolidado", que em nosso entender reflectem os valores correctos relativos à prestação de contas afectos a ARSLVT, IP (Lisboa, Setubal e Santarém), para os anos verificados por V. Exas.

   Junto se anexam os referidos mapas de suporte ao quadro abaixo referido.

Entidades	Saldos da Conta de Gerência	Fora do Tesouro	No Tesouro	TOTAL
ARSLVT, IP	Final de 2007	10.924.468	62.033.121	72.957.589
	Inicial de 2008	10.924.468	62.033.121	72.957.589
	Final de 2008	1.788.880	52.943.023	54.731.903

3. Mais se informa, que no âmbito da vossa recomendação irá esta ARSLVT, IP efectuar no plano de contas para o ano económico de 2010 a correspondente separação das contas sediadas em instituições bancárias de carácter privado, registando-as contabilisticamente na conta 12 – Depósitos em Instituições Bancárias e as contas do IGCP serão relevadas na conta 13 – Depósitos no Tesouro.

Com os melhores cumprimentos,

O Concelho Directivo

DGTC 02 12'09 20650

JG/

Av. Estados Unidos da América, 77 – 1749-096 Lisboa – Portugal • Tel.: 218 424 800 – Fax: 218 499 723 • E.mail: arslvt@arslvt.min-saude.pt

FEUP FACULDADE DE ENGENHARIA
UNIVERSIDADE DO PORTO

Para
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Departamento de Auditoria II
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

N/Refª:CD/176/2009-11-30

Em resposta ao V/ ofício com a referência 18066 - *DAII* do passado dia 25 de Novembro, cumpre-nos apresentar os comentários da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto relativos ao anteprojecto do V/ Parecer sobre a CGE de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria:

Em relação à Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, adiante designada por FEUP, o anteprojecto de Parecer refere o seguinte:

Ponto 1

"Segundo a conta de gerência, em 31-12-2008 esta entidade detinha € 12.554.725 depositados fora do Tesouro… Quanto à origem do saldo depositado fora do Tesouro, a demonstração dos fluxos de caixa, remetida com a conta de gerência, indica tratar-se de fundos provenientes do OE."

A Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, define o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) e refere, nos n.ºs 3, 4 e 5 do Artigo 115.º:

"**3** — Com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado, podem as instituições de ensino superior públicas depositar em qualquer instituição bancária todas as demais receitas que arrecadem.
4 — As receitas a que se refere a parte final do número anterior são geridas pelas instituições de ensino superior públicas através dos respectivos orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos.

Rua Dr. Roberto Frias, 4200-465 Porto · Portugal | telefone +351 225 081 400 | fax +351 225 081 440 | www.fe.up.pt

5 — As aplicações financeiras de cada instituição de ensino superior pública devem ser realizadas no Tesouro, salvo para um valor que não exceda 25 % do seu montante total."

O valor de disponibilidades depositadas fora do Tesouro em 31-12-2008 era de € 13.018.090, de acordo com o balancete sintético. Se a este valor forem subtraídos os pagamentos efectuados no período complementar (€ 463.365) obtemos o valor reportado por V.ª Exas. (€ 12.554.725).

Os valores transferidos do Orçamento de Estado (fonte de financiamento 311) para a FEUP são integralmente utilizados para pagamento dos vencimentos do pessoal. Assim sendo, os valores depositados fora do Tesouro não são provenientes do OE.

No que respeita às aplicações financeiras, tal como demonstrado no mapa 8.3.5-1 Aplicações em Activos de Rendimento Fixo, no decorrer do ano de 2008, a FEUP aplicou no Tesouro € 600.000 em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), dando assim cumprimento ao estabelecido no artigo acima mencionado, uma vez que a única aplicação que detinha fora do Tesouro, em 31-12-2008, totalizava € 190.763.

Ponto 2

"Esta conta apresenta a seguinte discrepância: o valor de disponibilidades constante do Balanço em 31-12-2008 (€ 13.018.089,91) é diferente do valor constante da acta de aprovação de contas como saldo para a gerência seguinte (€ 13.166.258,44) e do valor das reconciliações bancárias (€ 12.527.178,29)."

De acordo com o Aviso n.º 7466/2001 (2.ª série), de 30 de Maio, as disponibilidades evidenciadas no balanço e no mapa de fluxos de caixa não têm de coincidir:

"O balanço deverá reflectir a situação de terceiros e disponibilidades antes da efectivação dos pagamentos relativos ao período complementar, traduzindo a situação económico-financeira a 31 de Dezembro do ano n.
Na execução orçamental, os mapas de fluxos de caixa e do controlo orçamental evidenciam a totalidade dos pagamentos do exercício do ano n, incluindo os

efectuados no período complementar (exercício do ano n = Janeiro a Dezembro + período complementar).

A diferença entre as disponibilidades evidenciadas no balanço e no mapa de fluxos de caixa resulta das diferentes ópticas de elaboração dos mapas referidos, podendo ser explicitada, caso se entenda necessário, através de uma nota ao mapa de fluxos de caixa que indique o somatório dos pagamentos efectuados no período complementar."

Assim, a diferença existente entre o valor de disponibilidades do Balanço e o saldo para a gerência seguinte da demonstração dos fluxos de caixa referido na acta de aprovação de contas encontra-se detalhado e justificado na nota 40 do Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados para o ano de 2008. De notar que o saldo de disponibilidades (€ 13.618.090) inclui a aplicação financeira no Tesouro (€ 600.000).

No que respeita ao valor das reconciliações bancárias, constante do mapa 43 (Síntese das Reconciliações Bancárias), tratou-se de um lapso da nossa parte na medida em que consideramos valores reportados ao período complementar e não a 31-12-2008.

Por este facto, enviamos, em anexo ao presente documento, o mapa 43 corrigido, que apresenta, agora, um saldo de depósitos em instituições financeiras de € 12.990.543. Este valor, somado ao valor em cofre totaliza os € 13.018.090.

Com os melhores cumprimentos,

O Sub-Director,

Fernando Nunes Ferreira

DGTC 02 12-09 20651

RUA DR. ROBERTO FRIAS, 4200-465 PORTO - PORTUGAL I TELEFONE +351 225 081 400 I FAX +351 225 081 440 I WWW.FE.UP.PT

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av.Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 Lisboa

N/ Ofício nº 15938/2009
Lisboa, 2 de Dezembro de 2009

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer acima referenciado, remetido através ofício nº 18018 de 25.11.2009, informamos o seguinte:

1. Contabilidade do Tesouro

Em 2008, a contabilização dos movimentos inerentes às aplicações de excedentes de Tesouraria em instituições bancárias, sobre a forma de depósitos a prazo, não foi efectuada de forma automática uma vez que o sistema operativo, que gerava a informação necessária para alimentar esse circuito, foi descontinuado aquando da integração da Tesouraria no IGCP. No início do corrente ano procedeu-se à definição de um circuito alternativo que permitiu efectuar a migração da informação de suporte a este tipo de operações e consequentemente retomar o seu processo automático de contabilização.

O diferimento médio apresentado pelos movimentos relativos às alterações objecto de contabilização automática (reflectidos no diário 84) resulta, na maioria das situações, do atraso verificado no envio da informação por parte das entidades intervenientes na rede de cobranças, não obstante as insistências do IGCP para o cumprimento dos respectivos prazos. Sublinha-se no entanto que o IGCP tem efectuado, antes do encerramento da contabilidade, um processamento extraordinário (batch) por forma a incluir no respectivo relatório financeiro a informação que apresenta data-valor igual ou anterior ao mês a encerrar, evitando-se que após o fecho seja reflectido um maior número de movimentos no diário 84.

Este constrangimento é igualmente válido quando analisamos os registos que são efectuados de forma manual. A informação que suporta este tipo de movimentos tem origem, na sua grande maioria, em informação prestada por entidades externas, sendo reflectida na Contabilidade aquando da sua comunicação ao IGCP. No registo deste tipo de movimentos, é usual indicarmos o suporte documental que é utilizado bem com a data em que o mesmo é disponibilizado, de forma a evidenciar/justificar o desfasamento entre a data-valor e a data de execução do respectivo registo.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO GERAL
- 2 DEZ. 2009
RECEPÇÃO

Os registos contabilísticos que, no entender do Tribunal de Contas são efectuados com data –valor incorrecta e que " ... *resultam da cobrança de receitas do Estado e de outras receitas públicas em que a data de validação dessas receitas ou a data de transferência das contas da validação (extra-orçamentais)...*", são reflectidos na Contabilidade com data-valor igual àquela em que os ficheiros são disponibilizados ao IGCP pela respectiva entidade administradora da receita. Dado que as contas envolvidas são de natureza bancária os movimentos são efectuados na data em que os respectivos titulares os solicitam.

Relativamente à existência de saldos credores em contas de disponibilidades (quadro VIII.9), confirmamos que tem sido efectuado o controlo sistemático dos saldos destas contas.
No caso específico da conta afecta à SC de Sesimbra, uma vez que a contabilização dos movimentos bancários das caixas é efectuada de forma automática, através de ficheiros electrónicos, remetidos pelas caixas e pelas Instituições de Crédito onde as contas de apoio às caixas se encontram sediadas, a conta recebedora 01226994 (CGD – SC de Sesimbra) apresenta no final do ano saldo credor, conforme extracto bancário remetido pela Instituição de Crédito. O referido saldo justifica-se por em 30/12/08 a I.C. ter efectuado uma transferência em duplicado para a nossa conta no Banco de Portugal, quando a conta afecta à SC de Sesimbra não tinha saldo que suportasse esse movimento. Esta situação ficou regularizada com os depósitos efectuados em 3 de Janeiro de 2009.

Conforme referido em pareceres anteriores, as contas de regularização abertas para o registo dos movimentos efectuados pelas I.C. que, não são imputáveis às caixas, são saldadas à medida que as situações são sanadas. Refira-se no entanto que o IGCP diligencia de uma forma sistemática pela regularização urgente dos movimentos em causa.
No que se refere às caixas da DGCI e da DGAIEC, sempre que se detecta uma situação da responsabilidade das mesmas, cuja regularização não ocorre com celeridade, ela é contabilizada na rubrica de alcances de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas.

Quanto à observação sobre o acréscimo do saldo da conta "Outros Valores a Regularizar – Cheques" esclarecemos que o mesmo não decorre de qualquer diminuição do controlo interno e não pode ser tomado como factor comparativo em relação a outros anos. Efectivamente, esta conta tem natureza devedora, evidenciando diariamente a débito, os cheques emitidos a devolver no dia seguinte sendo os correspondentes créditos lançados aquando da sua devolução.

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

2. Unidade da Tesouraria do Estado
(ponto 8.3.3.2 - *Serviços prestados pelo IGCP* - 4º parágrafo)

O IGCP tem vindo a constatar que as diversas entidades da Administração Pública criam contas muitas vezes sem a necessária justificação, pelo que entende dever ser feita uma análise casuística sobre a razoabilidade da proliferação de contas abertas num mesmo Organismo. Não existe, assim, impossibilidade prática de abertura de contas, mas deve-se evitar redundâncias que conduzam a perdas de performance dos sistemas aplicacionais do IGCP.

O sistema de Homebanking existente apresenta sinais de alguma "saturação", pelo que iniciámos já o processo de substituição por um novo sistema - o CAH, que se encontra, neste momento, em fase de lançamento de concurso público.

Será importante defender a estabilidade do Homebanking e que não surjam situações que, por aumento inusitado de contas e utilizadores repetidos nas diversas contas, possam pôr em causa o seu normal funcionamento e a sua perda de eficácia.

O IGCP dispõe de uma Tesouraria Externa que possibilita os recebimentos/pagamentos de e para todas as regiões do Mundo, não se entendendo a alusão à limitação referida para as operações em moeda estrangeira.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DGTC 02 12'09 20676

Largo do Paço
4704-553 Braga - P

tel.: +351 253 601 106
fax: +351 253 612 248

sec-amcunha@reitoria.uminho.pt

Universidade do Minho
Gabinete do Reitor

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Direcção Geral
Departamento de Auditoria II
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

sua referência	sua comunicação de	nossa referência	data
Departamento de Auditoria II	25.11.2009	GRT-162/2009	30-11-2009

assunto
Anteprojecto de Parecer sobre CGE de 2008 – Capitulo VIII – Operações de Tesouraria

mensagem

Na sequência da recepção do V/ ofício referenciado em epígrafe, vimos desta forma tecer os comentários que entendemos pertinentes no uso da faculdade que V/Exas. nos reconhecem.

No decorrer do ano de 2008 a Universidade já procedeu-se no sentido de dar cumprimento ao estipulado na lei tendo-se movimentado a conta no IGCP para pagamento de despesas com origem em dotações de Orçamento de Estado (OE), nomeadamente, o pagamento de encargos com vencimentos.

No início de 2008, o saldo que deveria ter remanescido no IGCP, referente a receitas arrecadadas via fonte de financiamento 311 do OE, exceptuando-se as provenientes do programa 002 (Fundação para a Ciência e Tecnologia não considerada para esta obrigatoriedade), cifrava-se no montante de 1.279.775,62€ correspondentes a:

- 10.658,76€ - Fonte de Financiamento 311, Programa 012, Medida 001;
- 714.116,86€ - Fonte de Financiamento 311, Programa 030, Medida 001;
- 555.000,00€ - Fonte de Financiamento 311, Programa 012, Medida 001 de Investimentos do Plano.

Em 31 de Dezembro de 2008, a Universidade do Minho tinha em depósito nas contas do IGCP o montante de 1.019.968.73€ nas contas do IGCP, podendo a Universidade do Minho ter depositado o restante nas contas da banca privada pois correspondem a dotações de outras Fontes de Financiamento (312,411,441,480 e 510) cuja origem não é OE.

Em 2009, a Universidade do Minho tem procurado cumprir mensalmente o princípio da Unidade da Tesouraria do Estado, mantendo em depósito nas contas do IGCP o saldo correspondente aos fundos provenientes do OE, pelo que não se voltará a verificar esta situação de incumprimento.

Com os melhores cumprimentos,

O Reitor

António M. Cunha

DGTC 03 12°09 20761

S. R.
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO PORTUGUÊS
OFICINAS GERAIS DE MATERIAL DE ENGENHARIA

Exmo. Sr. Auditor Coordenador
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Direcção Geral / Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA
a) V. Ofício n. 18062, de 25NOV09		-3 DEZ. 09- 762
b) b) Ofício N.º 3919, de 17ABR08, do Gab CEME		

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE DE 2008 – CAPÍTULO VII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.

No atinente ao teor do vosso fax em referência, cumpre-nos tecer os seguintes comentários, no que concerne à aplicação do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado (UTE):

As Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME), à semelhança dos outros Estabelecimentos Fabris do Exército (EFE), acompanharam na matéria em causa a posição emanada pelo Comando do Exército, expressa, designadamente, no ofício em referência b), que foi oportunamente enviado à Direcção-Geral do Orçamento.

Nos termos desse entendimento, os EFE são dotados por lei de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, submetendo-se a sua gestão ao regime de industrialização, de acordo com os princípios e as normas que regulam a actividade das empresas privadas, sempre tendo sido caracterizados pela doutrina e jurisprudência como verdadeiras empresas públicas, ainda que atípicas ou imperfeitas. Face a essa natureza jurídica, considerou-se que não estariam sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, por este não ser aplicável às pessoas colectivas públicas empresariais.

CC/SAFC
Referenciar sempre esta nota pelo seu número processo e data

TRAVESSA DAS ZEBRAS - APARTADO 3027 1300-901 LISBOA
N.º PESSOA COLECTIVA 600016641
Telefone: 213638151/2 – 213634878 Fax: 213646679

Porém, face ao recente parecer do Tribunal de Contas, onde se reconhece o estatuto de entidades públicas empresariais aos EFE, e à recomendação emitida de que os EFE devem observar o Regime de Tesouraria do Estado (RTE), as OGME dão, neste momento, cumprimento a essa recomendação, nomeadamente na manutenção das suas disponibilidades junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., e na utilização do Homebanking na execução dos seus movimentos de tesouraria.

No extracto do anteprojecto de Parecer referido em epígrafe, em anexo ao ofício em referência a), lê-se "... ***a DGO refere que esta entidade não dispõe de contas bancárias no IGCP***...". Esta afirmação não corresponde à verdade, já que as OGME detêm conta aberta no IGCP desde o dia 2 de Outubro de 2002, com o Número de Identificação Bancária (NIB) 078101120000000604769, apesar de nunca a ter movimentado pelas razões invocadas do antecedente, o que deixou de acontecer desde o passado dia 7 de Setembro de 2009.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR

ILÍDIO MORGADO DA SILVA
COR ENGº MAT

DGTC 04 12°09 20910

CC/SAFC
Referenciar sempre esta nota pelo seu número processo e data

TRAVESSA DAS ZEBRAS - APARTADO 3027 1300-901 LISBOA
N.º PESSOA COLECTIVA 600016641
Telefone: 213638151/2 – 213634878 Fax: 213646679

Ministério da Saúde

ARS NORTE
Administração Regional
de Saúde do Norte, I.P.

63907 4-12 '09

Exmº(ª) Senhor(a)
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria.

Sua referência	DATA	Nossa referência	DATA
Fax n.º 1296/09 – (DA II)	2009-11-25		2009-11-27

O princípio da unidade de tesouraria do Estado estabelece que "os serviços e fundos autónomos devem dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria (art. 2º n.º 2 do DL 191/99)".
As ex.SRS e os Serviços Centrais desta ARS possuem, contudo, contas abertas em entidades bancárias privadas, necessárias ao Sistema de Pagamento a Convencionados.

Relativamente à questão do saldo final de 2007 não ser coincidente com o inicial de 2008 prende-se com o facto de os valores apresentados de 2007 referirem-se ao consolidado desta ARS, enquanto que o saldo inicial de 2008 apenas inclui os dados dos Serviços Centrais da ARS Norte.
Assim, no quadro seguinte reportamos a situação dos saldos da ARS Norte.

Entidade	Saldos da Conta de Gerência	Fora do Tesouro	No Tesouro	Total
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	Final 2007	6.134.202,00	45.992.366,00	52.126.568,00
	Inicial 2008	6.134.202,00	45.992.366,00	52.126.568,00
	Final 2008	3.353.685,00	10.824.064,00	14.177.749,00

Com os melhores cumprimentos,
O Conselho Directivo

Suzete Gonçalves
Vogal do C. D.

Rua de Santa Catarina, 1288
4000-447 Porto

Tel. 22 551 24 00
Fax 22 550 98 15

arsn@arsnorte.min-saude.pt
www.arsnorte.min-saude.pt

DGTC 07 12'09 20984

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Dou entrada
4ª Sala II
2009-12-10

V/Ref. : 18009 (DA II)
Data V/Ref. : 25 Nov. 09

N.º Proc. : 23067/2009
Data Emissor : 2 Dez. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria.

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, assinalando que o prazo limite de resposta foi fixado no dia 2 de Dezembro, correspondendo portanto a apenas 4 dias úteis, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita. Conforme referências do anteprojecto, uma parte da sua análise baseia-se em informação fornecida pelo nosso ofício P6424/2009 (SEO), de 16 de Março, ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, bem como, na sequência de uma reunião entre funcionários do Tribunal de Contas e da DGO, realizada no dia 25 de Maio de 2009, e de um conjunto de 25 questões remetidas à DGO, nas respostas prestadas pela DGO em 23 de Junho de 2009.

Não nos parece que se devam misturar entidades sujeitas a diferentes regimes de Unidade de Tesouraria do Estado (UTE). O anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2008 incluí no Quadro VIII.15 as IES's que têm um regime diferente dos demais SFA's. De facto, os números 3 a 5 do artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, isenta as IES's do cumprimento da UTE, no que se refere aos depósitos, embora exija que 75% das aplicações financeiras sejam realizadas no Tesouro. Acresce ainda, que no caso do Relatório da UTE da DGO, são referenciadas um conjunto de IES (26) com aplicações financeiras, sendo que várias não cumprem o critério estabelecido. Assim, parece-nos que a quota de avaliação do quadro VIII.15 necessita de ser corrigida, uma vez que todas as entidades do MCTES sujeitas ao regime da UTE foram avaliadas.

Quanto à análise subjacente aos quadros VIII.18 e VIII.19, salientamos que o relatório da DGO de avaliação do grau de cumprimento do Princípio da UTE, reportado à data de 31-12-2008, foi elaborado com base nos dados disponíveis em Março de 2009, e não com a informação final das contas de gerência, nem tal seria possível, atendendo a que, nos termos da lei, as contas dos serviços são prestadas até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, parecendo-nos que deve ser tornado claro nos comentários ao Quadro VIII.19, que o Relatório da UTE da DGO é anterior à data de 30 de Abril.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 10 12 09 21312

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO IX

Operações de Encerramento da Conta

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Exmº Senhor 26.NOV09 02651
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17579	18-11-2009	Ent9084/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Ponto 7.5 do Capítulo VII e Capítulo IX

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem considerações a realizar em aditamento aos esclarecimentos e comentários a prestar a esse Tribunal pelos serviços deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
SETF
SEAF

DGTC 27 11'09 20496

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av.Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 Lisboa

N/ Ofício nº 15683/SOC
Lisboa, 25 de Novembro de 2009

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo IX

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer acima referenciado, remetido através ofício nº 17520 de 19.11.2009, informamos o seguinte:

1. Operações

Relativamente à discriminação das operações registadas pela DGO no SGR, parece-nos que não deverá ser utilizada a Contabilidade da Tesouraria para evidenciar a natureza das operações envolvidas. Neste sentido, foi criada uma única conta com a designação "DGO – Movimentos de encerramento da CGE" que incluiu todos os movimentos cuja contabilização no SGR foi assumida pela DGO.

Em 2009, decorrente da afectação mensal dos Passivos Financeiros a designação da conta atrás mencionada foi alterada para "DGO – Movimentos CGE" precisamente com o objectivo de não especificar que os movimentos registados pela DGO no SGR se caracterizam como "operações de encerramento", sendo a mesma movimentada por qualquer movimento independentemente da sua natureza..

2. Saldos

A situação novamente referida pelo Tribunal de Contas, no que concerne aos registos com a numeração de 1 a 98, já foi justificada pelo IGCP no exercício do principio do contraditório tendo o Tribunal de Contas já se pronunciado sobre matéria, no seu Relatório nº 1/2009 sobre o *Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado.*

Tomámos junto do Instituto de Informática as medidas possíveis para que a situação não ocorra de novo.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DGTC 26 11'09 20366
Instituto Público

218813747

Ministério das Finanças e da Administração Pública
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS
IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários
Divisão da Receita e dos Procedimentos Contabilísticos

Para: Director-Geral do Tribunal de Contas
Fax nº: 21 793 60 33

De: Director-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

Cc:

Data:	Nº saída:	Operador:	Nº páginas:
2009.11.26	253	DB	1 + 0

Nossa referência: Rec 2.11.2/09
Vossa referência: DA II

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo IX.

Tendo sido recebido o ofício n.º 17516, de 19-11-2009, relativo ao Capítulo IX do Anteprojecto de Parecer referido no assunto, venho informar V.ª Exa. que a DGAIEC não tem comentários nem sugestões a fazer ao texto que nos foi remetido, pois as matérias nele versadas não são da sua responsabilidade.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

(João de Sousa)

Costa Martins
Subdirector-Geral

DGTC 26 11'09 20400

Rua da Alfândega, n.º 5, r/c 1149-006 LISBOA
Tel. 218 813 858
Fax 218 813 747

Mod. 37.4016

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00396 26/11'09

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo IX

Encarrega-me o Senhor Director-Geral dos Impostos de remeter a V. Ex.ª cópia das Informações nº 73/2009, de 2009.11.25, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo e n.º 4128/2009, de 25.11.2009, da Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos, bem como cópia do ofício n.º 193, de 26.11.2009, do Gabinete da Subdirectora-Geral da Área dos Impostos sobre o Património, referentes ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Coordenador do Gabinete,

Luís Oliveira Maia
(Inspector Tributário Assessor Principal)

DGTC 27 11'09 20448

Rua da Prata, 10 - 2º • 1149-027 LISBOA
Telefs.: 218 823 093/4/5 • Fax: 218 812 938 • E-mail: dgci@dgci.min-finanças.pt

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 25362 Saída
Em 26/11/09 Código
Rúbrica Rubrica

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO
DIVISÃO DE GESTÃO DE FUNDOS E CONTABILIDADE

Despacho n.º
Data
Anotações

Despacho:

Parecer n.º
Data
Anotações

Parecer:

Visto.
Remeta-se ao gabinete do
Exmo Director-Geral
2009.11.25

FERNANDO JORGE R. SOARES
(SUBDIRECTOR-GERAL)

INFORMAÇÃO
N.º 73/2009
Data 2009-11-25
Proc.
Contribuinte 600018709
Técnico Responsável

Assunto:
Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo IX

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal

Av. João XXI, 76 - 8º LISBOA - 1049-065 LISBOA
Email: dscc-dc@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351) 217610851
Fax: (+351) 217936516
www.e-financas.gov.pt

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Pelo ofício nº 17515, de 19 de Novembro de 2009, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas enviou à Direcção-Geral dos Impostos - DGCI, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 - Capítulo IX, informando que, eventuais comentários, devem ser enviados até ao dia 26 do mês em curso.

O referido documento, versa sobre Operações e Saldos de Encerramento, cumprindo à DSCC - Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo informar que:

No âmbito dos testes aos trabalhos em desenvolvimento para a implementação do Sistema de Contabilização das Receitas Fiscais, se tem procurado assegurar que o registo de toda a informação contabilística seja efectuado de forma atempada e rigorosa, permitindo a análise e eventual correcção de situações anómalas com oportunidade, nomeadamente, o apuramento e controlo dos saldos de encerramento de todos os impostos e das cobranças em execução fiscal.

Serão solicitados à Área de Justiça Tributária os elementos necessários para efectuar a regularização contabilística da extinção da dívida em execução fiscal por prescrição, se possível, com data-valor de 2009.01.01.

Está em fase de conclusão a análise dos saldos do IVA desde o ano de 2002, prevendo-se a necessidade de serem efectuados lançamentos de regularização, também com a data-valor de 2009.01.01, após o que serão analisados os saldos dos restantes impostos, através de informação a solicitar à Direcção-Geral de Informática Tributária.

À consideração superior

A Chefe de Divisão,

(Maria Arlete Mendonça)

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada Nº 25339 Saída
Em 2009.11.25 Código
Rúbrica Rúbrica

Classificação:

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão Processual de Créditos Tributários

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

25.11.09

Informação

N.º 4128/2009

Data 2009-11-25

Proc.

Contribuinte

Técnico Responsável

F. Martins / Artur Pires

Assunto: Informação para o exercício do contraditório ao Parecer da CGE 2008

Capitulo IX.

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal

Rua dos Fanqueiros, nº. 15 - 2º., 4º. e 5º. Lisboa - 1100-226 Lisboa
Email: dsgcti@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351) 21 881 26 00 Fax: (+351) 21 881 28 34
www.portaldasfinancas.gov.pt

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão Processual de Créditos Tributários

Analisado o Capítulo IX do anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 remetido a esta DGCI a coberto do oficio nº 17.515 da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, datado de 19 de Novembro de 2009, nada se oferece dizer no que respeita a esta área da Justiça Tributária, observando tratarem-se essencialmente de matérias de índole contabilístico que se julga serem da competência da DGO.

À consideração superior,

Os técnicos

(Artur Manuel Marques Pires) (Fernando Carlos Almeida Martins)

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Classificação:

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 25496 Saída
Em 09.11.26 Código
Rúbrica Rubrica

GABINETE DA SUBDIRECTORA-GERAL DA ÁREA DOS IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO

Ofício n.º: 193 26.11.2009
Processo:
Entrada Geral:
N.º Identificação Fiscal (NIF):
Sua Ref.ª:
Técnico:
Cód. Assunto:
Origem:

Sr. Director-Geral dos Impostos

Assunto: Procedimento de contraditório ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo IX
Ofício n.º 17515, de 19.11.09, do Tribunal de Contas

Relativamente ao assunto em epígrafe, em resposta ao solicitado pelo Tribunal de Contas, cumpre-me informar o seguinte:

As questões apresentadas, no que respeita ao Imposto do Selo, foram já objecto de resposta, conforme n/ofício, n.º 185, de 13.11.2009, que acompanhou o ofício n.º 00374, de 17.11.09, do Gabinete do Sr. Director Geral, em resposta ao mesmo assunto, e que foi solicitado pelo ofício n.º 16811, de 06.11.09, do Tribunal de Contas, pelo que não temos mais comentários a apresentar.

Aliás, a este propósito, salientamos que conforme ao primeiro parágrafo da página IX.7 do Capítulo IX do anteprojecto do parecer do Tribunal de Contas, já consta a informação obtida da DGCI, sobre a questão aí referida em matéria do Imposto do Selo.

Com os melhores cumprimentos

A Subdirectora-Geral

Maria Angelina Tibúrcio da Silva

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de Identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal
Av. Eng. Duarte Pacheco, nº 26 - 19º Edifício Saldanha Lisboa - 1099-013
Email: ipsdge@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351)21 382 06 72 Fax: (+351)21 383 10 52
www.portaldasfinancas.gov.pt

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00374 17/11/09

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage,61

1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: **Procedimento de contraditório ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V**

Ofício n.º 16811, de 06.11.09, do Tribunal de Contas

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª, cópias da Informações nºs 69/2009 de 2009.11.10 da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, n.º 12-GAB/2009 do Gabinete do Subdirector-Geral do IR e n.º 4022/09 de 17.11.2009 da Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários e do ofício n.º 185 de 13.11.2009 do Gabinete da Subdirectora-Geral dos Impostos sobre o Património, referentes ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O Coordenador do Gabinete,

LURDES FERREIRA
Subd. Trib. Assessora

Luís Oliveira Maia
(Inspector Tributário Assessor Principal)

Rua da Prata, 10 - 2º • 1149-027 LISBOA
Telefs.: 218 823 093/4/5 • Fax: 218 812 938 • E-mail: dgci@dgci.min-finanças.pt

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral
Entrada N.º 24426 Saída X
Em 2009.11.17 Código
Rúbrica Rúbrica

Classificação:

GABINETE DA SUBDIRECTORA-GERAL DA ÁREA DOS IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO

Ofício n.º: 185 13.11.2009
Processo:
Entrada Geral:
N.º Identificação Fiscal (NIF):
Sua Ref.ª:
Técnico:
Cód. Assunto:
Origem:

Sr. Director-Geral dos Impostos

Visto.
Comunique-se ao Tribunal de Contas.
17.11.2009

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Assunto: **Procedimento de contraditório ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V Ofício n.º 16811, de 06.11.09, do Tribunal de Contas**

Relativamente ao assunto em epígrafe, em resposta inicialmente solicitada até 13 de Novembro, e posteriormente, conforme fax n.º 1263/09, do Tribunal de Contas, o referido prazo de resposta foi alterado para 17.11.2009, cumpre-me informar o seguinte:

No que se refere às matérias no âmbito do **Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)**, em conformidade com o informado pela Informação n.º 2143/09 da DSIMI, conclui-se que não há matéria de facto sobre a qual aquela Direcção de Serviços se deva pronunciar. Assim não há quaisquer comentários, em sede de IMI, a apresentar.

No que respeita ao **Imposto do Selo,** conforme informação do Sr. Director de Serviços da DSIMT, e que se transcreve, apresentam-se os seguintes comentários:

"O Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 aborda as seguintes questões:

1. A evolução da receita;
2. O elevado saldo de liquidações não transitadas para execução fiscal;
3. A quantificação da despesa fiscal em função dos benefícios fiscais concedidos.

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de Identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal
Av. Eng. Duarte Pacheco, nº 26 - 19.º Edifício Saldanha Lisboa - 1099-013
Email: ipsdg@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351)21 382 06 72 Fax: (+351)21 383 43 52
www.portaldasfinancas.gov.pt

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DA SUBDIRECTORA-GERAL DA ÁREA DOS IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO

Analisadas as matérias abordadas constata-se o seguinte.

1. **Evolução da receita:**

Comparação entre a receita prevista e a realizada			
OE Corrigido (= OE Inicial)	Execução	Desvio	
		Valor	%
1.830	1.770	-60	-3,3%

Evolução da receita realizada									
2004	2005	2006	2007	2008	Taxa de Crescimento (%)				
					2005/4	2006/5	2007/6	2008/7	Média
1.368,9	1457,6	1632,9	1733,2	1770	6,5	12	6,1	2,1	6,6

Não obstante o Tribunal de Contas nada referir, especificamente, no que respeita às previsões efectuadas e à realização obtida, em sede do Imposto do Selo, refere-se, por pertinente, o seguinte:

a) As previsões foram efectuadas em consonância com as medidas fiscais propostas e com os dados macroeconómicos esperados;

b) Ao invés do que sucede com os impostos sobre o rendimento, os quais tributam as realidades económicas ocorridas no ano anterior, os impostos indirectos tributam as realidades ocorridas no próprio ano, sendo por isso mais sensíveis às variações dos dados macroeconómicos;

c) Não obstante os dados macroeconómicos se terem alterado, nomeadamente no último trimestre, a quebra da receita em relação ao previsto limitou-se a 3% (ao longo do 1º semestre a receita arrecadada situou-se acima do previsto).

2. **Elevado saldo de liquidações não transitadas para execução fiscal (página II21)**

Não obstante o Tribunal de Contas no seu Parecer ter, em função das razões explanadas, considerado justificada a razão de ser do elevado saldo de liquidações - o saldo das liquidações evoluiu de 70,1 milhões de € em 2007, para 229,4 milhões de € em 2008 - em virtude de ser este um dos aspectos mais focados no parecer, informa-se o seguinte:

a) Independentemente da entidade responsável pelos erros praticados na liquidação (contribuintes ou administração fiscal) e não estando os Serviços capazes de, em sede dos sistemas liquidadores, produzir os efeitos das decisões tomadas no âmbito dos processos de revisão (reclamação graciosa/revisão oficiosa), esta Direcção de Serviços optou por, até ao momento em que os mesmos fossem disponibilizados, "bloquear" a emissão de certidões de relaxe;

b) Com este medida pretendeu-se: (1) evita imputar aos contribuintes responsabilidades que em última instância são da DGCI e (2) evitar o aumento de conflitualidade entre a DGCI e os contribuintes;

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DA SUBDIRECTORA-GERAL DA ÁREA DOS IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO

c) Em Novembro de 2009 foi disponibilizado aos Serviços todo um conjunto de aplicações informáticas susceptíveis de corrigir as liquidações centralmente efectuadas e respeitantes às verbas 1.1 e 1.2 da Tabela Geral do CIS;

d) Antes do fim do ano serão emitidas instruções conducentes à emissão de certidões de relaxe conexas com as liquidações actualmente "bloqueadas";

e) Complementarmente e de forma a evitar-se a emissão de notas de cobrança sem qualquer aproximação à realidade, foi solicitado que a emissão de notas de cobrança com valor de imposto superior a 100.000€ apenas seja feito após analise e concordância desta Direcção de Serviços;

f) Do quadro infra constata-se que foi plenamente justificada a medida tomada, porquanto, com a mesma, se evitou a incorrecta emissão de notas de cobrança no valor de 3,6 mil milhões de euros.

3. **A quantificação da despesa fiscal em função dos benefícios fiscais concedidos**

No que respeita à quantificação da despesa fiscal dos benefícios concedidos em sede de imposto do Selo e de conformidade com os esclarecimentos já prestados ao Tribunal de Contas, informa-se o seguinte:

a) Como a liquidação e o averbamento da isenção em sede de IS compete aos contribuintes, a DGCI não dispõe de qualquer informação que lhe permita quantificar a respectiva despesa fiscal;

b) Atendendo à heterogeneidade dos actos, factos e documentos sujeitos a IS e à desejável simplificação/desburocratização (Simplex) que deve caracterizar as relações entre os contribuintes e a DGCI, não se perspectiva que se implementem sistemas de comunicação que permitam a sua quantificação;

c) A partir 01.01.2009, face às alterações introduzidas nos sistemas liquidadores da verba 1.1 da Tabela Geral do CIS, a DGCI estará capaz de fornecer uma informação mais completa conexa com esta despesa fiscal."

Face ao exposto, propomos que do conteúdo do presente ofício seja dado conhecimento ao Tribunal de Contas, sendo ainda de remeter o anexo da informação da DSIMT, relativo ao estado/ponto situação das liquidações do IS.

Com os melhores cumprimentos

A Subdirectora-Geral

Maria Angelina Tibúrcio da Silva

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
109237897	Primeira	113136	4.042.125,10	
175066248	Primeira	459075	172.251.668,18	
701156511	Primeira	11786	945.373,69	
701170930	Substituição	771835	134.393,28	
702181471	Primeira	707888	537.772.991,38	
702952818	Primeira	115660	115.487,51	
703034375	Primeira	713346	38.961.828,38	
703161326	Primeira	35705	10.610.599,92	
703396765	Primeira	494814	200.928.475,44	
703422502	Primeira	89269	1.002.525,14	
703561634	Primeira	15345	64.459.091,20	
704156440	Primeira	174501	1.733.853.758,86	
704451905	Primeira	327878	475.969,59	
704580918	Primeira	445005	8.659.688,22	
704620839	Substituição	578738	105.315,39	
705482219	Primeira	783838	676.644,23	
705583376	Primeira	649887	53.263.710,30	
705954897	Primeira	601592	232.491.724,13	
706045254	Primeira	689441	208.210.885,64	
706139143	Primeira	762647	677.923,87	
706153049	Primeira	789695	3.200.857,01	
706374592	Primeira	778828	404.344,76	
706460065	Primeira	783322	100.328.262,08	
133446492	Substituição	755878	3.784.300,10	Corrigida
147241774	Substituição	700849	39.633.017,96	Corrigida
149293976	Substituição	755879	3.784.300,10	Corrigida
175733856	Substituição	700848	39.633.017,96	Corrigida
183808517	Substituição	638925	1.119.274,33	Corrigida
198774141	Primeira	569485	792.338,00	Corrigida
214544770	Primeira	787123	144.167,83	Corrigida
220322465	Primeira	720254	412.176,00	Corrigida
245281827	Substituição	700847	39.633.017,96	Corrigida
700664840	Substituição	651522	10.322.068,32	Corrigida
701745703	Primeira	71535	3.217.117,51	Corrigida
702190136	Substituição	582906	4.993.909,62	Corrigida
702228613	Primeira	47791	1.322.213,10	Corrigida
702348600	Substituição	740072	332.487,09	Corrigida
702728608	Primeira	534294	7.717.346,88	Corrigida
703010298	Primeira	41566	1.320.000,00	Corrigida
703499971	Primeira	67454	6.059.450,94	Corrigida
703560450	Substituição	637417	291.147,72	Corrigida
703781502	Primeira	229104	416.914,12	Corrigida
704037262	Primeira	202301	871.521,49	Corrigida
704246481	Primeira	444417	114.908,19	Corrigida
704251400	Substituição	601231	31.247.766,27	Corrigida
704545454	Primeira	399093	11.931.002,20	Corrigida
704881012	Primeira	536896	658.586,39	Corrigida
704891026	Substituição	578859	2.905.924,80	Corrigida
705890333	Primeira	723203	228.216,66	Corrigida

Direcção de Serviços do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais
Av. Eng.º Duarte Pacheco, N.º 28 –3º - 1018 Lisboa Codex Tel. – 213834350 Fax – 213834361

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

705983366	Primeira	610358	1.478.244,98	Corrigida
706064739	Primeira	769054	197.502,23	Corrigida
700945571	Primeira	452807	131.320,05	Corrigida
704647990	Primeira	518179	131.521,64	Corrigida
705350355	Primeira	748267	109.211,21	Corrigida
138840369	Primeira	773637	31.466.547,50	[redacted]
125303181	Primeira	786041	125.685,94	[redacted]
134243315	Primeira	756290	125.489,50	[redacted]
136827829	Primeira	777392	126.936,50	[redacted]
136827837	Primeira	777394	126.936,50	[redacted]
140290524	Primeira	494260	105.052,00	[redacted]
144296314	Primeira	756286	125.489,50	[redacted]
181053390	Primeira	783707	142.547,09	[redacted]
701282487	Primeira	277806	247.717,88	[redacted]
702545350	Primeira	64284	108.470,65	[redacted]
702918822	Primeira	101632	24.622.172,14	[redacted]
703115944	Primeira	65204	100.770,56	[redacted]
703577158	Primeira	475773	125.542,90	[redacted]
704694174	Primeira	787488	295.904,17	[redacted]
705022153	Primeira	522421	114.013,65	[redacted]
705547183	Primeira	773619	193.682,90	[redacted]
705816737	Primeira	673013	147.869,18	[redacted]

Direcção de Serviços do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais
Av. Eng.º Duarte Pacheco, N.º 28 –3º - 1018 Lisboa Codex Tel. – 213834350 Fax – 213834361

DGO
Direcção-Geral do O[illegible]amento
MINISTÉRIO DAS [illegible]INANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17517
Data V/Ref. : 19 Nov. 09

N.º Proc. : 22764/2009
Data Emissor : 30 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Ponto 7.5 do Capítulo VII (Património imobiliário) e Capítulo IX (Operações e saldos de encerramento).

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que os presentes anteprojectos de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscitam.

Quanto à referência do ponto 7.5.2 de inexistência de rubricas do classificador económico, no caso concreto, para registo autonomizado das operações de construção e de expropriação, e conforme transmitido no nosso ofício 17245/2009, de 31 de Agosto de 2009, sobre o "Relato da Auditoria ao Controlo Financeiro do Estado – Ano de 2009", informamos que a desagregação pretendida consta do Anexo VI à nossa circular n.º 1354, série A, de 27 de Novembro de 2009 (instruções para a preparação do Orçamento do Estado (OE) para 2010).

Quanto ao ponto 9.1 é com agrado que verificamos o reconhecimento do esforço da DGO no sentido do cumprimento das recomendações, designadamente no que diz respeito às operações de encerramento, apesar da crescente exiguidade de recursos humanos e técnicos e a multiplicidade de tarefas em que a DGO está envolvida, que não permitem resolver de uma só vez todas as questões levantadas.

Reconhecemos que a data-valor da operação de compensação da de encerramento da CGE de 2007 (antecipação de reposições) deveria ter sido a data da cobrança da guia em causa. Assim a DGO procurará evitar que esta situação se repita. Quanto à reclassificação da guia de reposição em causa, de não abatida para abatida, inicialmente bem contabilizada, foi o serviço que incorrectamente tomou a iniciativa de solicitar ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) o seu estorno, pelo que não se pediu novamente o seu estorno para "Reposições não abatidas nos pagamentos", tendo a DGO optado por efectuar o abate à receita na rubrica onde a cobrança se encontrava registada.

Também quanto à operação de compensação respeitante aos excessos do multi-imposto partilhamos que a data-valor a considerar devia ter sido a de 1 de Janeiro de 2008 e não da data do movimento (14 de Maio de 2008), que coincidiu com o encerramento definitivo da CGE/2007, pelo que de futuro vamos procurar respeitar que em outras operações idênticas seja considerada a data-valor da entrada dos fundos na tesouraria do Estado, do início do ano económico ou outra mais adequada, consoante a natureza da operação.

DGTC 03 12'09 20785

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Relativamente aos Passivos financeiros, e conforme referido em comentários aos relatórios trimestrais de acompanhamento da execução do orçamento da receita do Estado, reafirmamos que para o ano de 2009 o seu apuramento e contabilização está já a processar-se mensalmente, para além de também já se estar a recorrer à operação de cobrança escritural.

Quanto ao ponto 9.2, também comungamos do facto de que as dívidas declaradas prescritas deveriam ter dado origem a registos no SGR, até porque operação de execução de "Extinção por prescrição", que anteriormente já constava das instruções contabilísticas que anualmente eram enviadas aos serviços administradores e/ou contabilizadores da receita do Estado, está contemplada na nossa circular n.º 1344, série A, de 29 de Outubro de 2008.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

02.DEZ09 02695

Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17452	2009-11-17	Ent. 9017/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativos aos "Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Setor Público Empresarial"

Exmo Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que não tem considerações a acrescentar aos esclarecimentos e comentários já enviados ao Tribunal de Contas pela Direcção Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF

DGTC 03 12°09 20800

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17454 (DA I)
Data V/Ref. : 18 Nov. 09

N.º Proc. : 22623/2009
Data Emissor : 30 Nov. 09

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo aos "Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial".

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

Quanto ao ponto 10.1 referimos que, embora Orçamento do Estado (OE) não contemple um elemento informativo de síntese sobre as transferências orçamentais para as empresas públicas, os mapas de desenvolvimentos orçamentais evidenciam, no âmbito do orçamento de despesa de cada organismo, as dotações relativas a transferências para "Sociedades e quase sociedades não financeiras – Públicas", as quais devem ser desagregadas por alíneas e subalíneas com vista a identificar os destinatários das verbas, nos termos das instruções divulgadas pela DGO, quer através da circular de preparação do OE para 2009, quer do Anexo VI referido no ponto 5 do capítulo I da nossa circular n.º 1354, série A, de 27 de Novembro de 2009 (instruções para a preparação do OE para 2010).

Quanto aos valores do Quadro X.11, atendendo a que o Tribunal de Contas só solicitou a informação à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), constata-se que o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), para além dos valores entregues pela DGTF, contabilizou em 2008 uma entrega de dividendos da LISNAVE – Estaleiros Navais, SA, conforme referência do quadro 78 do relatório da CGE de 2008.

Ainda no ponto 10.3, relativamente à informação de detalhe dos juros, transferências correntes e de capital provenientes do Sector Público Empresarial, recorda-se que a DGO dá conhecimento mensalmente ao Tribunal de Contas da execução orçamental da receita dos serviços integrados, através do envio de ficheiros informáticos. Assim, o Tribunal de Contas poderia ter constado que os valores espelhados no Quadro X.10 só correspondem a 5 movimentos contabilísticos (todos no IGCP) registados em juros de sociedades e quase não financeiras – públicas (05.01.01), a 15 movimentos na classificação 06.01.01 e a 12 movimento na classificação 10.01.01, podendo a informação de detalhe ser solicitada aos respectivos serviços contabilizadores.

Com os melhores cumprimentos, a estima pessoal

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento

DGTC 03 12'09 20784

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Ofício nº 14 961 de 26.11.09

Exma. Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício 17453
Data: 17 de Novembro de 2009

N/Ref. GAC/2009
Data:

Assunto: "**Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo aos "Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial" (pontos 10.1. a 10.3).**

Exma. Senhora,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, informa-se que o teor do mesmo não nos suscita qualquer comentário.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Carlos Durães da Conceição

DGTC 27 11'09 20456

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

TURISMO DE PORTUGAL

Fax

Para: Exmo. Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas	De: Conselho Directivo
A/C Departamento de Auditoria I-2	
Fax: 217 936 033	Fax: 211 140 830
Data: 2009-11-20	Nº Pág(s): 1 + 1

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – Capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.1

V/ Fax s/nº /09 – DA I, de 17-11-2009

Em resposta ao V/ s/n.º, datado de 17/11/2009, cumpre levar ao conhecimento de V. Exa. que, os registos em causa se reportam a alterações orçamentais entre rubricas (não reflectidas na CGE/SIGO). Por esse facto, só após a concretização do registo dessa alteração é que é possível registar correctamente a correspondente execução orçamental.

E, trata-se precisamente do registo dessa alteração orçamental que já não foi admitido pela DGO, pelo que a execução registada no SIGO, em 20/05/2009 (após o encerramento da conta de gerência), mantendo embora os valores totais correctos, teve de ser ajustada às dotações disponíveis por rubrica, não contemplando a referida alteração orçamental.

Caso a DGO permita, está este Instituto disponível para actualizar no SIGO os dados da execução realizada em 2008, e constantes da CG.

Existindo dúvidas quanto à classificação económica correcta que deve ser aplicada no registo das transferências para a DRACE, enquanto pagamento efectuado a organismos intermédios, foi solicitado o entendimento da DGO. Aquela Direcção-Geral considera que esses movimentos devem ser classificados com transferências para a Administração Regional, tendo este Instituto passado a aplicar este método de classificação e registo dos pagamentos, com efeitos a Janeiro de 2009.

Rua Ivone Silva, Lote 6 • 1050 -124 Lisboa – Portugal • Tel.: 211 140 200 • Fax: 211 140 830 •
www.turismodeportugal.pt

Pessoa Colectiva Nº 508 666 326

TURISMO DE PORTUGAL

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho Directivo

Luís Manuel Patrão

DGTC 24 11'09 20259

Rua Ivone Silva, Lote 6 • 1050 -124 Lisboa – Portugal • Tel.: 211 140 200 • Fax: 211 140 830 •
www.turismodeportugal.pt

Pessoa Colectiva Nº 508 666 326

INCI
INSTITUTO DA CONSTRUÇÃO E DO IMOBILIÁRIO

24 NOV '09 30526

Exmo Senhor
Conselheiro José Tavares
M.I. Director-Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Nota: Ao entregar qualquer documentação deverá mencionar o número de título/alvará/licença.

N/ Referência: DAFRH/IJ *Processo:* *V/ Referência: Parecer CGE/2008*

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo aos "Fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector público Empresarial" (ponto10.4)

Senhor Conselheiro,

No âmbito do anteprojecto referido em epígrafe, este Instituto vem pronunciar-se sobre a transferência de 5.000€, classificada com a rubrica económica 04.01.01, efectuada pelo InCI, I.P., em 2008, para o CEDIPRE, esclarecendo que essa transferência foi incorrectamente classificada, por má interpretação dos serviços quanto à especificação da despesa pública, nomeadamente quanto ao código da classificação económica, como melhor consta da Informação interna nº 358/DAFRH/2009, cuja cópia tomo a liberdade de juntar.

Este Instituto irá, naturalmente, providenciar para que de futuro não se venham a verificar situações idênticas a esta, cuja verificação lamentamos.

Com os melhores cumprimentos,

A Flores de Andrade
Presidente do Conselho Directivo

DGTC 25 11'09 20283

Administração Central
ACSS
do Sistema de Saúde

Sua referência:

Nossa referência:

ACSS - 20834 - '09/NOV/24

Exma. Senhora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Auditora Coordenadora da Direcção Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage,61
1069 - 045 Lisboa

ASSUNTO:

Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do estado de 2008, relativo aos "Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial

Relativamente ao assunto em referência e na sequência do vosso fax do dia 17 do corrente mês, informamos que os montantes relativos à ARS Alentejo, ARS Algarve, ARS Norte, ARS Lisboa e a esta ACSS, se encontram correctos.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

Ana Sofia Ferreira
Vogal

DGTC 25 11'09 20323

arsalentejo
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.

ARSA SAIDA 25 11'09 19477

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Sua referência: Fax nº /09-DA I-Tec **Sua comunicação de:** 2009/11/17

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 relativo aos "Fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial"

Na resposta é favor indicar as nossas referências

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe tem esta ARS a confirmar a transferência corrente obtida proveniente do **Alto-Comissariado da Saúde**, no montante de € 183.427,78.

Esta transferência foi processada na conta do POCMS 7429 – Transferências e Subsídios Correntes Obtidos – Transferências Correntes Obtidas – Outras Transferências Correntes Obtidas, o que nos pareceu ser o mais correcto, no entanto, esta conta do POCMS tem associada a conta económica 06.01.01 – Transferências Correntes – Sociedades e quase sociedades não Financeiras – Públicas.

Sendo o Alto-Comissariado da Saúde um serviço central do Ministério da Saúde, integrado na administração directa do Estado a receita proveniente deste Organismo deveria ter sido classificada economicamente como 06.03.01 – Transferências Correntes – Administração Central – Estado, associada à conta do POCMS 741 – Transferências e Subsídios correntes Obtidos – Transferências do Tesouro.

Sem outro assunto de momento,

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

Maria da Conceição Marcelha
Vogal do Conselho Directivo

D.G.A.G./U.G.F.
LP/MJS
20/11/2009

Ministério da Saúde
Mod. 530 800 074

DGTC 26 11'09 20368

Rua do Cicioso,18 - Apartado 2027 | 7001-901 Évora
Tel. 266 758 770 Fax. 266 735 868
e-mail. srs@arsalentejo.min-saude.pt

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

213522192

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

DGADR
Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural

TELECÓPIA

PARA: Tribunal de Contas - Dr António de Sousa Menezes
(to:)

N.º DE FAX: 217938033
(fax number:)

DE: Gestor Iniciativa Comunitária LEADER+
(from:)

TELECÓPIA N.º: 21/LEA+
(telecopy nr.:)

DATA: 2009/11/16
(date:)

NÚMERO DE PÁGINAS (incluindo esta): 1
(number of pages - including this sheet:)

REFERÊNCIA: Análise Global dos Fluxos Financeiros com a EU- Contraditório Iniciativa LEADER+
VREF Procº 02/09 – Div, DA III
(reference:)

MENSAGEM:
(message:)

Exmo Sr.

Agradeço o envio o relatório em apreço. Em relação ao seu conteúdo nada há a acrescentar em sede de contraditório.

Reiteramos a nossa disponibilidade para qualquer esclarecimento adicional.

Com os melhores cumprimentos

O Gestor do PIC LEADER+

José R. Estêvão

DGTC 16 11'09 19796

Tapada da Ajuda • Edifício 1 • 1349-018 LISBOA • Portugal • 600082440
Telefone 213 613 200 • Fax 213 613 237 • leader@dgadr.pt

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº SGC - 15340
Lisboa, 17 Novembro de 2009

Assunto: Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

No seguimento do vosso ofício nº 17092, de 12 de Novembro, sobre o assunto em epígrafe, cabe-nos prestar os seguintes esclarecimentos, reportados à aliena b) do Capítulo XII – Observações e Recomendações:

1. A Tesouraria do Estado tem vindo a fornecer mensalmente a vários organismos públicos mapas que pretendem reflectir as entradas e saídas de fundos, ocorridas por ordem e na conta da Comissão Europeia (CE).

2. No que respeita à saída de fundos, os valores têm vindo a ser fornecidos por Fundo Comunitário, com base em informação adicional retirada das ordens emitidas pela CE, a qual pelo seu carácter não bancário se apresenta, na maior parte das vezes reduzida e incompleta.

3. Deste modo, o IGCP enquanto prestador de serviços bancários à CE, apenas pode prestar informação em conformidade com as orientações difundidas pelo seu Cliente (CE).

4. Todavia, e face ao reparo efectuado pelo Tribunal e Contas, aquando da realização da acção de auditoria em causa, o IGCP passou a, junto dos beneficiários das verbas Comunitárias, solicitar a sua confirmação, de forma a disponibilizar informação mais fiável.

5. Em suma, apenas os beneficiários indicados pela CE estão na posse de informação completa e acreditada, para individualizar de forma categórica o Fundo Comunitário adstrito à verba recebida.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

+351 218433717

FAX

SEGURANÇA SOCIAL

EFQM Recognised for excellence 5 star

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

data • date • date	18 / 11 / 2009	Nº de páginas • Nº de pages • Nr of pages	2
de • de • from	DOC-DC	Tel:	Fax: 218433717
para • pour • to	Direcção Geral do Tribunal de Contas		Fax:
assunto • objet • subject	Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008	Nossa Referência	DOC-19405/2009
		Vossa Referência	DA III

Em referência ao vosso ofício nº 17093 de 12/11/09 e relativamente à afirmação produzida no 3º parágrafo, na página XI.26, do relatório referido em epígrafe de que se reproduz o excerto seguinte:

"(...) Estes fluxos financeiros estão registados em receita – "Transferências correntes do exterior -Para acções de formação profissional com suporte no FSE", no montante de € 453,3 milhões, dos quais € 325,6 milhões sai relativos ao FSE/QREN, reflectindo de forma incorrecta os valores transferidos do IGFSE (diferença de € 4,2 milhões)."

Importa esclarecer que a diferença de 4,2 milhões de euros, apurada entre a execução orçamental da receita de transferências correntes da UE do FSE reflectida na CSS/2008 e os valores transferidos pelo IGFSE, justifica-se pelo facto de o IGFSE só ter dado ordem de transferência ao IGCP daquele valor, a saber € 4.168.355,43, para a conta co-titulada com o IGFSS da CGD do QREN-POAT no dia 29/12/2008, resultando daí que o mesmo apenas foi creditado na referida conta da CGD no dia 07/01/2009, conforme extracto anexo, motivo por que está contabilizado pelo IGFSS em 2009.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

DGTC 19 11'09 19976 José Augusto Antunes Gaspar

IFDR

INSTITUTO FINANCEIRO
PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL, IP

Exmº Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Nossa referência
UCA/AD
2408

Nº: DS-09/005152 de 24 Nov. 09

Assunto:

Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do QREN e Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Na sequência dos nossos ofícios com as referências 5118 e 5124 que remetiam as observações deste Instituto aos relatórios de auditoria referidas em epígrafe, foi efectuada uma re-análise aos montantes aí referenciados, tendo sido detectada uma incorrecção nos dados remetidos no que se refere à programação e execução do QREN.

Verificamos assim, que os valores apresentados pelo Tribunal de Contas se encontram correctos.

Neste contexto, solicita-se a V. Exa. que considere a presente rectificação às observações anteriormente remetidas.

Com os melhores cumprimentos.

José Santos Soeiro
Presidente

DINA FERREIRA
Vice-Presidente

DGTC 27 11'09 20459

Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP - Financial Institute for Regional Development, PI - Rua de S. Julião, 63 1149-030 Lisboa PORTUGAL
Tel.: +351 218 814 000 Fax: +351 218 881 111 - ifdr@ifdr.pt - www.ifdr.pt - NIF 508144663

IFDR

INSTITUTO FINANCEIRO
PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL, IP

Exmº Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Nossa referência
UCA/AD
2408

Assunto: 00005124 09-11-23

Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Na sequência do v/ ofício 17090 de 12 de Novembro de 2009, com a referência Procº 02/09 – Div DA III, junto se remetem as observações deste Instituto ao documento referido em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

José Santos Soeiro
Presidente

Anexo: O citado

DGTC 24 11'09 20233

Auditoria do Tribunal de Contas "Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

(Processo n.º 02/09-ADiv)

Na sequência das Conclusões e Recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas no âmbito no âmbito da auditoria supra referida (Processo n.º 02/09 – Div) junto se remetem os comentários do IFDR.

11.1.2 – Considerações Gerais

Quadro XI. 1. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia *(Pag. XI.5)*

Transferências da UE para Portugal / Fundo de Coesão

Observações IFDR:

A sobreposição de dados QREN e FC a nível da previsão e da execução encerra duas situações muito diversas, quer em termos da fase de execução (arranque, conclusão), quer em termos da dimensão dos valores de cada uma.

Como se verá no comentário à página XI.8, o montante de transferências do FC II apresenta uma divergência relativamente à informação prestada pelo IFDR.

As previsões de transferências do FC II apontavam para 291,2 milhões de euros, o valor efectivamente transferido 187,1 milhões de euros ficou significativamente abaixo das previsões.

(Pag. XI.8)

d)Fundo de Coesão

Na CGE registou-se a verba de €286,1 milhões de transferências relativas ao total do Fundo de Coesão. No entanto, foi apurado o montante de €281,1, que corresponde às seguintes transferências da CE: €7,2 milhões de Fundo de Coesão I, €182,1 milhões de Fundo de Coesão II e 91,8 milhões de Fundo de Coesão do QREN.

Observações IFDR, IP:

Relativamente às transferências para o Fundo de Coesão, confirmam-se os 7,2 milhões para o FC I.

No que se refere ao FC II a informação prestada pelo IFDR inclui um total de

Transferências da UE de	€ 187 108 692,71
Devoluções à UE	€ 4 306 348,54
Resultando num montante líquido de	€ 182 802 344,17

Este valor difere do valor indicado de € 182,1 milhões de euros, afectando o total de 286,1 milhões de euros, igualmente constante dos quadros XI. 1 e XI.3.

11.3.3 – Execução do QCAIII

***Aplicação da "Regra N+2" em 2008** (Pág. XI. 21)*

Observações IFDR:

Uma vez que a última aferição da regra, no QCAIII, foi efectuada em 2007 relativamente à dotação de 2005 e que a aferição final será feita apenas aquando da apresentação dos documentos de encerramento e não em 2008, sugere-se a omissão à referência ao ano de 2008 neste título.

11.3.7 – Execução do QREN

a) Perspectiva anual

(Pag. XI.25)

Ao nível dos PPI, a 31 de Dezembro de 2008, verificou-se a inexistência de qualquer recebimento da CE no âmbito do FEDER e do FC. Realça-se que mesmo que os houvesse não poderiam ser reembolsados a Portugal, uma vez que nenhuma das Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo dos PO se encontravam aceites pela CE.

Observações IFDR:

No que se refere aos pedidos de certificação importa referir que foram já formalizados à Comissão Europeia 15 pedidos de Pagamento conforme evidenciado no quadro infra. A Comissão Europeia já reembolsou 250.764.593,38€ de FEDER e 66.968.012,16 € de Fundo de Coesão.

Certificados e Declarações de Despesas e Pedidos de Pagamento (CDDPP) apresentados à CE

Referência (N.º CCI)	Programa	N.º Pedido	Data de envio do CDDPP à CE	CDDPP apresentados à CE		
				Total das despesas elegíveis pagas pelos beneficiários	Contribuição pública correspondente	Montante do PP à CE
2007PT161PO006	PO Convergência	1º/2009	20-04-2009	41.664.352,39	41.664.352,89	35.414.699,91
2007PT161PO006	PO Convergência	2º/2009	08-07-2009	98.196.943,82	98.196.943,82	42.837.194,99
2007PT161PO006	PO Convergência	3º/2009	17-07-2009	135.674.485,88	135.674.485,88	28.698.381,04
2007PT161PO012	INTERVIR +	1.º/2009	24-09-2009	20.561.186,11	20.561.186,11	12.383.037,17
2007CB163PO007	PO Madeira, Açores e Canárias	1.º/2009	09-10-2009	80.968,66	80.968,66	68.823,37
2007CB163PO029	PO Espaço Atlântico	1.º/2009	09-10-2009	799.435,67	799.435,67	599.576,73
2007PT16UPO001	PO Valorização Território FEDER	1º/2009	19-10-2009	11.976.792,44	11.976.792,44	8.825.941,66
2007PT16UPO001	PO Valorização Território Fundo de Coesão	1º/2009	21-10-2009	95.668.596,33	95.668.596,33	66.968.012,16
2007PT161PO002	PO ON 2 - Norte	1º/2009	22-10-2009	5.487.073,22	5.487.073,22	4.023.723,79
2007PT161PO003	PO Mais Centro	1º/2009	30-10-2009	10.210.364,13	10.098.033,55	6.889.112,51
2007PT161PO001	PO Factores de Competitividade	1º/2009	30-10-2009	183.755.830,67	183.755.830,67	117.883.214,72
2007PT162PO001	PO Lisboa	1º/2009	30-10-2009	8.220.149,64	8.120.386,94	3.758.944,40
2007PT161PO004	PO Alentejo	1º/2009	30-10-2009	5.869.345,83	5.869.345,83	3.908.994,44
2007PT161PO005	PO Algarve	1.º/2009	30-10-2009	626.691,55	626.691,55	361.190,28
2007CB163PO005	POCTEP	1.º/2009	13-11-2009	15.841.709,81	15.841.709,81	11.881.282,33
						344.532.129,50

2

Relativamente às Descrições dos Sistemas de Gestão e Controlo o ponto de situação actualizado relativo à aprovação das descrições de sistemas de gestão e controlo é o seguinte:

										Compliance assessment Ponto de situação 16-11-2009	
CCI	**PO**	**Decisão do PO**	**Descrição AG**	**Parecer IGF**	**Envio CE**	**Carta COM de rejeição**	**Descrição Revista AG**	**Parecer IGF Revisto**	**Envio CE versão revista**	**Confirmação de Admissibilidade CE**	**Carta COM de Aceitação**
2007PT161PO001	PO FC	5-Out-07	18-Set-08	6-Out-08	6-Out-08	4-Dez-08	3-Jun-09	10-Jul-09	10-Jul-09	17-Jul-09	31-Jul-09
2007PT16UPO001	PO VT	12-Out-07	19-Set-08	6-Out-08	6-Out-08	5-Dez-08	22-Fev-09	26-Fev-09	26-Fev-09	3-Mar-09	3-Abr-09
2007PT161PO002	POR Norte	10-Out-07	6-Out-08	10-Out-08	10-Out-08	9-Dez-08	13-Jul-09	23-Jul-09	27-Jul-09	4-Ago-09	16-Set-09
2007PT161PO003	POR Centro	9-10-007	9-Out-08	9-Out-08	10-Out-08	9-Dez-08	23-Jul-09	7-Set-09	7-Set-09	15-Set-09	14-Out-09
2007PT162PO001	POR Lisboa	12-Out-07	10-Out-08	13-Out-08	13-Out-08	10-Dez-08	1-Out-09	30-Out-09	30-Out-09	9-Nov-09	
2007PT161PO004	POR Alentejo	9-Out-07	9-Out-08	9-Out-08	10-Out-08	9-Dez-08	17-Jul-09	2-Out-09	8-Out-08	14-Out-09	10-Nov-09
2007PT161PO005	POR Algarve	10-Out-07	10-Out-08	10-Out-08	10-Out-08	9-Dez-08	Set09				
2007PT161PO006	POR Açores	5-Out-07	3-Out-08	6-Out-08	6-Out-08	5-Dez-08	20-Fev-09	26-Fev-09	26-Fev-09	3-Mar-09	26-Mar-09
2007PT162PO002	POR Madeira	5-Out-07	19-Set-08	6-Out-08	6-Out-08	5-Dez-08	17-Fev-09	20-Fev-09	20-Fev-09	3-Mar-09	3-Abr-09
2007PT16UPT002	PO AT FEDER	21-Dez-07	18-Dez-08	22-Dez-08	23-Dez-08	17-Fev-09	28-Mai-09	4-Jun-09	4-Jun-09	10-Jul-09	31-Jul-09

b) Execução financeira acumulada – 2007/208 no período de programação 2007-2013

Quadro XI.14. - Programação e execução acumulada dos fundos QREN, em 31 de Dezembro de 2008

(Pag. XI.26)

Tomámos por base o ficheiro com o ponto de situação a 31 de Dezembro de 2008, na sua actualização de 28 de Maio de 2009, uma vez que nos parece ter sido esta a informação que serviu de base à supracitada auditoria, muito embora a 31 de Agosto de 2009, esta mesma informação tenha sido objecto de nova actualização, por parte do IFDR.

A análise feita permitiu verificar que os dados relativos à programação e à execução acumulada dos fundos do QCAIII, referente a 31 de Dezembro de 2008, tanto em relação à programação 2000/2006 (Despesa Pública e Despesa Comunitária), como à execução (Despesa Pública e Despesa Comunitária) se encontram correctos em todos os 4 fundos referidos (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP).

No sub-capítulo referente aos fundos do QREN, verificou-se que os dados da execução financeira acumulada – 2007/2008 no que respeita à programação para 2007/2013, (pág. XI.26, quadro XI.14), no que respeita a despesa pública e a despesa comunitária, encontram-se correctos.

Já no mesmo quadro, no que diz respeito à execução, embora os dados referentes ao Fundo de Coesão se encontrem correctos, no que respeita ao FEDER as diferenças encontradas são significativas.

Assim, os valores apresentados no Relatório do TC, para a Execução do FEDER, em 2008 são de 151.3 milhões de € e de 124.9 milhões de €, para os totais de Despesa Pública e de Despesa Comunitária, respectivamente.

No entanto, depois de consultadas duas fontes distintas de dados produzidos pelo IFDR em momentos diferentes, constata-se que no caso dos dados apresentados no Boletim Informativo n.º 2 de Indicadores Conjunturais do QREN o valor total da Execução da Despesa Pública em 2008 é de 208.7 milhões de € e o da Despesa Comunitária, no mesmo período, é de 182.5 milhões de €.

JOSÉ SANTOS SOBRO
Presidente

Foi igualmente consultado outro ficheiro fornecido ao TC a 27 de Julho de 2009 (Indicadores Conjunturais de Monitorização Financeira actualizados com a informação disponível nos Relatórios de Execução dos PO), em que o valor da execução em 2008 para a Despesa Pública é de 172.4 milhões de € e o valor da Despesa Comunitária é de 151.3 milhões de €.

Desconhece-se a origem da divergência de valores encontrada no Relatório da Auditoria do TC.

Os valores em percentagem apresentados no relatório do TC nas páginas seguintes podem carecer de alterações, em consequência das divergências acima assinaladas.

Em virtude desatas diferenças, a análise dos dados constantes dos gráficos seguintes (pp. XI.27 e XI.28) não foi aprofundada, e a mesma seria ainda dificultadas pelo facto de se tratar de uma versão digitalizada do Relatório que não apresenta a qualidade gráfica necessária a uma boa compreensão dos mesmos.

XII – Observações e recomendações

(Pag. XII. 36)

O Tribunal recomenda que, no âmbito dos PIC INTERREG, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais. Para este efeito, revela-se necessário que a coordenação nacional destes PIC em Portugal esteja em condições de disponibilizar informação actualizada relativamente à execução financeira e aos correspondentes fluxos financeiros, de forma a possibilitar a identificação dos beneficiários nacionais e dos montantes recebidos.

Observações IFDR:

Os pagamentos aos beneficiários nacionais no âmbito dos Programas Interreg são efectuados pelos chefes de fila dos projectos sediados em diferentes países. Não é possível impor a estas entidades o dever de prestação de informação a entidades públicas nacionais de um país terceiro. A coordenação nacional em Portugal dispõe de informação sobre os montantes de despesa validada, no exercício das suas competências, mas não tem informação sobre os montantes da comparticipação comunitária reembolsada nem das datas da sua concretização, ficando para o efeito dependente de informações a recolher junto das entidades beneficiárias com os riscos inerentes em termos de fiabilidade e actualização.

No período de programação 2007-2013, espera-se que esta lacuna possa ser colmatada pela entrada em funcionamento de sistemas de informação de apoio à gestão dos programas de Cooperação Territorial Europeia que receberão informação dos chefes de fila sobre os pagamentos efectuados aos parceiros em moldes que ficarão acessíveis aos Correspondentes Nacionais.

(Pag. XII. 37)

Assim, o Tribunal reitera a recomendação formulada no anterior Parecer no sentido de que se diligencie o aceleramento da execução financeira de todos os PO do QREN de forma a impedir a perda de verbas que poderá resultar dos efeitos da regra "n+3".

De forma a não se verificarem novas perdas de futuro, o Tribunal recomenda que se diligencie pela preparação atempada, no plano material e no plano financeiro, de um conjunto de projectos de modo a que, nos vários PO possam ser utilizadas todas as verbas disponibilizadas pela CE.

Observações IFDR:

No âmbito das competências do IFDR está em curso um Estudo de *Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007-2013*, que poderá sugerir alterações com vista à agilização de procedimentos.

É ainda expectável que aprovação de Grandes Projectos, em particular no caso do PO VT, tenha reflexos no aumento expressivo da execução dos Programas.

A progressiva aprovação das descrições dos sistemas de gestão e controlo dos PO, permitindo o reembolso da comparticipação comunitária por parte da CE e respectivos pagamentos aos beneficiários, poderá igualmente acelerar o respectivo ritmo de execução.

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

IFAP

PROTOCOLO

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Correio Normal

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na resposta)
Proc.º 02/09 – Div DA III	Ofício n.º 17089, de 12-11-2009	530/DFI/UCCO/2009

ASSUNTO: **Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008**

Na sequência da recepção do ofício de V. Exa., com a referência 17089, datado de 12.Nov.2009, e após análise dos valores constantes no documento anexo ao mesmo, tenho a honra de remeter a V. Exa. os nossos comentários:

Página XI.09 – Ponto 11.1.2.
É de salientar, no que concerne, às verbas recebidas da CE no ano de 2008, no quadro dos fundos comunitários "geridos" pelo IFAP, que os valores apurados correspondem aos valores indicados no Quadro XI.3, com a excepção do total referente aos fundos IFOP / FEP. Com efeito, o valor inserido no referido quadro é de 33,5 milhões de euros, enquanto que o valor apurado correspondendo à soma dos dois fundos é de IFOP-17,2 ME e FEP-17,3 ME, ou seja, 34,5 ME, pelo que a diferença encontrada corresponderá ao valor do Saldo de Encerramento do Programa da Acção Especifica de Marrocos – REG. (CE) 2561/01 (0,82 ME).

Página XI.29 – Ponto 11.3.8.1.1 – Nota de rodapé 63
O valor da Medida Assistência técnica relativa ao acerto a efectuar-se na Conta Anual do Exercício de 2008, é de 1.075.685,98 euros e não de 1.075.685,68 euros.

Página XI.30 – Ponto 11.3.8.1.1. - aliena b)
"*Em 2007 não houve execução financeira pelo que a execução acumulada é igual à do ano de 2008, antes referida*"
Refira-se que, no âmbito do PRODER, houve execução em 2007, que foi suportada pelas medidas relativas aos compromissos transitados (Primeira Florestação de Terras Agrícolas, Reforma Antecipada, Medidas Agro-ambientais, Indemnizações Compensatórias) e pela Assistência Técnica do PRODER.

Rua Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA Telefone: 213846000 Fax: 213846170
www.ifap.pt E-mail:ifap@ifap.pt

Página XI.30 – Ponto 11.3.8.1.2.
Os valores mencionados no 3.º parágrafo, relativos às entradas de fundos oriundas da CE, no âmbito do PRRN, são expressos em unidade de milhões de euros, ao invés de serem declarados com a unidade de milhares de euros.

Aproveito a oportunidade, para comunicar a V. Exa., que foi remetido para o Tribunal de Contas, o ofício 026/GAU/AAGP/2009 do IFAP referente à Auditoria efectuada ao Modelo de Governação e Controlo do PRODER, do PROMAR e do FEAGA, que contém algumas observações no seu Anexo 2 (vide anexo - páginas 15 a 17), quanto aos valores apresentados, no que concerne, aos montantes relativos à programação, que constam do presente documento elaborado pelo Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo do IFAP, I.P.

VOGAL DO C.D.
(Egídio Barbeito)

VOGAL DO C.D.
(Francisco Brito Onofre)

Anexo: O mencionado.

DGTC 27 11'09 20486

Rua Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA Telefone 213846000 Fax: 213846170
www.ifap.pt E-mail:ifap@ifap.pt

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

PROMAR

S-13408/2009 - 19/11/2009

Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA / DATA
Proc. N.º 01/09-Div
DA III

NOSSA REFERÊNCIA
PROMAR/9507/2009/SR

ASSUNTO: **Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008**

Em resposta ao solicitado no ofício de V. Exa. supra mencionado, e após leitura do documento referido em epígrafe, cumpre-nos informar o seguinte:

- Tendo em conta a taxa de execução P. O. Pescas - MARE em 2008, (83,4% de acordo com o relato da página XI.20) e com o intuito de executar o programa na sua plenitude, a Autoridade de Gestão do MARE, durante o ano de 2008, encetou várias diligências no sentido dos promotores concretizarem a execução dos projectos aprovados, nomeadamente através (1) do envio de um ofício circular aos promotores dos projectos, cuja execução estivesse mais atrasada e (2) da realização de visitas de acompanhamento, por técnicos da DGPA, aos locais de realização dos projectos, com o intuito de avaliar a capacidade de execução dos trabalhos.

  Na sequência destas medidas, e apesar de existirem, ainda, algumas operações em fase de análise que poderão contribuir para o aumento da execução do Programa, à data de hoje, a execução do MARE ronda os 97,3%, no que respeita ao fundo IFOP, como se verifica no quadro em anexo – **anexo I**.

- Durante o ano de 2009, o Programa PROMAR teve um incremento, muito significativo, no que diz respeito à sua execução, o que se reflecte nas candidaturas apresentadas, aprovadas, contratadas e nos pagamentos já concretizados, como se verifica no quadro síntese que se segue:

Projectos	*Entrado*	*Candidatos*	*Aprovados*	A aguardar despacho	*Outros*[1]	*Contratados*	*Pagamentos Desp Pública*
TOTAL	1.343	475	717	34	117	469	9.929.579€

[1] Inclui projectos arquivados, desistidos, indeferidos;

DGTC 19 11'09 20033

Telefone: 21 303 57 00 *Edifício DGPA* Av. Brasília 1449-030 LISBOA Fax: 21 303 59 30 E-mail: mare@dgpa.min-agricultura.pt

Pese embora o atraso inicial, não se esperam consequências financeiras negativas para o Estado-Membro, face às alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) nº 744/2008, nomeadamente a concessão, em Novembro de 2008, de um 2º adiantamento, no valor de 17,25 milhões de euros e a derrogação, ao prazo de reembolso dos adiantamentos, para 24 meses após o 2º adiantamento, o qual termina em Novembro de 2010, (n.º 4 do art.º 20º de referido regulamento).

Não se prevêem, igualmente, implicações no cumprimento da regra do ano n+2, relativa ao ano de 2007, uma vez que conforme estipulado no n.º1 do art.º 90º do Regulamento 1198/2006, de 27 de Julho, apenas é anulada pela Comissão a autorização orçamental que não tenha sido utilizada para o pagamento do pré-financiamento (no caso do Promar, foram concedidos 2 pré-financiamentos) ou para a realização de pagamentos intermédios, ou em relação à qual não tenha sido apresentada à Comissão, até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte ao da autorização orçamental qualquer pedido de pagamento. Dado que o somatório dos 2 pré-financiamentos recebidos totaliza 34,5 milhões de euros, verifica-se que a dotação programada para o FEP, nesse ano, (33,5 milhões de euros), é ultrapassada em 1 milhão de euros.

Com os melhores cumprimentos,

O Gestor do P. O. Pesca

Eurico Monteiro

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Documento
Ao DA III
2009-11-25

V/Ref. : 17140 (02/09 – Div DA III)
Data V/Ref. : 12 Nov. 09

N.º Proc. : 22286/2009
Data Emissor : 20 Nov. 09

ASSUNTO: Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Caro Dr. José Tavares,

Notificado pelo ofício de V.Ex.ª acima mencionado, venho informar, no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os comentários que o presente anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 nos suscita.

O Tribunal de Contas formula uma recomendação relativamente à apresentação no relatório da CGE de 2008 dos fluxos financeiros com a União Europeia (UE). O Tribunal reconhece no texto do anteprojecto do Parecer sobre a CGE/2008 que o registo contabilístico dos reembolsos se encontra correctamente feita nos sistemas contabilísticos. Os quadros do relatório da CGE/2008 não constituem nem substituem os registos contabilísticos e apenas pretendem ajudar à interpretação da CGE/2008. A ideia subjacente à inclusão, com sinal negativo, dos reembolsos nas transferências de Portugal para a UE, é tratar globalmente os fluxos que têm a mesma natureza. Qualquer interpretação, seja a do relatório da CGE seja a do anteprojecto de Parecer sobre a CGE tem sempre algum grau de subjectividade, e portanto, é sujeita a controvérsia. O relatório da CGE/2008 reflecte a interpretação que é responsabilidade do Governo.

Relativamente às "Observações e Recomendações" expressas no ponto XII transmitimos que:

a) Legalidade e regularidade

   O Relatório da CGE contém informação agregada relativa às receitas provenientes dos fundos comunitários, especificando os mais relevantes, no entanto ainda não foi possível passar a incluir informação relativa à aplicação desses fundos em despesa. Com efeito, a figura do reembolso dificulta a compatibilização entre a despesa paga e os registos contabilísticos, tornando difícil a apresentação da informação solicitada pelo Tribunal de Contas. Refere-se ainda que em Março de 2009 a DGO submeteu superiormente uma proposta para a implementação de um novo circuito para a execução dos Fundos Comunitários pelos Organismos da Administração Central, que visava a eliminação da figura do reembolso, procurando-se melhorar a transparência e a qualidade da prestação de contas, passando a haver maior aderência entre a despesa paga com fundos comunitários e o registo da sua utilização.

b) Valores apresentados na CGE

DGTC 25 11'09 20325

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Tendo em conta que, de acordo com um ofício enviado à DGO, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) considera que os elementos por si disponibilizados têm carácter informativo, devendo os respectivos beneficiários validar os mapas elaborados pelo IGCP, irá solicitar às Autoridades competentes que lhe sejam remetidos regularmente os elementos relativos às transferências da UE.

Com os melhores cumprimentos, *e estima pessoal*

O Director-Geral

2009.11.20
15:05:52 Z

Luís Morais Sarmento

TRIBUNAL D[illegible]
DIRECÇÃO - GERAL
DA III
Registo nº 325
Data 25/11/09
Assinatura
Visto/Auditor-Coordenador

Remeta-se ao DAIII 11
Data 26/11/09
O Auditor-Coordenador

À apreciação para os devidos efeitos. Original para o processo. Cópia para o arquivo geral. 27/11/09

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

19/11/09 10108

V/Ref.:
Data:
N/Ref.: UGC

Exmo. Senhor
Doutor Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Devolvido
Ao DO III
2009-11-20

Assunto: Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008

Caro Doutor Juiz Conselheiro José Fernandes Tavares

Em resposta ao vosso ofício n.º 17091, de 12 de Novembro e após análise atenta do relatório de *Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE, a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008* e particularmente das *Observações e Recomendações* contidas no documento em referência, o IGFSE, I.P., vem prestar alguns esclarecimentos, no que respeita aos seguintes pontos:

b) Valores apresentados na Conta Geral de Estado

No âmbito do QREN existem 4 Programas Operacionais, com vertente FSE e todos os fluxos financeiros oriundos da União Europeia relativos ao FSE transitam pelo IGCP.

Para tal existem no IGCP, quatro contas específicas dos PO FSE/QREN, tituladas pelo IGFSE, I.P., enquanto Autoridade de Certificação, para onde a Comissão Europeia efectua as transferências para o Estado-Membro.

DGTC 20 11/09 20116

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Rua Castilho n.º 5, 7º/8º - 1250-066 LISBOA • TEL. +351 213 591 600 • FAX +351 213 591 603
E-mail: geral@igfse.pt • NPC 504 987 682
NA SUA RESPOSTA INDIQUE, POR FAVOR, A NOSSA REFERÊNCIA

Mod. 1 - IGFSE

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

4) Execução do QREN

O IGFSE, I.P. tem vindo a acompanhar a execução dos PO do FSE QREN, não se prevendo a perda de verbas, dado que a regra n+3 já se encontra cumprida para todos os Programas Operacionais, em termos de execução e de despesa certificada e enviada à Comissão Europeia, em PPI, com excepção do PO Rumos.

Esta situação do PO Rumos prende-se com o facto de não estar ainda aprovado o "Sistema de Gestão e Controlo" do Instituto de Emprego da Madeira (Organismo Intermédio), que apesar de ter uma execução significativa, a sua despesa não pode ainda ser certificada e consequentemente incluída em PPI, o que acontecerá logo que esta situação esteja ultrapassada, o que se aguarda para breve.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Directivo

Rosa Maria Simões da Silva
Presidente

AF/

CAPÍTULO XII

Segurança Social

MTSS
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Instituto de Informática, I.P.

EFQM Recognised for excellence 4 star
SGS certificação acreditada IQNet

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 10/12/09

Exma. Senhora,
Dra. Helena Cruz Fernandes
Tribunal de Contas – Direcção Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII – 18297 de 27/11 e 17887 de 23/11			

Assunto: Parecer da Conta da Segurança Social de 2008

Na sequência dos ofícios referenciados, vimos remeter a V. Exa. os comentários que nos parecem pertinentes tecer sobre o Parecer da Conta da Segurança Social de 2008, nos seguintes termos:

- Sobre as questões relacionadas com o processo de consolidação, este Instituto teve oportunidade de se pronunciar em sede de contraditório no âmbito da Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008;
- Relativamente às questões relacionadas com os sistemas de informação, cumpre prestar os seguintes esclarecimentos:
  - As rotinas no âmbito da interface GC – SIF têm sido alvo de melhoramentos e evoluções estando, actualmente, em pleno funcionamento as extracções de:
    - Débitos Iniciais
    - Créditos Iniciais
    - Restituições
    - Estornos débitos
    - Estornos de créditos
    - Declarações de remunerações subtractivas
    - Regularizações da banca
    - Valores em clarificação
    - Valores clarificados
    - Anulação de restituição
    - Cheques devolvidos
    - Encargos cheques devolvidos
    - Anulação de cheques devolvidos
    - Acordos prestacionais

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 PORTO SALVO • Tel. + 351 214 230 000 • Fax. + 351 214 230 001
E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

- Regularização de Créditos em Clarificação
- Regularização de Créditos Clarificados.

É importante referir que a extracção de Créditos Iniciais já contempla a alteração solicitada com vista à eliminação da anomalia relativa às datas de movimentos. Até final do corrente mês ficarão em pleno funcionamento as rotinas de:

- Compensação;
- Anulação de Compensação;
- Transferência entre regimes.

Estas rotinas irão permitir a clarificação "*das contribuições por clarificar*" na Conta da Segurança Social.

- Sobre a contabilização automática SEF – SIF é importante referir que irá constar como prioridade em 2010, com vista à contabilização automática e detalhada dos movimentos em cobrança coerciva.
- Relativamente aos problemas mencionados com a integração em SIF dos ficheiros de cobrança, designadamente na informação proveniente dos extractos bancários, importa referir que não nos foi reportada essa questão como anomalia. O processo foi desenhado da seguinte forma: sempre que é efectuada a integração de um extracto, caso o período contabilístico esteja encerrado, a data de lançamento será a do 1º dia útil do mês que estiver aberto, pelo que qualquer alteração terá que passar pelo pedido expresso do IGFSS.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo,

(Manuel da Cruz Pires)
Presidente

DGTC 10 12'09 21251

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 PORTO SALVO • Tel. + 351 214 230 000 • Fax. + 351 214 230 001
E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

S-Serviços Centrais * SAI-SCC-800817/2009 * 09-12-2009

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 11/12/09

CONSELHO DIRECTIVO

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61

1069 – 045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII		DGF	09-12-2009

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2008**

Na sequência da recepção do parecer sobre a conta da Segurança Social de 2008 cumpre-nos informar:

3.1 – Processo Orçamental e Conta
B) Observações
B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

- Fiscal Único

Foi formalmente solicitada a nomeação do fiscal único, através do ofício nº2527, de 24 de Maio de 2005. Em 16 de Junho de 2009, através do ofício nº 38758, foi realizada uma nova insistência junto do Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Segurança Social, que inclusivamente anexava projecto de despacho conjunto.

3.2 – Execução Orçamental do OSS
B) Observações
B.2) Correcção dos valores apresentados na conta da Segurança Social

- Sobreavaliação das despesas com Prestações Sociais

DGTC 11 12°09 21386

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

No que respeita à afirmação da inconformidade com as regras orçamentais, nomeadamente no que se refere à sobreavaliação das despesas com Prestações Sociais, convém referir que:

- O processo relativo à contabilização das prestações em prescrição, tal como está implementado, tem como suporte:

  - Lei de Bases da Segurança Social;

  - Os princípios contabilísticos, nomeadamente o da consistência;

  - Os princípios orçamentais (equilíbrio).

No que respeita a este ponto, a proposta do TC foi objecto de uma reflexão conjunta do ISS, IP e do IGFSS, IP em 14/04/2009, e analisada na óptica da Tesouraria Única, simulando-se contabilisticamente, a hipótese de a devolução de Prestações Sociais ocasionarem a anulação da despesa. Foi entendimento que com esta alteração não era garantido o balanceamento entre custos e proveitos e o equilíbrio orçamental, situação que não ocorre no actual processo.

Esta conclusão ficou consagrada em acta da reunião realizada.

3.3 – Balanço e Demonstração de resultados

A.2) Balanço consolidado
A.2.1) Evolução da situação económico-financeira
A.2.1.1) Activo
A.2.1.1.1) Imobilizado

- **Provisões sobre partes de capital**

Na sequência da recepção do relatório do Tribunal de Contas - Proc, n. 40/2009 - Consolidação CSS 2008 relatório, onde esta questão já era mencionada, o ISS, IP articulou de imediato com o IGFSS, IP no sentido de acatar estas orientações para o encerramento de contas de 2009.

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

O ISS, IP detém uma participação de capital numa empresa, RIBEIRAPERA, sendo que a mesma tem capitais próprios negativos.
Existe desde 2004 uma provisão decorrente da redução do capital social aprovado em Assembleia Geral, tendo sido adoptadas as orientações do IGFSS, IP na contabilização da mesma.

Considerando que, de acordo com o Relatório do TC mencionado, a existência de capitais próprios negativos é motivo para a provisionar totalmente a participação social detida pelo ISS, IP, solicitamos ao IGFSS, IP a indicação da movimentação contabilística a adoptar para o caso em apreço.

Foi respondido que:

a) O ISS deverá manter o plano de contabilização efectuado desde o exercício de 2004, movimentando a débito a conta 6843- "Provisões para aplicações financeiras - Partes de capital" por contrapartida da conta 491 - Partes de capital;

b) Quanto ao valor da provisão a constituir/reforçar, o IGFSS, IP manteve a orientação anterior: será reforçada sempre que o "valor de recuperação for inferior ao valor do investimento financeiro" (e-mail de 21 de Abril de 2006, anexo à Conta/2005 do ISS, IP). Assim, no caso vertente, o valor a provisionar será de 100%.

As recomendações serão contempladas em sede de encerramento de contas de 2009.

A.2.1.1.2) Circulante
A.2.1.1.2.2) Disponibilidades

O decréscimo das disponibilidades registado (de 56,5%), face ao ano de 2007, foi fruto da centralização ocorrida no ISS, IP e de um maior esforço e controlo na devolução de excedentes de Tesouraria ao IGFSS, IP. Esta tarefa mantém-se como preocupação na área de actuação do Departamento de Gestão Financeira (DGF).

A divergência apresentada no relatório deve-se ao facto dos Centros Distritais não terem

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

apresentado as certidões bancárias em tempo, apesar das insistências realizadas pelo DGF.

Pelo ofício que o ISS, IP vos dirigiu, ofício nº 52147/2009, de 17/08/2009, foram apresentados os documentos e justificações em falta (certidões bancárias, justificação de cancelamento de contas bancárias e Mapas justificativos de reconciliação de contas bancárias).

No que diz respeito aos movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, esta é uma realidade que desde sempre preocupou o ISS, IP. Sendo certo que este número de situações diminuiu em 2009, esta é uma tarefa que irá acompanhar o DGF no decorrer do ano de 2010 a fim de as eliminar definitivamente. Serão reforçadas recomendações/orientações quanto aos cheques em trânsito.

Quanto aos ficheiros de retorno da banca foi efectuada uma análise conjunta entre o ISS, IP e o II, IP em Março de 2009, com o objectivo de se detectarem os ficheiros de retorno em falta e consequentemente não carregados em SICC. Deste trabalho resultou que foram solicitados aos Bancos e CTT a recuperação destes ficheiros e regularizadas as contas correntes em SICC e a respectiva contabilização e reconciliação bancária.

Há que referir também que, desde Setembro de 2009, foram implementados novos procedimentos sobre esta matéria. A existência de um projecto de centralização do circuito dos ficheiros de pagamento/retorno das Prestações Sociais, para a modalidade de transferência bancária, transferiu a competência do tratamento dos ficheiros das Equipas Distritais para o II, IP. Com este procedimento o II, IP recebe da Banca os diversos ficheiros de retorno e procede à sua integração em SICC. Por sua vez, através da Interface SICC-SIF, o DGF procede à contabilização dos valores devolvidos. Este procedimento permitiu a eliminação de um intermediário (Equipas Distritais – Informática) e um maior rigor e controlo na recepção dos ficheiros de retorno.

Está prevista, para o início do ano de 2010, a entrada em produção destes procedimentos para a prestação social de RSI cujo meio de pagamento é o vale de correio dos CTT.

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

B) Observações

B.2) Correcção dos valores apresentados na CSS

B.2.1) Processo de consolidação

- **Novo balanço do ISS, IP**

As Contas de Gerência de 2008 do ISS, IP, foram enviadas ao:

- IGFSS, IP pelo nosso Ofício n.º 14526 de 02/03/2009 e;
- Tribunal de Contas pelo nosso Ofício n.º 15159 de 04/03/2009.

Da documentação enviada, o Balanço remetido às duas entidades é rigorosamente igual, totalizando o valor Euro 865.953.800,34.

Na sequência de um pedido de esclarecimentos pelo IGFSS, IP, no sentido de distribuição das dívidas de terceiros, entre médio e longo prazo e curto prazo do Activo do Balanço enviado na prestação de Contas do ISS, IP, foi enviado por e-mail para o IGFSS em 21.04.2009, um Balanço com esta desagregação. De realçar que o Balanço que se extrai da aplicação SIF-SAP não dá esta informação desagregada.

Considerando que o total do Balanço não foi alterado e dada a urgência com que foi pedida esta informação, não foi formalizada a aprovação pelo CD.

Dada a relevância que V.Exas consideraram no relatório de consolidação, foi submetida esta aprovação, com a devida justificação, através da informação Nº 817 de 30.11.2009, que obteve aprovação do Conselho Directivo em 02.12.2009, encontrando-se deste modo o acto ratificado.

- **Dívidas de cobrança duvidosa/Provisões de cobrança duvidosa**

Resultante da necessidade de proceder à distribuição das dívidas de terceiros, entre médio e longo prazo e curto prazo do Activo do Balanço e uma vez que o Balanço que se extrai da aplicação SIF-SAP não fornece esta informação discriminada, a desagregação efectuada resulta de um trabalho manual de análise da antiguidade das dívidas. Tal situação gerou, em 2008, a ocorrência de algumas incoerências na utilização das respectivas subcontas de

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

provisões, sendo que o montante global das provisões se encontrava correcto.

De referir ainda, que no apuramento dos valores a provisionar foram considerados os montantes constantes de duas subcontas (26291 - Remunerações a repor e 2659 - Prestações não identificadas) relativamente às quais não existe uma equivalência directa nas contas de cobrança duvidosa e de provisões.

Estão a ser tomadas medidas no sentido de evitar a ocorrência desta situação nas Contas de Gerência do exercício de 2009.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

José Silva e Sá

Vogal

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 10 / 12 / 09

Exma. Senhora
Dra. Helena Fernandes
Auditora-Coordenadora
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050 - 189 LISBOA

Com conhecimento ao
Presidente do CD IGFSS, IP

CD 002668 04.12.2009

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2008

Cara Dra Helena Fernandes,

Exma. Senhora,

Em resposta ao ofício 17926, de 24.11.2009, estamos a remeter a seguinte informação:

Páginas 112, 113 e 156 – Devedores e Credores pela Execução do Orçamento

A criação da conta '259 – Conta controlo' e das subcontas 'Devedores pela execução do orçamento' e 'Credores pela execução do Orçamento' seguiu a orientação constante do livro 'Temas de Contabilidade Pública' de João Batista Costa Carvalho, Vicente Pina Martinez e Lourdes Torres Prada (pag. 245).

Estas contas funcionam como contas de passagem entre a fase do processamento e a fase da liquidação e são tratadas como contas de terceiros (como se pode verificar no anexo às demonstrações financeiras nos quadros 8.2.39.4 e 8.2.39.7). Ficam por saldar apenas nas operações em que a data do processamento e a data da liquidação não são coincidentes.

- O saldo da conta de controlo '25912 – Devedores pela execução do orçamento' a 31/12/2008 reflecte o juro corrido dos D/O vencido a 31/12/2008 e cuja liquidação ocorreu em 01/01/2009.
- O saldo da conta de controlo '25922 – Credores pela execução do orçamento' a 31/12/2008 corresponde ao juro corrido suportado na compra de títulos em que a data da operação ocorreu em 30/12/2008 e foi saldada em 05/01/2009 na data da liquidação destas operações e à comissão de liquidação dessas operações.

Não obstante o exposto está em curso a reparametrização do nosso sistema de contabilidade de forma a dar cumprimento integral ao POCISSSS e à norma interpretativa nº 2/2001 da CNC conforme recomendado.

Página 178 – Custos de Gestão do FCR

É referido que o IGFCSS não cobrou qualquer montante ao FCR pelos serviços prestados e que os custos de funcionamento do Instituto terão sido suportados na sua totalidade pelo FEFSS, o que não corresponde à realidade.

DGTC 10 12'09 21252

Com efeito, o IGFCSS imputa anualmente custos ao FCR, facto mencionado no anexo às demonstrações financeiras do FCR (pag. 23, alínea b) do ponto 4 e ponto 7). A primeira transferência de verbas do FCR para o IGFCSS como contrapartida dos custos suportados ocorreu em 03.04.2009, sendo que o valor mencionado no anexo às contas correspondia ao valor em dívida a 31.12.2008.

Página 180 – Resultados Financeiros

É referido que o procedimento seguido pelo IGFCSS não respeita o normativo de valorimetria e coloca em causa a correcção das demonstrações financeiras, afirmação da qual discordamos.

Com efeito, é efectuada a nível contabilístico uma distinção entre as valias potenciais e as valias realizadas. No momento da alienação é anulada a valia cambial acumulada e reconhecida a totalidade da valia como realizada. Trata-se, no entanto, de um procedimento que, mormente o empolamento das contas que provoca, não apresenta qualquer impacto nos resultados.

Não obstante, esta é uma questão já anteriormente levantada pelos auditores externos do Instituto, pelo que o impacto da alteração na parametrização do software de gestão de activos, no sentido da alteração do actual procedimento, está em análise.

Página 180 – Forwards

É referido que a informação publicada no anexo às demonstrações financeiras do FEFSS não se encontra completa por lhe faltar o valor relevado em ganhos e perdas em operações *forward* sobre moeda estrangeira, o que não corresponde à verdade.

A informação relativa às responsabilidades inerentes a contratos de forward a 31.12.2008 figura, quer no anexo às demonstrações financeiras do FEFSS (pag. 36, ponto 8.2.39.2), quer no anexo às demonstrações financeiras do IGFCSS (pag. 79, ponto 8.2.39.2).

Página 194 – Execução Orçamental – Receita de Activos Financeiros

É referido que a receita de activos financeiros se encontra sobreavaliada, porquanto as menos valias realizadas figuram simultaneamente como receita e despesa.

O procedimento adoptado reflecte o entendimento de que as valias deveriam ser individualizadas pelo que, na ocorrência de menos valias, em vez de ser levado a activos financeiros o valor de aquisição deduzido da menos valia, é levado a activos financeiros o valor de aquisição e a valias o valor da menos valia. Esta prática sobreavalia, de facto, o valor dos activos financeiros (pelo montante das menos valias realizadas), pelo que vamos proceder à reparametrização do nosso sistema de contabilidade.

Página 194 – Execução Orçamental – Rendimento

É referido que a parcela de rendimento se encontra subavaliada, tendo em conta que a receita relativa ao imposto retido na receita proveniente de derivados financeiros é contabilizada pelo valor líquido, violando o princípio da não compensação (artigo 6º da LEO).

Desde logo pensamos que o Tribunal se refere a dividendos e não a derivados financeiros, porquanto nestes últimos não há lugar a retenção de imposto.

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

IPE AWARDS 2006

Com efeito, o valor dos dividendos é lançado pelo valor líquido de imposto, tendo em conta que, não sendo o valor do imposto pago directamente pelo FEFSS, não existe um fluxo monetário correspondente. A corrigir-se esta situação, o valor dos rendimentos apareceria sobreavaliado, caindo-se numa situação análoga à descrita no ponto anterior.

Página 241 – Fundos imobiliários sediados em off-shore

Na sequência de negociações com a Caixagest o IGFCSS, IP deliberou em 18.12.2008 subscrever unidades de participação do Fundo Especial de Investimento Imobiliário Caixagest Internacional, tendo realizado parte da subscrição em espécie, com os fundos Hendersen CLOF e Hendersen UK Shopping Center (33.8 milhões de euros), e parte em dinheiro, num total de 43.8 milhões de euros.

O Conselho Directivo não concorda com a afirmação no relatório de que não existe uma fundamentação técnica para este investimento.

A decisão de subscrição do FEI Caixagest Imobiliário Internacional foi precedida de uma avaliação da sua política de investimentos e objectivos de rentabilidade e risco. Considerando a avaliação técnica globalmente positiva da estratégia de investimento do Fundo e a elevada diversificação que ele oferece à componente imobiliário da carteira do FEFSS, foram encetadas negociações, que foram bem sucedidas, de adequação dos aspectos considerados negativos, em especial:

- Política de investimentos do Fundo mais exigente, orientada para a selecção de veículos de investimento que cumpram a condição de uma rentabilidade mínima de 7%;
- Alteração no prospecto do Fundo do benchmark de CPI+4% para CPI+5%, a partir do qual haverá lugar a *performance fee*, reflectindo as exigência de rentabilidade mínima dos investimentos imobiliários do FEFSS de 7%;
- Salvaguarda e mitigação dos conflitos de interesse inerentes à possibilidade de o Fundo investir em veículos de investimento emitidos por entidades do grupo Caixa Geral de Depósitos.

Queremos ainda enfatizar que, atendendo à predominante domiciliação dos veículos fechados de investimento imobiliário a nível internacional em territórios *off-shore*, os investimentos imobiliários do FEFSS foram particularmente condicionados e limitados.

Importa a este respeito referir que, atendendo ao regime fiscal a que o FEFSS se encontra sujeito, a utilização de domicílios *off-shore* na OCDE não lhe traz qualquer benefício patrimonial de origem fiscal.

Queremos concluir que a utilização daqueles domicílios resultou de uma selecção meramente técnica dos veículos de investimento imobiliário na União Europeia mais apropriados à estratégia de investimento do FEFSS, conforme resultou do estudo elaborado pela consultora DTZ Imobiliária em 2004.

Os nossos melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

Manuel Pedro Baganha

IGFSS / 07-12-2009 /S 19493

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

EFQM Recognised for excellence 5 star

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 10/12/09

SERVIÇO: DOC

Exm.º Senhor
Director do Tribunal de Contas

Av.ª Barbosa *du* Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		20190/2009	04/12/2009

Assunto: **CSS/2008. Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2008**

Em relação ao anteprojecto de "Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2008" cumpre-nos esclarecer V.ª Ex.ª , relativamente a cada um dos pontos a seguir indicados:

I. Execução orçamental

1. "(...) Salienta-se que os valores da receita e da despesa à semelhança dos anos anteriores se encontram sobreavaliados, por não ter sido anulada a receita obtida pelo IGFCSS (FEFSS), referente ao arrendamento do Edifício Ciência do Tagus Park, cujo arrendatário é o Instituto de Informática e a despesa suportada por esta última instituição.

   A referida sobreavaliação é justificada na nota 37 do Anexo às DF consolidadas que refere "(...) a execução orçamental, nesta matéria, respeita na íntegra a construção do OSS para o exercício de 2008 aprovado pela AR (...); Em exercícios futuros, a alteração deste procedimento terá que estar contemplada no OSS aprovado pela AR".
   De notar que estas observações não são válidas para as operações de consolidação dos Mapas X (...) e XII (...)" (pág. 19).

   Na realidade, a especificação e valorização dos mapas orçamentais de base e derivados (LEO) aprovada pela AR e Governo não sairia prejudicada por força da eliminação do rendimento do IGFCSS e da renda paga pelo II.IP, factos que não se verificavam, contudo, relativamente aos mapas do Sistema Previdencial – Repartição e Capitalização aprovados no âmbito da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social que terão que, consequentemente, evidenciar o fluxo financeiro de despesa e de receita relativo à concretizada transferência de fundos, a reclassificar no futuro em sede de consolidação em "Transferência do saldo do ano do Sistema Previdencial – Repartição", mantendo-se por isso válida a afirmação do IGFSS de que, apenas, em exercícios futuros (a 2008) a referida alteração de procedimento poderá ser levada a efeito.

2. "(...) Todavia, verifica-se que se continua a incluir na coluna do orçamento do Mapa XXII e, consequentemente, no seu total, o valor do saldo não integrado para aplicação em despesa. Situação idêntica ocorre com o Mapa 26-A. Se na coluna da execução o valor do saldo de anos anteriores deve estar reflectido, quer tenha sido integrado para aplicação em despesa, quer não tenha sido integrado, já no que respeita à coluna do orçamento a manter-se, deverá respeitar o valor do orçamento efectivamente aprovado (...) (pág. 27).

   Da análise, mais uma vez, à recomendação 58 – PCGE/2007, o IGFSS tem a firme convicção que deu cumprimento integral quer à recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, quer à orientação normativa da Direcção Geral do Orçamento sobre a "Contabilização orçamental do saldo da gerência anterior" , porquanto:

   - Nos Mapas X e XIII apenas passou a inscrever o saldo orçamental de gerências anteriores integrado no OSS e devidamente autorizado, apresentando-se, necessariamente, idêntico o valor registado quer nas colunas relativas ao "OSS Revisto 2008", quer à "CSS 2008" (conforme recomendação do Tribunal de Contas);

   - No Mapa de Fluxos de Caixa e no Mapa XXII consta o saldo orçamental de gerências anteriores (integrado e não integrado no orçamento) – dando cumprimento à referida recomendação do Tribunal de Contas e à orientação normativa da Direcção Geral do Orçamento.

   Recorde-se que a inclusão da totalidade do saldo quer na coluna relativa ao "OSS Revisto 2008", quer na coluna referente à "CSS 2008" vai ao encontro da norma definida pela Direcção Geral do Orçamento no ofício n.º 11 de 19 de Janeiro de que se junta, mais uma vez, fotocópia (vide anexo 1).

   - Quanto à inclusão no Mapa XXII da coluna relativa ao OSS corrigido, tal decorre, nomeadamente, do disposto nos números 2 e 7 do artigo 75.º da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto.

3. "(...) O saldo anual do Subsistema de Solidariedade apresentou-se negativo no montante de cerca de € 72,5 milhões, por força da transferência de cerca de € 256,9 milhões para a componente Repartição do Sistema Previdencial, relativa a receitas cessantes e de cerca de € 51,4 milhões para o Subsistema de

Protecção Familiar, para fazer face a dificuldades temporárias de tesouraria por este sentidas por delação de receitas do IVA (...)".

Tal como está expresso no relatório analítico da CSS/2008 (pág. 167 e seguintes), de facto o exercício de 2008 gerou, no que concerne ao Subsistema de Solidariedade, um "défice" de 21 083,1 mil € sem a consideração de:

- Transferência interna (Despesa) para o Subsistema de Protecção Familiar no montante de 51 392,3 mil €;

- Transferência obtida do OE/Receitas Cessantes no montante de 256 902,9 mil € (Receita) e da correspondente transferência interna (Despesa) para o Sistema Previdencial – Repartição no valor de 256 902,9 mil €;

Aquele défice de 21 083,1 mil €, decorrente do comportamento da despesa ao longo do ano com as prestações sociais, é acentuado " no montante correspondente à transferência para o Subsistema de Protecção Familiar no montante de 51 392,3 mil €, conduzindo a que o saldo gerado no exercício no Subsistema de Solidariedade acabe por situar-se em (-) 72 475,4 milhares de €", após as citadas transferências para o Subsistema de Protecção Familiar. Para uma melhor explicitação, veja-se anexo 2.

Assim e como V.ª Ex.ª pode constatar, a parcela relativa às "Receitas cessantes" – Transferência obtida do OE e Transferência interna para o Sistema Previdencial – Repartição é, naturalmente, neutra no que concerne ao apuramento do montante de 72 475,4 mil € como saldo orçamental gerado no exercício após a consideração das transferências internas relativas ao próprio exercício.

Mais, a também referida transferência interna de 51,4 milhões de € para o Subsistema de Protecção Familiar visou a cobertura do "Saldo orçamental gerado neste Subsistema sem transferências de/para outros Subsistemas" – (vide pág. 183 e seguintes do relatório analítico da CSS/2008), sendo que também o défice daquele foi condicionado pelo comportamento das prestações sociais.

Finalmente, refira-se que os constrangimentos sentidos no Subsistema de Protecção Familiar ao longo do ano de 2008 por força da dilação de dois meses no recebimento dos duodécimos do IVA – Lei n.º 39-A/2005 de 29 de Julho, em Dezembro de 2008 estavam superados porquanto a execução orçamental anual relativa àquela receita foi de 100%.

4. "(...) cerca de € 1,1 milhão relativos à alienação de imóveis de exercícios anteriores, valor que deveria ter sido transferido nos anos respectivos, conforme recomendação já anteriormente efectuada quer em sede de Parecer, quer em sede de relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental (...)" . (pág. 50)

   De facto, o IGFSS transferiu em 2008 1,1 milhões de € para reforço da Capitalização Pública de Estabilização, sendo que aquele valor se refere ao produto da alienação de imóveis registado no IGFSS entre os dias 21 e 31 de Dezembro de 2007.

   Refira-se ainda que a última transferência de fundos para o IGFCSS, relativa ao produto da alienação de imóveis, concretizada em 2007, no montante de 1,9 milhões de €, ocorreu em Dezembro de 2007 e reportou-se ao apuramento da correspondente receita até dia 20 de Dezembro do mesmo ano.

   No contexto referido, o IGFSS entende que deu cabal cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas no que concerne à necessidade de proceder de forma célere à transferência para reforço da Capitalização Pública de Estabilização, do produto da alienação dos imóveis, facto reconhecido pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no "Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (Janeiro a Dezembro de 2008), de que se reproduz o seguinte excerto:

   "(...) Refira-se que esta componente (Repartição) transferiu no decurso deste período, para a componente Capitalização (...) cerca de € 12,6 milhões do produto de alienação de imóveis [66] do ano corrente e os remanescentes € 1,1 milhões ao saldo da alienação de imóveis de anos anteriores (...)"

   "[66] Como já referido nos Relatórios n.º 3/2008, de 29 de Outubro e n.º 1/2009 de 12 de Fevereiro, é de destacar a melhoria verificada na calendarização das transferências para capitalização daquelas receitas, situação que vai ao encontro da posição tomada pelo Tribunal de Contas quer em sede de RAEOSS quer de Parecer sobre CGE".

5. "(...) Nos termos do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, as receitas do IVA resultantes da aplicação da Lei n.º 39-B/94 de 27 de Dezembro e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Julho, são consignadas à realização das despesas com prestações sociais no âmbito dos Subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar (...). Esta disposição legal não estabelece, contudo, a forma de afectação a cada subsistema das referidas receitas. De acordo com os mapas legais do ano de 2008, toda a receita com origem no IVA, foi afecta ao Subsistema de Protecção Familiar, **não se verificando, assim o total cumprimento do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007**, dado que aquela disposição legal atribui aquela receita ao Subsistema de Solidariedade e ao Subsistema de Protecção Familiar." (pág. 55)

5.1. Importa, para análise da presente questão considerar, como elemento essencial, o financiamento do Sistema de Protecção Social de Cidadania, conforme se encontra definido no disposto no art. 90.º da Lei de Bases da Segurança Social, e regulamentado pelo art. 8.º Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro;

5.2. O Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, veio clarificar as regras de afectação de recursos às modalidades de protecção social, no estrito respeito do princípio da adequação selectiva.

5.3. Assim sendo, foram estabelecidas duas formas de financiamento: uma primeira do sistema de protecção social de cidadania, através de transferências do Orçamento do Estado e da consignação de receitas fiscais; e, uma outra, do sistema previdencial, através de quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras.

5.4. Este dualismo vem concretizar o princípio da adequação selectiva que consiste precisamente na determinação das fontes de financiamento e na afectação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social e com as situações e medidas especiais, designadamente as relacionadas com políticas activas de emprego e formação profissional (cfr. art. 2.º, n.º 2 do decreto-lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro).

5.5. O objectivo último subjacente a esta medida prendeu-se com a necessidade de se estabelecer que as despesas com prestações que tenham uma especial vocação redistributiva – o caso das prestações familiares –, pela sua integração no sistema de protecção social de cidadania, fossem financiadas, em exclusivo, por transferências do Orçamento do Estado e deixassem de ser, como sucedia, financiadas também por contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras.

5.6. Ora, este é um dos princípios enformadores da elaboração e gestão do Orçamento da Segurança Social.

5.7. Assim sendo, ao analisarmos o art. 8.º do citado Decreto-Lei n.º 367/2007, constatamos que não existe uma regra definida de consignação da despesa realizada, aos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, cabendo apenas ao interprete, com recurso ao princípio referido, definir aquela que lhe parece ser a melhor actuação nas matérias.

5.8. Em nenhum momento é dito na lei em vigor, que a distribuição das receitas do IVA deverá ser imputada a cada subsistema em função do valor das prestações sociais ou da totalidade dos encargos suportados por cada subsistema, e entender-se nesse sentido será ir para além do que

pretendeu o legislador que apenas quis assegurar a concretização do princípio da adequação selectiva.

5.9. A actuação na Segurança Social, tem vindo a pautar-se pelo estrito cumprimento desse princípio, na medida em que aquelas receitas são sempre atribuídas aos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar ainda que, *ab initio*, se encontrem inscritas num dos subsistemas dos mapas orçamentais aprovados na Assembleia da República;

5.10. Porém, nada obsta a que no âmbito da execução do Orçamento da Segurança Social se proponham alterações aos mapas derivados (mapas que apresentam todas ou parte das receitas e das despesas inscritas nos mapas de base de acordo com outras especificações ou formas complementares de classificação) que, não sendo vinculativos para o Governo, podem ser alterados – como tem vindo a verificar-se;

5.11. Assim, as receitas do IVA são afectadas a um dos subsistemas fazendo as transferências para o outro, quando se venha a revelar necessário, desde que sejam utilizadas estritamente nos referidos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, seguindo o entendimento de que em momento algum o legislador pretendeu impor uma determinada solução.

5.12. Desta feita, nenhum reparo merece a actuação no sentido de afectar toda a receita do IVA ao subsistema da protecção familiar e, muito menos, haver-se por incumprido o citado art. 8.º do diploma regulamentador da Lei de Bases, por na sua previsão legal não se encontrarem vertidos quaisquer critérios de afectação obrigatória a um, ou a outro, dos dois subsistemas nele previstos.

6. (...) o complemento por dependência, que até 2007 integrava o subsistema de solidariedade, passou, em 2008, a fazer parte do subsistema de protecção familiar (...) (pág. 198).

Efectivamente, até 2007, o Complemento por Dependência integrava o Subsistema de Solidariedade mas, apenas, relativamente aos Regimes não Contributivo, Transitório dos Rurais e Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (vidé CSS/2007).

No que concerne ao Regime Contributivo, até 2007, as prestações no domínio de "Dependência" já estavam enquadradas no Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (vidé CSS/2007).

II. Balanço

1. Relativamente à nota 28 do Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais (página 115 e seguintes do Anteprojecto de Parecer sobre a CSS/2008) de referir o seguinte:

1.1. A referida nota passará a partir de 2009 a divulgar as dívidas de terceiros consideradas de conta corrente e as de cobrança duvidosa, a associação destas últimas às respectivas provisões acumuladas, sendo esta informação proporcionada de modo a reflectir as dívidas inseridas no médio longo prazo e no curto prazo;

1.2. O quadro XII.58 – SS – "Provisões de Prestações sociais a repor" por natureza, em 31/12/2008 inserido na página 116, julgamos que necessita de ser rectificado porquanto:

a) Na coluna das "Provisões" na linha "Acção social" onde se lê 0,00 euros deverá ler-se o valor de 582.051,29 euros registado na conta 2914112 – "Subsídios de Acção Social", provisão essa associada à conta 2652112 – Acção Social, registada no ISS, com a consequente correcção das colunas à direita do mapa;

b) Na coluna das "Provisões" na linha "outros" onde se lê 2.114.961,88 euros deverá ler-se 1.532.910,59 euros. A referida correcção terá impacto nos totalizadores do quadro;

c) Na coluna "Prestações sociais a repor em cobrança duvidosa" na linha "movimento de consolidação na RAA" onde se lê 1.830.334,54 euros deverá ler-se 1.160.280,24 euros valor esse referente ao verbete n.º 28 (conta 2652x: movimentos a débito 1.495.307,39 euros, movimentos a crédito 335.027,15 euros, saldo dos referidos movimentos 1.160.280,24 euros).

d) Na coluna "Prestações sociais a repor em cobrança duvidosa" na linha "Total consolidado" onde se lê 432.618.559,62 euros deverá ler-se 431.948.505,32 euros, conforme indicado no quadro da nota 28 – "Dívidas de cobrança duvidosa" do Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais.

Decorrente destes esclarecimentos, somos de opinião que deverão ser suprimidas do texto as "desconformidades" assinaladas na página 117

- "O montante registado no SIF (..) existindo uma diferença de € 670.054,30"
- "Para a Acção social não foram constituídas provisões (…)"

Somos ainda de opinião que as conclusões vertidas em diversas páginas deste do parecer do Tribunal de Contas deverão ser revistas, em função dos esclarecimentos prestados.

1.3. Reconhece-se que por lapso, no quadro da nota 28 – "Dívidas de cobrança duvidosa" do Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais, não foi incluída a rubrica "Valores a repor por segurados estrangeiros" no montante de 1.411,81 euros, registado na Conta da RAM, embora este último montante tenha concorrido para o total (que se encontra efectivamente correcto) das dívidas de cobrança duvidosa.

2. Quanto à dívida do Fundo dos Antigos Combatentes, página 122 do Anteprojecto de Parecer sobre a CSS/2008, que se transcreve:

"No entanto, tendo em conta o valor relevado como dívida m 31/12/2008 de € 29.082.785,94, constata-se que este valor estará subavaliado, dado que os encargos suportados pela Segurança Social desde 2004 a 2008 ascenderam a € 86.041 milhares, de acordo com o quadro infra, e os montantes recebidos do Ministério da Defesa entre 2006 e 2008 totalizaram apenas 7.872.019,93."

De referir que o valor relevado em dívida a 31/12/2008, diz respeito à despesa com complementos paga no período de 2004 a 2006, deduzido do valor já recebido em 2008.

Com efeito, a partir do ano de 2007, a orientação recebida e vertida no OSS foi no sentido do OE financiar as despesas com complementos com os antigos combatentes, pelo que a despesa com os referidos complementos foi considerada no cômputo da transferência do Orçamento de Estado nos exercícios de 2007 e 2008.

Pelo exposto, somos de opinião que o valor relevado no Balanço Consolidado de 2008, como dívida do FAC à Segurança Social se encontra correcto.

3. Certidões bancárias

Na página 136, o ponto "*Não foi apresentada certidão bancária relativa à conta do razão n.º 1211360002 da Caixa Económica Montepio Geral(…)*"

Informa-se que se efectuou nova insistência por telefone e e-mail dia 27/11/2009 (anexo n.º 3).

Note-se, no entanto, que os extractos em anexo comprovam de forma inequívoca o valor de 5.902.815,36 euros, que se encontrava imobilizado à data de 2008.12.31 (anexo 4), cujo vencimento ocorreu em 2009.01.18 (anexo 5).

3.2. Nas páginas 136 e 137, o ponto " *Encontram-se por reconciliar vários movimentos com antiguidade superior a dois anos. Destes os mais significativos respeitam um movimento em duplicado, outro relacionado com os CTT, e, ainda, outros relativos a movimentos resultados da integração das ex-delegações.*":

O valor de 43.283,61 diz respeito a uma duplicação que aguarda estorno por parte do II. Este valor está associado ao protocolo dos CTT para o pagamento de contribuições dos Trabalhadores Independentes, Domésticas e Seguro Social Voluntário. Anexamos nova insistência junto do II (anexo n.º 6).

O valor de 49.059,79€ está associado a uma nota de crédito no valor de 165,85€, que aguardamos o envio por parte dos CTT. Este valor está associado ao protocolo dos CTT para o pagamento de contribuições dos Trabalhadores Independentes, Domésticas e Seguro Social Voluntário. Anexamos nova insistência junto dos CTT (anexo n.º7).

3.3. Por fim, de referir ainda, que são efectuadas de forma regular as reconciliações bancárias das contas de que o IGFSS é titular. No ano de 2009, em relação ao movimento de 2008, passaram a ser pedidas também certidões relativas aos valores imobilizados, tendo os bancos respondido com alguma dificuldade uma vez que não era prática habitual.
Note-se no entanto que, no que diz respeito ao IGFSS, não há qualquer dúvida quanto à titularidade dos valores detidos nas respectivas instituições bancárias.

Finalmente, em relação às certidões de saldos que se encontravam em falta à data de entrega da Conta de Gerência, quanto às 17 contas das ex-Delegações do IGFSS encerradas, encontra-se em análise no sentido de se proceder à regularização contabilística. Acresce referir que se aguarda a recepção de duas certidões de saldos de imobilizações financeiras à taxa zero, uma do Montepio e outra do Barclays, bem como duas certidões relativas a saldos de depósitos a prazo, uma do BES e outra do Finibanco, cujo envio se espera efectuar durante o corrente mês. Foi entretanto remetido um conjunto de certidões, através dos nossos ofícios n.º S18173 e S 18928 de respectivamente, 10/11/2009 e 18/11/2009.

4. Sobre as prestações sociais em prescrição, página 161 do Anteprojecto de Parecer sobre a CSS/2008, veja-se o nosso ofício n.º 8473, de 22/05/2009, enviado a esse Tribunal referente à "Relevação contabilística das prestações sociais em prescrição", que se passa a reproduzir:

Relativamente ao assunto em epígrafe e na sequência de recomendação do Tribunal de Contas, constante dos "Relatórios n.º 3/2008 – AE OSS" e do "Relato" sobre "Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial", que a seguir se transcreve:

> "(...) No que respeita ao direito às prestações pecuniárias vencidas (que só prescrevem a favor das Instituições devedoras no final de cinco anos), a manutenção dos créditos não reclamados por vários anos leva a que a contabilidade releve uma despesa paga quando de facto tal não ocorreu.
> Assim, no futuro, deve proceder-se à anulação dos pagamentos das despesas quando estas não se tornem efectivas e, no(s) ano(s) seguinte(s), o correspondente encargo, deve ser reorçamentado e registado novo cabimento e compromisso, enquanto se mantiver o direito do beneficiário às prestações (...)"

o IGFSS, em sede de contraditório relativamente a cada um dos "Relatórios", explicitou em síntese, não só as razões subjacentes ao procedimento contabilístico adoptado em 2002, como também a sua disponibilidade para mais uma vez analisar a matéria em causa – este assunto havia sido objecto de cuidada avaliação aquando da elaboração do POCISSSS e do POCISSSS Explicado (2000 e 2001) por parte do Grupo de Trabalho nomeado para o efeito e que contava com representantes das ISS´s e do IGFSS.
Assim, em reunião havida no IGFSS em 2009.04.14, em que estiveram presentes representantes do ISS.IP e do IGFSS.IP, a contabilização das prestações em prescrição foi objecto de reanálise cuidada, tendo-se entendido voltar a estudar a referida matéria no contexto não só da legislação aplicável, mas também das soluções informáticas já implementadas e/ou em curso, sendo que as conclusões a que se chegou são as seguintes:

a) – Legislação específica da Segurança Social, nomeadamente, Lei n.º 4/2007 de 16 de Janeiro, que determina no artigo 69.º - "Prescrição do direito às prestações" o seguinte:

> "O direito às prestações pecuniárias vencidas prescreve a favor das instituições devedoras no prazo de cinco anos, contado a partir da data em que as mesmas são postas a pagamento com conhecimento do credor"

Reunidas as condições, nomeadamente, de natureza legal, administrativa e processual, as ISS´s ficam vinculadas ao reconhecimento da obrigação de pagar as prestações sociais deferidas, o que mais não é que a assumpção do respectivo custo e da correspondente obrigação de pagar.

Neste âmbito não restam quaisquer dúvidas que, enquanto decorrer a contagem do período de prescrição de uma prestação social, a mesma é devida ao respectivo beneficiário e os fundos que lhe correspondem são alheios à Instituição de Segurança Social gestora, pelo que as Demonstrações Financeiras e Orçamentais anuais deverão de uma forma fiável e verdadeira evidenciar tal facto, o que, como é sabido, já assim acontece nas Instituições de Segurança Social.

b) – Normas de contabilidade em vigor, nomeadamente, os Decretos-Lei n.º 232/97 de 3 de Setembro e 12/2002 de 25 de Janeiro que aprovaram respectivamente o POCP e o POCISSSS.

No âmbito dos princípios contabilísticos e orçamentais e das regras de movimentação das contas aprovadas, as operações relativas a:

- Impostos e contribuições incidindo sobre o vencimento ilíquido dos trabalhadores e constituindo encargo destes, mas cuja entrega ao Estado e à Segurança Social está cometida à entidade empregadora;

- Retenções definidas pelos Tribunais e a incidir sobre o valor das prestações sociais, mas cuja entrega ao destinatário tem, nos termos da decisão judicial, que ser assegurada pelas ISS´s;

- Cauções sobre empreitadas a prestar pelos adjudicatários, substituídas por retenção por parte do dono da obra (neste caso uma ISS) de montante até 10% dos pagamentos.

São contabilizadas de forma idêntica à que está a ser seguida para as prestações sociais em prescrição, isto é:

→ A despesa integral assumida pela ISS é uma operação orçamental e como tal objecto de liquidação e pagamento pelo seu valor total, sendo que o pagamento "virtual" (operação orçamental – c/ 25212) do valor correspondente à retenção na fonte é regularizado por contrapartida de uma OT;
→ O valor a entregar ao Estado ou à Segurança Social ou ao Tribunal ou o valor correspondente a caução sobre empreitada, mas da responsabilidade do trabalhador, do

beneficiário ou do empreiteiro são registados como operações de tesouraria (OT – c/ 25119 e c/ 25219).

Na realidade, o procedimento em vigor permite identificar a parcela das disponibilidades na posse da Segurança Social mas que constituem fundos alheios e que, como tal, não podem influenciar o montante do saldo orçamental apurado em cada ano, à semelhança, aliás, do que ocorre com o registo contabilístico das prestações em prescrição.

Neste contexto, tendo ainda presente o princípio de consistência, não se nos afigura curial adoptar procedimentos contabilísticos diferentes para operações semelhantes.

c) Implementação da Tesouraria Única (TU) na Segurança Social – processo que tem envolvido a definição de procedimentos financeiros, contabilísticos e informáticos.

Assim, no âmbito dos procedimentos já definidos para a implementação da TU, a contabilização, como operação orçamental, da devolução a uma ISS de uma prestação social levaria a que deixasse de ficar assegurado nas ISS´s o princípio do balanceamento entre custos e proveitos, porquanto ao anular a despesa no IGFSS (registada como transferência para uma ISS) ter-se-ia, necessariamente que anular, na ISS, a correspondente receita (registada como transferência obtida do IGFSS), restando nesta o registo do custo sem o correspondente reconhecimento do direito a ser financiado pelo IGFSS para lhe fazer face.

d) Controlo no SIF/SAP das contas correntes relativas a prestações sociais em prescrição, processo já hoje complexo pela ocorrência frequente dos chamados "comboios partidos" mas cuja dificuldade seria seriamente acrescida se parte daquelas transacções estivesse registada como operações de tesouraria – realidade desde 2002 até à actualidade – e a partir do próximo ano aquelas operações passassem a ser registadas como operações orçamentais, obrigando a que, sempre que cada uma daquelas prestações sociais em prescrição fosse regularizada mediante o seu efectivo pagamento ao beneficiário ou reversão a favor da ISS, tivesse que ser identificada a natureza do registo inicial da devolução à ISS – Operação de tesouraria ou Operação orçamental – por forma a determinar o lançamento final da regularização da mesma.

Esta mudança de critério obrigaria a novos desenvolvimentos nos interface: SICC/SIF, GT e programa de regularização de OT´s, com as consequências previsíveis em termos de morosidade no seu desenvolvimento, alocação de recursos humanos e efectivo controlo dos resultados.

Concluindo, considerando que o procedimento contabilístico em vigor no que se refere a prestações sociais em prescrição se enquadra nos princípios e normas contabilísticas e orçamentais em vigor garantindo simultaneamente a disponibilização de informação financeira e orçamental adequada e considerando, ainda, que a alteração daquele implicaria desenvolvimentos significativos e onerosos, quer neste processo, quer noutros processos importantes e críticos, tal aconselha a que o mesmo se mantenha nos moldes actuais, a não ser que os benefícios esperados em termos de rigor contabilístico, financeiro e orçamental fossem materialmente relevantes, o que efectivamente se nos não afigura ser o caso, pelo que solicitamos a V.ª Ex.ª a reponderação da recomendação em tempo formulada sobre a matéria.

5. Quanto ao saldo "exibido nas contas Saldos de programas – FSE e PIDDAC – OE corresponde à especialização dos financiamentos face ao grau de realização dos projectos/programas. Já no que respeita ao saldo do FEDER o mesmo corresponde a uma importância que sobrou do QCA II (€ 56.194,23) e que se destina a ser devolvido ao gestor do programa. Assim, não tendo esta importância como destino futuras aplicações mas sim a sua devolução deve o seu registo contabilístico ser reponderado, uma vez que estamos perante uma dívida e não um proveito diferido" (página 166 do Anteprojecto de Parecer sobre a CSS/2008), dado que o Gestor do Programa ainda não solicitou a devolução do saldo, entende-se que o mesmo deverá estar relevado numa conta de proveitos diferidos. Acresce ainda referir que o IGFSS desconhece se existem projectos no âmbito do QCA II por encerrar.

6. Quanto às "Principais reservas às Demonstrações Financeiras Consolidadas", no que se refere ao "Sistema de Informação", o II,IP comunicou ao IGFSS que a contabilização automática SEF-SIF irá constar como prioridade em 2010. Referiu ainda este Instituto, que até final de 2009, irão ser concluídas um conjunto de rotinas que permitirão a clarificação "das contribuições por clarificar" na Conta da Segurança Social.

7. No que concerne ao ponto da página 194:

" O Mapa de Fluxos de Caixa apresenta um saldo de operações de tesouraria negativo (...).", a resposta a esta questão foi comunicada ao Tribunal de Contas pelo n/ oficio DOC/19639/2009 de 26 de Novembro, o qual se transcreve:

O saldo de operações de tesouraria do exercício de 2008 foi significativamente afectado pelos adiantamentos efectuados por conta de transferências comunitárias da União Europeia, conforme evidenciado no quadro seguinte:

OPERAÇÕES DE TESOURARIA

Adiantamentos por conta de transferências comunitárias da U. E.

Exercício de 2008

em euros

Rubricas	Recebimentos - Pagamentos
QCAIII	**-51.883.369,23**
P. O. AGRO	0,00
P. O. ALGARVE/PROA	0,00
P. O. A. T./Assistência Técnica	-1.526.219,26
P.O. Ciência e Inovação 2010/POCI	-1.000.000,00
P.O. Incentivos à Economia/PRIME	0,00
PRODEP III	-10.956.318,82
IC EQUAL	-2.401.315,17
P.O. Sociedade do Conhecimento/POSC	-1.008.918,45
P.O. LVTEJO	-17.392.252,64
P.O. NORTE (ON - Operação Norte)	-15.098.344,89
P.O.MADEIRA (PROPRAMM III)	-2.500.000,00
QREN	**-60.775.371,02**
POAT	-4.168.355,43
POPH	-56.607.015,59
TOTAL	**-112.658.740,25**

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

José Augusto Antunes Gaspar

DGTC 10 12-09 21248

Anexo 1

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

A D. Isabel Duarte
26/1/06
José Augusto Antunes
Presidente

Ex.mo Senhor
Dr. José Antunes Gaspar
Presidente do Conselho Directivo do
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Av. Manuel da Maia, n.º 58
1049-002 LISBOA

Fax: 21 843 37 17

Vossa referência:	Vossa comunicação de:	Nossa referência:	Data:
Ofício n.º 32.225	**13 Dezembro 2005**		**19 Janeiro 2006**

ASSUNTO: **Contabilização orçamental do saldo da gerência anterior**

Em resposta ao ofício referenciado em epígrafe, relativo à contabilização do saldo da gerência anterior, em resultado do apuramento, em sede de encerramento da conta, de um valor diferente daquele que foi submetido à aprovação, pelos Ministros da Tutela e das Finanças, para integração e aplicação em despesa, há a referir o seguinte:

1. – Nos termos da lei de enquadramento orçamental [1] e do decreto de execução orçamental para 2005 [2], apenas deve ser objecto de alteração orçamental a aprovar pelo Governo o aumento da despesa do orçamento da Segurança Social com contrapartida em saldos de gerência anterior. Sendo a legislação omissa relativamente à integração de saldos sem aplicação em despesa, esta Direcção-Geral é do entendimento de que a receita deverá, em qualquer caso, ser objecto do adequado registo contabilístico.

2. – Assim, no que se relaciona com a **receita**, o valor de orçamento corrigido deve evidenciar sempre o acréscimo por via de integração do saldo de gerência, independentemente do valor que foi submetido a aprovação do Governo para integração e aplicação em despesa.

[1] N.º 3 alínea b) do artigo 57.º da lei de enquadramento orçamental, na versão republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.
[2] Nos termos do e do n.º 2 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149-004 Lisboa (Portugal)
Fax: 21 884 65 02
21 882 49 62
Internet http \\www dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

2.1. - No caso de, no momento do encerramento da conta, se apurar um diferencial de saldo e se pretenda a respectiva aplicação em despesa, deverá proceder-se a um novo processo de alteração orçamental a ser submetido a aprovação do Governo.
2.2. - Em termos de execução orçamental de receita, deverá reflectir-se o valor efectivamente apurado de saldo da gerência anterior, podendo ser inferior ao valor de orçamento corrigido, no caso de ter havido uma sobrestimação do saldo proposto a aprovação pelo Governo.

3. – Relativamente à **despesa**, deve distinguir-se a dotação corrigida da execução:
3.1. – Em termos do orçamento corrigido, deverá reflectir-se a parte do saldo de gerência anterior que, por aprovação do Governo, pode ser integrada e aplicada em despesa.
3.2. - O mesmo é aplicável à execução orçamental, excepto se o saldo apurado em encerramento da conta for inferior, caso em que a execução de despesa não pode, naturalmente, exceder este último.

Direcção-Geral do Orçamento, em 19 de Janeiro de 2006.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral

(Luís Morais Sarmento)

Rua da Alfândega, 5 - 2° 1194 Lisboa Codex (Portugal) (21 884 65 02 Fax. 21 882 49 62

Caixa 3

Dívida Não Financeira

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

02.DEZ09 02667

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação	Nossa referência
Of. 17810	20-11-2009	Ent. 9133/09 Proc. 10.03.01

Assunto: Dívida não Financeira do Estado

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de destacar a evolução de redução da dívida não financeira das entidades e organismos cuja evolução em 2008 foi analisada pelo Tribunal de Contas, para a qual contribuiu o Programa Pagar a Tempo e Horas, e o Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas do Estado.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SETF

DGTC 02 12°09 20694

/AP

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

Cx3.3

Data: 30-

0213305175

MINISTÉRIO DA SAÚDE

GABINETE DA MINISTRA DA SAÚDE

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		Entrada – 12923/2009

ASSUNTO: **Dívida não Financeira ao Estado**

Tendo por referência a v/comunicação refª. 17809, de 20 de Novembro, relativa ao assunto referenciado em epígrafe, tenho a honra de informar V. Exa. que o Parecer da Conta Geral do Estado (Dívida não financeira), no que ao Ministério da Saúde diz respeito, não oferece qualquer comentário, para além do registo de diminuição da dívida deste Ministério.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(António Mendes)

DGTC 02 12°09 20636

Cx3.4

ÍNDICE

ÍNDICE

I – Processo Orçamental I.1
- Ministro de Estado e das Finanças I.3
- Direcção-Geral do Orçamento I.4

II – Execução do Orçamento da Receita II.1
- Ministro de Estado e das Finanças II.3
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público II.4
- Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros II.5
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo II.12
- Direcção-Geral dos Impostos II.14
- Direcção-Geral do Orçamento II.32

III –Execução do Orçamento da Despesa III.1
- Assembleia da República (ponto 3.1). III.3
- Ministro de Estado e das Finanças III.9
- Direcção-Geral do Orçamento III.10
- Turismo de Portugal (ponto 3.3). III.13

IV –Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central IV.1
- Ministro de Estado e das Finanças IV.3
- Direcção-Geral do Orçamento IV.4

V – Subsídios, Créditos e Outras Formas de Apoio V.1
- Ministro de Estado e das Finanças (ponto 5.1) V.3
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 5.1) V.4
- Ministro de Estado e das Finanças (ponto 5.2) V.5
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ponto 5.2) V.6
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 5.2) V.8
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 5.2) V.25

VI – Dívida Pública VI.1
- Ministro de Estado e das Finanças (pontos 6.1 a 6.6) VI.3
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (pontos 6.1 a 6.4 e 6.6) VI.4
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 6.3, 6.4 e 6.6) VI.5
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (ponto 6.5) VI.6
- Ministro de Estado e das Finanças (ponto 6.7) VI.7
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.7) VI.8

- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (ponto 6.7) VI.13
- Ministro de Estado e das Finanças (ponto 6.8) VI.15
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 6.8) VI.16
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 6.9) VI.21
- Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento (ponto 6.9) VI.22

VII – Património do Estado VII.1

- Ministro de Estado e das Finanças (ponto 7.1) VII.3
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.1) VII.4
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 7.1) VII.5
- Turismo de Portugal (ponto 7.1) VII.6
- Instituto do Emprego e Formação Profissional (ponto 7.1) VII.7
- Ministro de Estado e das Finanças (pontos 7.2 e 7.4) VII.8
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 7.2 e 7.4) VII.9
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (pontos 7.2 e 7.4) VII.10
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (pontos 7.2 e 7.4) VII.11
- Ministro de Estado e das Finanças (ponto 7.3) VII.13
- Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa (ponto 7.3) VII.14
- Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (ponto 7.3) VII.15
- Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (ponto 7.3) VII.18
- Fundo de Fomento Cultural (ponto 7.3) VII.19
- Instituto dos Museus e da Conservação (ponto 7.3) VII.20
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.3) VII.21
- Serviços Sociais da Polícia Segurança Pública (ponto 7.3) VII.23
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (ponto 7.3) VII.24
- Turismo de Portugal (ponto7.3) VII.26
- Autoridade Nacional de Comunicações (ponto 7.3) VII.28
- Universidade do Algarve (ponto 7.3) VII.30
- Universidade Nova de Lisboa (ponto 7.3) VII.31
- Ministro de Estado e das Finanças (ponto 7.5) VII.32
- Ministro da Justiça (ponto 7.5) VII.33
- Instituto dos Registos e do Notariado (ponto 7.5) VII.34
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 7.5) VII.35
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.5) VII.38

VIII – Operações de Tesouraria VIII.1

- Ministro de Estado e das Finanças VIII.3
- Manutenção Militar VIII.4

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras VIII.5
- Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa VIII.8
- Autoridade Nacional de Comunicações VIII.9
- Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento VIII.71
- Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga VIII.73
- Polícia de Segurança Pública VIII.75
- Tribunal Constitucional VIII.78
- Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra VIII.79
- Instituto Superior Técnico VIII.81
- Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro VIII.83
- Universidade de Évora VIII.86
- Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo VIII.88
- Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto VIII.90
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público VIII.93
- Universidade do Minho VIII.96
- Oficinas Gerais de Material de Engenharia VIII.97
- Administração Regional de Saúde do Norte VIII.99
- Direcção-Geral do Orçamento VIII.100

IX – Operações de Encerramento da Conta IX.1

- Ministro de Estado e das Finanças IX.3
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público IX.4
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo IX.5
- Direcção-Geral dos Impostos IX.6
- Direcção-Geral do Orçamento IX.18

X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial X.1

- Ministro de Estado e das Finanças (pontos 10.1 a 10.5) X.3
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 10.1 a 10.5) X.4
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (pontos 10.1 a 10.3) X.5
- Turismo de Portugal (ponto 10.4) X.6
- Instituto da Construção e do Imobiliário (ponto 10.4) X.8
- Administração Central do Sistema de Saúde (ponto 10.4) X.9
- Administração Regional de Saúde do Alentejo (ponto 10.5) X.10

XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia XI.1
- Direcção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural XI.3
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público XI.4
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social XI.5
- Instituto de Financiamento para o Desenvolvimento Regional XI.6
- Instituto do Financiamento da Agricultura e Pescas XI.13
- Gestor do Programa Operacional PROMAR XI.15
- Direcção-Geral do Orçamento XI.17
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu XI.19

XII – Segurança Social XII.1
- Instituto de Informática XII.3
- Instituto da Segurança Social XII.5
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social XII.11
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social XII.14

CAIXA 3 – Dívida não Financeira Cx3.1
- Ministro de Estado e das Finanças Cx3.3
- Ministro da Saúde Cx3.4