Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009

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 2009
VOLUME I

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER

Atentas as observações feitas neste Parecer sobre a actividade financeira do Estado, incluindo a da Segurança Social, pode concluir-se, em síntese:

- Em 2009, doze anos após a sua aprovação, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) continuou a não ser aplicado pela generalidade dos serviços integrados do Estado e por uma parte dos serviços e fundos autónomos, embora tenham continuado a ser dados alguns passos nesse sentido. O Tribunal continuará a acompanhar este processo, que tem a sua finalização anunciada para 2012, de forma a permitir a evidenciação da real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na Conta Geral do Estado do balanço e da demonstração de resultados do subsector Estado e do subsector dos serviços e fundos autónomos.

- Não é possível confirmar o valor da receita inscrito na Conta Geral do Estado de 2009 como sendo o da receita efectivamente obtida nesse ano. Esta impossibilidade é consequência de incumprimento dos princípios e regras orçamentais da anualidade, unidade e universalidade, não compensação e especificação, bem como de outras disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e ainda das deficiências que continuam a verificar-se nos respectivos procedimentos e no sistema de controlo interno.

- A despesa fiscal continua a não ser integralmente quantificada e discriminada devido a limitações das fontes e dos sistemas de informação, pelo que o Tribunal mantém reservas quanto aos valores inscritos na Conta Geral do Estado. Estas insuficiências e a relevância das receitas cessantes por benefícios fiscais justificam a respectiva reavaliação de forma a concluir-se sobre a actualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.

- Continuam a ser realizadas despesas sem dotação orçamental suficiente, pelo que transitam para o ano seguinte elevados montantes de encargos assumidos e não pagos. Em 2009, o prazo médio de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticado por serviços e entidades da administração central foi, ainda, de 44 dias (uma redução de sete dias, em relação ao verificado no ano anterior), subsistindo, no entanto, reservas quanto ao seu apuramento.

- Em 31 de Dezembro de 2009 a dívida do Estado (administração central e algumas entidades do sector público empresarial), por fornecimentos de bens e serviços, ascendia a € 2.239,4 milhões, dos quais € 1.919,8 milhões (85,7%) respeitam a entidades do sector da saúde.

- A comparabilidade da receita e da despesa continua a não poder fazer-se com rigor, devido, nos últimos anos, essencialmente a três razões: a constante 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 2009, a comparabilidade foi particularmente afectada pela alteração da classificação da contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (atento o seu especial impacto na diminuição da despesa consolidada da administração central) e pela participação variável dos municípios no IRS e pelos efeitos da criação, no ano anterior, da contribuição de serviço rodoviário, destinada à EP – Estradas de Portugal, por passarem a ser contabilizadas à margem do Orçamento do Estado.

- A saída de organismos do sector público administrativo, em contabilidade pública, através de processos de empresarialização ou de conversão em associação ou fundação pública, geralmente não é acompanhada da sua saída do sector das administrações públicas em contabilidade nacional (SEC 95), face aos critérios aplicáveis para este efeito. A diferença no universo dos organismos abrangidos, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, é um dos factores que habitualmente mais contribui para as divergências entre os valores da receita, da despesa e do saldo da administração central expressos nos dois sistemas contabilísticos.

- No tocante ao PIDDAC, os mapas constantes da Conta evidenciam informação distinta. Em alguns a execução do PIDDAC leva em consideração, nomeadamente, os saldos transitados na posse dos serviços – o que sobrevaloriza os montantes da despesa realizada – , e em outros, os dados da despesa efectiva, inviabilizando, assim, a respectiva comparabilidade. Observa-se, ainda, 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.

- Relativamente aos fluxos financeiros com a União Europeia, continua a verificar-se que a Conta Geral do Estado não evidencia, de forma agregada e global, a execução orçamental dos fundos comunitários, nem contempla a totalidade dos recursos comunitários anualmente transferidos para Portugal. Destacam-se também os baixos níveis de execução financeira registados na generalidade dos Programas Operacionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas, o que pode comprometer a utilização da totalidade do financiamento comunitário programado.

- 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.

Perante o exposto, e tal como em anos anteriores, o Tribunal coloca reservas aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado de 2009 e, consequentemente, ao valor do défice aí apresentado, na óptica da contabilidade pública.

No que respeita à actividade financeira da Segurança Social:

- Salienta-se a inexistência de diferenças de consolidação e a melhoria na qualidade da informação divulgada no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais. No entanto, continuam por implementar um conjunto de processos nas aplicações que integram o sistema de informação da segurança social que visam melhorar a qualidade da informação e o controlo interno previsto na lei. Este, por outro lado, continua a ser prejudicado devido à ausência da nomeação do fiscal único, nas várias entidades integrantes do perímetro de consolidação em que o mesmo se encontra legalmente previsto.

- Continuam por publicar os diplomas que visam regulamentar o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social, estruturar por classificação orgânica o Orçamento da Segurança Social e harmonizar as disposições legais que estabelecem a elaboração do orçamento, de financiamento e de classificação económica de receitas e despesas públicas, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução e dirimir discrepâncias actualmente existentes no quadro de financiamento. Continuam a ser efectuadas transferências para os centros de cultura e desporto que visam

subsidiar iniciativas de protecção social em benefício de trabalhadores sem o necessário suporte legal.

- Relativamente à contabilidade orçamental, os procedimentos contabilísticos não asseguram ainda uma imagem verdadeira e apropriada, designadamente porque:
  - 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;
  - O valor pago de prestações sociais inclui prestações que efectivamente não foram pagas aos beneficiários, em virtude da sua devolução à segurança social;
  - Não foi cumprido o princípio da não compensação estabelecido na LEO na contabilização da receita proveniente de dividendos e a metodologia de registo dos juros corridos não assegura a correcta relevação do valor da receita proveniente de rendimentos nem o reflexo da despesa realizada com aqueles juros aquando da aquisição do título.
- No que concerne à contabilidade patrimonial, continuam a suscitar reservas os valores relevados de dívidas de terceiros, de imobilizado e de proveitos diferidos, com reflexo ao nível do Balanço e impactos ao nível dos resultados apurados, não sendo ainda possível confirmar todos os saldos contabilísticos apresentados em disponibilidades, por falta de certidões bancárias, embora o valor não certificado pelas instituições bancárias seja, em 2009, significativamente inferior ao verificado em anos anteriores. Salienta-se ainda o elevado número de movimentos por reconciliar com antiguidade superior a 2 anos.

O Tribunal sublinha ainda os seguintes aspectos:

- O adiamento da revisão do regime da tesouraria do Estado prejudica a gestão global dos fundos públicos e a execução orçamental no domínio da aplicação do princípio da unidade de tesouraria que continua a não ser cumprido por todos os organismos, os quais não procedem à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos por aplicações fora do Tesouro e não são objecto de procedimentos de controlo e sancionatórios eficazes.
- Não foram cumpridas as metas estabelecidas para este ano no programa de inventariação do património imobiliário e não é fiável nem integral a informação sobre o inventário dos bens do Estado no final de 2009. Por sua vez, as deficiências que continuam a ser reveladas pelo sistema de contabilização e controlo das receitas provenientes da alienação deste património, bem como o reiterado incumprimento de princípios e regras orçamentais e de normas de contabilização permitem concluir que a execução orçamental destas receitas não se encontra reflectida de forma verdadeira e apropriada na Conta Geral do Estado de 2009.
- O conjunto das medidas lançadas pelo Governo para combater a crise económica evidenciada em finais de 2008 – 61% destinadas ao sector financeiro, 36% à actividade económica, 2% às infra-estruturas e energias renováveis e 1% ao apoio ao emprego – originaram em 2009 despesa orçamental de € 2.251,8 milhões, o que representou 22,4% do agravamento do défice na óptica da contabilidade pública. A execução daquele conjunto de medidas teve um impacto na economia correspondente a 9,3% do PIB.
- Em 31/12/2009, o valor da dívida directa efectiva do Estado, incluindo serviços integrados e serviços e fundos autónomos era de € 121.680,6 milhões, sendo que na mesma data as responsabilidades futuras do Estado por contratos de leasing atingiam € 649,9 milhões e as responsabilidades por garantias prestadas totalizavam € 23.435,6 milhões.

- A dívida directa do Estado aumentou 12,1% em 2009, quase o dobro da média de crescimento verificado nos últimos quatro anos, e o financiamento líquido obtido ultrapassou em mais de 30% o valor previsto no programa de financiamento, situação que decorre da forma como evoluiu, em 2009, a arrecadação das receitas e a realização das despesas previstas no Orçamento de Estado.
- Em 2009 ocorreu, novamente, um grande aumento das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas, que atingiu 45,4% nas responsabilidades assumidas e 82,2% nas responsabilidades efectivas, o qual resulta dos elevados montantes envolvidos nas novas garantias prestadas ao Banco Português de Negócios (€ 2,2 milhares de milhões) e demais instituições financeiras (€ 650 milhões). As responsabilidades do Estado por garantias prestadas a operações de seguro de crédito e congéneres também sofreram um aumento de 24,3%, ao qual não foi alheio a criação de novas linhas de crédito com garantia do Estado, no âmbito do programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego.
- Os empréstimos concedidos em 2009 pelos serviços e fundos autónomos ultrapassaram em € 34,25 milhões o limite fixado pela Assembleia da República, devendo referir-se, todavia, que 81% desses empréstimos foram concedidos no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio vigente e envolveram recursos comunitários.

O Tribunal vem formulando, nos sucessivos Pareceres, recomendações à Assembleia da República e ao Governo com vista à correcção das deficiências e irregularidades que, quer do ponto de vista estrutural, quer do ponto de vista procedimental, afectam o rigor e a fiabilidade da Conta Geral do Estado.

No presente Parecer faz-se uma avaliação global da sequência dada às recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, tendo-se constatado que as mesmas foram acolhidas e executadas na sua maioria, total ou parcialmente (83%), facto que se regista. Todavia, para que a Conta Geral do Estado possa evidenciar com verdade, rigor e transparência a actividade financeira e patrimonial do Estado, muito há ainda a fazer. Nesse sentido, o Tribunal formula neste Parecer 70 recomendações, algumas delas já efectuadas em Pareceres anteriores, convicto do seu acolhimento e execução pela Assembleia da República e pelo Governo.

Preâmbulo

PREÂMBULO

O artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa confere ao Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social – missão reafirmada na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – competindo constitucionalmente à Assembleia da República aprovar as contas do Estado, apresentadas conjuntamente com o parecer emitido por este Tribunal.

Em observância do quadro normativo constante da mencionada Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal aprecia a actividade financeira do Estado nos domínios da receita, da despesa, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, designadamente no que toca ao cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental e demais legislação financeira, à comparação entre as receitas e as despesas orçamentadas e as executadas, ao inventário e ao balanço do património do Estado e respectivas alterações, aos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado, aos fluxos financeiros com a União Europeia, à aplicação das receitas de privatizações, à execução dos programas plurianuais, à movimentação de fundos por operações de tesouraria, às responsabilidades directas e indirectas do Estado, nomeadamente no que toca à dívida pública e às garantias concedidas, bem como aos apoios concedidos pelo Estado sob a forma de subvenções, subsídios, benefícios fiscais, entre outros[1].

Nos termos do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental, a Conta Geral do Estado deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 30 de Junho do ano seguinte ao ano a que se reporta. No que concerne à presente Conta do ano económico de 2009, foi a mesma recebida neste Tribunal em 30 de Junho de 2010.

Ao abrigo da alínea a) do nº. 2 do artigo n.º 9 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas o presente Parecer é publicado na 2.ª série do Diário da República.

O Parecer é composto pelo presente Volume I, dividido em seis capítulos, e pelos Volumes II e III, onde se encontram, respectivamente, os desenvolvimentos dos factos e das observações constantes do Volume I e as respostas das entidades às questões formuladas pelo Tribunal, conforme impõe o artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Nos quadros constantes do presente Parecer, por questões de arredondamento, os totais podem não corresponder à soma das parcelas, bem como as respectivas percentagens.

[1] Artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

CAPÍTULO I

ENVOLVENTE ECONÓMICA

I – ENVOLVENTE ECONÓMICA

Nesta primeira parte são descritos os aspectos mais marcantes do desempenho da economia portuguesa em 2009 dando-se conta do contexto económico internacional adverso (ponto 1.1) e das debilidades estruturais que condicionaram o crescimento verificado (ponto 1.2), com particular ênfase na forma como estes factores afectaram o comportamento das contas públicas.

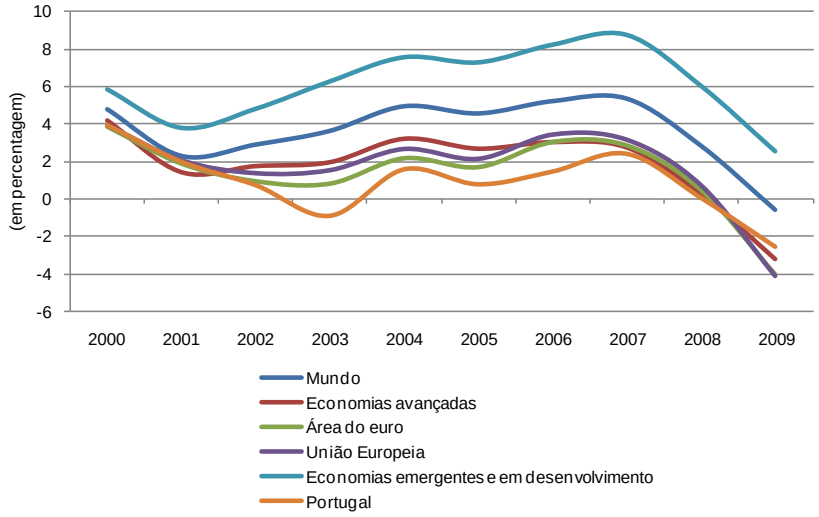
O comportamento das contas públicas é analisado, também, do ponto de vista da forma como os pressupostos constantes no Orçamento do Estado para 2009 se comparam com previsões efectuadas por outros organismos nacionais e internacionais, bem como com os valores efectivamente verificados (ponto 1.3). Em termos de análise das condicionantes estruturais das finanças públicas (ponto 1.5), concorrem os efeitos da crise económica internacional, a evolução demográfica estimada e respectivo impacto nas contas da segurança social, da saúde e da educação, bem como as despesas assumidas com as Parcerias público-privadas (PPP).

1.1 – A crise financeira internacional

1.1.1 – PIB e comércio internacional

No último trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009, a economia mundial sofreu a mais forte contracção desde a Grande Depressão dos anos trinta. Esta contracção foi despoletada pela queda dos mercados financeiros, marcada pela falência e nacionalização de instituições financeiras e repercutiu-se numa quebra do comércio mundial que ultrapassou todas as expectativas. Embora nenhum país tenha escapado aos seus efeitos, a crise económica afectou de forma desigual as grandes áreas económicas do mundo, tal como reflectido no Gráfico I.1.

Gráfico I.1 – PIB real (taxas de variação anual)

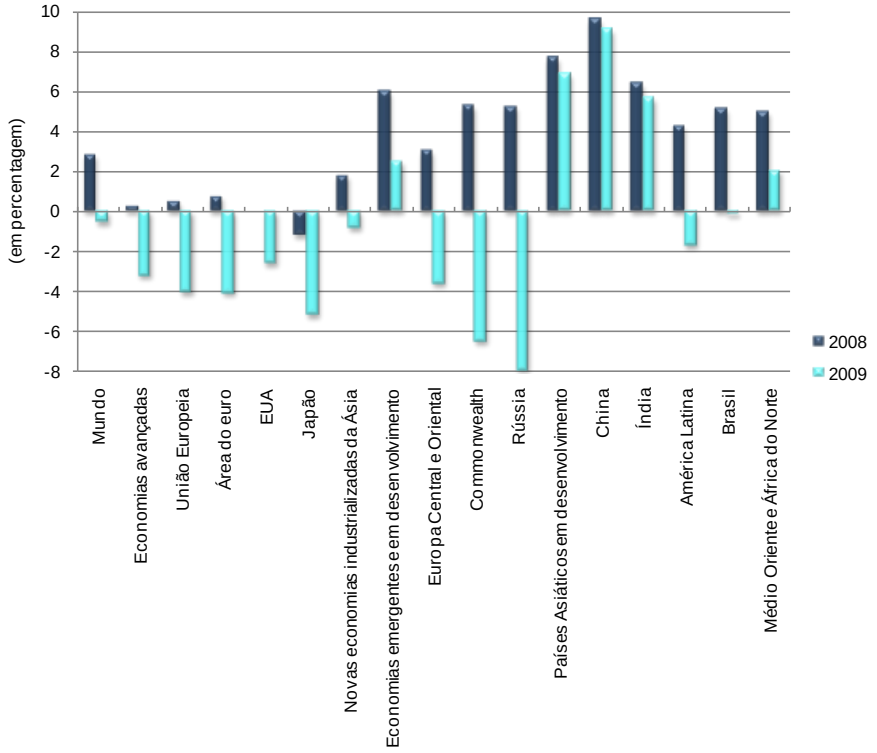


Fonte: FMI, World Economic Outlook, Outubro 2010.

Depois de uma taxa de crescimento do PIB real de 2,9% em 2007, a área do euro começou a sentir os efeitos da crise financeira internacional em 2008, com uma taxa de crescimento do PIB real de apenas

0,5%. No gráfico I.2 pode observar-se a contracção registada em 2009 no produto mundial de 0,6% e no produto das economias mais desenvolvidas de 3,2%. O produto das economias emergentes e em desenvolvimento continuou a crescer a um ritmo de 2,5% em 2009. Nas economias mais avançadas, há a salientar a redução do PIB real na União Europeia e na área do euro em 4,10%, de 2,6% nos Estados Unidos[1] e de 5,2% no Japão.

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

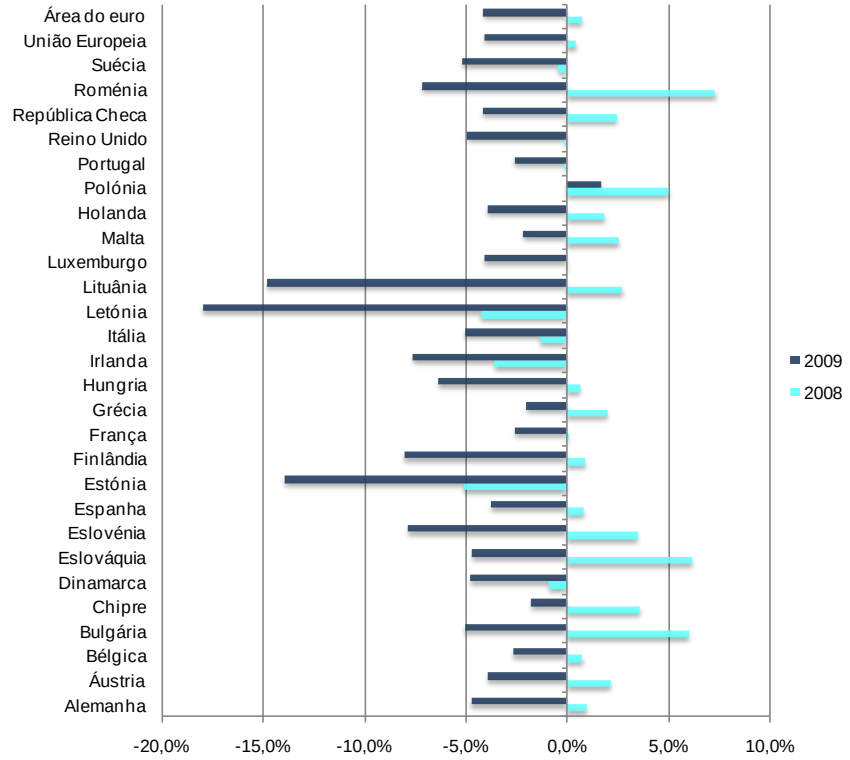


Fonte: FMI, World Economic Outlook, Outubro 2010.

No que respeita à União Europeia e à área do euro, verificaram-se grandes diferenças na evolução das taxas de crescimento do PIB (Gráfico I.3). Os países bálticos, Estónia, Lituânia e Letónia, apresentaram o pior desempenho, com taxas de crescimento negativas de 14%, 15% e 18%, respectivamente. A Eslovénia, a Finlândia, a Irlanda, a Hungria e a Roménia viram o seu PIB real diminuir entre 6% e 8%. Os restantes países da União Europeia apresentaram uma diminuição do produto igual ou inferior a 5%, sendo que apenas a Polónia apresentou uma taxa de crescimento do PIB real positiva em 2009 (1,7%). O PIB real da economia portuguesa diminuiu 2,6%.

[1] É de notar que em 2008 os EUA registaram uma taxa de crescimento do PIB nula.

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



Fonte: FMI, World Economic Outlook, Outubro 2010.

Paralelamente, o comércio mundial no período entre Setembro de 2008 e Fevereiro de 2009, diminuiu cerca de 17%, uma redução de dimensões inéditas no período pós segunda guerra mundial e que reflecte o clima de incerteza generalizada e a forte contracção da procura mundial[1]. Todavia, a recuperação registada na segunda metade de 2009 permitiu que a quebra anual do comércio mundial se situasse nos 11% (Quadro I.1). Também neste domínio as economias emergentes e em desenvolvimento resistiram melhor do que as economias avançadas.

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

	2008	2009
Comércio Total	**2,9**	**-11,0**
Exportações		
Área do euro	0,4	-14,4
Economias avançadas	1,9	-12,4
Economias emergentes e em desenvolvimento	4,6	-7,8
Importações		
Área do euro	0,3	-12,7
Economias avançadas	0,5	-12,7
Economias emergentes e em desenvolvimento	9,0	-8,2

Fonte: FMI, World Economic Outlook Update, Outubro de 2010.

[1] Relatório do Banco Central Europeu, 2009.

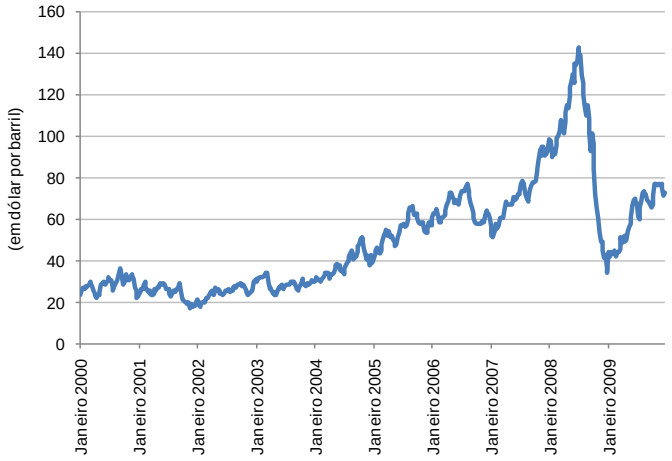
Na segunda metade de 2009, sob o impulso da rápida e forte recuperação das economias emergentes, inverteu-se a tendência de crescimento negativo da economia mundial, o que se reflectiu num aumento dos fluxos de comércio mundial. Na área do euro, foi também no terceiro trimestre que se inverteu a tendência de decréscimo do PIB real iniciada no segundo trimestre de 2008, assinalando o início da recuperação económica, ainda que num ambiente de grande incerteza.

1.1.2 – Inflação e preço do petróleo

Em Julho de 2008, o preço do petróleo atingiu o seu valor máximo, 142 dólares por barril, culminando uma tendência de crescimento iniciada em 2003 e que se tornou particularmente acentuada a partir do início de 2007, como pode observar-se no Gráfico I.4. Este aumento, que foi comum a outras matérias--primas não energéticas e aos bens alimentares, foi a principal causa das pressões inflacionistas e das dificuldades que os bancos centrais sentiram na primeira metade de 2008. A deflação era a principal preocupação dos decisores de política económica porquanto, face à conjugação destas subidas com o aparecimento dos primeiros sinais da crise financeira e de desaceleração da actividade económica, ficaram colocados perante opções contraditórias. Nesta situação, o Banco Central Europeu privilegiou, inicialmente, o combate às pressões inflacionistas, através do aumento da sua taxa de referência, o que, como veio a verificar-se, contribuiu para alimentar a crise financeira, pelo que se viu obrigado a reduzi-la, progressivamente, ao longo do segundo semestre.

O agravamento da crise financeira internacional nos Estados Unidos, na primeira metade de 2008, e o seu alastramento, a partir de Setembro, a toda a economia mundial, reflectiu-se numa redução da procura global que conduziu a uma queda abrupta do preço do petróleo. Em Janeiro de 2009, o preço do barril do petróleo era de 34 dólares, não tendo sofrido alterações significativas durante o primeiro trimestre. No entanto, os primeiros sinais de recuperação da economia mundial, em particular nas economias emergentes, contribuíram para novo aumento, ao longo de 2009, situando-se o preço do barril, em Dezembro, já acima dos 70 dólares. Porém, o preço médio do petróleo em 2009 foi inferior em mais de 30% ao registado em 2008.

Gráfico I.4 – Preço do petróleo Brent

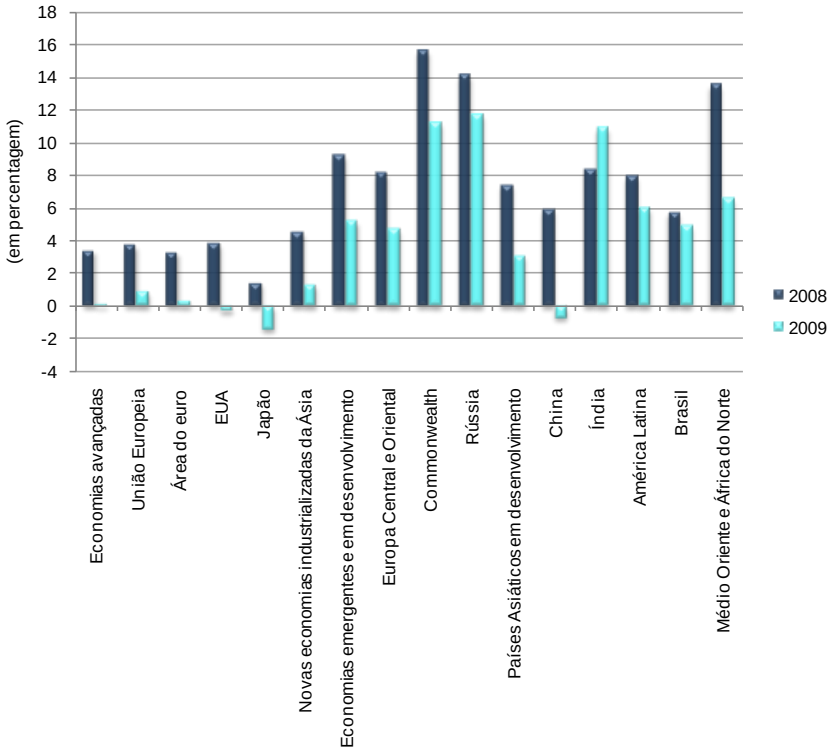


Fonte: Energy Information Administration, Setembro 2010.

Embora em graus diversos, a depressão económica mundial reflectiu-se numa desaceleração do crescimento do nível de preços, tornando-se a deflação uma das preocupações mais prementes de

política económica para a generalidade das economias avançadas, e em particular para os Estados Unidos e para o Japão – ver Gráfico I.5. De facto, em 2009 a taxa de inflação (Índice de Preços no Consumidor) foi de -0,3% nos Estados Unidos, de 0,3% na área do euro e de -1,4% no Japão.

Gráfico I.5 – Taxas de inflação (IPC)



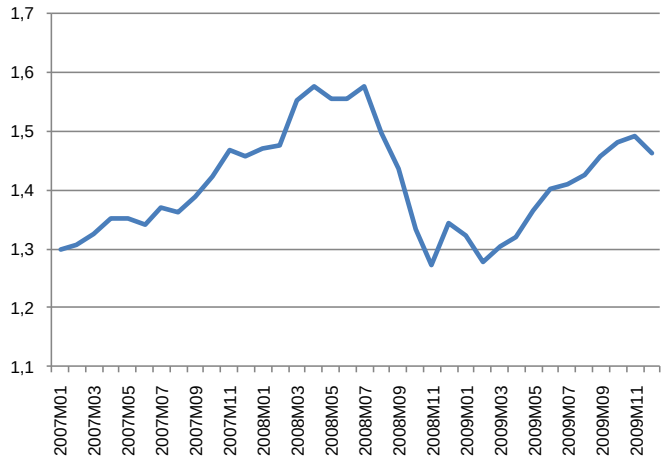
Fonte: FMI, World Economic Outlook, Outubro 2010.

1.1.3 – Os mercados accionistas e cambial

Depois de enormes perdas em 2008, em 2009 os mercados accionistas de todo o mundo iniciaram a recuperação, tendo os principais índices bolsistas da área do euro, dos Estados Unidos e do Reino Unido aumentado, em 2009, 33%, 35% e 30%, respectivamente. Esta recuperação dos mercados accionistas, que seguiu um padrão semelhante em Portugal, embora ainda longe de repor as perdas verificadas em 2008, contribuiu para sedimentar as perspectivas de recuperação da economia mundial e daqueles espaços económicos em particular.

Neste período, também as taxas de câmbio acompanharam as oscilações da situação económica. Assim, no último trimestre de 2008 e no início de 2009, quando a crise financeira afectava toda a economia mundial, os investidores, por motivos de segurança, dirigiram os seus investimentos para activos americanos, o que motivou uma forte valorização do dólar face ao euro. No entanto, com a melhoria das condições económicas e o surgimento de perspectivas de recuperação na área do euro, a partir do segundo trimestre de 2009 o euro apreciou-se face à moeda americana, aproximando-se dos níveis máximos atingidos em 2008. Com efeito, entre Março e Outubro o euro apreciou-se cerca de 20% face ao dólar. A recuperação da moeda europeia, que coincidiu com a recuperação dos mercados financeiros, permitiu eliminar parcialmente os efeitos do aumento do preço do barril do petróleo, dado este ser cotado em dólares.

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

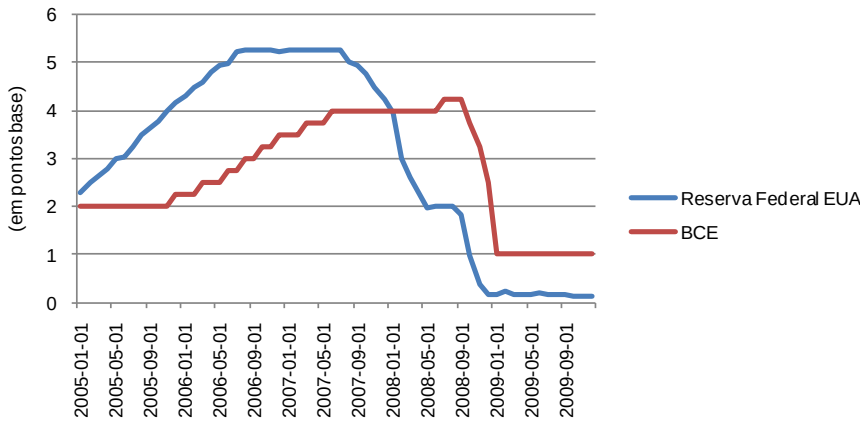


Fonte: Eurostat, Setembro 2010.

1.1.4 – Taxas de juro

No âmbito das medidas de política monetária tomadas para fazer face à crise económica e financeira, destaca-se a redução drástica das taxas de juro directoras dos bancos centrais. Nos Estados Unidos essa redução iniciou-se logo em 2007, tendo a taxa de juro atingido os 2% em Maio de 2008, fixando-se no final do ano no intervalo entre 0% e 0,25%, e mantendo-se nesse nível durante todo o ano de 2009.

Gráfico I.7 – Taxas de juro de referência do BCE e da Reserva Federal dos Estados Unidos



Fonte: Banco Central Europeu e Reserva Federal de St. Louis, Setembro de 2010.

O Banco Central Europeu iniciou a redução das taxas de juro em Agosto de 2008 de 4,25% para 1% em Janeiro de 2009, valor esse que se manteve durante todo o ano de 2009 (Gráfico I.7). Este comportamento foi seguido pela generalidade dos bancos centrais das economias avançadas, a fim de estimular a economia, garantindo o funcionamento dos mercados de crédito e o acesso a estes pelas famílias e pelas empresas. Os riscos de deflação acima descritos ajudam também a explicar a agressividade na redução das taxas de juro, que, na área do euro, atingiram os níveis mais baixos desde a criação da moeda europeia.

1.1.5 – Finanças públicas

As medidas de combate à crise financeira e económica internacional que visaram, por um lado, garantir a liquidez necessária para estabilizar o sistema financeiro e, por outro, estimular a actividade económica, tiveram efeitos muito significativos ao nível dos défices e da dívida pública da generalidade dos Estados.

Nos Quadros I.2 e I.3 apresentam-se os dados sobre o peso no PIB dos défices orçamentais e das dívidas públicas nas principais áreas económicas. Entre 2008 e 2009, o défice orçamental da área do euro aumentou de 2% para 6,3% em resultado da desaceleração do crescimento económico e das medidas tomadas de combate à crise. No entanto, nos Estados Unidos assistiu-se a um aumento muito mais forte do défice orçamental de 6,4% em 2008, para 11,1% em 2009.

Quadro I.2 – Saldos orçamentais

(percentagem do PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE-27	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,3	-6,8
AE-16	-3,0	-2,6	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3
EUA	-4,4	-3,2	-2,0	-2,7	-6,4	-11,1
Japão	-6,2	-6,7	-1,6	-2,5	-2,0	-6,9

Fonte: Comissão Europeia, Ameco, Outubro de 2010.

O aumento dos défices públicos, num contexto de redução do PIB real e de descida do nível de preços, reflectiu-se na emissão de dívida pública, que aumentou a um ritmo ainda mais elevado do que os défices. De facto, nos Estados Unidos a dívida pública aumentou 13,7 pontos percentuais (p.p.), na área do euro 9,3 p.p., na União Europeia 12 p.p. e no Japão 17,2 p.p..

Quadro I.3 – Dívida pública

(percentagem do PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Δ 2008/2009 (p.p.)
UE-27	62,2	62,7	61,4	58,8	61,6	73,6	12,0
AE-16	69,5	70,1	68,3	66,0	69,4	78,7	9,3
EUA	61,5	61,7	61,2	62,2	70,7	84,5	13,7
Japão	178,1	191,6	191,3	187,8	172,0	189,2	17,2

Fonte: Comissão Europeia, Ameco, Outubro de 2010.

A deterioração das contas públicas em todos os países da área do euro (Quadro I.4), decorrente da crise financeira e económica, suscitou a abertura de procedimentos de défices excessivos pela Comissão Europeia. Em Abril de 2009, tinham sido impostas datas para a diminuição dos défices públicos a 19 países da União Europeia. De entre os países da área do euro, a doze[1], apenas o Luxemburgo e a Finlândia apresentaram, em 2009, défices orçamentais inferiores a 3% do PIB, valor máximo estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento. A Grécia, com um défice de 15,4%, a Irlanda com 14,4%, e a Espanha com 11,1%, foram os países que apresentaram défices mais elevados, seguindo-se Portugal com 9,3%.

[1] A partir de 2007, a Eslovénia, o Chipre, Malta e a Eslováquia ingressaram na área do euro, totalizando os actuais 16 Estados-Membros.

Quadro I.4 – Défices públicos na área do euro (12)

(percentagem do PIB)

	2007	2008	2009
Área do euro (12 países)	-0,6	-2,0	-6,3
Bélgica	-0,3	-1,3	-6,0
Alemanha	0,3	0,1	-3,0
Irlanda	0,0	-7,3	-14,4
Grécia (a)	-6,4	-9,4	-15,4
Espanha	1,9	-4,2	-11,1
França	-2,7	-3,3	-7,5
Itália	-1,5	-2,7	-5,3
Luxemburgo	3,7	3,0	-0,7
Holanda	0,2	0,6	-5,4
Áustria	-0,4	-0,5	-3,5
Portugal	-2,8	-2,9	-9,3
Finlândia	5,2	4,2	-2,5

(a) Dados publicados a 15 Novembro 2010.

Fonte: Eurostat, Outubro de 2010.

Os aumentos dos défices orçamentais na área do euro reflectiram-se, como já referido, em fortes aumentos das dívidas públicas. Na Irlanda, o aumento do peso da dívida pública no PIB, relativamente a 2008, foi superior a 20 p.p., tendo-se aproximado dos 17 p.p. na Grécia. No conjunto dos países da área do euro o peso da dívida pública no PIB aumentou 9,3 p.p. (Quadro I.5).

Quadro I.5 – Dívidas públicas da área do euro (12)

(percentagem do PIB)

	2007	2008	2009	Δ 2008/2009 (p.p.)
Área do euro (12 países)	66,4	69,9	79,2	9,3
Bélgica	84,2	89,6	96,2	7,4
Alemanha	64,9	66,3	73,4	7,1
Irlanda	25,0	44,3	65,5	21,1
Grécia (a)	105,0	110,3	126,8	16,5
Espanha	36,1	39,8	53,2	13,4
França	63,8	67,5	78,1	10,6
Itália	103,6	106,3	116,0	9,7
Luxemburgo	6,7	13,6	14,5	0,7
Holanda	45,3	58,2	60,8	2,6
Áustria	59,3	62,5	67,5	5,0
Portugal	62,7	65,3	76,1	10,7
Finlândia	35,2	34,1	43,8	9,8

(a) Dados publicados a 15 Novembro 2010.

Fonte: Eurostat, Outubro de 2010.

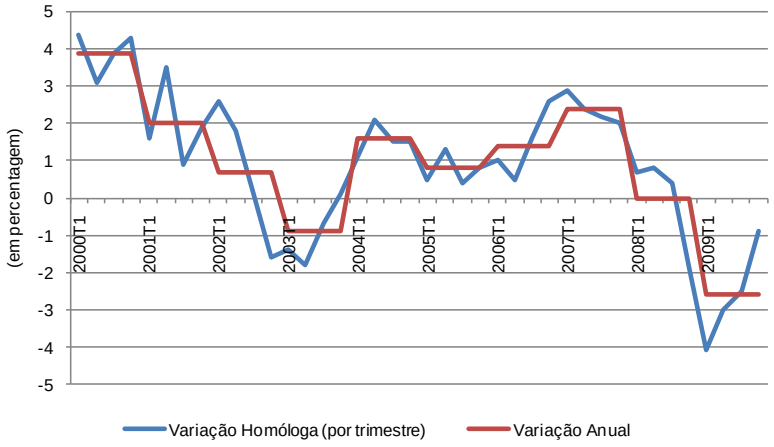
Este aumento do endividamento conduziu a um agravamento dos respectivos riscos de sustentabilidade, que se traduziam no alargamento dos diferenciais das taxas de juro das obrigações soberanas da área do euro relativamente às da dívida alemã. O prémio de risco comparativamente com as obrigações alemãs aumentou de forma muito significativa para a Grécia, Espanha, Irlanda, Itália e Portugal, reflectindo, em especial, os receios dos mercados financeiros quanto à capacidade destes Estados cumprirem os seus compromissos.

1.2 – O desempenho recente da economia portuguesa

1.2.1 – Contas nacionais

No contexto da mais grave recessão que afectou a economia mundial desde a Grande Depressão dos anos trinta, a economia portuguesa registou em 2009 o seu pior desempenho desde 1975. O facto de, em 2009, a desaceleração da actividade económica em Portugal de 2,6% ter sido inferior à registada na área do euro – onde o PIB sofreu uma diminuição de 4% – explica-se, antes de mais, pelo facto de a queda dos preços no mercado imobiliário e a aquisição dos denominados "activos tóxicos" pelas instituições financeiras portuguesas não ter sido muito relevante em Portugal[1]. Contudo, apesar de todos os problemas estruturais que têm afectado a economia portuguesa, reflectidos no baixo dinamismo registado na última década (como se pode observar no Gráfico I.8), a redução da actividade económica em 2009 não pode ser desligada da forte contracção da procura global, das restrições existentes nos mercados financeiros mundiais e da existência de um elevado grau de incerteza em relação ao futuro, decorrentes da crise financeira e económica internacional.

Gráfico I.8 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal (variação anual e homóloga)



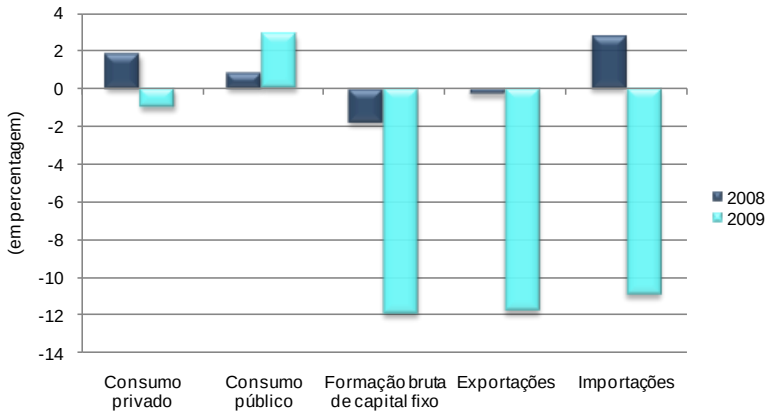
Fonte: Eurostat, Outubro 2010.

No Gráfico I.8, onde está também representada a variação homóloga do PIB por trimestre, pode verificar-se que as perspectivas económicas foram melhorando ao longo de 2009.

A análise da evolução das componentes da despesa – Gráfico I.9 – permite identificar a origem da redução registada no PIB em 2009. Assim, pode verificar-se que as exportações e o investimento sofreram as quebras mais importantes, de 11,8% e 11,9%, respectivamente. Dada a conjuntura internacional de forte contracção da procura, de grandes restrições no acesso ao crédito e de grande incerteza, não é surpreendente aquela redução das exportações e do investimento, dada a sua sensiblidade ao clima económico geral – como se viu anteriormente, este é um traço comum com o que sucedeu na generalidade das economias avançadas durante este período, assim como a diminuição das importações, que atingiu 10,9%.

[1] O Banco de Portugal, no seu relatório anual relativo ao ano de 2009, identifica ainda outros factores que podem explicar a menor redução da actividade económica da economia portuguesa relativamente à área do euro, como sejam o maior peso do consumo privado no PIB, um menor grau de abertura ao exterior ou o maior peso dos serviços nas exportações.

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

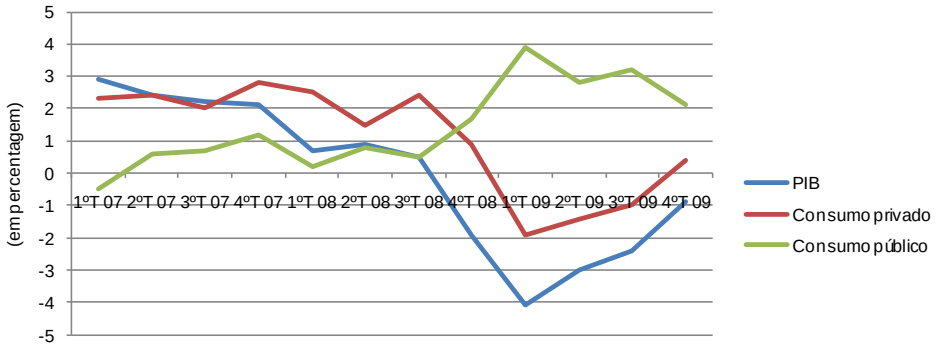


Fonte: INE, Outubro 2010.

A única componente da despesa que teve variação homóloga positiva em 2009 foi o consumo público, com um crescimento de 3,0%.

No Gráfico I.10 pode observar-se um crescimento significativo do consumo público relativamente ao ano anterior, verificando-se igualmente que o consumo privado apresentou já uma variação homóloga positiva no último trimestre de 2009.

Gráfico I.10 – Taxas de crescimento do PIB, Consumo Privado e Consumo Público (variações homólogas)



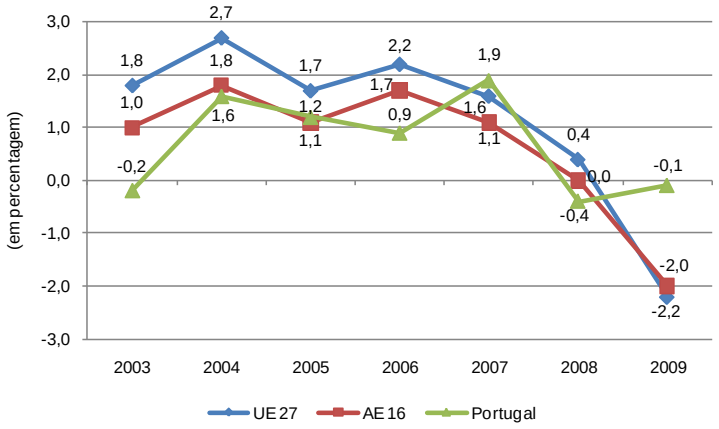
Fonte: Eurostat, Outubro 2010.

1.2.2 – Produtividade e competitividade

De acordo com os valores disponibilizados pela Comissão Europeia (AMECO, Abril de 2010), a produtividade em Portugal (medida em termos do PIB/pessoa empregada), desde a adesão, foi sempre inferior à produtividade média registada quer na União Europeia quer na área do euro.

Em 2008, o PIB por pessoa empregada situou-se nos € 25.618 (a preços de 2000), cerca de 44,3% da média da área do euro (€ 57.820), registando-se em 2009 uma ligeira melhoria. Em 2000, o valor do PIB por pessoa empregada em Portugal situava-se em 45,6% da média da área do euro.

Gráfico I.11 – Taxas de crescimento da produtividade (PIB/pessoa empregada) (preços de mercado de 2000)

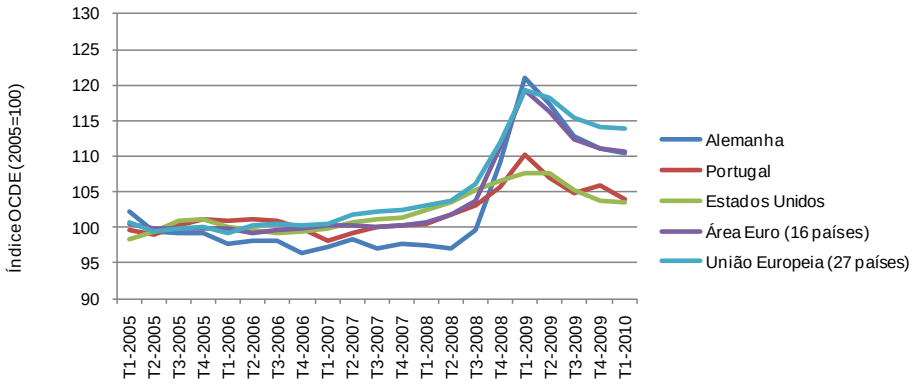


Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Abril de 2010.

Esta variação da produtividade mais favorável do que no espaço europeu, explica-se por a crise económica ter atingido mais fortemente a maioria dos países europeus do que Portugal. De facto, em 2009, enquanto a quebra do PIB atingiu -5,6% na União Europeia e -3% na área do euro, em Portugal ficou em -2,6%. Para as variações observadas contribuiu ainda o facto de a taxa de emprego ter sofrido uma redução mais acentuada em Portugal, -2,5%, do que na UE e na área do euro, -1,8% e -1,9%, respectivamente.

Ao nível dos custos unitários do trabalho verifica-se que o aumento registado durante o período de 2008/2009 foi inferior ao registado na Alemanha e na área do euro, como se pode constatar pelo Gráfico I.12. Este comportamento, que contrasta com o observado no período que antecedeu a crise, poderá ser explicado pelo facto de na Alemanha e na área do euro a queda da actividade económica ter sido muito mais acentuada do que na economia portuguesa.

Gráfico I.12 – Custos unitários do trabalho

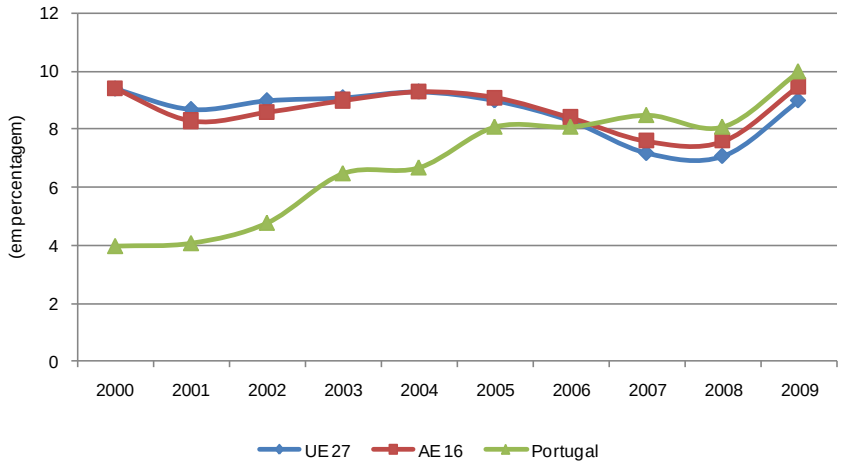


Fonte: OCDE, Main Economic Indicators, Setembro 2010.

1.2.3 – Mercado de trabalho

A forte contracção da actividade económica reflectiu-se também no mercado de trabalho. Depois de uma década de crescimento do desemprego, ultrapassando em 2007 a taxa de desemprego média da área do euro, em 2008, o desemprego tinha diminuído 4,8% relativamente a 2007.

Gráfico I.13 – Taxas de desemprego em Portugal, na União Europeia e na área do Euro



Fonte: Eurostat, Outubro de 2010.

Em 2009, assistiu-se a um forte agravamento do desemprego, correspondendo a um aumento de 67,5 milhares de novos desempregados ao longo de 2009 o que representa um crescimento de 23,8% face a 2008. Consequentemente, a taxa de desemprego subiu de 7,6% em 2008 para 9,5% em 2009. É de salientar que 47,8% da taxa de desemprego, registada em 2009, corresponde a desemprego de longa duração.

Este aumento da taxa de desemprego verificou-se ao nível de todas as regiões, tal como evidenciado no quadro abaixo. A região do Algarve foi aquela que registou o maior acréscimo na taxa de desemprego com um aumento de 3,4 p.p.

Quadro I.6 – Taxas de desemprego por regiões

(em percentagem)

Regiões	2008	2009	Δ 2008/2009 (p.p.)
Portugal	7,6	9,5	1,9
Norte	8,7	11,0	2,3
Centro	5,4	6,9	1,5
Lisboa	8,2	9,8	1,6
Alentejo	9,0	10,5	1,5
Algarve	7,0	10,4	3,4
RA Açores	5,5	6,8	1,3
RA Madeira	6	7,6	1,6

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego, Setembro de 2010.

1.2.4 – Preços

A forte contracção da procura global, a par da redução dos preços das matérias-primas energéticas e não energéticas e dos bens alimentares, implicou uma desaceleração do crescimento do nível de preços na área do euro e nas principais áreas da economia mundial. Esta tendência registou-se também na economia portuguesa, tendo sido a taxa de inflação (medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC)) em 2009 de -0,9%, depois de em 2008 ter atingido 2,7%. Este foi, sem dúvida, um dos efeitos mais salientes do impacto da crise financeira e económica na economia portuguesa, porquanto não há registo nas últimas quatro décadas de uma taxa de inflação negativa em Portugal.

Quadro I.7 – Taxas de inflação (IHPC)

(em percentagem)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Portugal	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9
AE 16	2,2	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3
UE 27	3,5	3,2	2,5	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7	1,0

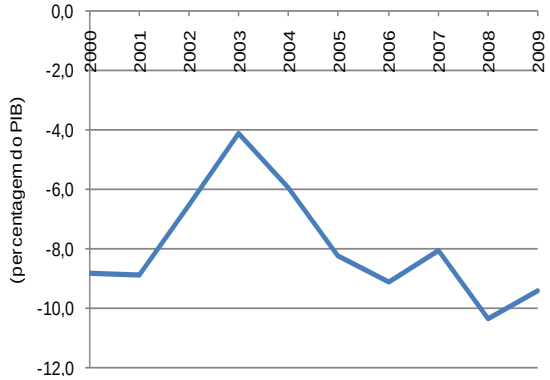
Fonte: Eurostat, Setembro de 2010.

Outro aspecto a destacar na análise da evolução do nível geral de preços em Portugal, em 2009, é o facto de o diferencial relativamente à taxa de inflação na área do euro ter sido o mais elevado desde a criação da União Económica e Monetária, tendo-se situado em -1,2 p.p.. Todavia, como se viu anteriormente, a recessão que afectou a economia nacional em 2009 não foi tão forte como a registada na área do euro, o que significa que o nível de actividade económica não explica, por si só, a redução de preços registada na economia portuguesa. No entanto, a redução da taxa normal do IVA em 1 p.p., em meados de 2008, poderá explicar em parte este comportamento.

1.2.5 – Balança de pagamentos e endividamento externo

No Gráfico I.14 dá-se conta da evolução do saldo conjunto da balança de capital e da balança corrente, onde se incluem bens, serviços e rendimentos. Na última década, este saldo foi consistentemente negativo: desde 2003 que o saldo se tem vindo a agravar, passando de -4,1% naquele ano, para -10,4% e -9,4% em 2008 e 2009, respectivamente. Este desequilíbrio constitui actualmente um dos mais graves problemas estruturais da economia portuguesa, condicionando também a gestão macroeconómica de curto prazo, dado que um saldo negativo tem de ser compensado por movimentos de capital de curto prazo.

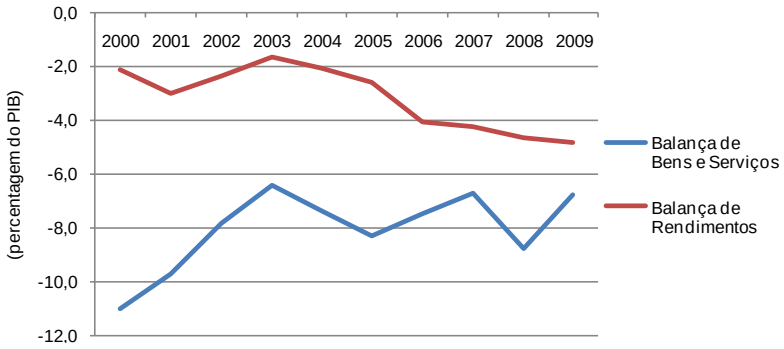
Gráfico I.14 – Evolução do saldo conjunto das balanças corrente e de capital



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual de 2009, Abril de 2010 e Boletim Estatístico, Novembro 2010.

Para a persistência e progressivo agravamentos dos saldos negativos, contribuíram, essencialmente, a balança de bens e serviços e a balança de rendimentos.

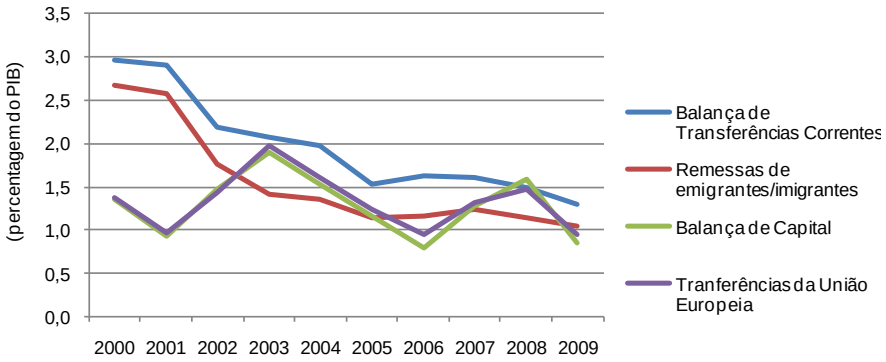
Gráfico I.15 – Evolução dos saldos das balanças de bens e serviços e de rendimentos



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual de 2009, Abril de 2010 e Boletim Estatístico, Novembro 2010.

Embora, naturalmente, longe de compensar as posições deficitárias destas balanças, e com tendência para decrescer, têm mantido saldos positivos a balança de transferências correntes, que inclui as remessas de emigrantes, e a balança de capital, que inclui as transferências da União Europeia (Gráfico I.15).

Gráfico I.16 – Evolução dos saldos da balança de transferências correntes, das remessas de emigrantes, da balança de capital e das transferências da União Europeia



Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual de 2009, Abril de 2010 e Boletim Estatístico, Novembro 2010.

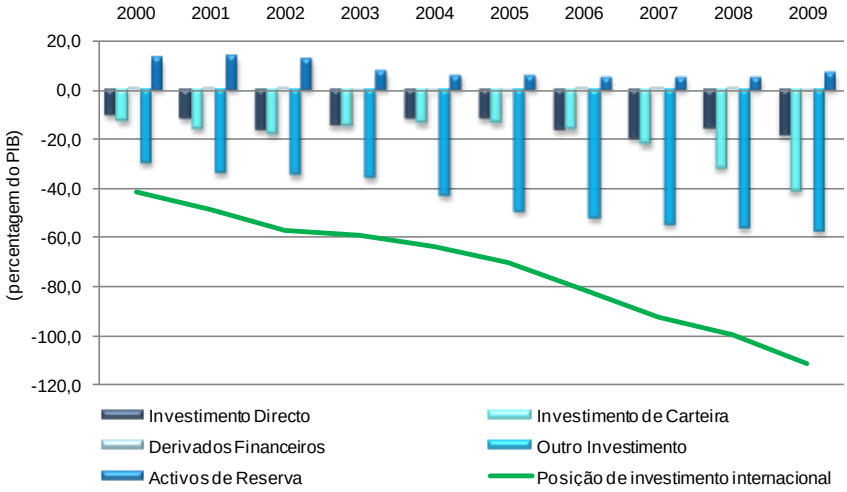
Comparativamente com 2008, observou-se em 2009 uma muito ligeira melhoria do saldo externo (em um ponto percentual do PIB), que se ficou a dever, essencialmente, a uma melhoria do saldo da balança de bens e serviços em 2 p.p. do PIB que, porém, não foi suficiente para inverter a deterioração verificada no ano anterior.

De notar que a referida melhoria da balança de bens e serviços se deveu à superioridade da quebra do valor das importações face à quebra do valor das exportações.

De acordo com o Relatório do Banco de Portugal de 2009, este facto resultou principalmente da melhoria verificada nos termos de troca com o exterior e não de efeitos de volume. Quer isto dizer que o que determinou a melhoria da balança de bens e serviços não foi o aumento da competitividade da economia portuguesa ou uma alteração do padrão de comércio internacional, mas sim uma alteração dos preços no comércio internacional. Neste caso, quer os preços das exportações quer os das importações diminuíram, mas esta quebra foi maior no caso dos preços dos bens importados. Nestas quebras de preços das importações, destaca-se a energia – no caso do petróleo, como se viu anteriormente, o preço médio em 2009 foi cerca de 30% inferior ao registado em 2008.

Em conjugação com a evolução negativa da balança de pagamentos, verificou-se uma deterioração constante da posição de investimento internacional (isto é, 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, que constitui uma medida dos impactos em termos de endividamento externo da acumulação de défices externos), e que em 2009 atingiu -111,5% do PIB (Gráfico I.17).

Gráfico I.17 – Posição de investimento internacional e suas componentes

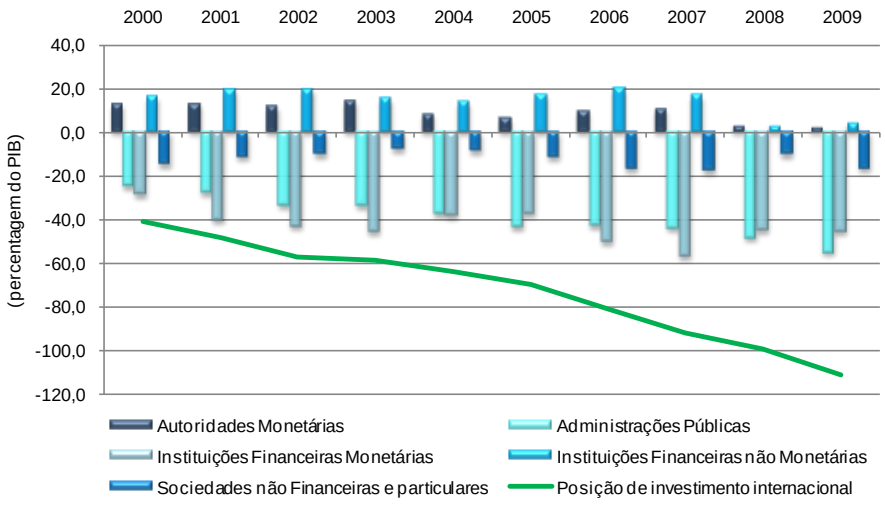


Fonte: Relatório Anual de 2009, Banco de Portugal, Abril de 2010.

Esta posição devedora da economia portuguesa face ao resto do mundo, avaliada em termos de posição de investimento internacional, tem vindo a agravar-se, aumentando 12,3 p.p. entre 2008 e 2009. De acordo com o Relatório do Banco de Portugal de 2009, esta situação tem estado essencialmente associada à acumulação de dívida (em forma de títulos, derivados financeiros e outros investimentos) junto de não residentes, uma vez que a posição devedora sob forma de investimento directo e de acções se tem mantido relativamente estável (Gráfico I.17).

Por seu turno, a distribuição da posição de investimento internacional por sectores institucionais revela que para a referida deterioração contribuíram, essencialmente, as administrações públicas e as instituições financeiras monetárias.

Gráfico I.18 – Decomposição da posição de investimento internacional por sectores institucionais



Fonte: Relatório Anual de 2009, Banco de Portugal, Abril de 2010.

1.3 – Análise retrospectiva dos cenários de base previstos no Orçamento do Estado para 2009 e nos orçamentos suplementares

O Orçamento do Estado para 2009 foi aprovado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, tendo sido posteriormente objecto de diversas alterações, através de dois orçamentos suplementares, aprovados pelas Leis n.os 10/2009, de 10 de Março, e 118/2009, de 30 de Dezembro. Na base da orçamentação das receitas e despesas para o ano de 2009, ao longo destes três períodos, foram utilizados dois cenários macroeconómicos distintos, cujos desvios, relativamente aos valores efectivamente verificados na economia portuguesa, bem como relativamente às previsões efectuadas por outras entidades nacionais e internacionais, são analisados nos parágrafos seguintes.

1.3.1 – Orçamento de Estado para 2009 – Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro

1.3.1.1 – Contas nacionais e mercado de trabalho

O Quadro I.8 apresenta o cenário previsional para 2009 relativamente às contas nacionais e ao mercado de trabalho constantes no Orçamento do Estado para 2009, os valores efectivamente observados e os desvios entre ambos.

Quadro I.8 – Cenário base do OE/2009, valores efectivos e desvios

	OE/2009	Cenário Base OE/2009	2009 (verificado) (a)	Desvios (p.p.)
1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)				
Procura Interna	1,3	0,9	-3,0	-3,9
Consumo Privado	1,3	0,8	-1,0	-1,8
Consumo Público	-0,2	0,2	2,9	2,7
Investimento (FBCF)	1,7	1,5	-14,1	-15,6
Exportações	2,4	1,2	-11,8	-13,0
Importações	3,4	1,8	-10,9	-12,7
PIB	0,8	0,6	-2,6	-3,2
2. Emprego e desemprego				
Emprego Total (taxa de variação, em %)	0,8	0,4	-2,6	-3,0
Taxa de Desemprego (%)	7,6	7,6	9,5	1,9
3. Preços (taxas de variação, em %)				
Deflator do PIB	2,4	2,5	1,2	-1,3
Taxa de Inflação (b)	2,9	2,5	-0,8	-3,3

(a) Base 2006.

(b) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor; (p.p.) pontos percentuais.

Fonte: MFAP, Relatório do Orçamento de Estado para 2009; INE, Contas Nacionais - base 2006 (8/9/2010); INE, Estatísticas do Emprego - 4.º trimestre de 2009.

Embora as consequências da crise financeira internacional fossem já previsíveis no segundo semestre de 2008, o OE/2009 perspectivou para este ano um crescimento económico de 0,6%, representando apenas uma ligeira desaceleração face ao valor estimado para 2008 e um desvio muito acentuado de 3,2 p.p. face ao crescimento do PIB efectivamente verificado.

No que diz respeito à procura interna e às suas componentes, as taxas de variação efectivamente verificadas em 2009 revelam um cenário previsional muito desfasado da realidade. O maior desvio (-15,6 p.p.) verificou-se em relação ao investimento, que registou uma quebra muito acentuada, de 14,1%, que compara com uma previsão de crescimento de 1,5%. Para a explicação desta queda

destacam-se os investimentos nos sectores da "Construção", com uma diminuição de 11,7% face ao ano anterior, das "Outras Máquinas e Equipamentos", -11,2%, e do "Equipamento de Transportes", -23,3%. O consumo privado também inverteu completamente a tendência de crescimento prevista, registando uma diminuição de 1,0%. Este comportamento resultou de uma forte diminuição da componente de bens duradouros que registou uma quebra de 14,2% face a 2008. Quanto ao consumo público, o seu crescimento foi substancialmente superior ao previsto, daí resultando um desvio positivo de 2,7 p.p. face ao antecipado pelo OE/2009.

Também relativamente às exportações e importações, o OE/2009 previa um crescimento, ainda que ligeiro. No entanto, e como reflexo da forte contracção da procura externa, as exportações registaram uma diminuição de 11,8%, daí resultando um desvio negativo de 13 p.p. entre o previsto e o verificado. Embora tanto a componente de exportação de bens como a de exportação de serviços registassem variações negativas, a primeira registou uma diminuição mais acentuada. A queda do investimento e do consumo privado repercutiu-se numa redução das importações de 10,9%, invertendo a tendência de crescimento de anos anteriores. O desvio desta variável entre o cenário previsional do OE/2009 e o verificado foi de 12,7 p.p.

Os indicadores do mercado de trabalho apresentaram também desvios consideráveis, nomeadamente de 1,9 p.p. face ao previsto para a taxa de desemprego e de -3,0 p.p. face ao previsto para a taxa de variação do emprego total.

Em matéria de preços, a previsão de uma taxa de inflação de 2,5% veio a confrontar-se com uma redução do nível geral de preços na ordem de 0,8%, como resultado da forte diminuição da procura, interna e externa.

O ambiente de grande incerteza quanto à evolução da economia portuguesa, essencialmente devido à crise internacional, teve expressão na alteração notável das previsões para 2009, apresentadas pelas diversas entidades nacionais e internacionais, entre o primeiro e segundo semestres de 2008. Pese embora as previsões na segunda parte do ano fossem substancialmente mais pessimistas do que as da primeira metade, nenhuma entidade foi capaz de antever a diminuição do PIB em 2,6% que se veio a verificar, como reflectido no Quadro I.9.

Quadro I.9 – Previsões para os agregados macroeconómicos de Portugal elaboradas pelo Banco de Portugal e por instâncias internacionais

	Cenário Base OE/2009	FMI		OCDE		Comissão Europeia		Banco de Portugal	
		Abril	Out.	Junho	Dez.	Primavera	Outono	Verão	Inverno
PIB	**0,6**	**1,4**	**0,1**	**1,8**	**-0,2**	**1,6**	**0,1**	**1,3**	**-0,8**
Consumo Privado	0,8	-	-	1,6	-0,2	1,4	0,1	0,7	0,4
Consumo Público	0,2	-	-	0,5	0,2	0,5	0,2	0,0	-0,1
Investimento (FBCF)	1,5	-	-	3,1	-1,2	1,4	-2,7	1,2	-1,7
Exportações	1,2	-	-	5,3	-0,5	4,2	1,1	4,0	-3,6
Importações	1,8	-	-	4,3	-0,9	2,8	-0,5	2,1	-1,0
Emprego (variação)	**0,4**	**-**	**-**	**0,5**	**-0,5**	**0,5**	**0,0**	**0,4**	**-1,0**
Taxa de Desemprego	**7,6**	**7,4**	**7,8**	**7,9**	**8,5**	**7,9**	**7,9**	**-**	**-**
Inflação (IHPC)	**(a) 2,5**	**2,0**	**2,0**	**2,2**	**1,3**	**2,3**	**2,3**	**2,5**	**1,0**

(a) Variação de preços calculada com base no IPC.

Fontes: MFAP, Orçamento de Estado para 2009; FMI, World Economic Outlook, Abril (9/4/2008) e Outubro (17/10/2008) de 2008; OCDE, Economic Outlook 83 (Junho) e 84 (Dezembro) de 2008; Comissão Europeia, Economic Forecats, Primavera (1/4/2008) e Outono (6/11/2008); Banco de Portugal, Boletim Económico, Verão e Inverno de 2008.

A análise do Quadro I.9 permite constatar que em Outubro de 2008 tanto o FMI como a Comissão Europeia previam um crescimento do PIB de 0,1%, enquanto a previsão do MFAP era de 0,6%. Só a partir de Dezembro de 2008, o Banco de Portugal e a OCDE apresentaram previsões para uma queda do crescimento do PIB de -0,8% e -0,2% respectivamente, mesmo assim muito aquém dos -2,6% verificados. No que diz respeito à procura interna, os valores negativos previstos para o crescimento do investimento pelo Banco de Portugal e pela OCDE em Dezembro (-1,7% e -1,2% respectivamente), situaram-se também muito aquém do valor de -14,1% efectivamente verificado.

1.3.1.2 – Outros pressupostos

Para um orçamento de uma pequena economia aberta ao exterior como a portuguesa, as previsões subjacentes à elaboração de um orçamento quanto à conjuntura externa são particularmente relevantes. Tratando-se 2009 de um ano particularmente conturbado devido à crise internacional, importa compará-las com as de outras entidades nacionais e internacionais.

Quadro I.10 – Previsões quanto ao enquadramento internacional

	OE/2009		2009	ROPO	FMI	OCDE	CE
	2008	2009	(verificado)	Mai-08	17-10-2008	Dez-08	06-11-2008
PIB na área do euro (%)	1,3	0,2	-4,1	-	0,2	-0,6	0,1
Procura Externa (bens, taxa de variação)	3,0	1,5	0,8 (a)	4,2	-	-	-
Taxa de inflação na área do euro (IHPC, em %)	3,6	2,0	-0,9	-	1,8	1,4	2,2
Preço spot do petróleo Brent (dólares/barril)	102,5	97,3	94,4	109,0	100,5 (b)	60,0	85,7
Taxas de juro de curto prazo (Euribor a 3 meses, em %)	4,9	4,5	0,7	3,8	-	2,7	3,5
Taxa de câmbio 1 Euro = … USD	1,48	1,38	1,46	1,57	-	1,25	1,36

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

(b) Média do Brent RU, Dubai e Texas.

Fontes: MFAP, Orçamento de Estado para 2009; MFAP, Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), Maio de 2008; FMI, World Economic Outlook, Outubro de 2008; OCDE, Economic Outlook 84 (Dezembro) de 2008; Comissão Europeia, Economic Forecast, Outono de 2008, Boletim Económico do Banco de Portugal, Outono 2010.

Conforme pode ser constatado pelo Quadro I.10, o cenário utilizado na elaboração do OE/2009, reflectindo os efeitos da crise internacional, diferencia-se das previsões do MFAP utilizadas no Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), apresentado em Maio de 2008. Este cenário situa-se entre as previsões do FMI e as da Comissão Europeia, excepto no que diz respeito às taxas de juro de curto prazo, onde existiu um desvio positivo considerável face a qualquer das projecções apresentadas. Ao longo de 2009 a conjuntura internacional manteve a tendência recessiva, não antecipada aquando da elaboração do OE/2009. A procura externa cresceu abaixo do previsto (um desvio de 0,7 p.p.) e o PIB da zona euro contrariamente ao fraco crescimento já previsto de 0,2%, decresceu 4,1%. A taxa de juro de curto prazo de 0,7% registada em 2009 situou-se em 3,8 p.p. abaixo do valor previsto no OE e a taxa de inflação de -0,9% situou-se, também, muito abaixo do valor de 2% previsto.

1.3.2 – Os Orçamentos Suplementares

O agravamento da crise internacional no último trimestre de 2008 levou os Estados-Membros da União Europeia a aprovarem um Plano para o Relançamento da Economia Europeia que previa um estímulo orçamental de cerca de 1,5% do PIB (1,2% pelo conjunto dos Estados-Membros e 0,3% pelas instituições comunitárias). Neste contexto, o Governo Português adoptou um conjunto de medidas de

estímulo orçamental para amortecer o impacto da crise económica e financeira internacional originando, em termos orçamentais, a primeira alteração à Lei de Orçamento de Estado, a Lei n.º 10/2009, de 10 de Março. Este primeiro Orçamento Suplementar criou o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego, que previa um esforço orçamental anti--crise na ordem dos 1,2% do PIB.

O elevado grau de incerteza quanto aos efeitos e duração da crise económica e financeira reflectiu-se em cenários macroeconómicos pouco robustos ainda no início de 2009.

O Quadro I.11 apresenta as perspectivas para 2009 relativamente às contas nacionais e ao mercado de trabalho apresentadas no 1.º Orçamento Suplementar, os valores efectivamente observados e os desvios entre ambos.

Quadro I.11 – Cenário base do 1.º Orçamento Suplementar, valores efectivos e desvios

	Cenário Base 1.º OS/2009	2009 (verificado)	Desvio (p.p.)
1. Despesa e PIB (termos reais, em %)			
PIB	**-0,8**	**-2,6**	**-1,8**
Consumo Privado	0,4	-1,0	-1,4
Consumo Público	0,2	2,9	2,7
Investimento (FBCF)	-0,9	-14,1	-13,2
Exportações	-4,4	-11,8	-7,4
Importações	-1,3	-10,9	-9,6
2. Emprego e desemprego			
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-0,7	-2,6	-1,9
Taxa de Desemprego (%)	8,5	9,5	1,0
3. Preços (taxas de variação, em %)			
Deflator do PIB	2,4	1,2	-1,2
Taxa de Inflação (IPC)	1,2	-0,8	-2,0

Nota: (p.p.) pontos percentuais.

Fonte: Relatório do 1.º Orçamento suplementar para 2009; INE, Contas Nacionais - base 2006 (8/9/2010); INE, Estatísticas do Emprego - 4.º trimestre de 2009.

O Quadro I.11 revela uma maior aproximação a um cenário macroeconómico capaz de incorporar os efeitos da crise, embora sem reflectir ainda toda a sua magnitude. Calculando o erro absoluto médio das diversas previsões e comparando o Quadro I.11 com o Quadro I.8, conclui-se que o erro da previsão quanto à taxa de variação do PIB diminuiu 44%, que o erro quanto à previsão da taxa de inflação se reduziu em 39% e que, quanto à taxa de desemprego, o erro foi também maior do que metade do original. Ou seja, apesar das alterações introduzidas ao OE/2009 através do 1.º Orçamento Suplementar, o cenário macroeconómico continuou mais próximo do cenário usado no OE/2009 inicial do que dos valores efectivamente verificados. Destacam-se os desvios, face aos valores verificados, de -1,8 p.p. em relação ao PIB, de -13,2 p.p. em relação ao investimento, e de -7,4 p.p. e de -9,6 p. p. em relação às exportações e às importações, respectivamente.

O segundo Orçamento Suplementar, aprovado pela Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro, manteve o cenário macroeconómico do primeiro orçamento suplementar, apenas efectuando ajustamentos dos limites do endividamento previstos para fazer face às necessidades decorrentes da execução do OE e na reafectação de algumas rubricas da despesa, sem aumentar o limite máximo de despesa autorizado.

1.4 – Breve análise das políticas que influenciaram a execução orçamental de 2009

Como foi já referido, o processo orçamental de 2009 iniciou-se com a aprovação da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, pretendendo dar continuidade a um processo de consolidação orçamental, com uma previsão do défice orçamental de 2,2% do PIB, idêntico ao previsto para 2008.

No entanto, os estímulos orçamentais previstos não foram considerados suficientes para fazer face às consequências da crise financeira internacional, tendo presentes os sinais de deterioração da actividade económica e do aumento do desemprego.

Tais circunstâncias conduziram à necessidade de adoptar estímulos à actividade económica e ao emprego, em coordenação com os Estados-Membros da União Europeia e em execução do Plano de Relançamento da Economia Europeia, promovendo um esforço orçamental anti-cíclico, concretizado através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que aprovou o Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE) e, no seu âmbito, criou o regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009, e incorporou, através da alteração ao Orçamento do Estado, os impactos orçamentais dessa iniciativa, que corresponderam a cerca de 1,2% do PIB. Foram revistas a estimativa de crescimento real do PIB para 0,3% em 2008 e a previsão de crescimento do PIB em 2009 para uma contracção real de 0,8%.

No final do ano, face à quebra da receita fiscal, estimada em 13,2%, mostrou-se necessário efectuar ajustamentos ao Orçamento do Estado, nomeadamente através da redistribuição dos limites de endividamento previstos para fazer face às necessidades decorrentes da execução do Orçamento, o que veio a efectuar-se através da Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

Destacam-se seguidamente as políticas que influenciaram em particular o resultado da execução orçamental de 2009.

- As escalas salariais dos trabalhadores que exercem funções públicas foram actualizadas em 2,9%, medida que corresponderia a um aumento real dos salários face à inflação prevista para 2009 (2,5%), mas que se concretizou num aumento real superior, tendo em conta a inflação efectivamente registada em 2009, de -0,8%;
- A contribuição financeira do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, para cobertura do défice de exploração, aumentou em € 636,9 milhões;
- Acréscimo das transferências para a Segurança Social (Lei de Bases) em € 660,0 milhões, que incluiu o reforço de € 185,7 milhões previsto no Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego.

Identificam-se de seguida outras medidas relevantes na execução orçamental de 2009.

No âmbito da receita, realça-se o seguinte:

- A receita de IRS, para além de se encontrar afectada pela alteração contabilística relativa à participação variável dos municípios, reflectiu, nomeadamente, a actualização dos parâmetros fiscais, a elevação dos montantes de dedução à colecta inerentes às despesas de juros com encargos relativos à habitação própria e permanente e a majoração da dedução à colecta das pessoas com deficiência;

- Em sede de IRC, destaca-se a criação de uma taxa de 12,5%, aplicável à matéria colectável até € 12.500 de todos os sujeitos passivos, a alteração dos montantes dos pagamentos por conta efectuados durante o ano pelas Pequenas e Médias Empresas (cuja base passou de 75% para 70% da colecta do ano anterior) e pelas grandes empresas (cuja base passou de 85% para 90% da colecta do ano anterior) e, ainda, a redução do pagamento especial por conta aplicável em IRC de € 1.250 para € 1.000;
- A receita do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) continuou a integrar o efeito decorrente da redução das taxas do ISP por força da aplicação da Contribuição de Serviço Rodoviário, criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.

Com incidência na despesa, salienta-se:

- O aumento do capital social da Caixa Geral de Depósitos no montante de € 1.000 milhões, com recurso à dotação orçamental de € 20.000 milhões prevista no OE no âmbito da "Iniciativa de reforço da estabilidade financeira";
- No âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego destacaram-se a despesa de € 170 milhões em activos financeiros efectuada pelo IAPMEI para o "apoio especial à actividade económica, exportação e PME", a transferência para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, no valor de € 286,9 milhões, para financiamento do programa de modernização de escolas, e a concessão de subsídios a fundo perdido para a aquisição e instalação de painéis solares que alcançaram uma execução de € 29,4 milhões;
- A implementação do Programa de Regularização Extraordinário de Dívidas do Estado que se concretizou na concessão de empréstimos de médio e longo prazos às autarquias locais no valor de € 201,6 milhões e o pagamento de dívidas da Manutenção Militar no montante de € 17,8 milhões;
- Os empréstimos concedidos à EP – Estradas de Portugal, S.A., para apoio de tesouraria, no valor global de € 130 milhões;
- As transferências de capital para o reequilíbrio financeiro do Metro do Sul do Tejo que ascenderam a € 81,1 milhões;
- O financiamento em € 177,8 milhões do programa e-escola, da responsabilidade da Fundação para as Comunicações Móveis.

Com incidência na receita e na despesa, evidenciam-se:

- A contabilização da participação variável dos municípios na receita do IRS prevista na Lei das Finanças Locais[1] como receita fiscal dos municípios, por dedução à receita de IRS bruta cobrada pelo Estado, sem estar reflectida no Orçamento do Estado. Esta alteração de natureza contabilística implicou uma diminuição das receitas de IRS em € 389,2 milhões, resultando numa diminuição de igual montante nas transferências correntes do Estado para a Administração Local;
- As alterações significativas no universo do subsector dos serviços e fundos autónomos, com a saída de entidades deste subsector, designadamente, de hospitais que foram empresarializados e

[1] Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

das Universidades do Porto e de Aveiro, do ISCTE e do Instituto Nacional de Aproveitamento de Tempos Livres dos Trabalhadores que foram transformados em fundações. As alterações no sector da saúde implicaram a diminuição de despesas com pessoal e o aumento das despesas com aquisição de bens e de serviços pela Administração Central dos Sistemas de Saúde em cerca de € 528,4 milhões;

- A alienação de participações sociais do Estado, com um valor de inscrição orçamental de receita que ascendia a € 1.200 milhões e correspondente transferência de capital para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), resultante da consignação de receitas com alienações de partes sociais de empresas, que viria a ser anulado pela Lei n.º 118/2009 (segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2009), em virtude de não se terem verificado condições adequadas para alienar participações do Estado.

1.5 – Condicionantes estruturais das finanças públicas

O efeito prolongado da crise económica e financeira nas economias relevou e reforçou a importância a dar às estratégias de ajustamento orçamental como suportes de um crescimento sustentável no médio e longo prazos. Neste âmbito, a análise das condicionantes estruturais das finanças públicas implica a identificação dos factores a privilegiar nas medidas de política orçamental que deverão ser consideradas aquando da implementação dessas estratégias para implementar essas estratégias de médio e longo prazos.

A análise das condicionantes estruturais das finanças públicas é matéria delicada, quer do ponto de vista conceptual quer do ponto de vista da sua aplicação. Comummente concorrem para factores estruturantes das finanças públicas aqueles ligados à sustentabilidade das finanças públicas e associados a políticas orçamentais que asseguram a garantia da solvência das administrações públicas a longo prazo. As dificuldades no entanto têm surgido ao nível da identificação de regras e de referências teóricas aceites de forma generalizada que permitam uma avaliação objectiva ao nível da sua evolução e dos impactos de médio e longo prazos.

Os estudos têm colocado a questão em termos da identificação de factores que, afectando as variações dos défices públicos, mais oneram a acumulação de dívida pública, no seu impacto na economia, bem como na distribuição inter-geracional dos encargos daí resultantes.

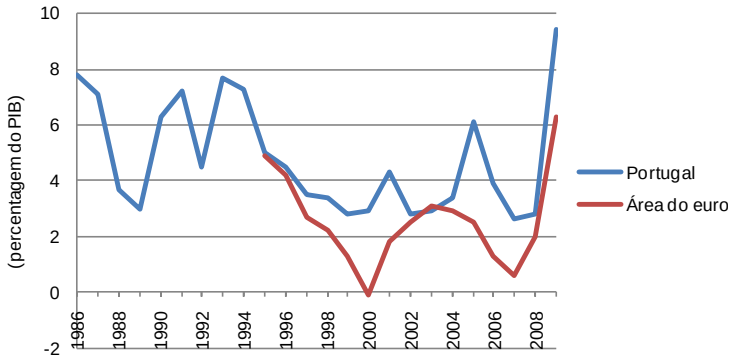
Seguidamente são analisados alguns factores estruturantes que afectarão as contas públicas a médio e longo prazos, em particular do lado da despesa. A médio prazo, destacam-se os efeitos nefastos da actual crise económica e financeira, que se traduziu numa quebra do PIB real em 2009 de 2,6%, as repercussões ao nível do aumento do défice público, que atingiu 9,3% do PIB em 2009[1] e as consequências em termos quer da taxa de crescimento da dívida pública quer do aumento dos encargos financeiros inerentes. A longo prazo, analisa-se o impacto da evolução demográfica esperada para Portugal ao nível das despesas da segurança social, da saúde e da educação. Por último, apresentam-se os encargos públicos assumidos, presentes e futuros, resultantes dos compromissos assumidos com os investimentos públicos efectuados com recurso às parcerias público-privadas (PPP).

[1] Na óptica das Contas Nacionais.

1.5.1 – O agravamento do défice e da dívida pública

A crise económica e financeira afectou negativamente o défice público porque reduziu receitas e aumentou despesas públicas. Se alguns destes efeitos poderão ser revertidos aquando da retoma económica, há outros com consequências que, pela sua própria natureza, são mais perenes, como o aumento do desemprego e a redução do *rating* da dívida pública portuguesa.

Gráfico I.19 – Défice Orçamental em Portugal e na Zona do Euro



Fontes: Eurostat e Banco de Portugal, Outubro de 2010.

Em Portugal, o aumento do défice público em 6,4 p.p. (de 2,9% para 9,3% do PIB), superior ao da zona do euro (4,3 p.p.) gráfico I.19, trouxe riscos acrescidos à sustentabilidade das finanças públicas porque exigiu o aumento do recurso à dívida pública e, conjugado com perspectivas de crescimento económico fraco, acentuou alguns dos sinais de fragilidade da economia portuguesa.

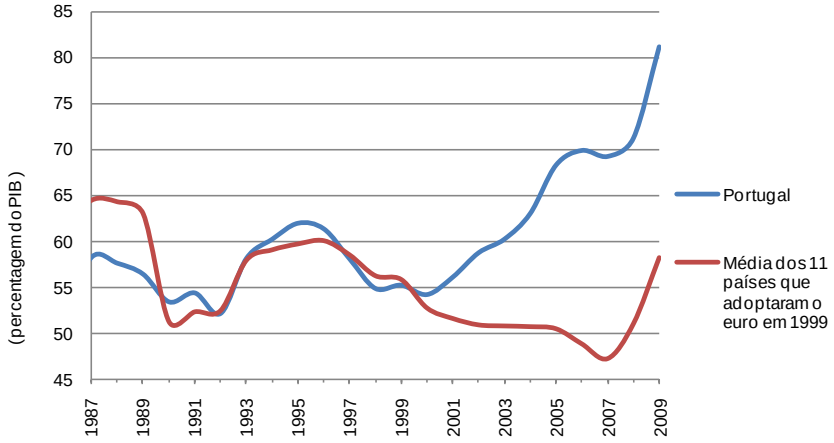
Estudos recentes do FMI[1] estimam que, para que a dívida pública portuguesa estabilize em níveis próximos dos 60% do PIB em 2030, seja necessário um ajustamento até 2012 ao nível do saldo estrutural primário[2], de cerca de 7,8 p.p. do PIB. Este esforço de ajustamento estimado para Portugal compara com um esforço de 6,1 p.p. do PIB requerido em média aos países da zona do euro, nos quais se incluem ajustamentos de 4 p.p. para a Alemanha e de 9,4 p.p. para a Espanha.

No período compreendido entre 1986 e 1999, o rácio da dívida pública no PIB manteve-se estável, situando-se sistematicamente abaixo dos 60%. Após 2000, o peso da dívida pública no PIB aumentou significativamente atingindo, em 2009, os 76,1%.

[1] Fundo Monetário Internacional. "*From Stimulus to Consolidation: Revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies."* Maio 2010.

[2] Saldo estrutural primário é o saldo orçamental líquido de juros e da componente cíclica, isto é, da componente que reflecte o impacto dos estabilizadores automáticos sobre o saldo orçamental. A evolução deste saldo reflecte as alterações estruturais de política orçamental.

Gráfico I.20 – Dívida Directa do Estado

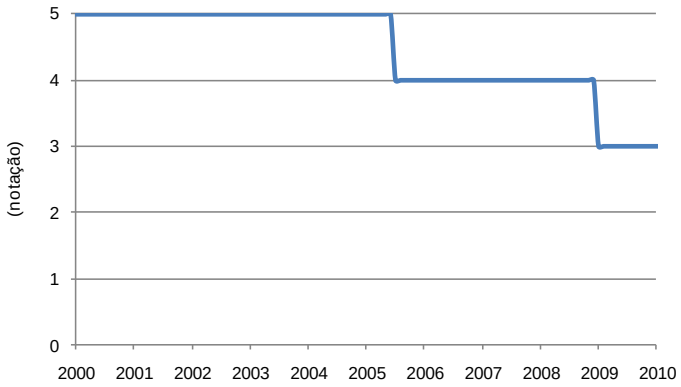


Fonte: OCDE, Main Economic Indicators, Setembro de 2010.

Comparando com os países que adoptaram o euro em 1999, verifica-se que foi entre 2000 e 2008 que a tendência de crescimento do peso da dívida pública portuguesa divergiu da tendência de abrandamento registada nesses países (gráfico I.20).

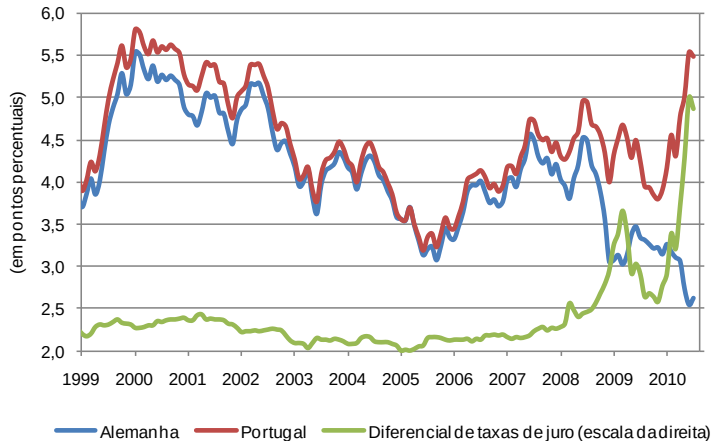
Na sequência da crise financeira internacional e das fragilidades reveladas pela economia portuguesa o *rating* da dívida pública portuguesa foi fortemente afectado (gráfico I.21).

Gráfico I.21 – Evolução do *rating* da Dívida Soberana (entre 0 e 5)



Fonte: Standard & Poor's, Setembro de 2010.

Gráfico I.22 – Taxa de juro de longo prazo da dívida pública



Fonte: Eurostat, Setembro de 2010.

Este gráfico evidencia a subida registada no diferencial de taxas de juro de dívida pública de longo prazo portuguesa e alemã, que passou de zero em 2005 para 300 pontos base em meados de 2010, com repercussões ao nível de aumento dos encargos com a dívida pública.

1.5.2 – Impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas

A análise das projecções de longo prazo das contas públicas, tal como referido pelo Banco de Portugal[1], deverá ter em conta que estas têm limitações importantes, ligadas em particular ao nível de incerteza associado à evolução demográfica bem como à própia modelização que não utiliza um modelo de equilíbrio geral e como tal ignora as interacções entre a demografia, a evolução macroeconómica, o mercado de trabalho, os sistemas de pensões e outras rubricas de despesa. As projecções para Portugal aqui referenciadas são as resultantes dos estudos da Comissão Europeia de 2009[2] e do FMI de 2010[3].

Ao nível da maioria dos países desenvolvidos, os desafios que se colocam às contas públicas resultantes do envelhicemento da população, são, segundo o FMI, essencialmente os relacionados com as despesas da saúde. Ao nível das despesas com pensões, projecta-se um crescimento em média de 1% do PIB entre 2010 e 2030, o que comparativamente com as projecções relativas ao envelhecimento da população, é um crescimento modesto e reflecte as reformas significativas que já foram tomadas nesta área por muitos países. Ao nível das despesas com a saúde, o crescimento estimado situa-se em 3,5 % do PIB durante os próximos 20 anos.

A tendência de envelhecimento da população portuguesa aproxima-se da verificada na maioria dos países desenvolvidos. Segundo o INE *"Nos próximos 50 anos, Portugal poderá continuar com cerca de 10 milhões de residentes, mas manter-se-á a tendência de envelhecimento demográfico, projectando-se que em*

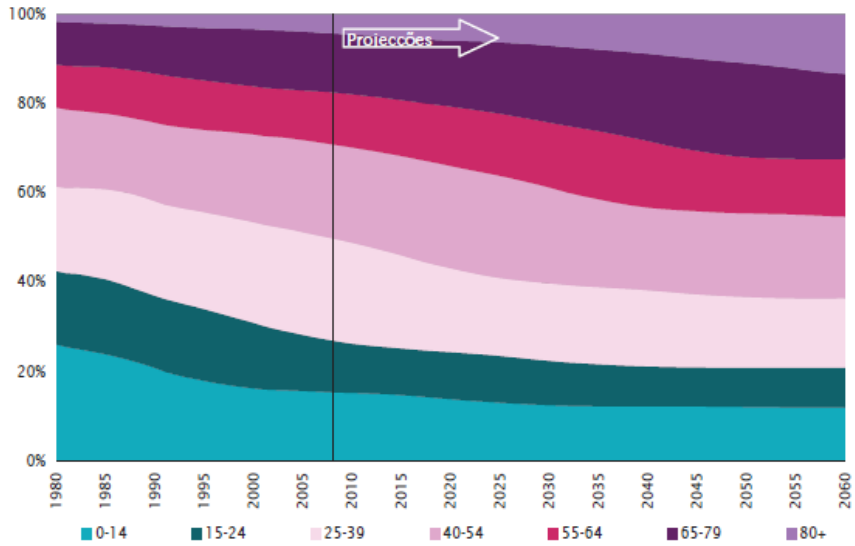
[1] Banco de Portugal (2009), *"A economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária." Departamento de Estudos Económicos.*

[2] Comissão Europeia (2009), "*Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)"*

[3] Fundo Monetário Internacional, "*From Stimulus to Consolidation: Revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies."* Maio 2010

2060 residam no território nacional cerca de 3 idosos por cada jovem", tal como evidenciado no Gráfico I.23.

Gráfico I.23 – Projecção para a Evolução Demográfica dos Residentes em Portugal



Fonte: Projecções de população residente em Portugal: 2008-2060, INE, Março de 2009.

Ao nível das contas públicas, este envelhecimento da população pressiona o aumento das despesas com as reformas e com a saúde, podendo aliviar as despesas com a educação.

1.5.2.1 – Sustentabilidade da Segurança Social

As projecções para a economia portuguesa, efectuadas em 2009 pelos serviços da Comissão Europeia (DG-ECFIN, 2009), apontam para que, em 2030, o número de pensionistas já ultrapasse o número de contribuintes, tendência esta que se estima seja agravada ao longo do tempo, atingindo os 66% em 2060. Neste contexto, o mesmo estudo estima que as implicações ao nível do défice entre receitas e despesas contributivas aumentem ao longo do tempo e atinjam os 2,7% do PIB em 2030 (correspondente a um valor de despesa pública com pensões de 11,7% do PIB) e os 3,9% do PIB em 2060.

Quadro I.12 – Indicadores sobre a Segurança Social

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Despesa com pensões, líquida (% do PIB)	11,1	11,5	11,7	11,6	12,3	12,4
Contribuições para a Segurança Social (% do PIB)	10,3	9,7	9,0	8,7	8,6	8,5
Número de pensões (milhares)	3 298	3 755	4 302	4 783	5 156	5 293
Número de contribuintes (milhares)	4 293	4 315	4 127	3 879	3 633	3 496
Rácio de suporte	130	115,0	96,0	81,0	70,0	66,0
Pensão média bruta (milhares de euros de 2007)	6,2	6,9	7,6	8,4	9,6	10,7
Rácio de benefício	49	47,2	42,3	36,7	34,5	32,7
Taxa de substituição bruta	54	53,1	49,0	52,7	53,8	55,9

Fonte: DG-ECFIN (2009).

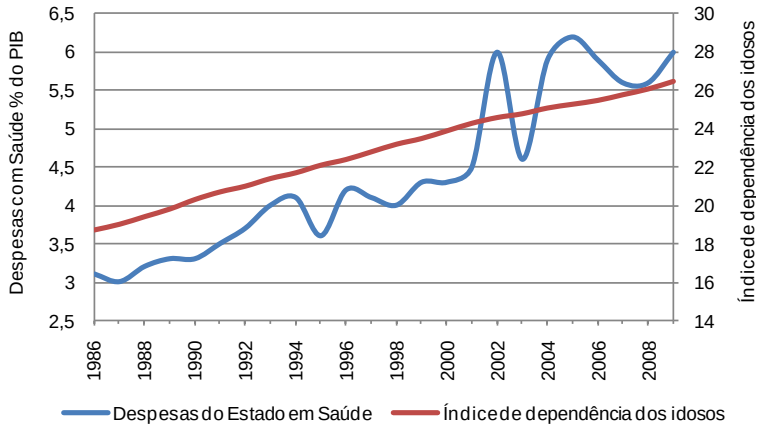
Do Quadro I.12 é de salientar o aumento real da pensão média bruta que, a preços de 2007, passa de € 6,2 milhares em 2010, para € 7,6 milhares em 2030. Este aumento é no entanto inferior ao aumento previsto para o salário real médio, uma vez que o rácio de benefício decresce ao longo de todo o período, de acordo com as hipóteses subjacentes à modelização e que não incluíam os efeitos recentes da crise económica e financeira e, consequente ajustamento salarial que se tem vindo a realizar na economia portuguesa. A taxa de substituição bruta mantém-se aproximadamente constante ao longo do período, reflectindo a relação constante ao longo do período, entre o salário antes da reforma e o próprio valor da reforma.

As estimativas mais recentes do FMI[1] apontam para que as despesas públicas com as reformas atinjam 12,6% do PIB em 2030 (resultante de uma taxa de crescimento de 0,7% entre 2010 e 2030), valor este que se situa próximo do valor estimado para a zona do euro (12,3% do PIB). Este crescimento de 0,7% do PIB nos próximos 20 anos é considerado modesto pelo FMI, tendo em conta o envelhecimento da população e reflecte as reformas já realizadas nesta área.

1.5.2.2 – Despesas com a saúde

As despesas públicas com a saúde em Portugal têm, em média, acompanhado o ritmo de envelhecimento da população, tal como evidenciado no Gráfico I.24.

Gráfico I.24 – Despesas do Estado com Saúde



Fonte: Pordata, Setembro de 2010.

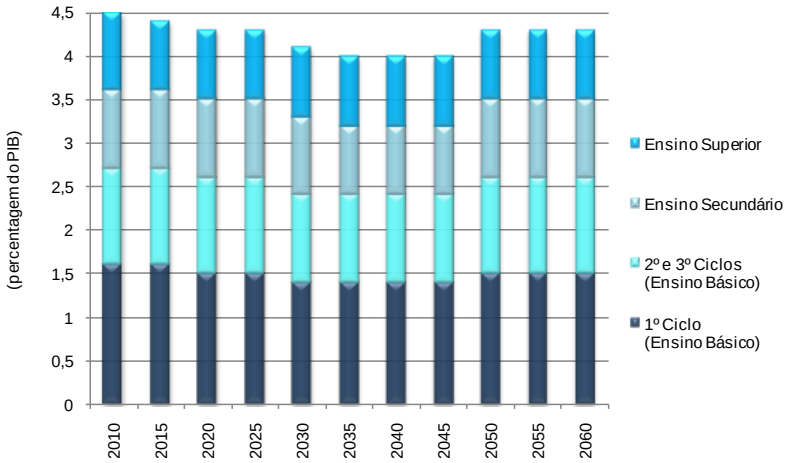
O estudo do FMI atrás enunciado estima que nas economias mais desenvolvidas as despesas em saúde possam crescer até 3,5 p.p. do PIB durante os próximos 20 anos. Para Portugal, o crescimento estimado para as despesas públicas com saúde para o mesmo período (entre 2010 e 2030) situa-se nos 3,1% do PIB. Este aumento pressupõe um nível de despesas em saúde em 2030 que atinge 10,9% do PIB. Na zona do euro, apenas para a França, para a Alemanha e para a Bélgica se estimam valores para a despesa pública em saúde em 2030, em percentagem do PIB, superiores às de Portugal (12,2%, 11,6%, 11,4%, respectivamente).

[1] Fundo Monetário Internacional. "*From Stimulus to Consolidation: Revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies."* Maio 2010.

1.5.2.3 – Despesas com educação

As baixas taxas de natalidade traduzem-se, a prazo, na redução do número de habitantes em idade escolar. Parte deste efeito será compensado pelo alargamento da escolaridade obrigatória até ao 12.º ano e pelo aumento da percentagem de jovens que escolhe prosseguir estudos superiores. O referido relatório da DG-ECFIN (2009) inclui diversas projecções sobre despesas com educação que têm por base um cenário com a redução da população juvenil conjugado com o aumento das taxas de participação e cujos efeitos ao nível das despesas com educação são reflectidos no Gráfico I.25.

Gráfico I.25 – Despesas com Educação (projecções)



Fonte: DG-ECFIN, 2009.

De acordo com estas projecções, nos próximos 20 anos as despesas com educação tendem a diminuir, atingindo valores próximos dos actuais a partir de 2050.

1.5.3 – Parcerias público-privadas (PPP)

1.5.3.1 – Os Investimentos em PPP[1]

O investimento total em PPP realizado e a realizar (assumido até 2010) desde 1995 totaliza € 33.639,9 milhões de euros, tal como consta da informação apresentada no quadro sequinte. Os valores de investimento são os constantes dos respectivos casos base (quando aplicável) ou correspondem a estimativas globais de investimento em infra-estruturas e equipamentos instalados, de acordo com a informação disponibilizada pelas entidades gestoras à DGTF. Este investimento inclui projectos que se encontram em diversas fases – exploração, construção ou em concurso – e que se realizam em diversos sectores de actividade, nomeadamente no sector dos transportes rodoviários e ferroviários, nos sectores da saúde, do ambiente (águas e resíduos), da energia, hídrico e também da segurança interna[2].

[1] Os valores aqui apresentados não foram auditados pelo Tribunal de Contas.

[2] Exclui-se do universo aqui retratado o sector portuário cujos concedentes são as administrações portuárias.

Quadro I.13 – Parcerias público-privadas

(em milhões de euros)

Concessão	Estado	Concessionário	Início	Prazo	Investimento
Sector - Transportes – Rodoviário					
Concessão Lusoponte	Exploração	Lusoponte, S.A.	1995	30	867,0
Concessão Norte	Exploração	AENOR, S.A.	1999	30	879,2
Concessão Oeste	Exploração	A-E Atlantico, S.A.	1999	30	453,5
Concessão Scut da Beira Interior (IP2/IP6)	Exploração	ScutVias, S.A.	1999	30	628,3
Concessão Scut da Costa de Prata (IC1/IP5)	Exploração	LusoScut Costa de Prata, S.A.	2000	30	320,7
Concessão Scut do Algarve (IC4/IP1)	Exploração	EuroScut, S.A.	2000	30	228,5
Concessão Scut Interior Norte (IP3)	Exploração	NorScut, S.A.	2000	30	504,1
Concessão Brisa	Exploração	Brisa	2000	35	2 623,8
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta (IP5)	Exploração	LusoScut Beiras Litoral e Alta, S.A.	2001	30	718,4
Concessão Scut Norte Litoral (IP9/IC1)	Exploração	EuroScut Norte, S.A.	2001	30	318,6
Concessão Scut Grande Porto (IP4/IC24)	Exploração	LusoScut, S.A.	2002	30	492,5
Concessão Litoral Centro	Exploração	Brisal, S.A.	2004	30	550,7
Concessão Grande Lisboa	Exploração	LusoLisboa, S.A.	2007	30	180,0
Sub-concessão Douro Litoral	Construção	AEDL, S.A.	2007	27	777,7
Sub-concessão AE Transmontana	Construção	A-E 21, S.A.	2008	30	535,9
Sub-concessão Douro Interior	Construção	Aenor Douro, S.A.	2008	30	641,7
Sub-concessão Tunel do Marão	Construção	A-E Marão, S.A.	2008	30	348,2
Sub-concessão Baixo Alentejo	Construção	SPER, S.A.	2009	30	381,9
Sub-concessão Baixo Tejo	Construção	AEBT, S.A.	2009	30	270,1
Sub-concessão Litoral Oeste	Construção	AELO, S.A.	2009	30	443,6
Sub-concessão Algarve Litoral	Construção	Rotas do Algarve Litoral, S.A.	2009	30	165,1
Concessão de Gestão Sist.Identificação Electrónico	Construção	SIEV - Sist. Id. Elect. de Veículos, S.A.	2009	25	n.a.
Sub-Concessão Pinhal Interior	Construção	Ascendi	2010	40	958,2
Sector - Transportes – Ferroviário					
Transp. Ferroviário eixo norte/sul	Exploração	Fertagus, S.A.	1999	11	900,0
Metro Sul Tejo	Exploração	MTS,S.A.	2001	30	268,7
PPP1 - Poceirão - Caia	Construção	ELOS	2010	40	1 339,0
PPP2 - Lisboa - Poceirão	Concurso			40	928,0
PPP6 AV Sinalização	Concurso			20	604,0
Sector – Saúde					
Gestão do Centro de Atendimento do SNS	Exploração	LCS, S.A.	2006	4	4,0
Gestão Centro Medicina Física Reabilitação Sul	Exploração	GP Saúde	2006	7	3,0
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Estabelecimento	Exploração	HPP, S.A.	2008	10	16,0
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Edifício	Exploração	TDHOSP, S.A.	2008	30	56,0
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Estabelecimento	Exploração	Escala Braga, Gestora do Estabelecimento, S.A.	2009	10	11,3
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Construção	Escala Braga, Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	122,0
Gestão H. Loures - Ent. Gestora do Edificio	Construção	HL - Sociedade Gestora do Edifico, S.A.	2009	30	84,6
Gestão H. Loures-Ent. Gestora Estabelecimento	Construção	SGHL - Soc. Gestora do Hospital de Loures, S.A.	2009	10	29,3
Hospital Lisboa Oriental	Concurso				377,0
Hospital Central do Algarve - Ent. Gestora do Edifício	Concurso				250,0
Hospital de Vila Franca Xira - Ent. Gestora do Edifício	Concurso				434,0
Sector – Ambiente					
Águas do Cávado (1)	Exploração	Águas do Cávado, S.A.	1995	30	108,2
Águas do Douro e Paiva	Exploração	Águas do Douro e Paiva, S.A.	1996	30	452,7
Águas do Minho e Lima (1)	Exploração	Águas do Minho e Lima, S.A.	2000	30	164,8
Águas do Zêzere e Côa	Exploração	Águas do Zêzere e Côa, S.A.	2000	30	286,0
Águas do Oeste	Exploração	Águas do Oeste, S.A.	2001	30	294,8
Águas de Santo André	Exploração	Águas de Santo André, S.A.	2001	30	130,3
Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro	Exploração	Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, S.A.	2001	30	418,4
Águas do Algarve	Exploração	Águas do Algarve, S.A.	2001	30	457,3
Águas do Norte de Alentejano	Exploração	Águas do Norte de Alentejano, S.A.	2001	30	93,8
Águas do Centro	Exploração	Águas do Centro, S.A.	2001	30	177,0
Águas do Centro Alentejano	Exploração	Águas do Centro Alentejano, S,A,	2003	30	75,8

(em milhões de euros)

Concessão	Estado	Concessionário	Início	Prazo	Investimento
Águas do Ave (1)	Exploração	Águas do Ave, S.A.	2003	33	376,0
Águas do Mondego	Exploração	Águas do Mondego, S.A.	2004	35	232,0
Valorsul (2)	Exploração	Valorsul, S.A.	1995	25	291,5
Sanest	Exploração	Sanest, S.A.	1995	25	201,6
Algar	Exploração	Algar, S.A.	1996	25	60,7
Resulima	Exploração	Resulima, S.A.	1996	25	31,6
Suldouro	Exploração	Suldouro, S.A.	1996	25	52,9
Valorlis	Exploração	Valorlis, S.A.	1996	25	31,0
Valorminho	Exploração	Valorminho, SA	1996	25	14,1
Amarsul	Exploração	Amarsul, S.A.	1997	25	70,1
Ersuc	Exploração	Ersuc, S.A.	1997	25	87,7
Resioeste (2)	Exploração	Reviveste, S.A.	1998	25	37,0
Simlis	Exploração	Simlis, S.A.	2000	30	75,0
Simria	Exploração	Sura, S.A.	2000	30	313,7
Valnor	Exploração	Valnor, S.A.	2001	29	24,8
Simtejo	Exploração	Simtejo, S.A.	2001	30	536,3
Simarsul	Exploração	Simarsul. S.A.	2004	30	235,9
Resiestrela	Exploração	Resiestrela, S.A.	2008	30	34,1
Resinorte	Exploração	Resinorte - valorização e trat resíduos sólidos, S.A.	2009	30	190,8
Simdouro	Exploração	Simdouro - Saneamento do Grande Porto, S.A.	2009	50	72,0
Sector – Hídrico					
Barragem do Alqueva	Exploração	EDP	2008	35	339,0
Barragem de Foz Tua	Construção	EDP	2008	75	340,0
Barragens de Gouvães, Padreselos, Alto Tâmega, Daivões	Construção	IBERDROLA	2008	65	1 700,0
Barragens do Fridão e Alvito	Construção	EDP	2008	65	510,0
Barragem Baixo Sabor	Construção	EDP	2008	65	257,0
Barragem Girabolhos	Construção	ENDESA	2008	65	360,0
Sector – Energia					
Armaz. Subterrâneo de Gás Natural (Guarda)	Exploração	Transgás Armazenagem, S.A.	2006	40	29,3
Armaz. Regasificação de Gás Natural (Sines)	Exploração	REN Atlântico, S.A.	2006	40	212,0
Armaz. Subterrâneo Gás Natural (Guarda, Pombal)	Exploração	REN Armazenagem, S.A.	2006	40	114,9
Gestão Rede Nacional Transporte de Gás Natural	Exploração	REN Gasodutos, S.A.	2006	40	753,0
Distribuição Regional de Gás Natural (Lisboa)	Exploração	Lisboagás GDL Soc. Dist. Gás Natural de Lisboa, S.A.	2008	40	578,0
Distribuição Regional de Gás Natural (Centro)	Exploração	Lusitaniagás - Comp. Gás do Centro, S.A.	2008	40	289,3
Distribuição Regional de Gás Natural (Setúbal)	Exploração	Setgás - Soc. Prod. Distrib. Gás, S.A.	2008	40	159,8
Distribuição Regional de Gás Natural (Porto)	Exploração	Portgás - Soc. Prod. Distrib. Gás, S.A.	2008	40	307,4
Distribuição Regional de Gás Natural (Beiras)	Exploração	Beiragás- Companhia Gás das Beiras, S.A.	2008	40	69,2
Distribuição Regional de Gás Natural (Vale do Tejo)	Exploração	Tagusgás - Empresa Gás Vale do Tejo, S.A.	2008	40	66,5
Exploração da Rede Nac. Distribuição de elect.	Exploração	EDP-Distribuição Energia, S.A.	2006	35	1 808,3
Rede Eléctrica Nacional	Exploração	REN-Rede Eléctrica Nacional, S.A.	2007	50	1 291,7
Sector – segurança					
SIRESP		SIRESP - Redes digitais de Seg. e Emergência	2002	20	112,0
Total					33 639,9

(1) Através do Decreto-Lei n.º 41/2010, de 29 de Abril, foram transformadas na "Águas do Nordeste".

(2) A Valorsul e a Resioeste fundiram-se em 2010 (Decreto-Lei n.º 68/2010, de 15 de Junho).

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

No ano de 2009, iniciaram-se 11 novas parcerias, visando a implementação de investimentos em vários sectores de actividade – 5 no sector rodoviário no montante total de € 1.260,7 milhões, 4 no sector da saúde no montante total de € 247,2 milhões e 2 no sector do ambiente com a previsão de um investimento total no valor de € 262,8 milhões.

1.5.3.2 – Pagamentos respeitantes a parcerias público-privadas em 2009

Ao longo de 2009 as PPP envolveram pagamentos do Estado que totalizaram € 898,4 milhões, valor cerca de 62,1% superior aos encargos suportados pelo Estado com PPP em 2008[1], e cobriram 95,1% dos montantes orçamentados tal como consta do quadro seguinte.

Quadro I.14 – Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2009

(em milhões de euros)

		Orçamentado	Executado	Desvio	Reequilíbrios	Total	Exec/OE
Concessão Scut do Algarve	Portagens virtuais	43,3	43,3			43,3	100%
Concessão Scut da Beira Interior	Portagens virtuais	138,6	138,6			138,6	100%
Concessão Scut Interior Norte	Portagens virtuais	109,1	109,2	0,1		109,2	100%
Concessão Scut da Costa de Prata	Portagens virtuais	72,1	72,1			72,1	100%
Concessão Scut Grande Porto	Portagens virtuais	79,8	79,8			79,8	100%
Concessão Scut Norte Litoral	Portagens virtuais	42,6	42,6			42,6	100%
Concessão Scut das Beiras Litoral e Alta	Portagens virtuais	162,3	162,3			162,3	100%
Sub-concessão Douro Litoral	Portagens reais				0,7	0,7	n.a.
Concessão Lusoponte	Portagens reais	21,5			21,5	21,5	100%
Concessão Grande Lisboa	Portagens reais	4,4			1,9	1,9	43%
Oeste (AEA)	Portagens reais	16,0			2,1	2,1	13%
Eixo Ferroviário Norte Sul	Concessões ferroviárias	10,5	8,1	-2,4		8,1	77%
Metro Sul do Tejo	Concessões ferroviárias	77,5	0,0	-77,5	81,1	81,1	105,5%
Hospital de Cascais	Concessões Saúde	43,8	43,9	0,1		43,9	100%
Centro Medicina Fisica e Reabilitação do Sul	Concessões Saúde	5,3	5,6	0,3		5,6	106%
Centro Atendimento do SNS	Concessões Saúde	12,1	18,8	5,3		18,8	155%
Hospital de Braga	Concessões Saúde	64,8	28,1	-36,7		28,1	43%
SIRESP - Sistema Integrado de Rede de Emerg. Segurança Portugal	Concessões Segurança	41,0	38,7	-2,3		38,7	94%
Total		**944,7**	**791,1**	**-153,6**	**107,3**	**898,4**	**95,1%**

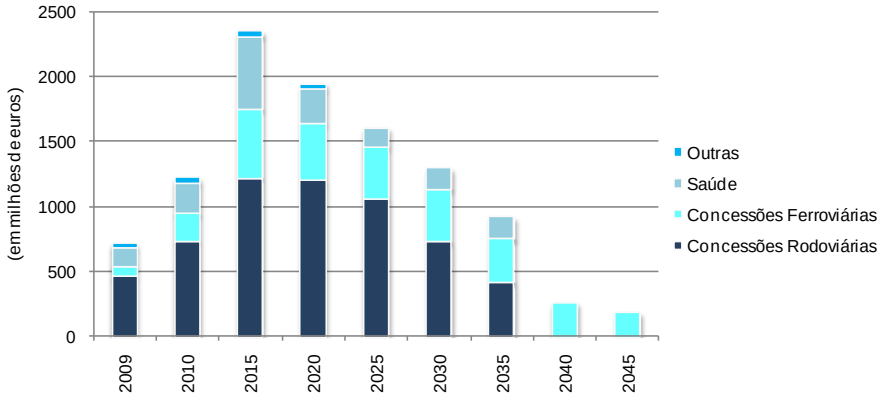
Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Ministério das Finanças e Administração Pública (2009).

1.5.3.3 – Previsão dos encargos plurianuais com PPP

No Gráfico I.26 pode observar-se a previsão dos encargos plurianuais decorrentes das PPP acordadas. Até 2050, prevê-se que estes encargos totalizem € 48.274,9 milhões, sendo 2015 o ano com maior volume de encargos. No entanto, estes dados devem ser analisados com a devida prudência, uma vez que se baseiam na última informação disponibilizada pela DGTF e que reporta a 2008. Deve-se sublinhar que a previsão de encargos plurianuais com PPP, relativamente ao ano de 2009, sofreu diversas alterações que conduziram, na prática, a uma redução acentuada dos encargos líquidos anuais com PPP em resultado da introdução de portagens em todas as concessões SCUT (a partir de 2011), bem como do diferimento de prazos ocorridos em importantes projectos de PPP da área da saúde (como é o caso, por exemplo, do Hospital de Vila Franca de Xira) e do adiamento de outras PPP face à actual crise económico-financeira. Destaca-se, neste domínio, os adiamentos da "PPP2" relativos ao troço de alta velocidade e da concessão Auto-estradas do Centro.

[1] Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008.

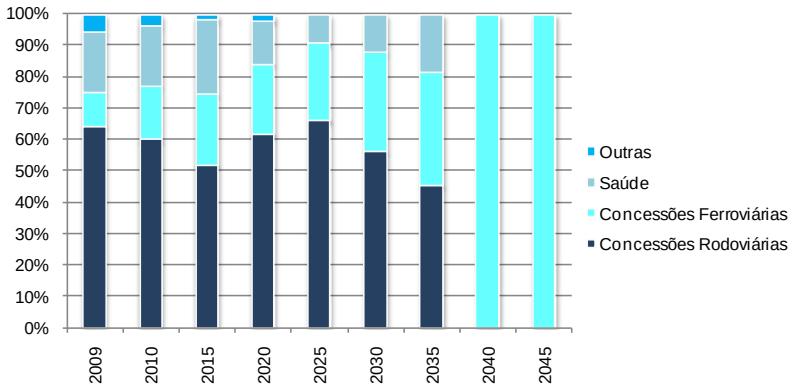
Gráfico I.26 – Gastos previstos com PPP



Fonte: DGTF (Relatório do GASEPC), 2009.

É de salientar que, conforme se observa no gráfico abaixo, 60% deste montante de encargos orçamentais deriva das concessões rodoviárias e 27% das concessões ferroviárias.

Gráfico I.27 – Distribuição dos gastos previstos com PPP



Fonte: DGTF (Relatório do GASEPC), 2009.

ANEXO

Quadro I.15 – Portugal – principais indicadores económicos

	Unidades	2007	2008	2009
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	168 737	171 933	167 652
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	2,4	0	-2,6
Procura Interna	t.v. real, %	2,0	1,2	-3,0
Consumo Privado	t.v. real, %	2,4	1,8	-1,0
Consumo Público	t.v. real, %	0,5	0,8	2,9
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	2,0	-0,3	-14,1
Exportações de bens e serviços	t.v. real, %	7,6	-0,3	-11,8
Importações de bens e serviços	t.v. real, %	5,5	2,8	-10,9
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	5,2%	1,7%	-2,8%
Taxa de Poupança Interna	% PIB	12.4%	10.2%	8.6%
Sector Privado	% PIB	12.5%	11.2%	15.0%
Particulares	% do Rend. Disp.	6,1%	6,4%	8,8%
Administrações Públicas	% do PIB	-0,1%	-1%	-6,4%
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)				
Inflação (IPC)	t.v. média, %	2,5%	2,6%	-0,8%
Deflator do PIB	t.v., %	3%	2%	1,2%
Deflator das Exportações	t.v., %	2,8%	3,2%	-4,7%
Remunerações Nominais por Trabalhador	t.v. média, %	3,4%	3,1%	3,4%
Custos Unitários do Trabalho	t.v. média, %	1,5%	3,5%	3,5%
Mercado de Trabalho (3)				
População Activa	Milhares	5 618,3	5 624,9	5 582,7
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	5 169,7	5 197,8	5 054,1
Taxa de Actividade	% Pop. Total	62,6%	62,5%	61,9%
Taxa de Desemprego	% Pop. Activa	8,0%	7,6%	9,5%
Finanças Públicas (4)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-2,8	-2,9	-9,3
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,2	0,5	-6,5
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	62,7	65,3	76,1
Balança de Pagamentos (5)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-8,1%	-10,4%	-9,4%
Balança Corrente	% PIB	-9,4%	-12%	-10,3%
Balança de Mercadorias	% PIB	-10,8%	-12,8%	-10,5%
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-6,7%	-8,8	-6,8%
Balança de Capital	% PIB	1,3%	1,6%	0,8%
Taxas de Juro (3)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	Em % (Dezembro)	4,8%	3,3%	0,7%
Taxa de Rendibilidade das OT de taxa fixa a 10 anos	Em % (Dezembro)	4,5%	4%	3,9%
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	6,2%	6,1%	6,3%
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	5,5%	5,9%	2%
Agregados de Crédito Bancário (5)				
Crédito ao Sector não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	10,7%	7,7%	2,2%
Crédito a Sociedades não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	11,2%	10,5%	1,9%
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	9%	4,6%	2,3%
Índice de Cotação de Acções (PSI-20) (5)	t.v. hom. (Dez.)	16%	-42,1%	33,7%

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

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2.º Trimestre de 2010.

(2) Fonte: Pordata e OCDE, Main Economic Indicators, 2010.

(3) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2009.

(4) Fonte: INE – Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2010.

(5) Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Outubro 2010.

CAPÍTULO II

CONTA GERAL DO ESTADO DE 2009 - SÍNTESE

II – CONTA GERAL DO ESTADO DE 2009 – SÍNTESE

Neste capítulo dá-se conta, de forma sucinta, dos valores que a Conta Geral do Estado de 2009 apresenta sobre a execução orçamental da administração central – serviços integrados e serviços e fundos autónomos – e da Segurança Social, bem como das explicações que ali são adiantadas para as principais diferenças e variações resultantes do confronto com as previsões constantes do orçamento final para aquele ano e com os valores da execução orçamental apresentados na Conta Geral do Estado de 2008. Nos mesmos termos, apresentam-se, igualmente, os valores indicados no mapa da Conta relativo à "Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social", bem como à sua evolução no triénio 2007-2009.

A exposição a que aqui se procede tem, pois, carácter introdutório relativamente ao juízo que o Tribunal faz dessa informação, nos Capítulos III – Apreciação da actividade financeira da administração central e IV – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social.

2.1 – Execução orçamental por subsectores

2.1.1 – Serviços integrados

No quadro seguinte dá-se conta, em síntese, dos valores constantes da CGE/2009 das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas pelos serviços integrados no decurso de 2009, confrontando-as com o respectivo orçamento final e com a execução orçamental de 2008.

Quadro II.1 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**38 481**	**34 498**	**33 799**	**Despesas correntes**	**43 172**	**45 980**	**45 020**
Impostos directos	15 305	13 635	13 489	Despesas com pessoal	13 915	11 606	11 484
IRS	9 334	9 004	8 951	Transferências correntes	21 468	26 097	25 955
IRC	5 952	4 623	4 540	Administração Central	10 624	14 359	14 307
Outros	19	8	-2	Segurança Social	6 373	7 051	7 040
Impostos indirectos	20 291	17 266	17 164	Outras	4 471	4 688	4 609
IVA	13 428	10 889	10 846	Subsídios	1 146	802	785
ISP	2 532	2 452	2 434	Outras	6 644	7 476	6 795
Outros	4 331	3 925	3 846	**Despesas de capital efectivas**	**3 399**	**25 998**	**5 581**
Outras receitas correntes	2 885	3 597	3 146	Transferências de capital	2 089	3 166	3 087
Receitas de capital efectivas	**1 640**	**1 061**	**334**	Administração central	607	1 415	1 372
Transferências de capital	106	263	71	Outras	1 482	1 751	1 715
Outras receitas de capital	1 534	798	264	Activos financeiros	573	21 613	1 827
Outras receitas	**735**	**635**	**693**	Outras despesas de capital	738	1 219	667
Receitas efectivas	**40 856**	**36 194**	**34 826**	**Despesas efectivas**	**46 572**	**71 978**	**50 600**
Passivos financeiros	91 987	125 977	87 937	Passivos financeiros	86 272	90 193	72 163
Total	**132 843**	**162 171**	**122 763**	**Total**	**132 843**	**162 171**	**122 763**

Fonte: CGE/2008, Volume I, Quadros 11, 38 e 39 e Mapa I, CGE/2009, Volume I, Quadros 21 e 43.

Como pode observar-se, o montante total das receitas arrecadadas foi significativamente inferior ao valor previsto no orçamento final, € -39.408 milhões, o que representa uma taxa de execução de

75,7%. Este resultado deveu-se no essencial às receitas provenientes da emissão de dívida, inscritas em "Passivos financeiros", relativamente às quais se registaram entradas no valor de € 87.937 milhões, apenas 69,8% do montante previsto, que era de € 125.977 milhões. Com efeito, no tocante às receitas efectivas, a taxa de execução foi bem mais elevada, cifrando-se em 96,2%, em resultado de um valor de execução de € 34.826 milhões face a uma verba de € 36.194 milhões inscrita no orçamento final.

Este elevado grau de execução das receitas efectivas explica-se na sua totalidade pelo que se verificou relativamente às receitas correntes[1], que atingiram uma execução de 98% do orçamentado, em especial devido às receitas fiscais, cuja cobrança atingiu cerca de 99% do previsto, quer no tocante aos impostos directos quer aos impostos indirectos. Já as receitas de capital se situaram muito abaixo das previsões orçamentais, com uma taxa de execução global de apenas 31,5%, tendo a receita arrecadada sido inferior à prevista em € 727 milhões.

Do lado das despesas, constata-se um elevado grau de execução das despesas correntes, 97,9%, com destaque para as "Despesas com pessoal" e as "Transferências correntes", com taxas de 99,0% e 99,5%, respectivamente.

Contudo, no referente às despesas de capital efectivas (sem passivos financeiros), a taxa de execução foi muito baixa, 21,5%, o que resultou, na sua quase totalidade, do que se verificou na rubrica "Activos financeiros", em que foi inscrita uma verba de € 21.613,4 milhões para fazer face a eventuais necessidades de apoio ao sector bancário, da qual foram utilizados € 1.827 milhões, correspondendo a apenas 8,5% daquela dotação. Deste modo, a taxa de execução da despesa efectiva veio a fixar-se em 70,3% e a da despesa total em 75,7%.

Quanto às variações na execução orçamental de 2009 comparativamente com 2008, verificou-se, relativamente às receitas, uma redução de 14,8%, € 6.030,1 milhões, das receitas efectivas, justificada pelo efeito conjugado de quebras de 12,2%, € 4.682,2 milhões, nas receitas correntes, e de 79,6%, € 1.305,7 milhões, nas receitas de capital.

A quebra verificada nas receitas correntes ficou a dever-se, naturalmente, dado o seu peso nas receitas do Estado, ao comportamento das receitas fiscais, que sofreram uma redução de 14%, € 4.970,3 milhões, com diminuições de 11,9%, € 1.815,9 milhões, e de 15,5% €, 3.154,4 milhões, na cobrança de impostos directos e de impostos indirectos, respectivamente.

Quanto aos primeiros, a maior quebra registou-se no IRC, - 23,7%, em que se fizeram sentir mais fortemente os efeitos da evolução económica desfavorável a que se assistiu ao longo do ano, enquanto no IRS foi significativamente menos acentuada, - 4,1%. No tocante ao IRS, aliás, é de referir que se teria mesmo observado um ligeiro aumento relativamente ao ano de 2008, caso não tivesse havido uma alteração na contabilização das transferências da parte do imposto afecta aos municípios – de operações orçamentais para operações extra-orçamentais – que passou a processar-se por abate à receita, quando anteriormente essas verbas eram incluídas na receita cobrada e as entregas registadas do lado da despesa como transferências.

Nos impostos indirectos registou-se, como já se referiu, uma redução ainda mais importante, destacando-se a quebra de receitas do IVA, o imposto que mais rapidamente reflecte as alterações da conjuntura económica, e que atingiu 18,9%, € 2.544,1 milhões, verificando-se no conjunto dos

[1] O valor negativo, em 2009, da receita cobrada de impostos directos, "Outros", € -2 milhões, explica-se pela restituição de receita cobrada indevidamente em anos anteriores, cujo montante, de acordo com os procedimentos em vigor, é abatido ao saldo existente na rubrica onde foi contabilizada a referida cobrança indevida, tendo resultado desta operação um valor negativo, dado o montante restituído ter excedido o cobrado.

restantes impostos indirectos, com excepção do ISP, uma diminuição das receitas de 11,8%, € 512,3 milhões, e no ISP uma descida moderada de 3,9%, € 98 milhões.

Por sua vez, a receita de capital sofreu uma fortíssima quebra, de 79,6%, € 1.306 milhões, imputável na sua totalidade ao comportamento das "Outras receitas de capital", em que se verificou uma redução da receita arrecadada de 82,8%, € 1.270 milhões, cujos motivos, contudo, se desconhecem, porquanto a Conta Geral do Estado de 2009 não apresenta qualquer explicação para o facto[1].

Relativamente à despesa efectiva, assistiu-se a um aumento de 8,6%, € 4.028,2 milhões, imputável, na sua maior parte às despesas de capital, onde se verificou um crescimento de 64,2%, € 2.181,6 milhões, enquanto a despesa corrente registou um aumento de 4,3%, no valor de € 1.847,6 milhões.

Relativamente às despesas correntes, os valores constantes do quadro anterior indicam uma importante redução das "Despesas com pessoal", de 17,5%, € 2.430,8 milhões, a par de um significativo aumento das "Transferências correntes", com um acréscimo de 20,9%, em resultado, no essencial, das transferências para outras entidades da administração central, com um acréscimo de 34,7%, no montante de € 3.682,5 milhões, e para a segurança social, com um acréscimo de 10,5%, no montante de € 666,8 milhões.

Todavia, estas variações são em grande parte aparentes, porquanto decorrem principalmente da reclassificação, de "Despesas com pessoal" para "Transferências correntes", das entregas à Caixa Geral de Aposentações de verbas inscritas no Orçamento do Estado.

Deste modo, em termos comparáveis, o que obrigaria a alguns outros ajustamentos de menor importância, ter-se-ia verificado um aumento de 1,5% das "Despesas com pessoal", enquanto o aumento das "Transferências correntes" seria de apenas de 7,8% e de 8,1% no tocante às transferências para outras entidades da administração central.

De assinalar ainda, nas despesas correntes, a diminuição em "Subsídios", -31,4%, € 360,3 milhões, justificada por despesas de carácter excepcional realizadas em 2008, parcialmente compensadas por operações também excepcionais realizadas em 2009, relacionadas com compensações no âmbito das tarifas energéticas, e também, em 2009, pela concessão de incentivos à utilização de energias renováveis no âmbito do programa orçamental "Iniciativa para o Investimento e o Emprego".

No referente às despesas de capital efectivas, observou-se um aumento de 64,2%, € 2.181,4 milhões, devido, principalmente, a um forte acréscimo das despesas com "Activos financeiros", de 219%, € 1.254,3 milhões, mas também das "Transferências de capital", que aumentaram 47,8%, € 998,1 milhões. Relativamente aos "Activos financeiros", destaca-se o aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos em € 1.000 milhões, para reforço de fundos próprios, sendo também de referir a concessão de empréstimos às autarquias no montante de € 201,6 milhões, no âmbito do "Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado", e dotações de capital relacionadas com o processo de empresarialização de hospitais, no valor de € 188,4 milhões.

Quanto às transferências de capital, destinaram-se, maioritariamente, ao financiamento de projectos no âmbito do Ministério da Educação, € 444,7 milhões, e ao IAPMEI, € 300 milhões, para realização e reforço de capitais de diversas entidades públicas.

[1] Sobre esta matéria, apenas se encontra na Conta a afirmação de que *"Para o desempenho negativo das "Outras receitas de capital", foi determinante o pagamento de restituições por organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (32,2 M€)..."*.

2.1.2 – Serviços e fundos autónomos

O quadro seguinte apresenta a execução orçamental deste subsector em 2009, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução orçamental de 2008.

Quadro II.2 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**26 875**	**29 373**	**27 498**	**Despesas correntes**	**26 573**	**29 765**	**27 151**
Contribuições para a CGA	6 161	3 924	3 797	Despesas com pessoal	3 556	3 641	3 277
Taxas, multas e outras penalidades	1 564	1 690	1 396	Aquisição de bens e serviços	7 586	8 971	8 161
Transferências correntes	17 508	21 699	20 696	Transferências correntes	14 172	15 203	14 426
Administração central	15 011	18 788	18 598	Administração central	5 340	5 413	5 134
Outras transferências	2 498	2 911	2 097	Outras transferências	8 832	9 790	9 293
Outras receitas correntes	1 642	2 060	1 609	Outras despesas correntes	1 259	1 951	1 287
Receitas de capital	2 721	**5 169**	**3 505**	**Despesas de capital**	**2 748**	**6 855**	**3 663**
Venda de bens de investimento	204	90	37	Aquisição de bens de capital	502	986	354
Transferências de capital	1 763	3 324	2 563	Transferências de capital	1 400	3 011	1 969
Administração central	748	1 606	1 526	Administração central	270	532	385
Outras transferências de capital	1 015	1 718	1 037	Outras transferências	1 130	2 479	1 583
Outras	754	1 755	905	Activos financeiros	733	2 575	1 093
Outras receitas	**3 604**	**3 861**	**3 833**	Outras despesas de capital	112	282	247
Total	**33 199**	**38 403**	**34 836**	**Total**	**29 321**	**36 620**	**30 814**

Fonte: CGE/2008, Volume I, Quadros 108 e 109, CGE/2009, Volume I, Quadros 69 e 70.

Em termos globais, a taxa de execução do orçamento das receitas foi de 90,7% em 2009, tendo a receita arrecada sido inferior em € 3.567 milhões à prevista no orçamento final, verificando-se nas receitas correntes uma taxa de execução de 93,6%, enquanto nas receitas de capital foi de apenas 67,8%, atingindo 99,3% nas "Outras receitas".

No tocante às receitas correntes, a relativamente elevada taxa de execução ficou a dever-se às "Contribuições para a CGA", em que a execução representou 96,7% do orçamentado, e, principalmente, às "Transferências correntes", embora com uma mais baixa taxa de execução, 95,4%, € -1.004 milhões do que o valor previsto, dado tratar-se da rubrica com maior peso nas receitas deste subsector, representando 75,3% das receitas correntes e 59,4% da receita total.

Nas receitas de capital, a execução das "Transferências de capital", situou-se acima da média, com uma taxa de 77,1%, tendo sido as rubricas com pior desempenho os "Passivos financeiros", 67,3%, € -122,8 milhões, destacando-se, porém, pela negativa, a rubrica "Outras receitas de capital", que registou uma taxa de execução de apenas 0,3%, inferior em € 651 milhões ao previsto, sendo no entanto de assinalar que é já habitual a pesada sobreorçamentação nesta rubrica.

Nas despesas verificaram-se taxas de execução ainda mais baixas, 91,2% nas despesas correntes e 53,4% nas despesas de capital, observando-se em termos globais uma taxa de execução de 84,1%, significando que, de uma dotação total de € 36.620 milhões, ficaram por utilizar € 5.806 milhões.

Comparativamente com a execução orçamental deste subsector em 2008, observou-se, nas receitas, um aumento de 4,9%, € 1.637 milhões, para o que contribuíram as receitas correntes com um aumento de 2,3%, € 623 milhões, e as receitas de capital com um aumento de 28,8%, € 784 milhões.

No que se refere às receitas correntes, resulta do quadro anterior uma importante quebra das "Contribuições para a CGA", que se teria cifrado em 38,4%, € -2.364 milhões, a par de um forte aumento das "Transferências correntes", de 18,2%, € 3.188 milhões. No entanto, estas variações resultam no essencial da reclassificação das verbas entregues à Caixa Geral de Aposentações, já referida aquando da análise da despesa dos serviços integrados, que até 2008 eram inscritas na rubrica "Contribuições para a CGA" – pelo que na óptica daquela despesa integravam as "Despesas com pessoal" – e em 2009 passaram a ser registadas como "Transferências correntes".

Assim, abstraindo dos efeitos daquela reclassificação, verificar-se-ia um aumento das "Contribuições para a CGA" de € 593 milhões, em consequência da alteração introduzida pelo art.º 41.º da Lei do Orçamento para 2009 ao Estatuto da Aposentação, que alargou aos serviços integrados do Estado a obrigação de contribuição da entidade patronal para a CGA, em 7,5% da remuneração sujeita a desconto de quota, dos trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública.

Por sua vez, o aumento das "Transferências correntes" da administração central teria sido de € 466 milhões, resultante na sua maior parte de transferências para o Serviço Nacional de Saúde, no montante de € 380 milhões. A redução em "Outras transferências" foi consequência, sobretudo, do recebimento pelo IFAP, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, em 2008, do adiantamento da União Europeia na sequência da aprovação do novo Quadro Comunitário de Apoio.

No tocante às receitas de capital, destacam-se a redução da "Venda bens de investimento", em 81,8%, € 167 milhões, e o aumento de 45,4%, € 800 milhões, das "Transferências de capital", na sua maior parte provenientes do orçamento dos serviços integrados e destinadas ao Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, para financiamento de projectos no âmbito dos programas IIE e e-escola, e ao IAPMEI, também para financiamento de projectos do programa IIE.

Do lado da despesa, assistiu-se, comparativamente com 2008, a um crescimento de 5,1%, € 1.494 milhões, para o que contribuíram as despesas correntes com um acréscimo de 2,2%, € 578 milhões, e as despesas de capital com um acréscimo de 33,3%, € 915 milhões.

Nas despesas correntes, nota-se uma redução das "Despesas com pessoal", de 7,8%, € 279 milhões, que resultou da saída de diversos organismos deste subsector durante o ano de 2009.

No entanto, em termos globais, esta redução foi mais do que compensada pelos aumentos registados na "Aquisição de bens e serviços correntes", de 7,6%, € 575 milhões, decorrente de despesas realizadas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, relacionadas, designadamente, com a transformação de hospitais que integravam o sector público administrativo em hospitais EPE, e a consequente celebração de novos contratos-programa, e das transferências correntes para as famílias, efectuadas pela Caixa Geral de Aposentações, incluídas em "Outras transferências", em que se verificou um aumento de 5,2%, € 461 milhões, na sequência do aumento do número de pensionistas e da actualização das pensões.

Quanto às despesas de capital, é de assinalar a diminuição em "Aquisição de bens de capital", - 29,5%, € 148 milhões, e, em sentido inverso, o aumento das "Transferências de capital", com um aumento total de 40,6%, € 569 milhões, dos quais € 450 milhões referentes a transferências para entidades não pertencentes à administração pública, destinadas, maioritariamente, ao financiamento de acções no âmbito dos programas IIE e e-escola, € 267 milhões, à Empresa de Desenvolvimento de Infra-estruturas do Alqueva, SA, EDIA, € 103 milhões, e ao reforço do capital estatutário de Hospitais, EPE, € 66 milhões.

Destaque ainda para os aumentos nos "Activos financeiros", 49%, € 360 milhões, e nas "Outras despesas de capital", 121%, € 135 milhões, para os quais, contudo a Conta Geral do Estado de 2009 não apresenta qualquer explicação.

2.1.3 – Segurança Social

No quadro seguinte dá-se conta da execução orçamental deste subsector em 2009, comparando-o com o respectivo orçamento final e com a execução de 2008, tendo em atenção os valores apresentados nas respectivas Contas Gerais do Estado.

Quadro II.3 – Execução orçamental da Segurança Social

(em milhões de euros)

Receitas	2008	2009		Despesas	2008	2009	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**21 450**	**22 880**	**22 677**	**Despesas correntes**	**19 965**	**22 288**	**22 166**
Contribuições para a Seg. Social	13 082	13 088	13 132	Despesas com pessoal	364	377	367
Transferências correntes	7 820	9 119	9 053	Aquisição de bens e serviços	107	123	112
Administração central	7 206	7 921	7 877	Transferências correntes	18 863	20 671	20 635
Resto do mundo	453	1 035	1 014	Famílias	16 879	18 546	18 534
Outras	161	162	162	Instituições sem fins lucrativos	1 251	1 344	1 326
Outras receitas correntes	548	673	493	Outras	732	780	775
Receitas de capital	**5 203**	**8 475**	**6 831**	Subsídios	600	1 098	1 035
Activos financeiros	5 172	8 307	6 726	Outras despesas correntes	395	519	495
Outras receitas de capital	31	168	105	**Despesas de capital**	**6 836**	**10 342**	**7 412**
Outras receitas	**1 544**	**1 963**	**1 951**	Transferências de capital	41	102	76
Reposições não abatidas	169	168	155	Activos financeiros	6 763	10 088	7 220
Saldo do ano anterior	1 375	1 796	1 796	Outras	33	152	116
Total	**28 197**	**33 318**	**31 459**	**Total**	**26 801**	**32 630**	**29 577**

Fonte: CGE/2008, Volume I, Mapas X e XII, CGE/2009, Volume I, Mapas X, XII e XXII.

Em 2009, as receitas arrecadadas pela Segurança Social totalizaram € 31.459 milhões, 94,9% do previsto no orçamento final, tendo-se verificado taxas de execução de 99,8% nas receitas correntes, de 99,4% nas "Outras receitas" – que compreendem o "Saldo da gerência anterior", na parte aplicada em despesa, e as "Reposições não abatidas nos pagamentos" – e de apenas 80,6% nas receitas de capital.

Observaram-se taxas de execução elevadas em todas as rubricas que integram as receitas correntes e as "Outras receitas", enquanto nas receitas de capital se assistiu a um baixo grau de execução da rubrica com maior peso relativo, os "Activos financeiros", em que a receita arrecadada, € 6.726 milhões, representou 81% da prevista no orçamento final.

Do lado da despesa registou-se igualmente uma alta taxa de execução das despesas correntes, 99,5% em termos globais, significativamente mais reduzida no referente às despesas de capital, em que não ultrapassou 71,7%. Também neste caso, a baixa execução das despesas de capital se ficou a dever aos "Activos financeiros", cujas receitas representaram 97,4% do total deste agrupamento, e em que, de uma dotação final de € 10.088 milhões, ficaram por aplicar € 2.868 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução de 71,6%.

Comparativamente com 2008, as receitas totais aumentaram 11,6%, € 3.262 milhões, com acréscimos de 5,7%, € 1.227 milhões, nas receitas correntes, de 31,3%, € 1.628 milhões, nas receitas de capital, e de 26,3%, € 407 milhões, nas "Outras receitas".

O aumento das receitas correntes resultou na sua totalidade das "Transferências correntes", em que se verificou um crescimento de 15,8%, € 1.233 milhões, repartido pelas transferências da administração central, + 9,3%, € 671 milhões, e do resto do mundo, + 123,8%, € 561 milhões.

Nas receitas de capital, o aumento registado foi consequência, integralmente, do desempenho dos "Activos financeiros", em que a receita arrecadada foi superior em 30,1%, € 1.555 milhões, à de 2008, e, nas "Outras receitas", do aumento do "Saldo do ano anterior", que atingiu 30,6%, € 421 milhões.

A despesa registou um acréscimo de 10,4%, € 2.776 milhões, imputável, na sua maior parte, às despesas correntes, que cresceram 11%, € 2.201 milhões, enquanto as despesas de capital tiveram um aumento de 8,4%, € 575 milhões.

O crescimento das despesas correntes decorreu principalmente das transferências para as famílias, que registaram um aumento de 9,8%, € 1.655 milhões, e dos "Subsídios", com um aumento de 72,6%, € 436 milhões.

Por seu turno, o acréscimo das despesas de capital foi resultado, em especial, do aumento da despesa com "Activos financeiros", em que se verificou um crescimento de 6,8%, € 457 milhões, mas também das "Transferências de capital", que registaram um crescimento de 85,8%, no valor de € 35 milhões.

2.2 – Conta consolidada da administração central e da segurança social

No quadro seguinte 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 2009, excluindo os movimentos de verbas internos a cada subsector, e entre subsectores, e evidenciando os principais agregados da receita e da despesa e os saldos registados no final do ano[1].

Quadro II.4 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. Central	Segurança Social	Adm. Central e Seg. Social
Receitas correntes	34 137	23 284	42 364	22 832	56 987
Despesas correntes	45 012	22 835	52 790	22 166	66 747
Saldo corrente	**-10 875**	**448**	**-10 426**	**666**	**-9 760**
Receitas de capital	571	2 433	1 590	17	1 591
Despesas de capital	3 754	2 252	4 591	104	4 679
Saldo de capital	**-3 183**	**181**	**-3 001**	**-87**	**-3 088**
Saldo global sem activos financeiros	**-14 057**	**630**	**-13 428**	**579**	**-12 848**
(em percentagem do PIB)	-8,6%	0,4%	-8,2%	0,4%	-7,9%
Saldo primário	**-9 051**	**641**	**-8 410**	**582**	**-7 827**
(em percentagem do PIB)	-5,5%	0,4%	-5,1%	0,4%	-4,8%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1 717	450	2 166	493	2 660
Saldo global incluindo activos financeiros	**-15 774**	**180**	**-15 594**	**86**	**-15 508**
(em percentagem do PIB)	-9,6%	0,1%	-9,5%	0,1%	-9,5%

Fonte: CGE/2009, Volume I, Quadro 13.

[1] Cfr. Volume II, Cap. XIII.

Como pode observar-se, em 2009 o défice da administração central e da Segurança Social (saldo global incluindo activos financeiros) atingiu € 15.508 milhões, representando -9,5% do PIB. Este resultado explica-se pelo saldo negativo dos serviços integrados, € - 15.774 milhões, apresentando os serviços autónomos e a Segurança Social saldos positivos de € 180 e € 86 milhões, respectivamente. O saldo global sem activos financeiros e o saldo primário representaram -7,9% e -4,8% do PIB, respectivamente.

Quadro II.5 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2007-2009 (óptica da contabilidade pública)

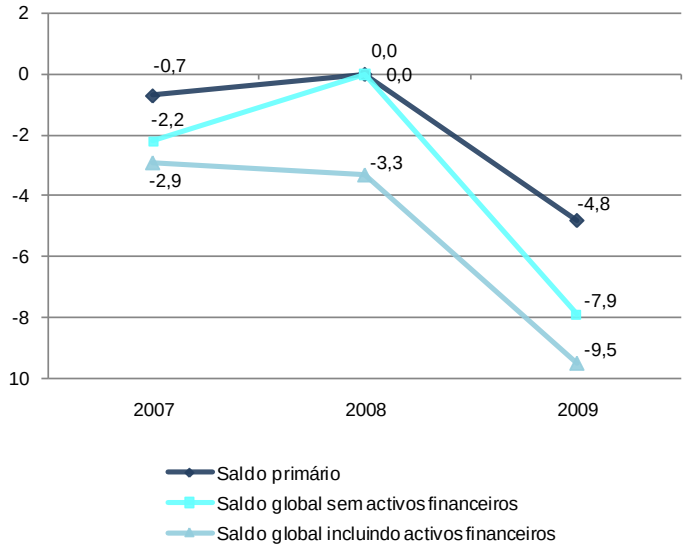
(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Receitas correntes	**63 201,7**	**64 256,5**	**56 987,0**
Impostos directos	14 783,6	15 327,5	13 513,7
Impostos indirectos	21 820,8	21 295,2	18 209,8
Contribuições para a segurança social, ADSE e CGA	18 687,2	19 447,7	17 159,8
Transferências correntes, das quais:	2 373,7	2 508,4	2 633,1
Outros subsectores	25,3	21,4	61,6
Resto do mundo - UE	1 759,9	1 915,8	2 266,7
Outras receitas correntes	5 536,4	5 677,8	5 470,5
Despesas correntes	**64 052,0**	**66 592,8**	**66 746,8**
Pessoal	17 870,2	17 880,9	15 174,2
Bens Serviços e Outras Despesas Correntes	9 368,7	9 725,3	10 150,4
Juros e outros encargos	4 740,9	4 907,6	5 020,9
Transferências correntes, das quais:	29 753,2	31 346,4	33 727,1
Outros subsectores	2 036,6	2 133,0	2 045,2
Resto do mundo - UE	1 620,9	1 642,3	1 829,7
Subsídios	2 319,0	2 732,6	2 674,2
Saldo corrente	**-850,3**	**-2 336,3**	**-9 759,8**
Receitas de capital	**1 378,7**	**3 074,8**	**1 590,5**
Transferências de capital, das quais:	808,5	1 053,1	1 056,0
Outros subsectores	8,0	7,1	3,1
Resto do mundo - UE	757,8	989,0	997,3
Outras receitas de capital	570,2	2 021,7	534,4
Despesas de capital	**4 076,7**	**3 926,2**	**4 678,8**
Aquisição de bens de capital	1 250,1	1 245,1	1 036,9
Transferências de capital, das quais:	2 802,6	2 637,5	3 358,0
Outros subsectores	1 473,0	1 473,6	1 604,6
Resto do mundo - UE	0,3	1,3	0,1
Outras despesas de capital	23,9	43,6	283,9
Saldo global	**-3 548,2**	**-3 187,7**	**-12 848,2**
(em percentagem do PIB)	-2,2	0,0	-7,9
Saldo primário	**1 192,7**	**1 719,9**	**-7 827,3**
(em percentagem do PIB)	-0,7	0,0	-4,8
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1 244,6	2 269,6	2 659,6
Saldo global incluindo activos financeiros	**-4 792,8**	**-5 457,3**	**-15 507,7**
(em percentagem do PIB)	-2,9	-3,3	-9,5

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2007, 2008 e 2009, Quadros 5, 1 e 13, respectivamente.

O gráfico seguinte ilustra a trajectória dos saldos identificados no quadro anterior, sendo visível, em 2008, uma ligeira recuperação do saldo primário e uma melhoria do saldo global sem activos financeiros, a par de uma quebra do saldo global com activos financeiros, e, em 2009, o afundamento generalizado destes saldos, em especial do saldo global com activos financeiros, isto é, do défice orçamental.

Gráfico II.1 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % PIB (óptica da contabilidade pública)



Fonte: Contas Gerais do Estado de 2007, 2008 e 2009, Quadros 5, 1 e 13, respectivamente.

CAPÍTULO III

APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

III – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Este Parecer segue a sistematização e os conceitos utilizados na CGE, 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 2009, 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. A análise da actividade financeira do subsector da segurança social é feita no capítulo IV.

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, eficiência e eficácia da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

3.1 – Processo Orçamental

A) Visão global

A Lei do Orçamento do Estado para 2009[2] foi aprovada pela Assembleia da República em 28 de Novembro de 2008, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro. Em Março do mesmo ano, o Governo aprovou 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.

Porém, ao longo do ano o orçamento inicialmente aprovado sofreu várias alterações, sobretudo em consequência da aprovação das Leis n.os 10/2009, de 10 de Março, e 118/2009, de 30 de Dezembro, e em virtude da abertura de créditos especiais.

A problemática das alterações orçamentais encontra-se desenvolvidamente analisada no Capítulo I, pontos 1.3 e 1.4, do Volume II, dando-se aqui nota resumida.

[1] Neste sentido, administração central não tem como contraponto administração local e administração regional.

[2] Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pelas Leis n.os 10/2009, de 10 de Março, e 118/2009, de 30 de Dezembro.

A.1) Orçamento dos serviços integrados

Quadro III.1 – Orçamento dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas e despesas	Orçamento inicial	Alterações	Orçamento final	Var. perc.
Receitas correntes	40 399,8	-5 902,3	34 497,5	-14,6%
Receitas de capital, das quais	120 704,4	6 334,0	127 038,4	5,2%
Passivos financeiros (proveniente de empréstimos)	118 677,5	7 299,6	125 977,1	6,2%
Outras receitas	224,4	410,9	635,3	183,1%
Total das receitas, das quais	**161 328,6**	**842,6**	**162 171,2**	**0,5%**
Receitas efectivas	**42 651,1**	**-6 457,0**	**36 194,1**	**-15,1%**
Despesas correntes	44 921,4	1 058,5	45 979,9	2,4%
Despesas de capital, das quais	116 407,2	-215,9	116 191,4	-0,2%
Passivos financeiros (amortização de dívida)	90 193,3	-	90 193,3	0,0%
Total das despesas, das quais	**161 328,6**	**842,6**	**162 171,2**	**0,5%**
Despesas efectivas	**71 135,3**	**842,6**	**71 978,0**	**1,2%**
Défice previsto	**-28 484,2**	**-7 299,6**	**-35 783,8**	**25,6%**

Assim:

- O montante global das receitas e despesas orçamentadas aumentou € 842,6 milhões, ao abrigo das Leis n.os 10/2009 e 118/2009 e do n.º 2 do art.º 173 da Lei do Orçamento do Estado para 2009 (€ 5,7 milhões) e através da abertura de créditos especiais (€ 836,9 milhões);
- Através daquelas alterações foi diminuída a previsão das receitas efectivas em € 6.457,0 milhões e foram aumentadas as dotações para despesas efectivas em € 842,6 milhões, aumentando-se, assim, o défice inicialmente previsto em € 7.299,6 milhões;
- Ocorreram ainda alterações consubstanciadas em transferências de verbas entre ministérios, capítulos ou funções, que não alteraram o montante global da despesa orçamentada, resultantes essencialmente da distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, tendo sido utilizados € 1.728,8 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar os reforços das dotações destinadas a transferências de capital (€ 848,7 milhões) e despesas com pessoal (€ 517,1 milhões).

Na óptica da classificação funcional, as alterações referidas determinaram modificações na distribuição da despesa orçamentada, sendo de referir, em especial, a diminuição registada na dotação com a classificação funcional 4.01 – Operações da dívida pública (€ 1.830,0 milhões) e os aumentos nas dotações com as classificações 2.01 – Educação (€ 821,7 milhões) e 2.03 – Segurança e acções sociais (€ 518,6 milhões).

Na óptica da classificação económica, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 1.058,5 milhões que resultou, essencialmente, do reforço das dotações para despesas com pessoal (€ 894,1 milhões) e transferências correntes (€ 833,2 milhões). As dotações para despesas de capital efectivas registaram uma diminuição de € 215,9 milhões, devido, em particular, à anulação das dotações para transferências de capital (€ 310,5 milhões).

A.2) Orçamento dos serviços e fundos autónomos

Quadro III.2 – Orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas e despesas	Orçamento inicial	Alterações	Orçamento final	Var. perc.
Receitas correntes excluindo as transferências de SFA	23 163,3	1 494,0	24 657,3	6,4%
Receitas de capital excluindo as transferências de SFA, das quais	5 089,5	-18,4	5 071,1	-0,4%
Passivos financeiros	376,0	-	376,0	0,0%
Outras receitas, das quais	965,2	3 043,7	4 008,9	315,3%
Saldos da gerência anterior	923,8	2 941,2	3 864,9	318,4%
Total das receitas excluindo as transferências de SFA	**29 218,0**	**4 519,3**	**33 737,3**	**15,5%**
Despesas correntes excluindo as transferências para SFA, das quais	22 522,4	2 499,5	25 021,9	11,1%
Aquisição de bens e serviços	7 846,4	1 124,1	8 970,5	14,3%
Outras transferências correntes	8 778,9	826,7	9 605,6	9,4%
Despesas de capital excluindo as transferências para SFA, das quais	5 270,6	1 146,3	6 416,9	21,7%
Outras transferências de capital	1 295,2	943,3	2 238,4	72,8%
Passivos financeiros	1 183,5	-914,0	269,5	-77,2%
Total das despesas excluindo as transferências para SFA	**27 793,0**	**3 645,8**	**31 438,8**	**13,1%**
Receitas – Despesas, excluindo transferências no subsector	**1 425,0**	**873,5**	**2 298,5**	**61,3%**

- O total da receita consolidada[1] dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE, aumentou, em relação ao inicialmente previsto, € 4.519,3 milhões, não se tendo verificado alterações na previsão da receita de *passivos financeiros*. Destacam-se as alterações nos *saldos da gerência anterior*, com um acréscimo de € 2.941,2 milhões.

- No tocante à despesa consolidada (ou seja, excluindo as transferências para entidades integradas neste subsector) os orçamentos privativos registaram um acréscimo total de € 3.645,8 milhões (13,1%). Para esse aumento contribuíram essencialmente as alterações relativas a *aquisição de bens e serviços* (€ 1.124,1 milhões), outras *transferências de capital* (€ 943,3 milhões) e outras *transferências correntes* (€ 826,7 milhões). Os *passivos financeiros* (amortização da dívida) registaram um decréscimo de € 914,0 milhões (-77,2%).

B) Observações e recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Alterações orçamentais da competência do Governo

O reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 8,3%, superior ao registado no ano anterior (6,2%), continua a revelar suborçamentação da dotação inicial para estas despesas. De notar que, para fazer face a uma crescente suborçamentação, o reforço da dotação para *despesas com pessoal* passou de € 286,6 milhões, em 2006, para € 894,1 milhões, em 2009, sobretudo com contrapartida na dotação provisional que, nesse período, passou de € 151,6 milhões para € 517,1 milhões. Destinando-se a dotação provisional a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, não se compreende a sua crescente utilização para o reforço de *despesas com pessoal*.

[1] Ou seja, excluindo as transferências provenientes de entidades integradas neste subsector.

Recomendação 1 – PCGE/2009

> *Assim, o Tribunal recomenda que a dotação provisional apenas seja utilizada nos fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental: "despesas não previsíveis e inadiáveis".*

A Lei de Enquadramento Orçamental, que entrou em vigor a partir de 2003, estabelece no n.º 3 do artigo 51.º que *"O Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência"*. Tal decreto-lei não foi ainda aprovado, continuando, por isso, os sucessivos decretos de execução orçamental a mandar aplicar disposições constantes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, diploma que enquadrava aquelas regras no âmbito da anterior Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

Recomendação 2 – PCGE/2009

> *Recomenda-se ao Governo que, pela via legislativa prevista na Lei de Enquadramento Orçamental, defina as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da sua competência.*

B.1.2) Estrutura da Conta Geral do Estado

A CGE referente ao ano de 2009 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 POCP, 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.

3.2 – Execução do Orçamento da Receita

O Parecer sobre a execução do Orçamento da receita registada na CGE de 2009 encontra-se suportado pela comparação da receita efectiva prevista para o subsector Estado (€ 42.651,1 milhões) com a obtida (€ 34.826,3 milhões), pela análise da evolução desta face ao ano anterior (€ 40.856,4 milhões) e pela avaliação da execução e contabilização das receitas (ponto 3.2.1).

Esta apreciação foi ainda complementada pela análise:

- Da evolução no período compreendido entre 1 de Março de 2009 e 28 de Fevereiro de 2010 da situação dos créditos do Estado objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003 (ponto 3.2.2), para avaliar a execução dos créditos cedidos e o seu impacto na receita de 2009 (€ -96,8 milhões).
- De situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais (ponto 3.2.3), neste caso os da unidade e universalidade (contribuição do serviço rodoviário) e da não compensação (participação variável dos municípios no IRS), dado o seu impacto na receita de 2009 (€ -575,2 milhões e € -389,2 milhões, respectivamente).
- Da receita global da administração central do Estado constituída pelas receitas do subsector Estado e do subsector dos serviços e fundos autónomos (ponto 3.2.4).

Os resultados enunciados, em síntese, nestes pontos encontram-se vertidos no Capítulo II do Volume II do Parecer. A receita do subsector Estado foi previamente objecto de análise detalhada em relatórios de acompanhamento da execução orçamental da receita do Estado[1].

3.2.1 – Receita do Estado

A) Visão Global

A.1) Comparação entre receita prevista e obtida

A LOE para 2009 sofreu durante este ano duas alterações, uma em Março e outra em Dezembro, com objectivos distintos.

A primeira alteração[2] visou potenciar o investimento produtivo empresarial, estimular o investimento público e privado, fomentar as exportações, incentivar a manutenção e a criação de emprego e reforçar a protecção social. Ao contemplar novos incentivos e benefícios de natureza fiscal ou a extensão de alguns dos já existentes, as receitas fiscais inicialmente previstas foram necessariamente afectadas, com a redução de € 1.730 milhões nos valores previstos para 2009[3] face aos do orçamento inicial.

[1] Disponíveis em www.tcontas.pt.
[2] Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que criou o programa designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego.
[3] Constantes do Mapa I da Lei n.º 10/2009.

A segunda alteração[1] determinou a redução adicional de € 5.693,9 milhões na receita prevista que se tornou necessária devido à quebra acentuada da receita fiscal dos principais impostos (IRS, IRC e IVA) pelo que, de uma forma geral, as previsões resultantes desta alteração[2] constituíram uma aproximação aos correspondentes valores de execução.

Para além destas alterações, da competência da Assembleia da República, foram efectuadas alterações pelo Governo através da abertura de créditos especiais[3] e por aplicação da norma da LOE[4] que autoriza o reforço das dotações para assegurar o cumprimento dos prazos de pagamento a fornecedores. A abertura de créditos especiais traduziu-se no acréscimo de € 836,9 milhões à receita efectiva e teve contrapartida sobretudo nos capítulos "saldo da gerência anterior", "transferências correntes" e "reposições não abatidas nos pagamentos" que representaram, respectivamente, 32%, 31% e 17,1% do total. A alteração orçamental relativa ao cumprimento dos prazos de pagamento a fornecedores implicou o aumento de € 100 milhões nos passivos financeiros.

O quadro seguinte sintetiza os resultados do processo de previsão e execução orçamental, bem como o apuramento das diferenças da execução face ao OE inicial e ao OE final.

Quadro III.3 – Comparação da receita prevista com a obtida

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações		OE final	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
						Inicial		Final	
		AR	Governo			Valor	%	Valor	%
Receitas correntes	40 399,8	-6 223,9	321,6	34 497,5	33 798,6	-6 601,2	-16,3	-698,9	-2,0
- Receitas fiscais	37 124,0	-6 223,9	0,6	30 900,7	30 652,9	-6 471,1	-17,4	-247,8	-0,8
- Receitas não fiscais	3 275,8	0,0	321,0	3 596,8	3 145,7	-130,1	-4,0	-451,1	-12,5
Receitas de capital (1)	2 027,0	-1 070,0	104,4	1 061,3	334,5	-1 692,5	-83,5	-726,9	-68,5
Outras receitas (2)	224,4	0,0	410,9	635,3	693,2	468,8	209,0	57,9	9,1
Receita efectiva	42 651,1	-7 293,9	836,9	36 194,1	34 826,3	-7 824,8	-18,3	-1 367,8	-3,8
Passivos financeiros	118 677,5	7 199,6	100,0	125 977,1	87 936,6	-30 740,9	-25,9	-38 040,5	-30,2
Total da receita	**161 328,6**	**-94,3**	**936,9**	**162 171,2**	**122 762,9**	**-38 565,7**	**-23,9**	**-39 408,3**	**-24,3**

(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.

Como o quadro mostra, a execução da receita efectiva foi inferior em € 7.824,8 milhões (18,3%) ao previsto no OE inicial, resultando 82,7% desta diferença da variação negativa das receitas fiscais (cuja execução ficou € 6.471,1 milhões aquém do previsto). Para esta situação concorreu, sobretudo, a quebra na execução do IVA (€ 3.471,6 milhões) e do IRC (€ 1.342,2 milhões).

Comparando a execução com os valores do OE final a diferença é menor (€ 1.367,8 milhões) porque, como já referido, este incorpora os efeitos das alterações orçamentais que aproximaram os valores previstos aos da execução, sobretudo no que respeita às receitas fiscais.

[1] Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

[2] Que constam do Mapa I da Lei n.º 118/2009.

[3] Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e do n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

[4] N.º 2 do artigo 173.º, da LOE para 2009.

A.2) Evolução da receita obtida

A receita efectiva obtida em 2009 (€ 34.826,3 milhões) foi inferior em € 6.030,1 milhões ao valor apurado para o ano anterior. Apesar da taxa média de crescimento nominal da receita efectiva dos últimos cinco anos ser positiva (1,1%), a taxa de crescimento nominal tem vindo a evidenciar uma tendência decrescente, registando em 2009 a maior redução do período (14,8%). Esta quebra acentuada deve-se essencialmente à redução verificada nas receitas correntes (12,2%), e mais especialmente ao decréscimo das receitas fiscais (13,9%).

O quadro seguinte sintetiza a evolução dos principais agregados da receita no período de 2005 a 2009.

Quadro III.4 – Evolução da receita obtida (por principais agregados)

(em milhões de euros)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Receitas correntes	32 198,4	35 106,9	38 444,3	38 480,9	33 798,6	9,0	9,5	0,1	- 12,2	1,2
- Receitas fiscais	30 435,7	32 626,7	35 638,3	35 596,3	30 652,9	7,2	9,2	- 0,1	- 13,9	0,2
- Receitas não fiscais	1 762,7	2 480,2	2 806,0	2 884,6	3 145,7	40,7	13,1	2,8	9,1	15,6
Receitas de capital (1)	637,5	1 856,9	1 869,4	1 640,1	334,5	191,3	0,7	- 12,3	- 79,6	- 14,9
Outras receitas (2)	525,9	502,7	625,3	735,4	693,2	- 4,4	24,4	17,6	- 5,7	7,2
Receita efectiva	33 361,8	37 466,5	40 939,0	40 856,4	34 826,3	12,3	9,3	- 0,2	- 14,8	1,1
Passivos financeiros	54 735,1	57 245,8	91 134,6	91 986,8	87 936,6	4,6	59,2	0,9	- 4,4	12,6
Total da Receita	**88 096,9**	**94 712,3**	**132 073,6**	**132 843,2**	**122 762,9**	**7,5**	**39,4**	**0,6**	**-7,6**	**8,6**

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

Fonte: SGR.

A receita fiscal de 2009 diminuiu € 4.943,3 milhões (13,9%) face à de 2008. Esta quebra foi sobretudo influenciada (63,3%) pela redução dos impostos indirectos (decresceram 15,4%) que foi mais acentuada do que a verificada nos impostos directos (cuja quebra foi de 11,9%).

Nos impostos directos, a quebra registada em 2009 face a 2008 deveu-se em grande parte (77,7%) à redução de € 1.411,6 milhões no IRC (23,7%), uma vez que o IRS diminuiu € 383,6 milhões (4,1%). É de realçar que, sem a dedução do montante relativo à participação variável dos municípios no IRS[1] (€ 389,2 milhões), a receita deste imposto não teria decrescido mas sim registado um ligeiro crescimento (€ 5,6 milhões) face a 2008. Por sua vez, a queda do IRC resultou, por um lado, da redução da receita bruta em € 1.102,4 milhões e, por outro, do aumento dos reembolsos em € 309,2 milhões.

O decréscimo de € 2.544,2 milhões (18,9%) na receita do IVA foi a principal causa da redução dos impostos indirectos (81,3%) e das receitas fiscais (51,5%) face ao ano anterior. O relatório da CGE aponta como causas para este decréscimo a situação de recessão económica, as medidas de política que determinaram o acréscimo dos reembolsos de IVA, no valor de € 395,4 milhões, e a redução da taxa normal de IVA cujo impacto estimado pelo MFAP foi de € 355,0 milhões.

[1] A participação variável dos municípios na receita do IRS, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) é objecto de análise específica no ponto 2.5 do Volume II do presente Parecer, constando a síntese dessa análise no ponto 2.2.3 do presente Volume.

A quebra de 79,6% nas receitas de capital ficou a dever-se ao facto de 84,3% (€ 1.382,5 milhões) destas receitas em 2008 terem tido origem em operações excepcionais, não repetíveis, visto terem sido obtidas com a concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico.

Em 2009, o conjunto das receitas correntes representou 97% do total da receita efectiva, tendo o seu peso relativo aumentado 2,8 p.p. relativamente a 2008 e ultrapassando em 2 p.p. o valor médio dos últimos 5 anos. Este peso das receitas correntes é determinado pela receita fiscal que, em 2009, representa 88% do total da receita efectiva. O peso das receitas de capital no total da receita efectiva (1,0%) diminuiu 3 p.p. relativamente a 2008, situando-se abaixo do valor médio do período (3,4%).

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

Gráfico III.1 – Evolução da receita

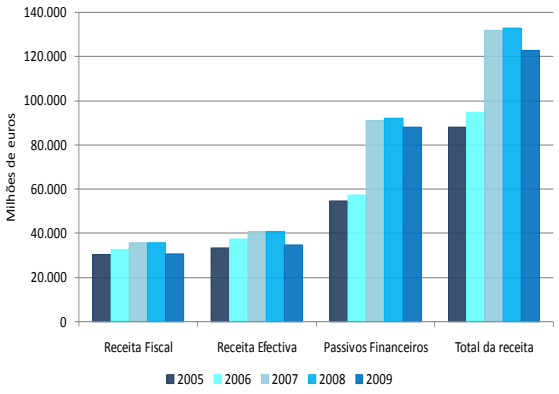
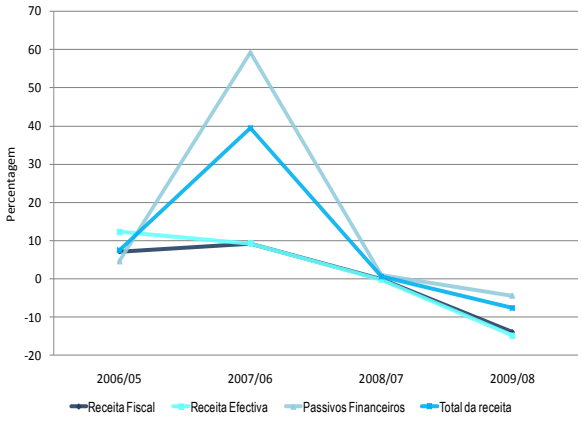


Gráfico III.2 – Taxas de crescimento nominal



No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos pesos do total da receita efectiva, da receita fiscal e da receita efectiva não fiscal no PIB[1].

Quadro III.5 – Peso da receita no PIB

(em percentagem)

Designação	Base 2000						Base 2006					
	2005	2006	2007	2008	2009	Média	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Total da receita efectiva	22,4	24,1	25,1	24,5	21,3	23,5	21,7	23,4	24,3	23,8	20,8	22,8
Receita fiscal	20,4	21,0	21,9	21,4	18,7	20,7	19,8	20,4	21,1	20,7	18,3	20,1
Receita efectiva não fiscal	2,0	3,1	3,3	3,2	2,6	2,8	1,9	3,0	3,1	3,1	2,5	2,7

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

Verifica-se que o peso do total da receita efectiva, da receita fiscal e da receita efectiva não fiscal no PIB de 2009 é inferior ao de 2008 e ao peso médio no período em análise.

Finalmente, tomando as taxas de variação dos preços implícitas no PIB para o período de 2005 a 2009, obtiveram-se as taxas de crescimento real expressas no quadro seguinte.

[1] Relativamente ao PIB foram utilizados dois referenciais distintos, os valores registados nas Contas Nacionais Trimestrais e Anuais Preliminares (Base 2000) divulgadas pelo INE em Março de 2010 (por ser o referencial utilizado na CGE) e o valor registado nas Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) divulgadas pelo INE em Setembro de 2010 (por ser o referencial mais actualizado devido a mudança de ano base, de 2000 para 2006, entretanto operada nas contas nacionais).

Quadro III.6 – Taxas de crescimento real

(em percentagem)

Designação	Base 2000					Base 2006				
	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Total da receita efectiva	9,2	6,1	-2,2	-15,6	-1,1	9,3	6,3	-2,0	-14,8	-0,8
Receita fiscal	4,2	6,1	-2,1	-14,7	-2,0	4,3	6,2	-1,9	-14,0	-1,7
Receita efectiva não fiscal	60,8	6,4	-2,7	-21,4	6,9	60,9	6,5	-2,6	-20,7	7,3
PIB	1,4	1,9	0,0	-2,7	0,1	1,4	2,4	0,0	-2,6	0,3

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

No que concerne à evolução de 2008 para 2009, verifica-se que todas as taxas de crescimento real apresentam valores negativos. No entanto, a redução verificada na receita fiscal é inferior à do total da receita efectiva em consequência da quebra acentuada verificada na receita efectiva não fiscal.

Apesar desta quebra, a taxa média da receita efectiva não fiscal foi positiva e superior às da receita fiscal e da receita efectiva, que foram ambas negativas. A taxa média do PIB apurada para o período em análise, apesar de quase nula, foi positiva e superior às da receita fiscal e da receita efectiva.

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 (SGR) disponibilizado pela DGO aos serviços intervenientes na contabilização e o Sistema Central de Receitas (SCR) utilizado pela DGO para elaboração da CGE.

No processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da receita do Estado de 2009, intervieram a DGCI, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), o IGCP e a DGO.

Na análise da informação registada no SGR, continuou a verificar-se o incumprimento de normas do regime de contabilização das receitas do Estado, designadamente:

- Da 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, dado ter-se registado um salto na numeração sequencial dos lançamentos efectuados no SGR pela DGO.
- Da norma que, ao impor o registo no SGR de todas as operações com validação financeira, alertando-se para o facto da validação económica ser necessária para classificar cobranças como receitas, determina o registo dos fundos recebidos, como operações extra-orçamentais, até que a essa validação seja efectuada (a título exemplificativo, refira-se o procedimento que levou a que a cobrança coerciva, no valor de € 23,4 milhões, não tivesse sido registada no SGR por ter transitado para 2010 sem ter sido objecto de validação económica).

[1] Regulada pela Lei de Enquadramento Orçamental, pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho, pelo código da classificação económica das receitas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro.

- Da norma que define a data-valor das operações de execução, determinando que a data-valor das operações de cobrança corresponde à data de recebimento dos fundos cobrados, o que não foi respeitado quer na contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal quer de parte das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado.

O Tribunal tem considerado que a prestação de informação fiável de forma tempestiva é uma condição essencial para avaliar positivamente o processo de contabilização e controlo da execução do orçamento da receita do Estado. Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, 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.

O registo das receitas não efectivas (passivos financeiros), pelo seu peso na receita total, influencia 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.

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução do Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva.

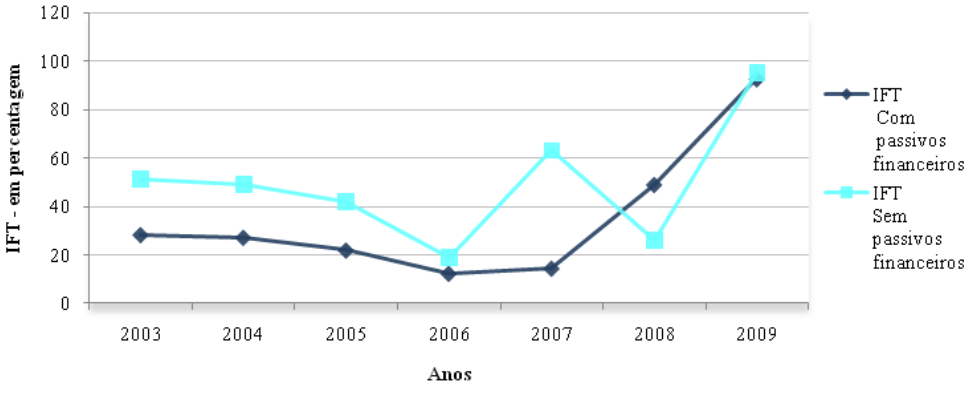
Quadro III.7 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Com passivos financeiros	28,5	27,4	22,1	12,5	14,6	49,2	92,9
Sem passivos financeiros	51,4	49,3	41,9	18,9	63,2	26,0	95,3

Fonte: SCR e SGR.

Gráfico III.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva



[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).

Os resultados mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 92,9% do valor da informação total, o que significa que 92,9% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Verifica-se um aumento significativo da tempestividade e estabilidade das operações registadas que resultou essencialmente da evolução positiva na contabilização das receitas administradas pela DGCI cujo IFT registou uma subida muito relevante (96,2% em 2009 face a 21% em 2008).

O Tribunal regista esta melhoria mas faz notar que o cumprimento integral do regime legal só pode ser reconhecido quando o IFT atingir o seu valor máximo (100%) e, sobretudo, que a interpretação dos resultados deste indicador depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos sejam efectuados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou alterações por efectuar, uma vez que o indicador não releva as situações de incorrecção da data-valor (que se têm vindo a detectar através da análise específica de operações) cujos registos seriam intempestivos se efectuados com a data-valor correcta.

Para além disso, a análise dos registos efectuados no SGR permitiu detectar situações que, não tendo impacto no valor do indicador, põem em causa a fiabilidade tempestiva das operações registadas, com prejuízo do rigor e clareza do processo de contabilização, tendo-se verificado:

- A prática recorrente (e na maior parte dos casos intempestiva) de alterar a data-valor ou a classificação económica dos registos, situação que se verificou com muita frequência na contabilização efectuada pela DGO.
- Que os procedimentos de contabilização no SGR não são uniformemente seguidos por todas as entidades dando origem a incoerências e incorrecções no processo de contabilização e controlo, designadamente no que diz respeito às correcções ou estornos de informação já registada.
- Que, na contabilização da receita arrecadada em execução fiscal, continuam a verificar-se problemas já identificados em anos anteriores por não serem utilizadas as operações de execução específicas que se encontram legalmente previstas.

Relativamente aos resultados globais da CGE, importa realçar que o valor do saldo das receitas a cobrar em 31 de Dezembro (€ 8.594,7 milhões), apresentado no Mapa I, não se encontra correcto, uma vez que não considera as operações de extinção por prescrição registadas pela DGCI no SGR, no valor de € 528,6 milhões. Esta situação é agravada pelo facto deste próprio montante também se encontrar incorrecto por incluir indevidamente € 414,9 milhões respeitantes à prescrição de dívidas cedidas[1], quando só as prescrições de dívidas não cedidas devem ser objecto de registo no SGR.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Em 2009 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.

[1] Em 2003, através de uma operação de cessão de créditos. Note-se que as liquidações relativas a estas dívidas foram abatidas dos saldos contabilísticos, pelo que apenas devem ser registadas no SGR as prescrições de dívidas não cedidas.

A não aplicação do regime é confirmada pelos seguintes factos:

- A DGCI e a DGAIEC continuam a ser as únicas entidades administradoras a intervir na contabilização das respectivas receitas, mas também a fazê-lo em incumprimento do regime, designadamente, quanto à interligação dos seus sistemas próprios ao SGR e à prestação diária da informação.
- Apesar de não cumprir os requisitos legais para exercer funções de entidade administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de receitas, o IGCP manteve-se como interveniente na contabilização de receitas do Estado.

Em sede do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2008 foi reportado ao Tribunal que os projectos informáticos necessários para a interligação dos sistemas próprios da DGCI e da DGAIEC, ao SGR, estariam concluídos até ao final de 2010.

Porém, no contraditório ao presente Parecer, a DGAIEC comunicou o adiamento do projecto informático de ligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira ao SGR para 2011 e, por sua vez, a DGCI referiu estar ainda a ser desenvolvida a aplicação de contabilidade que irá permitir a interligação ao SGR e a prestação diária de informação.

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

Recomendação 3 – PCGE/2009

> *O Tribunal continua a recomendar ao Governo que providencie a concretização dos projectos que permitirão a interligação dos sistemas próprios da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ao Sistema de Gestão de Receitas, dado que esta interligação tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001.*

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

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. A consequência mais grave desta situação é que não possa ser atribuída a responsabilidade legalmente imputável, nos termos do regime de contabilização das receitas do Estado, uma vez que as únicas entidades legalmente responsáveis são as respectivas entidades administradoras.

Refira-se que a DGO divulgou um calendário de disseminação do SGR[1], que prevê a utilização deste sistema por 47 novas entidades, a partir de Outubro de 2010.

[1] Calendário homologado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 6 de Outubro de 2010.

O Tribunal considera este anúncio da DGO como uma evolução positiva, salientando no entanto que o cumprimento do regime legal não se resume à disponibilização do SGR às entidades administradoras, uma vez que, nos termos legais, a transição para o regime de contabilização das receitas do Estado só se efectiva[1] com a garantia de que as entidades cumprem as normas relativas aos procedimentos de contabilização da receita do Estado[2], designadamente no que respeita à interligação ao SGR dos respectivos sistemas próprios e à prestação da informação por dia e por natureza da receita.

Deste modo, o alargamento da utilização do SGR a outras entidades, embora positivo, não pode descurar a realização das diligências necessárias para garantir o cumprimento das referidas normas pelas novas entidades, sob pena da sua intervenção não suprir as lacunas identificadas relativamente à actual intervenção do IGCP e de vir a revelar as limitações e condicionantes que têm sido apontadas à intervenção da DGCI e da DGAIEC.

Recomendação 4 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda ao Governo que assegure que as entidades às quais seja disponibilizado o Sistema de Gestão de Receitas reúnem as condições necessárias ao cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado, sob pena da sua intervenção não vir a suprir as lacunas identificadas no modelo actual.*

A aprovação de instruções que definam e explicitem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado no SGR[3] é essencial para uniformizar esses procedimentos e garantir o rigor e a clareza do processo de contabilização, atendendo à disponibilização do SGR a um maior número de entidades.

Recomendação 5 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar que sejam elaboradas, aprovadas e divulgadas instruções para a contabilização das receitas do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas, que explicitem as regras, os procedimentos e as operações de execução a utilizar, de forma a assegurar a uniformização, a clareza e o rigor do processo de contabilização.*

Para além de contrariar o regime legal, a infracção das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas[4] quanto às datas das respectivas operações de execução, designadamente a que obriga as entidades administradoras a registar, como data de cobrança das receitas, a data do respectivo recebimento[5], coloca em causa o exercício de um efectivo controlo.

Recomendação 6 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar que a data-valor com que as receitas do Estado são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efectivo recebimento.*

[1] Mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO.

[2] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho.

[3] Note-se que, com a Circular Série A n.º 1344, de 29 de Outubro de 2008, a DGO apenas parcialmente deu acolhimento a estas recomendações, uma vez que as instruções a que o Tribunal se refere respeitam a um documento com uma natureza muito mais abrangente no qual se explicitem, designadamente, as várias vertentes e módulos do SGR, as regras de contabilização no sistema bem como a definição e regras de utilização das operações de execução.

[4] Aprovadas pela citada Portaria n.º 1122/2000.

[5] Ou, no caso de não ser possível recolher essa informação, a data de depósito no Tesouro dos valores cobrados.

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

Relativamente ao facto do Mapa I da CGE não incluir o valor das prescrições registado no SGR pela DGCI, o Tribunal salienta:

- Que a divergência entre o SGR e o Mapa I da CGE revela falta de fiabilidade na transmissão dos dados entre os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado e à CGE (o SGR a nível local e o SCR a nível central), não garantindo que todas as operações registadas no SGR sejam incluídas no Mapa I da Conta e, portanto, não assegurando uma condição indispensável para a correcção dos valores contabilizados.
- A incoerência entre os vários elementos da CGE com informação referente a prescrições, dado que o Quadro 27 do Relatório da Conta e o Mapa n.º 7, que integra os elementos informativos da CGE[1], registam prescrições reportadas pela DGCI.

Tendo em conta que o regime de contabilização das receitas do Estado[2] 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"*, é responsabilidade desta Direcção-Geral assegurar a coerência da globalidade da informação prestada pelas entidades intervenientes na contabilização garantindo, entre outros aspectos, que a informação constante do relatório da Conta e dos elementos informativos seja coerente com os valores registados no SGR.

Recomendação 7 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar ao Governo que assegure a total coerência entre os valores constantes da Conta Geral do Estado e os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado, neste âmbito, o Sistema de Gestão de Receitas (a nível local) e o Sistema Central de Receitas (a nível central).*

A análise do processo de contabilização de 2009 leva o Tribunal a manter uma posição de reserva face aos resultados obtidos, dado que se verifica a subsistência:

- Do incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria;
- De um modelo de contabilização suportado pela utilização de um sistema informático (SGR) cujas funcionalidades não se encontram ainda integralmente implementadas;
- De erros e incoerências com impacto significativo na contabilização;
- De procedimentos incorrectos no registo da informação no SGR;
- De situações que devendo ter reflexo na receita do Estado não foram objecto de contabilização;
- Da falta de fiabilidade dos saldos de liquidação das receitas administradas pela DGCI, designadamente, em resultado do registo incorrecto das prescrições.

[1] Mapa n.º 7 – Créditos extintos por prescrição.

[2] Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

3.2.2 – Créditos do Estado objecto de cessão

A) Visão Global

Neste ponto é analisada a informação prestada pela DGCI sobre a evolução (entre 1 de Março de 2009 e 28 de Fevereiro de 2010) da situação dos créditos do Estado objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003. Esta análise tem por objectivo avaliar a execução dos créditos cedidos[1] e o impacto da cessão de créditos na execução do orçamento da receita do Estado de 2009.

A DGCI, entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos cedidos, presta periodicamente ao cessionário informação sobre esses créditos e sobre a cobrança realizada[2], através de relatórios mensais e semi-anuais, nos termos e prazos definidos contratualmente. A execução da cobrança de créditos cedidos face à respectiva previsão encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

Quadro III.8 – Execução da cobrança de créditos do Estado cedidos face à previsão

(em milhões de euros)

Relatório Semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		No período	Acumulada	No período	Acumulada	No período	Acumulada
1	31-08-2004	606,8	606,8	305,3	305,3	50,3	50,3
2	28-02-2005	282,4	889,2	132,1	437,4	46,8	49,2
3	31-08-2005	234,1	1 123,2	186,8	624,2	79,8	55,6
4	28-02-2006	215,5	1 338,7	170,5	794,7	79,1	59,4
5	31-08-2006	179,2	1 517,9	162,3	957,0	90,6	63,0
6	28-02-2007	163,9	1 681,7	143,9	1 100,9	87,8	65,5
7	31-08-2007	134,6	1 816,3	131,9	1 232,8	98,0	67,9
8	29-02-2008	123,0	1 939,3	183,6	1 416,4	149,2	73,0
9	31-08-2008	99,1	2 038,4	90,4	1 506,7	91,2	73,9
10	28-02-2009	90,8	2 129,2	104,7	1 611,5	115,3	75,7
11	31-08-2009	76,0	2 205,2	48,9	1 660,4	64,4	75,3
12	28-02-2010	67,3	2 272,5	41,6	1 702,0	61,8	74,9

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

Em 28 de Fevereiro de 2010, 77 meses após a data da separação (30 de Setembro de 2003), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão, incluindo os juros de mora acrescidos à cobrança dos créditos cedidos, era de 74,9% da previsão apresentada nos documentos contratuais.

Conforme se pode verificar no quadro anterior, os valores da cobrança efectiva superaram o previsto contratualmente apenas nos períodos correspondentes aos oitavo e décimo relatórios semi-anuais[3], quando o grau de execução foi de 149,2% e 115,3%, respectivamente.

[1] 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.

[2] Como prevê o n.º 2 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro.

[3] Ou seja, nos períodos compreendidos entre 1 de Setembro de 2007 e 29 de Fevereiro de 2008 e 1 de Setembro de 2008 e 28 de Fevereiro de 2009.

Gráfico III.4 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (por período)

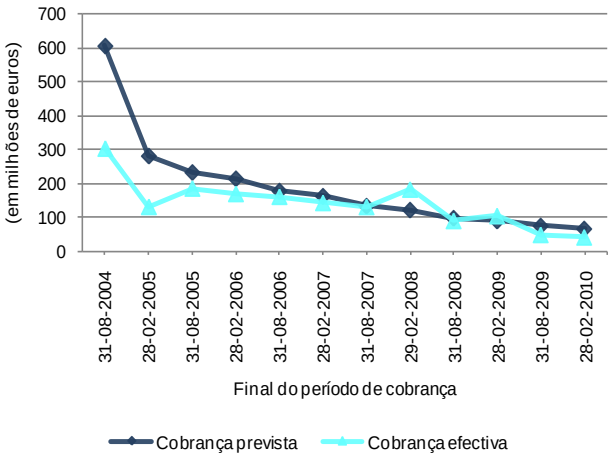
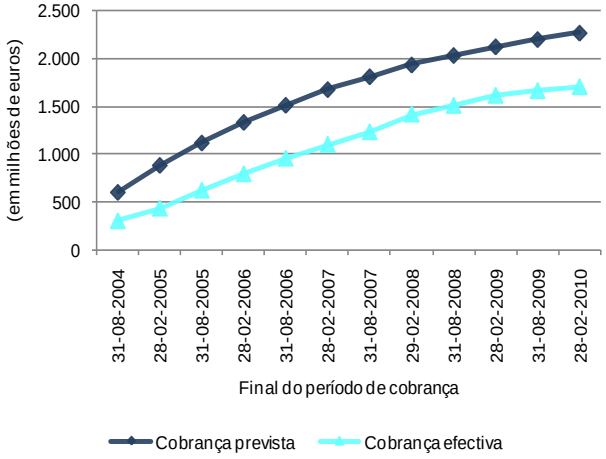


Gráfico III.5 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (acumulada)



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

O impacto da cessão de créditos na execução do orçamento da receita do Estado de 2009 consubstanciou-se na dedução, à receita desse ano, da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (€ 96,8 milhões[1]).

A cobrança de créditos de impostos sobre o rendimento (€ 45,8 milhões) representou 0,3% da receita líquida de IRS e de IRC registada na CGE de 2009 (€ 13.491,2 milhões), enquanto a cobrança de créditos de imposto sobre o valor acrescentado (€ 47,4 milhões) equivaleu a 0,4% da receita líquida de IVA registada na Conta (€ 10.883,4 milhões). A restante cobrança (€ 3,6 milhões) foi atribuída a créditos de outras receitas do Estado incluindo juros compensatórios e de mora.

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A informação sobre a cobrança de créditos cedidos apurada pela Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT) da DGCI foi transmitida à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC), também da DGCI, para esta entidade a deduzir à cobrança coerciva das respectivas receitas em sede de contabilização da receita do Estado, e ao IGCP, como gestor da tesouraria do Estado, para o habilitar a entregar os fundos devidos ao cessionário e a contabilizar as operações realizadas para o efeito.

[1] Note-se que este valor foi apurado para o ano de 2009 enquanto a cobrança registada nos 11.º e 12.º Relatórios semi-anuais (€ 90,5 milhões) se refere ao período de 1 de Março de 2009 a 28 de Fevereiro de 2010.

Note-se que, para registar no SGR a receita do Estado arrecadada em execução fiscal em 2009, a DSCC utiliza a informação proveniente do Sistema de Distribuição de Receita (SDR), que distingue a cobrança que respeita a créditos cedidos da que constitui receita do Estado. No entanto, uma vez que a informação do SDR sobre os créditos cedidos não é fiável, a DSCC tem de recorrer à informação remetida pela DSGCT.

Esta situação é demonstrativa das limitações que o SDR tem revelado ao nível da classificação da cobrança coerciva e que têm sido reportadas pelo Tribunal, comprovando-se que parte da informação registada no SGR não se encontra em conformidade com a constante dos sistemas próprios da DGCI.

3.2.3 – Situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais

A) Visão Global

A apreciação da execução da receita do Estado foi complementada pela análise de situações específicas que afectam os princípios e regras orçamentais da unidade e universalidade (contribuição do serviço rodoviário) e da não compensação (participação variável dos municípios no IRS), comprometendo a transparência e o rigor das contas públicas.

A.1) Contribuição de Serviço Rodoviário

A Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) criada[1] para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, S.A., veio substituir parte da receita do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP). Esta substituição decorre da fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta contribuição[2].

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

A.2) Participação variável dos municípios no IRS

A Lei das Finanças Locais (LFL) estabelece que os municípios têm direito a uma participação variável de 5% no IRS, determinando ainda que[3]:

- Os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções[4].

[1] Pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.
[2] Artigo 7.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto.
[3] Alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º e artigo 20.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.
[4] Previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

- A percentagem da participação depende de deliberação do município sendo que, no caso de a mesma ser inferior a 5%, o produto da diferença de taxas e a colecta líquida é considerado como dedução à colecta do IRS, a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeita a participação variável referida[1].

Em 2009[2], o Governo passou a considerar a participação variável no IRS prevista na LFL, como receita fiscal das autarquias sem reflexo no Orçamento do Estado, não obstante o seu valor constar do Mapa XIX - Transferências para os Municípios - Participação dos Municípios nos Impostos do Estado da LOE para 2009[3].

É também de assinalar a forma como foram processadas as entregas, aos municípios, dos valores da participação variável no IRS. Entendendo o MFAP que a periodicidade da afectação da receita de IRS aos municípios deve ser mensal, determinou que o valor previsto no Mapa XIX da LOE deveria ser transferido por duodécimos à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), que se responsabilizaria pela subsequente afectação aos municípios.

Para concretizar esta decisão foi, por sua vez, determinado que a transferência relativa à participação variável no IRS em favor dos municípios fosse objecto de antecipação através de transferência mensal de um duodécimo do valor total previsto, a efectuar pelo IGCP nos meses de Janeiro a Setembro de 2009, devendo a DGCI proceder, em Outubro, à regularização dos montantes antecipados à DGAL. O IGCP processou mensalmente a referida antecipação de fundos por operações específicas do Tesouro (extra-orçamentais)[4].

Finalmente, refira-se que após receber os € 389,2 milhões que foram apurados, deduzidos à receita de IRS de 2009 e entregues pela DGCI[5], a DGAL procedeu à devolução de € 9,4 milhões por excederem os valores inscritos no Mapa XIX da LOE para 2009. A importância devolvida foi contabilizada como receita de IRS de 2010 quando devia ter sido como receita de 2009.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Contribuição de Serviço Rodoviário

No Parecer sobre a CGE de 2008, o Tribunal pronunciou-se sobre a CSR e os seus efeitos na contabilização da receita de ISP tendo considerado que:

[1] Desde que a respectiva liquidação tenha sido feita com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes.

[2] Nos anos de 2007 e 2008, vigorou o regime transitório previsto no n.º 1 do seu artigo 57.º que determinou que o montante global da participação dos municípios nos recursos do Estado fosse igual ao previsto na Lei do OE para 2006.

[3] Os valores constantes deste mapa resultam da aplicação da percentagem deliberada por cada município aos rendimentos de 2007, nos termos previstos nos n.os 2 e 3 do artigo 20.º da LFL totalizando € 391,8 milhões (dos quais € 377,5 milhões para os municípios do Continente).

[4] Ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

[5] Para cumprimento do Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14 de Outubro de 2010.

- Face ao conteúdo normativo das disposições legais aplicáveis aos vários aspectos de que se reveste a problemática da CSR e tendo em conta o estipulado na Constituição[1], a Lei de Enquadramento Orçamental e a legislação fiscal aplicável, a CSR tem as características de um verdadeiro imposto pelo que, sendo considerada como receita do Estado, não pode deixar de estar inscrita no Orçamento do Estado, única forma de o Governo obter autorização anual para a sua cobrança.
- A CSR é devida ao Estado, na medida em que é este o sujeito activo da respectiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da universalidade e da plenitude impõem a inscrição da previsão da cobrança da sua receita na Lei do Orçamento do Estado de cada ano.
- Incumbindo ao Estado, por obrigação legal e contratual, afectar o produto da receita proveniente da cobrança da CSR à EP, S.A., deve a LOE de cada ano prever a transferência de tal produto, a título de despesa, para esta entidade como compensação da receita cobrada.

O Tribunal concluiu não antever suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para a contribuição de serviço rodoviário ser paga directamente a uma sociedade anónima, sem passar pelo Orçamento do Estado.

Não obstante esta posição do Tribunal, a forma de atribuição do valor da CSR à EP, S.A., bem como os procedimentos associados à contabilização da receita de ISP mantiveram-se inalteráveis.

Recomendação 8 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar que a contribuição de 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, S.A., como despesa orçamental.*

B.1.2) Participação variável dos municípios no IRS

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

Esta posição decorre do disposto na Constituição[2] que distingue a participação dos municípios, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos das suas receitas tributárias próprias.

De forma inequívoca dispõe também nesse sentido a LFL ao determinar que sejam anualmente inscritos no OE os montantes da transferência financeira correspondentes à participação variável no IRS[3].

[1] Artigos 103.º, 105.º e 106.º.
[2] Artigo 254.º, n.º 1 e n.º 2.
[3] Artigo 25.º, n.º 1.

Além disso, a referida participação não pode ser entendida como receita municipal cobrada pelo Estado uma vez que os municípios recebem o produto da percentagem calculada sobre a respectiva colecta, independentemente de a receita ter sido arrecadada. Esta norma só vem comprovar que o valor a atribuir ao município constitui efectivamente uma despesa orçamental.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas assinala que esta situação consubstancia uma saída de receitas e despesas da esfera do Orçamento do Estado e, por consequência, da sua execução, o que conduz à degradação, nesta sede, do controlo das receitas e despesas públicas, para além de reduzir a transparência das contas públicas.

A forma de atribuição aos municípios da participação variável no IRS de 2009 afecta o princípio orçamental da não compensação, comprometendo a transparência e o rigor da contabilização da receita do Estado.

Recomendação 9 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais volte a ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.*

Quanto à antecipação processada mensalmente pelo IGCP, de Janeiro a Setembro de 2009, o Tribunal faz notar que a movimentação de fundos ao abrigo da norma que foi invocada[1] se destina a *"Antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais"*, determinando o Regime da Tesouraria do Estado[2] que a regularização de operações destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no OE se efectue por via orçamental.

O procedimento adoptado pelo Governo para antecipar fundos aos municípios, só seria legal se tais fundos fossem devidos a título de transferência inscrita no Orçamento. Ora, em 2009, como referido anteriormente, não foi inscrita qualquer despesa orçamental relativamente à situação em análise e, como tal, também a regularização das antecipações efectuadas não se procedeu por via orçamental pelo que o procedimento adoptado contraria o regime legal que rege este tipo de operações.

A aplicação deste procedimento teve como consequência que a execução do Orçamento do Estado de 2009 se encontrasse crescentemente sobrevalorizada até à regularização das antecipações de fundos (no final de Setembro de 2009, a execução encontrava-se sobrevalorizada em € 285,5 milhões).

3.2.4 – Receita da administração central

A) Visão Global

A receita da administração central do Estado corresponde ao conjunto das receitas do subsector Estado (constituído por serviços integrados) e do subsector dos serviços e fundos autónomos (SFA).

O Orçamento do Estado e a respectiva execução encontram-se sujeitos aos princípios e regras orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento Orçamental, entre os quais se encontram os da universalidade e da especificação, este último, através da aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas que incluem operações orçamentais e operações extra-orçamentais.

[1] Alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado.

[2] Artigo 32.º, n.º 2 do RTE.

A conjugação dos referidos princípios requer que a aplicação dos referidos códigos (especificação) seja extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados por serviços integrados e por serviços e fundos autónomos (universalidade). Consequentemente, a parte da movimentação que não for objecto de contabilização, por operações orçamentais, tem de ser registada e classificada como operações extra-orçamentais. Sublinhe-se ainda que esta condição é essencial para que o controlo da execução orçamental possa ser exercido de forma eficaz, designadamente quanto ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais.

Como já se referiu no ponto 3.2.1, as receitas do subsector Estado foram objecto de contabilização no SGR, tendo a sua relevação na CGE sido efectuada através do SCR da DGO. Por sua vez, as receitas (e as despesas) dos serviços e fundos autónomos foram objecto de contabilização e relevação na Conta através do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), criado para o efeito em 2004.

A execução orçamental das receitas dos serviços integrados (subsector Estado) encontra-se relevada, por classificação económica, no Mapa I do Volume I da CGE, que totaliza € 128.990,6 milhões de receitas líquidas, dos quais € 122.762,9 milhões foram registados como receitas orçamentais (efectivas e não efectivas) e € 6.227,7 milhões como operações extra-orçamentais (integralmente classificadas como reposições abatidas nos pagamentos).

Porém, encontrando-se a movimentação e os saldos das contas na tesouraria do Estado relevados no Mapa XXVI do Volume I da CGE, é de salientar que as contas cujos titulares foram identificados como serviços integrados (em informação prestada ao Tribunal pelo IGCP[1]) apresentam saldos finais no valor global de € 1.753,2 milhões, quando a correcta afectação destes fundos exigiria a sua transferência tempestiva para contas de receitas do Estado e a sua contabilização no SGR, como operações extra-orçamentais, até à sua validação como receitas orçamentais do subsector Estado ou até à sua entrega aos respectivos destinatários (serviços e fundos autónomos, regiões autónomas, autarquias ou outros) no caso de se tratar de outras receitas.

Por sua vez, a execução orçamental das receitas dos serviços e fundos autónomos encontra-se relevada, por classificação orgânica (com especificação das receitas globais de cada SFA) e por classificação económica, nos Mapas V e VI do Volume I da CGE que totalizam € 34.847,0 milhões de receitas orçamentais (efectivas e não efectivas) mas não registam qualquer montante de operações extra-orçamentais, ao contrário do que sucede no Mapa 32 do Volume II da CGE em que a discriminação das receitas, por serviço e fundo autónomo, revela que só no caso do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, o valor destas operações atinge € 2.493,4 milhões (7,2% do total de receitas orçamentais inscrito nos Mapas V e VI).

Para além da não relevação destas operações extra-orçamentais nos mapas principais, verifica-se (pelo confronto com as contas de gerência remetidas pelos serviços e fundos autónomos ao Tribunal) que, no SIGO, também não são registadas todas as operações subjacentes à movimentação de fundos de cada serviço, o que impossibilita o controlo integral dessa movimentação em sede de execução orçamental.

[1] Para efeito da avaliação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, cujos resultados são reportados no Capítulo VIII do Volume II do presente Parecer.

B) Observações e Recomendações

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

A conformidade legal do processo de execução orçamental da receita da administração central do Estado requer o registo integral e a correcta classificação das operações de execução nos sistemas de informação contabilística que suportam esse processo e os resultados inscritos na CGE.

Porém, tal como o Tribunal vem assinalando em sucessivos pareceres sobre a CGE, continua sem se verificar o registo integral das operações de execução, designadamente, das efectuadas na rede de cobranças do Estado e pelos serviços e fundos autónomos. Esta situação prejudica o exercício do controlo da execução orçamental de forma tempestiva e eficaz.

Recomendação 10 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os valores obtidos através da rede de cobranças do Estado sejam integralmente registados no Sistema de Gestão de Receitas (como receitas orçamentais os validados pelas respectivas entidades administradoras e como operações extra-orçamentais os restantes).*

Recomendação 11 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que a movimentação de fundos registada nas contas de gerência dos serviços e fundos autónomos seja integralmente registada no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (classificando como operações não orçamentais a parte da movimentação que não seja objecto de contabilização através de operações orçamentais). No código de classificação das receitas, por operações extra-orçamentais, deve ser criada uma rubrica relativa ao saldo da gerência anterior para assegurar a relevação da totalidade deste saldo e não apenas da parte registada nas receitas orçamentais.*

A contabilidade da tesouraria do Estado não está organizada de forma a autonomizar, na classe de terceiros, as contas afectas a serviços integrados e as contas afectas a serviços e fundos autónomos da administração central do Estado, situação que prejudica o exercício do controlo da respectiva execução orçamental, designadamente quanto à manutenção indevida de saldos em contas de serviços integrados e quanto à conciliação dos fundos movimentados pelos serviços e fundos autónomos.

Recomendação 12 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que a classe de terceiros da contabilidade do Tesouro passe a ser organizada de forma a autonomizar, em conjuntos específicos, as contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central do Estado.*

3.3 – Execução do Orçamento da Despesa

A) Visão Global

A análise da despesa registada na CGE de 2009 é desenvolvida no Volume II[1] deste Parecer, pelo que neste ponto apenas se procede à análise da evolução, no período 2005-2009, da despesa consolidada da administração central, aqui, para o efeito, 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*.

[1] Cfr. Capítulo III.

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

(em milhões de euros)

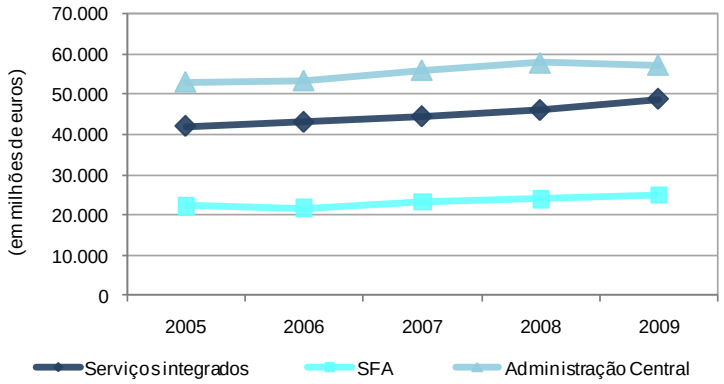
Despesas	2005	2006	2007	2008	2009
Serviços integrados	42 076,3	43 064,4	44 451,1	45 990,2	48 765,5
Serviços e fundos autónomos	22 231,7	21 783,1	23 300,0	23 959,4	25 086,9
Administração Central	**53 157,5**	**53 493,6**	**56 091,3**	**57 904,8**	**57 381,3**
Taxa de crescimento anual	3,1%	0,6%	4,9%	3,2%	-0,9%
Taxa de crescimento média anual (2005-2009)					1,9%
Despesas em % do PIB, base 2006 (a)	34,6%	33,4%	33,2%	33,7%	34,2%
Despesas em % do PIB, base 2000 (b)	35,6%	34,4%	34,4%	34,8%	35,1%

(a) Calculado a partir do PIB (base 2006), divulgado pelo INE em Setembro de 2010 (Contas Nacionais – 2.º Trimestre de 2010).

(b) Calculado a partir do PIB (base 2000), divulgado pelo INE em Março de 2010 (Contas Nacionais – 4.º Trimestre de 2009) e que foi utilizado na CGE/2009.

Fonte: "Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social" incluída na CGE de cada ano.

Gráfico III.6 – Evolução da despesa consolidada da administração central



No período em apreço, as despesas da administração central tiveram um crescimento médio anual de 1,9%, passando de € 53.157,5 milhões, em 2005, para € 57.381,3 milhões, em 2009. Este crescimento foi inferior ao do PIB, que registou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 2,2%[1]. O peso destas despesas no PIB (base 2006) diminuiu 0,4 pontos percentuais, passando de 34,6% para 34,2%[2].

De notar que, em 2009, a despesa consolidada da administração central diminuiu € 523,5 milhões (-0,9%) em relação ao ano anterior, embora a despesa dos dois subsectores que a compõem tivesse aumentado. Essa diminuição é consequência, essencialmente, da alteração, nesse ano, dos critérios de contabilização (classificação) das seguintes despesas[3]:

- Contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações – que, nos serviços integrados, vinha sendo classificada em *despesas com pessoal*, passou, em 2009, a ser classificada como *transferências correntes para serviços e fundos autónomos*. Uma vez que no processo de

[1] PIB base 2006. Em base 2000 a taxa de crescimento média anual é de 2,3%.

[2] No PIB base 2000 este peso diminuiu 0,5 pontos percentuais, de 35,6% para 35,1%.

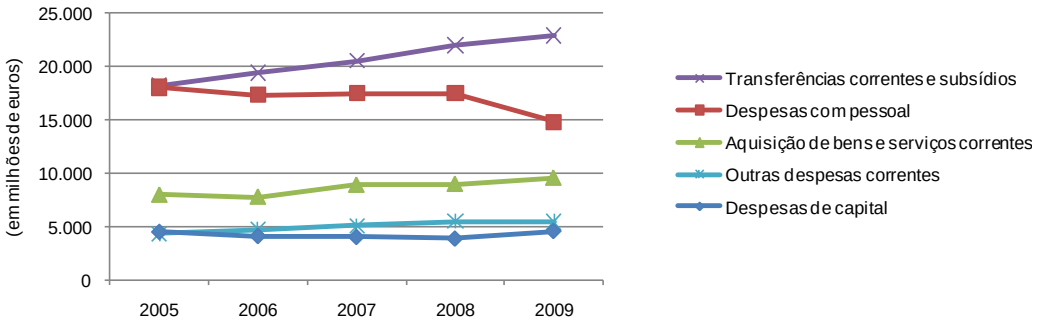
[3] Observa-se que à diminuição dessas despesas correspondeu idêntica diminuição das receitas, não tendo sido afectado o saldo global do sector da administração central.

consolidação são eliminadas as transferências entre estes dois subsectores, resultou dessa alteração uma redução da despesa da administração central em € 3.473,9 milhões;

- Participação variável dos municípios no IRS – que era registada na receita dos serviços integrados e processada, na despesa, como *transferências para a administração local*, passou, em 2009, a ser transferida para os municípios à margem do Orçamento do Estado. Em consequência desta alteração a despesa da administração central foi reduzida, no ano em apreço, em € 379,8 milhões.

Sem estas alterações de classificação, em 2009 a despesa não teria diminuído € 523,5 milhões (-0,9%), antes teria aumentado € 3.330,2 milhões (5,8%), totalizando € 61.235,0 milhões, e o seu peso no PIB (base 2006) seria de 36,5%[1]. Como se sistematiza na alínea B.1.6[2], a alteração de critérios de contabilização, a par da variação na composição do universo dos organismos que integram a administração central, afecta significativamente a comparabilidade da despesa anual, bem como das suas principais componentes, evidenciadas no gráfico seguinte.

Gráfico III.7 – Evolução dos principais agregados da despesa consolidada da administração central



Observa-se que no período em análise as despesas com variações mais significativas foram, por um lado, as *despesas com pessoal*, com uma tendência de estabilização até 2008 (apesar da empresarialização de hospitais) e uma redução significativa em 2009 (já explicada pela alteração de critérios contabilísticos) e, por outro, as *transferências correntes e subsídios* e a *aquisição de bens e serviços correntes*, com tendência crescente. O comportamento destes agregados explica-se essencialmente pela saída de serviços da administração central, que deixaram de ter as suas despesas especificadas no Orçamento do Estado, passando a beneficiar de *transferências* e, no caso dos hospitais empresarializados, a ser financiados através da *aquisição de serviços de saúde*[3].

[1] Em PIB base 2000 este peso seria de 37,4%.

[2] Cfr. também a Caixa 1, pontos "1 - Alteração de critérios de contabilização com impacto no total da despesa da administração central" e "3 - Serviços que saíram do universo da administração central".

[3] Assim, a estabilização das *despesas com pessoal* entre 2005 e 2008 é aparente, porque não reflecte a variação da despesa num universo estável, mas antes num número decrescente de organismos.

B) Observações e Recomendações

B.1) Correcção dos valores apresentados na CGE

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.1.1) Encargos assumidos e não pagos[1]

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 2009, o pagamento de *"dívidas transitadas de 2008"* pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, excluindo as transferências entre organismos pertencentes a cada subsector, ascendeu, respectivamente, a € 214,2 e € 869,3 milhões, totalizando € 1.083,5 milhões.

Quanto às *"dívidas transitadas de 2009"*, esta informação continua a não estar disponível na contabilidade orçamental, embora no Relatório da CGE seja apresentada informação extra-orçamental sobre os encargos assumidos e não pagos, que abrange, quer os encargos vencidos, quer os vincendos, totalizando € 1.089,6 milhões, o que representa um aumento de € 36,1 milhões em relação a 2008.

Recomendação 13 – PCGE/2009

> *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.*

B.1.2) Prazo médio de pagamento

O Programa Pagar a Tempo e Horas[2], criado em 2008 com o objectivo de reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, fixou metas para a redução desses prazos e os correspondentes incentivos, bem como a monitorização e publicitação da evolução de indicadores sobre esses prazos.

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. Em Abril de 2010 foram publicados os dados referentes ao ano de 2009 relativos aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, com excepção dos prazos médios de

[1] Este ponto do Parecer deve ser tido em consideração conjuntamente com o conteúdo da Caixa n.º 2 "Dívida não financeira" onde, para além dos encargos assumidos e não pagos por serviços integrados e serviços e fundos autónomos, se faz também um apuramento da dívida não financeira de algumas entidades do sector empresarial do Estado, designadamente na área do Serviço Nacional de Saúde.

[2] Ver também a Caixa 2 – "Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia", ponto 3.5.

pagamento praticados pelos serviços financeiros de órgãos de soberania e de organismos ligados à defesa e segurança nacionais.

Recomendação 14 – PCGE/2009

> *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 312 organismos (79,2%), cumpridos por 28 (7,1%) e incumpridos por 54 (13,7%). Em termos globais, no final de 2009, o prazo médio de pagamento da administração directa e indirecta do Estado era de 44 dias (uma redução de 7 dias, em relação aos dados relativos a 2008, divulgados em Abril de 2009).

Note-se que, por se tratar de uma média, o facto de um serviço apresentar um prazo médio de pagamento baixo não significa, necessariamente, ausência de situações de atraso significativo em alguns dos seus pagamentos, uma vez que facturas de menor dimensão podem levar um período relativamente longo de tempo a pagar, sem que tal se reflicta de forma significativa neste indicador.

Recomendação 15 – PCGE/2009

> *Para permitir uma melhor leitura do posicionamento global dos serviços em relação aos seus fornecedores, juntamente com a divulgação do prazo médio de pagamento, deve ser indicada a data da factura mais antiga em dívida.*

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 têm exprimido 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 no respectivo Ministério[2].

No que se refere à obrigação dos organismos com prazo médio de pagamento superior a 90 dias divulgarem, na respectiva página electrónica, as suas dívidas certas, líquidas, exigíveis e vencidas há mais de 60 dias e não pagas, é de notar que em 34 organismos apenas foram identificados quatro casos de cumprimento[3]. Quanto ao conteúdo dos ficheiros de divulgação verificou-se que não é uniforme. Constatou-se também que não foi atribuída a qualquer entidade a verificação do cumprimento dessa obrigação.

Recomendação 16 – PCGE/2009

> *A Lei deve definir o modelo de informação a prestar e, para maior eficácia no acesso à sua consulta, estipular a sua centralização e divulgação nas páginas electrónicas dos serviços coordenadores do prazo médio de pagamento.*

[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] Nomeadamente aquisição de bens e serviços registada no agrupamento de carácter residual *outras despesas correntes* (pelo que não integravam o cálculo) e subfinanciamento dos subsistemas de saúde da PSP e da GNR, associado a orientações para pagar prioritariamente os reembolsos dos beneficiários e as entidades privadas com acordo com os subsistemas, em detrimento do pagamento aos hospitais públicos.

[3] Pesquisa efectuada entre 10 e 11 de Agosto de 2010.

B.1.3) Sobrevalorização da "despesa paga" dos serviços integrados[1]

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE, para além do pagamento a terceiros, evidencia como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de 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 2009, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, as dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Verificaram-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 na posse do serviço. Tais verbas, embora constem da Conta como "pagamentos efectuados", não se destinaram a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas.

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 pelo acréscimo nos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos).

Recomendação 17 – PCGE/2009

> *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-leis 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 e, portanto, no défice da CGE de cada ano, e as consequências relativamente à tesouraria do Estado.*

B.1.4) Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro[3]

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 significativamente 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:

- A diminuição (subavaliação) da despesa do OE/2009 em € 37,5 milhões – diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2009" (€ 34,8 milhões) e o que o OE/2009 deixou de suportar pela utilização nesse ano das verbas da

[1] Cfr. Caixa 1 do ponto B.1.6, "2. Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa".

[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.

[3] Cfr. Caixa 1 do ponto B.1.6, "2 - Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa".

conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Capítulo 60 do OE/2008" (€ 72,2 milhões);

- O aumento da receita do OE/2009 em € 20,4 milhões (conversão da verba não utilizada de "Saldos do Capítulo 60 do OE/2008" em receita do OE/2009 através de mera operação contabilística);
- Consequentemente, a diminuição do défice em € 57,8 milhões, em resultado dos efeitos destas operações sobre a despesa e a receita do OE/2009[1] .

Recomendação 18 – PCGE/2009

> *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.1.5) Incorrecção na classificação e especificação das despesas

O rigor da informação sobre as despesas públicas evidenciada na CGE 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 2009 situações em que não foram empregues as classificações adequadas[2], designadamente:

- As transferências efectuadas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis (€ 177,8 milhões) foram incorrectamente classificadas como *transferências de capital para SFA*, quando o deveriam ter sido como transferências para instituições particulares;
- As "outras pensões da CGA a cargo do Estado" foram classificadas em *despesas com pessoal*, quando em anos anteriores eram classificadas, de forma mais adequada, em *transferências correntes*[3].

Quanto ao princípio da especificação, note-se que a actual classificação económica das despesas públicas[4] contempla dois agrupamentos de carácter residual: *06 – Outras despesas correntes* e *11 – Outras despesas de capital*, nos quais devem ser classificadas as despesas que não se enquadram nos restantes agrupamentos. Em conformidade com este carácter residual, a despesa registada nestas classificações não assume, em regra, um peso substancial na despesa orçamental dos serviços; contudo, em 2009, para onze serviços/orgânicas o peso destes agrupamentos varia entre dez e cem por cento do total da respectiva despesa, implicando uma insuficiente especificação das despesas.

[1] Este valor pode também ser apurado através da diferença entre as verbas do OE/2008 (€ 92,6 milhões) e do OE/2009 (€ 34,8 milhões) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

[2] Cfr. Volume II, pontos 3.1.7 (especificação da despesa) e 3.3.2.2 (classificação de transferências).

[3] Este procedimento foi excepcional, tendo-se regressado em 2010 ao procedimento contabilístico anterior.

[4] Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

B.1.6) Comparabilidade da despesa da CGE ao longo do tempo

A comparabilidade da despesa tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, pelas seguintes razões:

- Alteração de critérios contabilísticos;
- Inclusão, nas rubricas relativas às despesas, de verbas associadas a operações que não corresponderam a pagamentos efectivos a terceiros, referidas nos pontos B.1.3 e B.1.4, embora constem da CGE como "pagamentos efectuados";
- Alteração do universo de serviços abrangidos pela Conta (em resultado do processo de conversão dos hospitais e outros serviços em empresas, em fundações ou associações públicas, extinção ou criação de serviços e ainda por, pontualmente, alguns serviços não prestarem informação sobre a sua execução orçamental).

Na Caixa da página seguinte examina-se o impacto desses factores nos valores da despesa.

Tem também impacto na despesa a utilização de valores provisórios da execução orçamental de serviços ou fundos autónomos, prática que, quando as divergências face aos valores definitivos são relevantes, afecta a comparabilidade dos dados. Relativamente ao ano de 2009 e tendo por base as contas de gerência entregues no Tribunal, constatou-se que o valor da despesa indicado na Conta estava subavaliado em € 27,4 milhões[1].

Recomendação 19 – PCGE/2009

> *O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais que, em cumprimento do princípio da universalidade (cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental), sejam desenvolvidos os procedimentos necessários para garantir que as receitas e despesas (valores definitivos) de todos os serviços estejam evidenciados na CGE.*

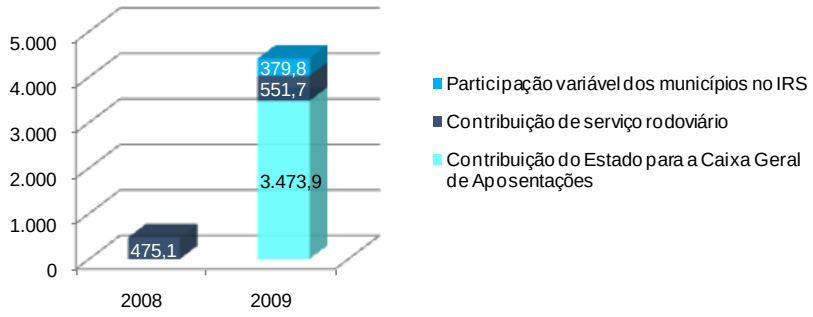
[1] Valores apurados para 17 dos 18 serviços com dados provisórios na CGE (o Instituto Politécnico de Coimbra ainda não entregara a conta de gerência à data do apuramento).

CAIXA 1 – IMPACTO NA DESPESA DA ALTERAÇÃO DE CRITÉRIOS DE CONTABILIZAÇÃO, DE PAGAMENTOS NÃO EFECTIVOS E DA ALTERAÇÃO DO UNIVERSO

1. Alteração de critérios de contabilização com impacto no total da despesa da administração central

A alteração dos critérios de contabilização (classificação) das despesas é um dos elementos que mais afecta a comparabilidade dos dados ao longo do tempo. O gráfico seguinte explicita o impacto das principais alterações de critérios contabilísticos na diminuição da despesa da administração central, em 2008 (€ -475,1 milhões) e 2009 (€ -4.405,4 milhões). Note-se que, nos casos identificados, estas alterações conduziram a diminuições nos valores globais da despesa indicados na CGE, acompanhadas de reduções da receita ali inscrita, embora, devido essencialmente a desfasamentos temporais, os respectivos montantes possam não ser coincidentes em cada ano, afectando, deste modo, o saldo orçamental.

Gráfico III.8 – Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização 2008-2009



A contribuição de serviço rodoviário foi criada como receita própria da EP – Estradas de Portugal, cobrada conjuntamente com o imposto sobre os produtos petrolíferos (sendo este reduzido em igual montante, de forma a não agravar o preço dos combustíveis). Assim, com início em 2008, a receita da CGE relativa ao ISP foi reduzida no montante desta contribuição de serviço rodoviário e, na despesa, deixaram de constar transferências para a Estradas de Portugal. O montante transferido para a Estradas de Portugal, em 2008 e 2009, ascendeu a € 475,1 e € 551,7 milhões, respectivamente.

A participação variável dos municípios no IRS, antes integrada na receita do Estado deste imposto e transferida para os municípios por despesa orçamental, foi, em 2009, transferida para os municípios à margem do Orçamento do Estado (€ 379,8 milhões).

A contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações através do Ministério das Finanças foi, a partir de 2009, classificada na despesa dos serviços integrados em transferências correntes para serviços e fundos autónomos e na receita da Caixa Geral de Aposentações como transferências correntes provenientes do Estado, sendo estas operações anuladas no processo de consolidação[1]. A alteração reduziu a despesa da administração central em € 3.473,9 milhões.

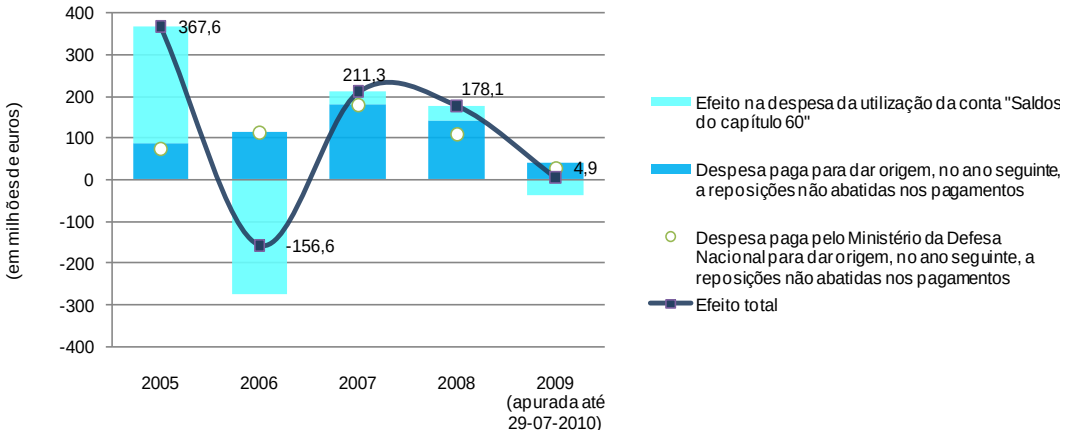
[1] Nos anos anteriores era classificada na despesa dos serviços integrados em despesas com pessoal/segurança social e na receita da Caixa Geral de Aposentações como contribuições.

2. *Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa*

Nos pontos B.1.3 e B.1.4 foram identificados mecanismos contabilísticos que afectam a despesa, por não corresponderem a pagamentos efectivos a terceiros, embora constem da CGE como referindo-se a "pagamentos efectuados". Trata-se, em especial, de:

- Verbas transferidas para contas dos organismos com o objectivo de serem repostas no ano seguinte, como receita que irá servir de contrapartida à abertura de créditos especiais, reforçando a despesa desses mesmos serviços. Estes montantes não são identificados na CGE, sendo apurados no exercício orçamental seguinte, à medida que a abertura de créditos especiais é autorizada;
- Verbas transferidas para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/(do ano *n*)", a utilizar para pagamentos no ano seguinte, até 15 de Fevereiro. A despesa orçamental do ano *n* é aumentada pelo valor que é transferido para esta conta (despesa que não corresponde a pagamentos a terceiros) e diminuída pelo valor que foi utilizado em pagamentos a terceiros por via da conta de saldos do ano anterior (despesa que teria de ser suportada pelo orçamento do ano *n*, se este mecanismo não existisse), pelo que, em cada ano, este mecanismo pode sobreavaliar ou subavaliar a despesa orçamental.

Gráfico III.9 – Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa



No gráfico anterior a linha "efeito total" representa o efeito agregado dos pagamentos efectuados com o objectivo de serem repostos no ano seguinte para a abertura de créditos especiais e da utilização das contas "Saldos do Capítulo 60".

O efeito das contas "Saldos do Capítulo 60" foi maior, em sentidos opostos, em 2005 e 2006 por terem sido transferidos para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2005", entre outros, € 284,9 milhões relativos a dotações de capital para os hospitais empresarializados, do que resultou o aumento da despesa registada na CGE de 2005 e a correspondente diminuição na Conta de 2006.

Já no que se refere aos pagamentos efectuados com o objectivo de serem repostos no ano seguinte, verifica-se que são as verbas transferidas pelo Ministério da Defesa Nacional que têm maior peso na sobrevalorização da despesa. As leis de programação militar têm, sucessivamente, estabelecido que:

"Os saldos verificados nas medidas no fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das mesmas medidas até à sua completa execução". A forma utilizada para concretizar esta norma tem consistido na requisição da totalidade das verbas, sendo as não utilizadas repostas no ano seguinte e novamente aplicadas em despesa, através da abertura de créditos especiais. Note-se que este procedimento impossibilita o apuramento, com base na CGE, do montante que é efectivamente gasto com a Lei de Programação Militar em cada ano.

3. Serviços que saíram do universo da administração central

No período 2005-2009 o universo da administração central sofreu variações significativas. No quadro seguinte evidencia-se a saída de organismos do sector das administrações públicas, continuando estes a exercer a sua missão/actividade de natureza pública, mas deixando de cumprir a disciplina orçamental e de ter as suas receitas e despesas discriminadas na CGE[1].

Quadro III.10 – Serviços que saíram da administração central no período 2005-2009

Motivo de saída	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Empresarialização de hospitais (a)		5	14	5	4	28
Outras empresarializações	1	1	4		1	7
Conversão em associação		1			28	29
Conversão em fundação				1	19	20
Total	**1**	**7**	**18**	**6**	**52**	**84**
Despesa no ano anterior à saída do serviço da administração central (em milhões de euros)	939,6	678,1	863,2	551,4	510,8	

(a) Processo iniciado em 2003, com 32 hospitais convertidos em 31 sociedades anónimas, posteriormente convertidas em entidades públicas empresariais.

No primeiro ano (2005) do período em análise, a saída de um único organismo, Estradas de Portugal (então Instituto das Estradas de Portugal), implicou que um montante de despesa, que no ano anterior ascendia a € 939,6 milhões, deixasse de estar especificado por natureza (despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, investimentos, etc.), passando a constar da despesa do orçamento dos serviços integrados uma verba a título de transferências para a empresa[2].

Conforme se evidencia no quadro, as maiores saídas de organismos do sector público administrativo resultou do processo de empresarialização de hospitais: 28 organismos (a que acresce a empresarialização de 32, em 2003). Por anos, o maior número de saídas observa-se em 2009, devido à conversão de 28 centros protocolares de formação profissional em associações públicas e da conversão em fundações das universidades do Porto e de Aveiro (incluindo as respectivas faculdades e serviços sociais) e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Na CGE de 2009 é possível identificar que, nesse ano, a Administração Central do Sistema de Saúde gastou € 3.287,7 milhões em aquisições de serviços de saúde aos hospitais empresarializados, que o Ministério das Finanças gastou em dotações de capital destes hospitais € 188,4 milhões e que foram transferidos € 102,6 milhões para as entidades do ensino superior convertidas em fundações. A estes montantes acrescem € 551,7 milhões, relativos às transferências para a Estradas de Portugal

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

[2] Conforme se referiu no ponto 1, em 2008, com a criação da contribuição de serviço rodoviário, a verba para a Estradas de Portugal passou a ser transferida à margem do Orçamento do Estado.

da contribuição de serviço rodoviário (que representa uma diminuição na receita do Estado proveniente do imposto sobre os produtos petrolíferos, atribuído como receita própria a esta empresa). As operações identificadas totalizam € 4.130,4 milhões. Este valor corresponderá apenas a uma parte da execução financeira destas entidades que, se não tivessem sido retiradas da administração central, estaria discriminada na CGE por natureza.

De notar que a saída de organismos do sector público administrativo, através de processos de empresarialização, ou de conversão em associação ou fundação pública, tem efeitos na óptica da contabilidade pública e, portanto, na CGE, muito especialmente no apuramento do défice orçamental, que, geralmente, não têm correspondência na óptica da contabilidade nacional (SEC 95), uma vez que, para este efeito, e face aos critérios aplicáveis, aqueles organismos permanecem no sector das administrações públicas. Assim, com excepção dos hospitais empresarializados e de outros três organismos[1], os restantes, na óptica da contabilidade nacional, continuam a integrar o sector das administrações públicas, juntamente com outras entidades que, para efeitos de contabilidade pública, se consideram pertencentes ao sector público empresarial (além da Estradas de Portugal, também a Parque Escolar, a Rádio e Televisão de Portugal, as diversas sociedades POLIS, etc.) ou como instituições particulares.

A diferença no universo dos organismos abrangidos, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, é um dos factores que habitualmente mais contribui para as divergências entre os valores da despesa (bem como da receita e do saldo) da administração central expressos nos dois sistemas contabilísticos[2].

B.1.7) Aplicação do regime de administração financeira do Estado

A Lei de Bases da Contabilidade Pública e o Regime de Administração Financeira do Estado[3] 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, os quais têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na CGE.

Em 2009, passados dezanove 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[4].

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

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

[2] Outras divergências resultam de diferenças de critérios de contabilização, como seja, a contabilidade em base "caixa" (contabilidade pública) e em base *accrual* (contabilidade nacional).

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

[4] 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.

B.1.8) Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos planos sectoriais

Conforme se salientou anteriormente, a CGE evidencia apenas a despesa paga e não apresenta ainda diversos mapas com informação relevante[1] por, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o POCP.

No tocante ao subsector dos serviços e fundos autónomos, de acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública pontualmente completada pelos serviços de apoio do Tribunal, no ano de 2009 fecharam contas em POCP 60 organismos (72,3% daqueles a que é aplicável). Quanto aos planos sectoriais (*POC – Educação*, *POCMS* e *POCISSSS*[2]), todos os serviços e fundos autónomos que os deviam utilizar encerraram contas de acordo com estes planos, com excepção da Agência Nacional para a Qualificação, integrada no Ministério da Educação, que deveria utilizar o POC – Educação (aplicável a todos os organismos do Ministério), e está a utilizar o POCP.

Constituindo uma inflexão relativamente à situação anterior, em que cada organismo que pretendia implementar o POCP adquiria no mercado aplicações informáticas díspares, 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. Contudo, de 2006 a 2008, apenas o Tribunal de Contas utilizou de forma efectiva essa aplicação.

Actualmente, o modelo de implementação do POCP na administração pública central, através da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE, tem por base a "solução GeRFiP" (gestão dos recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado[3]) que, para além do funcionamento do programa de contabilidade (RIGORE), inclui a concepção e implementação do sistema de recursos partilhados, respectivas infra-estruturas e serviços de suporte.

Assim, a previsão para a implementação do POCP está associada à utilização da "solução GeRFiP", que, no final de 2009, estava em aplicação apenas por dois serviços integrados, encontrando-se outros doze organismos (serviços integrados e autónomos) em processo de migração ou de aplicação experimental desse novo sistema.

A Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE mantém o objectivo de generalizar a utilização do plano oficial de contabilidade a todos os organismos da administração central até ao fim de 2012, doze anos após a aprovação do POCP. A evolução deste processo continuará a ser acompanhada pelo Tribunal.

Recomendação 20 – PCGE/2009

> *O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais, a total implementação do POCP no mais curto espaço de tempo possível, de forma a permitir a evidenciação da real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.os XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector Estado) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos no n.º 4 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental.*

[1] 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).

[2] Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social.

[3] 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.

B.1.9) Enquadramento de fundos (patrimónios autónomos) geridos por serviços da administração central

Relativamente ao ano de 2009, foi analisada a situação de 14 Fundos, geridos por serviços da administração central, caracterizados como patrimónios autónomos, que não se encontravam evidenciados no Orçamento do Estado.

Nos termos da legislação aplicável[1] todos os Fundos devem integrar o Orçamento do Estado e a CGE, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública, excepto se esses Fundos tiverem *"a natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas"* ou, caso não estejam autonomizados relativamente à entidade gestora, em termos de prestação de contas, se a mesma tiver, simultaneamente, essa natureza e forma.

Recomendação 21 – PCGE/2009

> *Devem passar a integrar o Orçamento do Estado e a CGE, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública, o Fundo de Renda Vitalícia, o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, uma vez que não preenchem os requisitos de isenção previstos na legislação aplicável.*

Por outro lado, em certos casos[2], as receitas e despesas de cada Fundo, embora se encontrem integradas nas contas das respectivas entidades gestoras, não se encontram suficientemente discriminadas. Esta situação contraria o princípio da especificação estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, uma vez que a legislação que institui os Fundos lhes atribui receitas específicas (que atingem em regra montantes elevados) e determina também a sua finalidade.

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

No âmbito do Parecer sobre a CGE compete ao Tribunal de Contas apreciar a execução do PIDDAC[3].

3.4.1 – PIDDAC

A apreciação desenvolvida teve em conta as GOP[4], o OE, os dados constantes da Conta e os apurados com base na informação recolhida do Sistema de Informação para o PIDDAC[5].

Este ponto integra ainda os resultados das seguintes auditorias: *"Projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Energia e Geologia"*, *"Qualidade e Eficiência na Gestão de Recursos – Água"* e *"Programa Orçamental 22 – Agricultura e Desenvolvimento Rural"*.

---

[1] Constituição da República Portuguesa (artigo 105.º), Lei de Enquadramento Orçamental (artigos 1.º, 2.º, 73.º e seguintes), e Lei de Bases da Contabilidade Pública.

[2] Fundo de Desenvolvimento Empresarial, Fundo de Modernização do Comércio, Fundo de Fiscalização e Fundo Florestal Permanente.

[3] Artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[4] Lei n.º 41/2008, de 13 de Agosto (cfr. também a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, Grandes Opções do Plano para 2005-2009).

[5] Cfr. ponto 4.1 do Volume II.

A) Visão Global

A.1) Programação e execução do PIDDAC global

O PIDDAC inicial para 2009 totalizava € 4.061,0 milhões[1], tendo o mesmo sido objecto de alterações orçamentais ao longo do ano que se traduziram num reforço de € 1.571,9 milhões[2], fixando-se a dotação ajustada em € 5.632,6 milhões. Esta dotação foi objecto de cativações no montante de € 66,2 milhões situando-se a dotação disponível em € 5.566,7 milhões[3].

O valor total das alterações orçamentais representou 38,7% do valor do PIDDAC inicial sendo que 46,6% destas alterações foram em projectos com financiamento comunitário. Regista-se ainda com significado relevante a alteração relativa à criação do P031 no valor de € 300,0 milhões (19,1%). Só estes dois grupos de alterações representaram, por si só, cerca de 66% no valor reforçado ao PIDDAC inicial[4].

A execução global do PIDDAC no ano de 2009 ascendeu a € 3.415,6 milhões, o que significou um aumento de € 534,8 milhões (18,6%) relativamente ao ano anterior, tendo para tal contribuído o encerramento dos projectos do QCA III, o aceleramento verificado em alguns projectos do QREN bem como a execução do Programa Orçamental da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (P031).

Esta realização correspondeu a 61,4% da dotação disponível e englobou € 2.052,5 milhões (60,1%) de financiamento nacional e € 1.363,1 milhões (39,9%) de recursos comunitários, tendo-se verificado taxas de execução de 73% face à primeira fonte de financiamento e de apenas 49,5% relativamente à fonte comunitária.

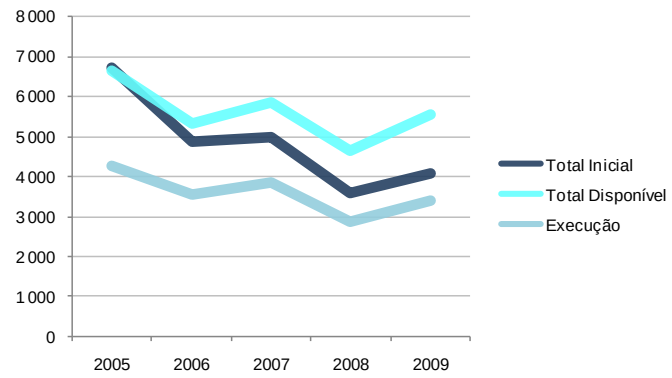
A análise do período compreendido entre 2005 a 2009, permitiu concluir que a fonte de financiamento nacional foi sempre a mais expressiva, indiciando, assim, dificuldades por parte dos organismos públicos na execução dos projectos co-financiados.

Com excepção dos anos de 2007 e de 2009 em que se verificaram acréscimos face aos anos anteriores o PIDDAC orçamentado e executado, ao longo dos últimos cinco anos, apresenta uma tendência decrescente, conforme se pode constatar no gráfico seguinte[5].

[1] O que significou um acréscimo de € 469,9 milhões face a 2008.
[2] Mais € 432,3 milhões do que o sucedido no ano anterior.
[3] O que traduz um reforço de € 937,5 milhões relativamente a 2008.
[4] Cfr. ponto 4.2.2 do Volume II.
[5] Cfr. ponto 4.2 do Volume II.

Gráfico III.10 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2009

(em milhões de euros)



Fonte: DGO (CGE e SIPIDDAC de 2005 a 2009).

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

O PIDDAC continuou a apresentar maiores execuções na 1.ª Grande Opção - *"Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualidade dos recursos humanos"* – 44,3% (€ 1.514,6 milhões) e na 3.ª Grande Opção – *"Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento"* – 33,8% (€ 1.155,6 milhões).

Para a 2.ª Grande Opção – *"Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades"* contribuíram 19,0% (€ 649,0 milhões) do investimento concretizado, enquanto que para a 4.ª e 5.ª *"Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania"*e *"Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país"* os investimentos quedaram-se por € 73,0 milhões e € 23,0 milhões, respectivamente (2,9% da execução total).

A.1.2) Despesa por programa orçamental

Em 2009 o PIDDAC contemplou 27 programas orçamentais, menos 14 do que em 2008, tendo o P031 – *"Iniciativa para o Investimento e o Emprego"*[1] sido incluído por via da primeira alteração orçamental.

Dos € 3.415,6 milhões executados em 2009, cerca de 74,3% (€ 2.538,6 milhões) foram devidos ao desenvolvimento de apenas cinco dos programas orçamentais, a saber: P025 – *"Modernização e Internacionalização da Economia"* (€ 720,2 milhões – 21,1%), P022 – *"Agricultura e Desenvolvimento Rural"* (€ 556,1 milhões – 16,3%, P024 – *"Transportes"* (€ 488,8 milhões – 14,3%), P002 – *"Investigação Científica e Tecnológica e Inovação"* (€ 486,6 milhões – 14,2%) e P031 – *"Iniciativa para o investimento e o Emprego"* (€ 286,9 milhões – 8,4%), situação idêntica à verificada desde 2005 relativamente aos primeiros quatro programas orçamentais e excepcional em relação ao P031, criado estritamente em 2009 em resultado das medidas anti-crise.

[1] Visou a criação de diversas medidas em Portugal, destinadas a promover o crescimento económico e o emprego, enquadradas no âmbito do Plano de Relançamento da Economia Europeia sido incluído por via da primeira alteração orçamental.

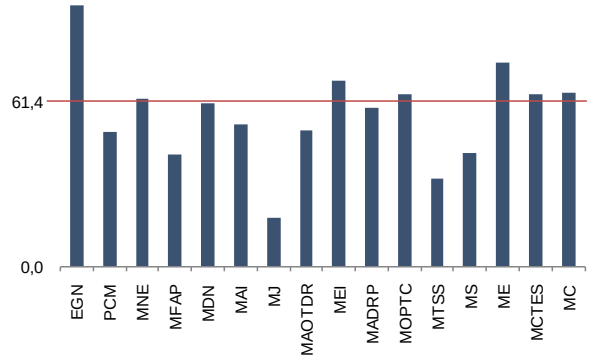
A taxa de execução média do PIDDAC foi de 61,4% tendo os programas orçamentais revelado taxas que variaram entre os 14,7% (P017 – *"Serviços e Equipamentos Sociais"*) e os 98,6% (P004 – *"Acção Externa do Estado"*). Dez dos programas orçamentais (P002, P004, P005, P009, P020, P021, P022, P024, P025 e P031) apresentaram taxas de execução superiores à taxa média sendo que os restantes dezassete registaram níveis mais baixos salientando-se pela negativa, para além do P017, o P008 – *Justiça* (17,2%) e o P028 – *"Modernização e Qualificação da Administração Pública"* (18,2%).

A.1.3) Despesa por ministério

A execução do PIDDAC em 2009 concentrou-se essencialmente em cinco ministérios, MEID, MCTES, MADRP, MOPTC, e ME que representaram 83,8% do executado (€ 2.938,9 milhões).

A taxa de execução dos vários Ministérios relativamente à dotação disponível variou entre 18,4% (MJ) e 97,57% (EGE). O gráfico seguinte mostra o desvio das taxas de execução de cada ministério face à taxa de execução global do PIDDAC[1].

Gráfico III.11 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério / Desvio da taxa



Fonte: DGO (CGE e SIPIDDAC).

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 27,5% (€ 1.528,9 milhões) e de 72,5% (€ 4.037,9 milhões), respectivamente. A execução do PIDDAC pelos serviços integrados representou 27,7% do total executado e a dos serviços e fundos autónomos 72,3%[2].

A.1.5) Despesa por classificação funcional

No PIDDAC executado as *"funções económicas"* foram as que assumiram a maior relevância com 56,3%, seguindo-se as *"funções sociais"* e as *"funções gerais de soberania"* com 22,1% e 21,6%, respectivamente. Quanto aos níveis de execução, as *"funções sociais"* e as *"funções económicas"* foram as que apresentaram taxas superiores à taxa média (61,4%), de 62,9% e 62,5%, respectivamente, enquanto que as *"funções gerais de soberania"* registaram um nível inferior (de 57,2%).

[1] Cfr. ponto 4.2.3 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 4.2.4 do Volume II.

Em termos desagregados destacaram-se em 2009 as *"outras funções económicas"* (€ 779,5 milhões – 22,8%), os *"serviços gerais da administração pública"* (€ 658,7 milhões – 19,3%), a *"agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca"* (€ 646,4 milhões – 18,9%) e os *"transportes e comunicações, comércio e turismo"* (€ 495,5 milhões – 14,5%) que, em conjunto, representaram 75,5% no PIDDAC total executado[1].

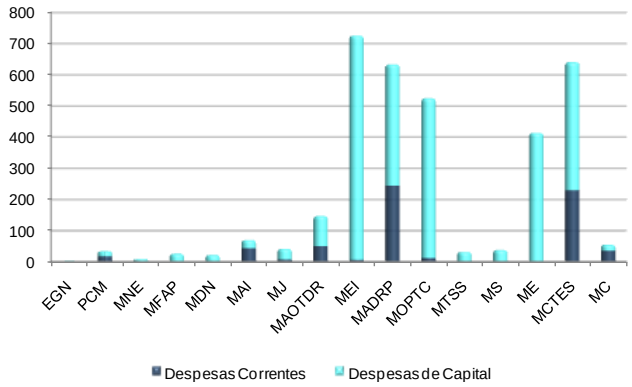
A.1.6) Despesa por classificação económica

No PIDDAC inicial o investimento previsto foi de € 3.240,9 milhões para as despesas de capital e € 820,1 milhões para as despesas correntes – cerca de 79,8% e 20,2% do total, respectivamente. Esta relação alterou-se, ainda que de forma não muito significativa, no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido um montante de € 2.759,3 milhões (80,8%) e as despesas de natureza corrente € 656,3 milhões (19,2%).

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

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

(em milhões de euros)



Fonte: DGO (CGE e SIPIDDAC).

Continuou a evidenciar-se em alguns ministérios o elevado peso das despesas correntes na estrutura do PIDDAC executado tais como: no MC (65,5%), no MAI (62,2%), na PCM (51,1%), no MADRP (38,6%), no MCTES (35,9%) e no MAOTDR (34,0%).

A.1.7) Despesa por região

Na perspectiva regional, cerca de 71,2% da despesa executada não teve afectação geográfica específica: *Várias NUT do Continente* (48,5%), *Várias NUT do País* (21,4%) e *Estrangeiro* (1,3%).

O PIDDAC executado por NUT concentrou-se nas Regiões de *Lisboa e Vale do Tejo* (10,9%), do *Norte* (10,3%), do *Centro* (4,6%), do *Alentejo* (1,7%), do *Algarve* (0,8%) e nas *Regiões Autónomas* (os *Açores* com cerca de 0,5%, e a *Madeira*, com cerca de 0,03%).

[1] Cfr. ponto 4.2.5 do Volume II.

As melhores taxas de execução face à dotação disponível verificaram-se nas seguintes NUT: Estrangeiro (92,8%) e nas Regiões de *Lisboa e Vale do Tejo* (58,4), no *Centro* (55,9%) e no *Norte* (54,4%). As taxas mais reduzidas revelaram-se nas *Regiões Autónomas* (*Açores* – 37,8% e *Madeira* – 23,5%).

A.1.8) Despesa por sector de actividade

A execução do PIDDAC por sectores em 2009 coloca em evidência cinco dos sectores, a *"indústria e energia"* (€ 717,9 milhões – 21,0%), a *"agricultura"* (€ 558,4 milhões – 16,3%), a *"educação"* (€ 525,5 milhões – 15,4%), os *"transportes e comunicações"* (€ 521,8 milhões – 15,3%) e a *"ciência e tecnologia"*, (€ 481,9 milhões – 14,1%), que, no seu conjunto, representaram 82,1% do total investido.

No período 2005-2009 evidencia-se a concentração do investimento em quatro sectores, os *"transportes e comunicações"* (€ 5.963,7 milhões – 33,2%)[1], a *"agricultura"* (€ 2.733,1 milhões – 15,2%), a *"indústria e energia"* (€ 2.595,6 milhões – 14,5%), a *"ciência e tecnologia"*, (€ 1.866,4 milhões – 10,41%) que representaram 73,3% do PIDDAC executado e absorveram € 13.158,8 milhões, restando para os remanescentes doze € 4.804,8 milhões[2].

A.1.9) Despesa co-financiada por fundos comunitários

No ano de 2009 a despesa financiada por fundos comunitários foi ainda maioritariamente afecta ao Período de Programação 2000-2006 que absorveu € 733.819,1 milhares (53,9%) dos quais € 654.906,3 milhares (48%) relativos ao encerramento do QCAIII e € 78.912,8 milhares (5,8%) inerentes ao Fundo de Coesão II. Quanto ao Período de Programação 2007-2013 ficaram afectos € 585.057,3 milhares (42,9%), assim discriminados: QREN – € 409.913,8 milhares (30,1%); Cooperação – € 1.077,2 milhares (0,1%); PRODER – € 158.793,1 milhares (11,6%); PROMAR – € 15.273,1 milhares (1,1%). Executaram-se, ainda, nas ajudas relacionadas com o FEAGA – € 7.182,7 milhares (0,5%) e na rubrica residual "Outros" – € 37.014,0 milhares (2,7%).

Em 2009 o financiamento comunitário de € 1.363,1 milhões representou 39,9% na execução global do PIDDAC (€ 3.415,6 milhões), tendo-se realizado € 38,5 milhões (2,8%) em serviços integrados e € 1.324,5 milhões (97,2%) nos serviços e fundos autónomos.

A execução da despesa comunitária reflectiu que, apesar de terem sido realizados inúmeros ajustamentos ao OE, o valor executado do financiamento comunitário (€ 1.363,1 milhões) foi manifestamente inferior ao disponível (€ 2.753,8 milhões) evidenciando que os serviços, depois de terem despoletado as efectivas alterações orçamentais com todo o processo exaustivo e moroso que lhe está subjacente, não vêem executadas as verbas relativas aos fundos comunitários.

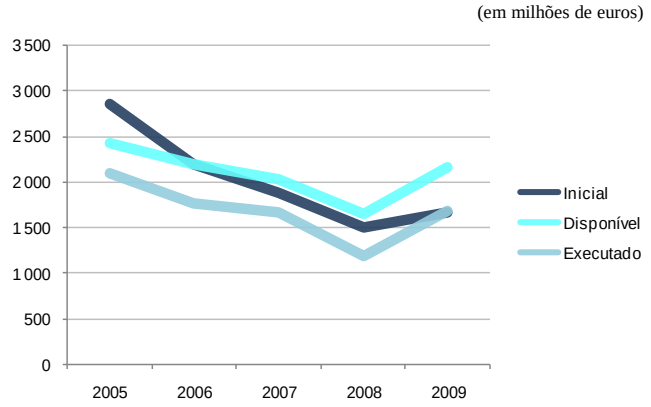
[1] Mesmo tendo em consideração que no sector dos transportes e comunicações, devido à modificação relativa às Estradas de Portugal, EPE, ocorreram drásticas diminuições em 2008 e 2009 uma vez que deixaram de integrar as transferências do Capítulo 50 através do orçamento do GPERI do MOPTC.

[2] Cfr. ponto 4.2.8 do Volume II.

A.2) Capítulo 50 – Investimentos do Plano

As dotações orçamentais inscritas inicialmente no Capítulo 50[1] para a execução anual do PIDDAC foram de € 1.671,1 milhões, representando cerca de 41,1% do PIDDAC total. Contudo, a análise à execução efectiva do Capítulo 50, o ano de 2009 evidencia um aumento de € 7,9 milhões, registando-se, assim uma inversão na evolução ocorrida desde 2005, conforme se demonstra no gráfico seguinte[2].

Gráfico III.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 de 2005 a 2009



Fonte: OE e CGE de 2005 a 2009.

B) Observações e Recomendações

B.1) Correcção dos valores apresentados na CGE

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, constantes da CGE, verificaram-se divergências nos valores executados, situação que já foi observada em anos anteriores.

Apesar do Mapa II e os mapas 17 e 19 traduzirem 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.

A análise do Capítulo 50 efectuada na CGE continua a ter 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 não permitindo, também, a referida comparabilidade.

Recomendação 22 – PCGE/2009

> *Neste contexto recomenda-se, novamente, que os dados da execução do Programa de Investimentos constantes da CGE, quer globais quer reportados às suas várias decomposições, sejam coincidentes, evidenciem a execução efectiva e possibilitem a comparabilidade da informação.*

[1] O Capítulo 50 engloba o financiamento total dos Serviços Integrados (financiamento nacional e financiamento comunitário) e as transferências do OE para os Serviços e Fundos Autónomos.

[2] Cfr. ponto 4.3 do Volume II.

B.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Em 2009 o valor das alterações orçamentais no PIDDAC, que se traduziram num reforço no montante de € 1.571,9 milhões, representou 38,7% do valor do PIDDAC inicial (€ 4.061,0 milhões).

Cerca de 66% do valor reforçado teve origem em duas situações: 46,6% em projectos com financiamento comunitário (€ 732,1 milhões de verbas comunitárias) e 19,1% (€ 300,0 milhões) por via da criação do P031.

Porém, uma boa parte das alterações orçamentais despoletadas pelos serviços relacionadas com os projectos co-financiados, com todo o processo exaustivo e moroso que lhes está subjacente, não veio a ter consequências na execução efectiva do PIDDAC.

Recomendação 23 – PCGE/2009

> *Assim, recomenda-se que sejam apenas promovidas alterações orçamentais, designadamente reforços de dotações, quando as mesmas visem situações exequíveis.*

Em 2009, apesar das sucessivas orientações, continuou a evidenciar-se um peso excessivo de despesas correntes na execução do PIDDAC em diversos ministérios, contrárias à própria natureza do PIDDAC que é de investimento. Destacam-se, pela negativa, o MC, o MAI e a PCM onde as despesas correntes representam 65,5%, 62,2% e 51,1%, enquanto que as de capital somente 34,5%, 37,8% e 48,9%, respectivamente.

Recomendação 24 – PCGE/2009

> *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.*

3.4.2 – Projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Energia e Geologia

A) Visão Global

A auditoria a projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)[1], realizada no âmbito do controlo dos recursos afectos ao Programa de Investimentos, teve como objectivo geral a análise da execução física e financeira dos projectos, a verificação da legalidade e regularidade, bem como a avaliação da economia, eficiência e eficácia da aplicação dos dinheiros públicos envolvidos.

A.1) Caracterização dos projectos do PIDDAC em execução em 2009

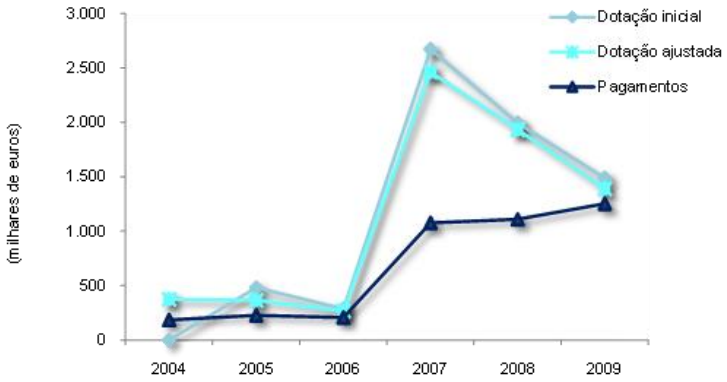
No decurso de 2009 o LNEG tinha onze projectos em execução, dois integravam o Programa Orçamental 001 – *"Sociedade de Informação e Governo Electrónico"*, oito o Programa Orçamental 002 – *"Investigação Científica e Tecnológica e Inovação"* e um o Programa Orçamental 006 – *"Construção, Remodelação e Apetrechamento das Instalações"*.

[1] Relatório de Auditoria n.º 36/2010 – 2.ªSecção, disponível em www.tcontas.pt.

A.2) Financiamento e execução

As dotações iniciais e ajustadas para os projectos em análise têm vindo a diminuir nos últimos três anos, e a despesa paga tem aumentado, o que se traduz num aumento da taxa de execução, que em 2009 atingiu os 90%, muito acima da média dos últimos seis anos (60%), como se ilustra no gráfico seguinte.

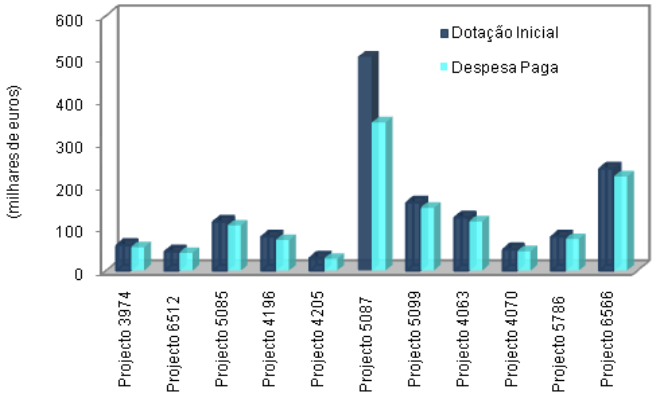
Gráfico III.14 – Pagamentos efectuados entre 2004 e 2009



Fonte: Laboratório Nacional de Energia e Geologia

Para os onze projectos activos em 2009, foi contemplado um orçamento corrigido de € 1,4 milhões, e executado € 1,3 milhões (90%), dos quais 79% reportam-se a projectos relacionados com a actividade científica e tecnológica e 21% a projectos de infra-estruturas. O gráfico seguinte espelha a distribuição do investimento em 2009.

Gráfico III.15 – Previsão e execução financeira dos projectos do PIDDAC



Fonte: Laboratório Nacional de Energia e Geologia.

Legenda: projecto 3974 – Sistemas de informação, projecto 6512 – Tecnologias da informação e das infra-estruturas de comunicação do LNEG, projecto 5085 – Laboratório de referência para materiais geológicos, projecto 4196 – Valorização dos recursos minerais nacionais, projecto 4205 – Geofísica interna e aplicada, projecto 5087 – Tecnologia e inovação energética, projecto 5099 – Gestão ambiental e sustentabilidade, projecto 4063 – Investigação da infra-estrutura geológica e da base de recursos geológicos, projecto 4070 – Investigação dos recursos hidrogeológicos, projecto 5786 – Investigação em geologia marinha, projecto 6566 – Modernização das infra- estruturas II.

Cerca de 73,5% do investimento do PIDDAC concentrou-se em três tipos de despesa: 29,9% em investimentos em equipamento básico, 19% em investimentos em edifícios e 24,6% em transferências correntes para famílias (bolseiros).

B) Observações[1]

B.1) Legalidade e regularidade

Verificou-se que existiam bolseiros no LNEG que desenvolviam trabalho indispensável à concretização dos projectos do PIDDAC e até mesmo fundamental para o normal funcionamento da unidade em que estavam integrados, o que não é conforme com o Estatuto de Bolseiro de Investigação, que proíbe essa situação. Alguns bolseiros têm mantido o respectivo estatuto ao longo de vários anos, variando o tipo de bolsa atribuída mas desenvolvendo as mesmas actividades, o que contraria o carácter de iniciação ou de actualização que deveriam ter as actividades por si desenvolvidas[2].

B.2) Economia, eficiência e eficácia na gestão

A programação financeira inicial para cada projecto do PIDDAC foi ajustada às verbas finais afectas, ao contrário da programação material que não foi objecto de revisão face aos recursos disponíveis.

Na generalidade dos projectos, a programação material contempla um conjunto de indicadores e metas relacionados com os objectivos, embora os mesmos não estejam associados às acções. Também a execução material não teve aderência à programação.

Quanto ao planeamento financeiro, este encontra-se subvalorizado face à programação material, tendo em 2009 sido previstas acções com uma dimensão inadequada face à dotação disponível.

3.4.3 – Qualidade e Eficiência na Gestão de Recursos – Água

A) Visão Global

A auditoria à qualidade e eficiência na gestão de recursos – água[3], realizada no âmbito do controlo da gestão ambiental, teve como objectivo global analisar a gestão dos recursos hídricos por parte das entidades da administração pública e dos concessionários de serviço público, com especial relevo para a gestão dos sistemas de distribuição de água, aferindo o desempenho global e verificando o cumprimento das políticas, planos, projectos e normas relacionadas com o abastecimento, qualidade e preço dos serviços da água.

Foi também avaliado o cumprimento das obrigações estabelecidas pela Directiva Quadro da Água[4], e do enquadramento regulamentar e institucional, com especial relevo para o decorrente da Lei da Água[5], que transpôs aquela Directiva.

[1] As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º 36/2010 – 2.ªSecção.
[2] Cfr. n.º 5 do artigo 1.º e artigo 2.º da Lei n.º 40/2004, de 18 de Agosto – Estatuto do Bolseiro de Investigação.
[3] Relatório de Auditoria n.º 45/2010 - 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.
[4] Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro.
[5] Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

A.1) Caracterização do Programa

O Programa P019 – *"Ambiente e Ordenamento do Território"*, compreende despesas com actividades e projectos de investimento relacionados com a conservação e valorização do património natural, o desenvolvimento da educação e sensibilização ambientais, bem como com a modernização e generalização da infra-estruturação nos domínios do abastecimento de água, tratamento de águas residuais e gestão de resíduos.

A Medida M06 – *"Gestão e Ordenamento de Bacias Hidrográficas e Zonas Costeiras"*, com início em 2005 e com conclusão prevista para 2010, constituindo a medida mais importante do referido programa, tem como objectivos proteger, conservar e valorizar as bacias hidrográficas, tendo nela lugar a implementação dos Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas, a reabilitação das redes hidrográficas e a protecção e requalificação do ambiente urbano envolvente das mesmas.

A.2) Execução financeira

A execução financeira do conjunto dos projectos incluídos na M06 executados pelas Administrações das Regiões Hidrográficas é reflectida no quadro seguinte:

Quadro III.11 – Projectos da Medida M06 do Programa P019 do PIDDAC executados pelas Administrações das Regiões Hidrográficas (2009)

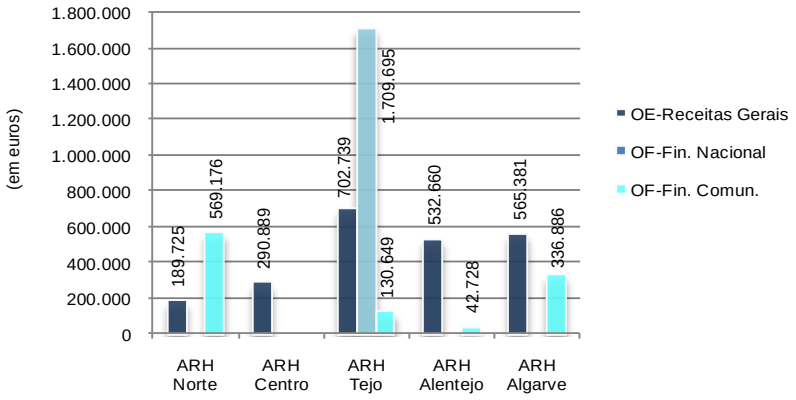
(em euros)

Programa P019 Ambiente e ordenamento do território	N.º Projectos		PIDDAC Disponível				PIDDAC Executado			
			OE	Outras Fontes		Total Ano	OE	Outras Fontes		Total Ano
	P019	M06	Receitas Gerais	Fin. Nacional	Fin. Comun.		Receitas Gerais	Fin. Nacional	Fin. Comun.	
ARH Norte	16	13	1 068 902	82 000	3 560 806	4 711 708	189 725	0	569 176	758 901
ARH Centro	4	2	1 003 004	0	3 373 050	4 376 054	290 889	0	0	290 889
ARH Tejo	24	19	2 613 555	1 800 000	5 893 354	10 306 909	702 739	1 709 695	130 649	2 543 083
ARH Alentejo	6	5	941 825	0	2 926 969	3 868 794	532 660	0	42 728	575 388
ARH Algarve	14	7	1 018 056	1 285 000	4 840 661	7 143 717	565 381	0	336 886	902 267
Total	**64**	**46**	**6 645 342**	**3 167 000**	**20 594 840**	**30 407 182**	**2 281 394**	**1 709 695**	**1 079 439**	**5 070 528**

Fonte: SIPPIDAC.

A distribuição do investimento por fontes de financiamento apresenta grandes disparidades. No caso da Administração da Região Hidrográfica do Norte o financiamento comunitário (€ 569.176) é maioritário, representando 75% do valor investido. Na Administração da Região Hidrográfica do Centro, a única fonte de financiamento foi o OE, através de receitas gerais do Estado. A Administração da Região Hidrográfica do Tejo foi a única que afectou receitas próprias (€ 1.709.695) ao financiamento de projectos da Medida M06, valor que assume 67,2% do investimento. Nas restantes Administrações o financiamento através de receitas gerais do Estado é maioritário (€ 532.660, 92,6%, no caso do Alentejo, e € 565.381, 62,7%, no caso do Algarve).

Gráfico III.16 – Execução por fontes de financiamento (2009)



Fonte: SIPPIDAC

B) Observações[1]

B.1) Legalidade e regularidade

No âmbito do trabalho desenvolvido, observou-se que não foi cumprida a calendarização imposta pela Directiva-Quadro da Água para a elaboração e publicação dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (até 22 de Dezembro de 2009), encontrando-se a publicação das versões desses planos para consulta pública prevista, apenas, para o segundo semestre de 2011.

Também, não foi ainda, cumprida a obrigação de estabelecer, até 2010, uma política de preços da água que incentive a sua utilização eficaz e assegure a recuperação dos custos dos serviços de abastecimento de água por parte dos sectores económicos que a utilizam[2].

Em 2009, o procedimento pré-contratual mais frequentemente adoptado pelas Administrações das Regiões Hidrográficas, para aquisição de bens e serviços foi o ajuste directo, representando 84,3% do valor contratado[3]. Na maioria dessas situações foi convidada apenas uma única entidade a apresentar proposta, representando este procedimento 81% da despesa com aquisição de bens e serviços sem que os processos de contratação tenham sido submetidos à concorrência.

As propostas de abertura de procedimento dos contratos por ajuste directo com convite a um único fornecedor não especificavam a base de cálculo para a estimativa do custo dos serviços a adquirir nem continham estudo comparativo com outras opções eventualmente equacionadas em alternativa ao ajuste directo com pedido de proposta ao fornecedor contratado. As propostas de adjudicação também não continham a análise do preço proposto, em termos da sua justificação ou de aferição em termos comparativos ou de mercado, não sendo comprovado o cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros disponíveis[4].

[1] As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º 45/2010 - 2.ª Secção.
[2] Tal como dispõe o artigo 9.º da Directiva Quadro da Água.
[3] € 8.319.395,82 sem IVA.
[4] Cfr. alínea c) do n.º 6 e no n.º 8 do artigo 42.º da LEO.

B.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão

A execução financeira do conjunto dos projectos incluídos no Programa P019 pelas Administrações das Regiões Hidrográficas, em 2009, em especial na Medida M06, foi muito baixa, sendo a taxa média de 16,7% no caso da referida medida e de 17,2% para a totalidade do programa, relativamente ao financiamento disponível.

A meta estabelecida no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II) para o período 2007-2013, para a cobertura do país por sistemas públicos de abastecimento de água (taxa de cobertura de 95%) está próxima de ser atingida. No entanto, relativamente à meta estabelecida para a cobertura por sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas (taxa de cobertura de 80%) a cobertura está ainda distante do objectivo fixado.

Foi também observado que os objectivos e indicadores definidos para cada um dos projectos analisados não foram definidos e caracterizados de modo a permitir uma adequada avaliação da execução material, não possibilitando assim avaliar a economia, a eficiência e a eficácia na realização da despesa.

O relatório de avaliação da execução[1] elaborado pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e respeitante ao Programa P019, relativo ao 1.º semestre de 2009, não é apoiado em indicadores que possibilitem a verificação do grau de realização dos objectivos fixados, é omisso relativamente à execução material, e não se pronuncia sobre a economia, eficiência e eficácia da despesa[2].

3.4.4 – Programa Orçamental 22 – Agricultura e Desenvolvimento Rural

A) Visão Global

A auditoria ao Programa Orçamental 22 – *"Agricultura e Desenvolvimento Rural"*[3] teve como objectivo geral a avaliação dos sistemas de planeamento, gestão e execução do Programa, numa perspectiva de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos dinheiros públicos, bem como a apreciação da legalidade e regularidade da contratação pública.

A.1) Caracterização do Programa

O Programa Orçamental 22 compreende as acções que contribuem para o desenvolvimento do território agro-rural em todas as suas vertentes (silvícola, agrícola e pecuária) e que visam a valorização do património natural e cultural, o apoio à população na reorientação ou abandono da actividade, a melhoria das estruturas de transformação e comercialização dos produtos, a sanidade animal e as intervenções no património florestal.

No decurso de 2009 foram propostos 41 projectos para integrar o Programa P022, no âmbito do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, embora só tenham sido executados 37 projectos.

---

[1] A que se refere o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho.

[2] Cfr. previsto nos artigos 16.º, n.º 1 e 42.º, n.º 6, alínea c) e n.º 8, da LEO, e no n.º 3 do artigo 3.º do citado diploma legal.

[3] Relatório de Auditoria n.º43/10 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

O P022 incluiu os projectos do anterior Programa Orçamental 44 – Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER), bem como os relativos ao Programa da Rede Rural Nacional (PRRN)[1].

A.2) Financiamento e execução

No conjunto dos Programas Orçamentais, em termos de programação do PIDDAC de 2009, o P022 é o terceiro maior programa quanto ao financiamento programado, com € 612 milhões[2], sendo o segundo maior no que se refere ao financiamento comunitário, com € 449,2 milhões[3]. Em termos de execução, posicionou-se em segundo lugar, com € 556,1 milhões, representando 16,3% da execução global, como já referido no ponto 3.4.1, alínea A.1.2).

No período de 2004 a 2009, verifica-se que os valores executados têm vindo a diminuir, em particular no que se refere ao financiamento nacional, em resultado das políticas de contenção orçamental, tendo atingido o seu valor mais alto em 2004 e o mais baixo em 2008. Quanto ao financiamento comunitário, o valor mais elevado ocorreu em 2009 e o mais reduzido, igualmente, em 2008.

As taxas de execução por programa, com base nas dotações globais, foram as que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro III.12 – Execução global de 2004 a 2009

(em euros)

PO	Ano	Dotação inicial global (F.Nac+F.Com.)	Dotação ajustada global (F.Nac+F.Com.)	Execução global (F.Nac+F.Com.)	Peso anual	Desvios da execução face à dotação ajustada	Taxa de execução/ dotação inicial	Taxa de execução/ dotação ajustada
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) + (4)	(6) = (5) / Total exec. nos anos	(7) = (5) – (4)	(8) = (5)/ (3)	(9) = (5) / (4)
P041	2004	667 524 365	717 432 272	662 949 826	21,8%	-54 482 446	99,3 %	92,4 %
P022	2005	704 519 406	688 730 261	558 708 414	18,4%	-130 021 847	79,3%	81,1 %
P022	2006	472 861 543	596 856 477	533 453 690	17,6%	-63 402 787	112,8%	89,4 %
P022	2007	447 256 717	647 208 558	451 477 692	14,9%	-195 730 866	100,9%	69,8 %
P022	2008	379 020 474	391 384 526	275 160 364	9,1%	-116 224 162	72,6%	70,3 %
P022	2009	612 019 109	900 764 543	556 100 939	18,3%	-344 663 604	90,9%	61,7 %
TOTAL		**3 283 201 614**	**3 942 376 637**	**3 037 850 925**	**100,0%**	**-904 525 712**	**92,5%**	**77,1%**

Fonte: Quadro da execução global do Programa Orçamental 22 – 2004/2009.

No que se refere à taxa de execução global, face à dotação ajustada, verifica-se que atingiu o seu valor mais elevado em 2004, ainda no âmbito do Programa Orçamental 41, com 92,4%, e o mais baixo em 2009, com 61,7%.

Realça-se que a dotação ajustada sofreu, em 2009, um incremento de cerca de 47% relativamente à dotação que estava inicialmente programada, essencialmente em virtude do acréscimo da parte

[1] Aprovado pela Comissão Europeia em 3 de Dezembro de 2008.

[2] Os Programas de maior expressão financeira, em 2009, foram o Programa Orçamental 02 – Investigação Científica e Tecnológica e Inovação (cerca de € 677 milhões), seguindo-se o Programa Orçamental 24 – Transportes (cerca de € 657 milhões).

[3] Foram atribuídos ao Programa Orçamental 25 – Modernização e Internacionalização da Economia cerca de € 549,9 milhões.

comunitária (cerca de 60%). No entanto, a execução de 2009 foi aquela que ficou mais aquém das expectativas, não atingindo, sequer, os montantes da dotação inicial.

O ano de 2009 foi marcado pela fase de encerramento dos Programas Operacionais do QCA III, designadamente o Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural – AGRO e das Medidas dos Programas Operacionais Regionais. Considerando a plurianualidade da despesa daquele Programa Operacional, vários projectos terminaram o seu período de vida útil em 2008, deixando de figurar na programação inicial do Programa Orçamental P022. A reinscrição no 1º semestre de 2009, do projecto n.º 6516 – *"Despesas Relativas ao Encerramento do QCA III"*, não teve a execução esperada, sendo a sua taxa de execução, face à dotação ajustada, de apenas 50,2%.

Também o projecto n.º 1960 (Leader +), reinscrito durante o 1º semestre de 2009, registou uma fraca execução do financiamento comunitário face ao orçamentado, de apenas 23,6%.

Os projectos co-financiados, em particular no âmbito do PRODER e do PRRN e que estavam inscritos no Programa Orçamental P044, passaram para o Programa Orçamental P022 no ano de 2009, registando igualmente fracas taxas de execução.

B) Observações[1]

B.1) Economia, eficiência e eficácia na gestão

No que se refere às políticas e orientações do Programa do Governo para 2009 em matéria agrícola e de desenvolvimento rural, através dos objectivos definidos para o P022 no âmbito da execução material, foram estabelecidos indicadores e metas distribuídas pelos vários anos de vigência do Programa.

Relativamente ao ano económico de 2009 e às metas de programação e execução material estabelecidas, verificou-se que os desvios dos valores executados face aos programados, apontam para resultados abaixo dos previstos, nomeadamente quanto ao objectivo *"Revitalização económica/social em zonas rurais e melhoria da sua governação"*.

As razões subjacentes ao não cumprimento das metas previstas para 2009 em relação ao objectivo anteriormente referido e também no que respeita ao objectivo *"Aumentar a competitividade do sector agrícola e florestal"*, prenderam-se fundamentalmente com atrasos na operacionalização das acções estabelecidas para a sua consecução.

Realça-se no objectivo *"Promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais"* a existência de um acréscimo dos montantes executados em 2009 face aos anos anteriores.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O sistema de informação do PIDDAC não se encontrava actualizado no que se refere à execução financeira, bem como ao registo de alguns dados sobre a execução física.

[1] As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º43/2010 – 2.ª Secção.

B.3) Outras deficiências

Relativamente aos organismos auditados, verificaram-se outras deficiências de controlo, tendo o Tribunal formulado um conjunto de recomendações no respectivo relatório de auditoria.

3.5 – Subsídios, Benefícios Fiscais e outras Formas de Apoio

A análise efectuada neste ponto comporta duas partes: uma relativa a apoios financeiros não reembolsáveis e outra a benefícios fiscais.

3.5.1 – Apoios financeiros não reembolsáveis

A) Visão Global

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (administração central), no período 2005-2009, por sector destinatário, registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, tendo-se excluído a Caixa Geral de Aposentações[1].

Quadro III.13 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2005 – 2009)

(em milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total	
						Valor	%
Empresas públicas	979,9	1 232,8	1 162,2	1 250,6	1 439,4	6 064,9	24,1
Empresas privadas	1 570,3	1 117,6	1 147,6	1 214,4	1 264,3	6 314,2	25,1
Bancos e outras instituições financeiras	237,3	237,8	214,4	255,8	250,4	1 195,6	4,8
Companhias de seguros e fundos de pensões	54,8	38,7	23,5	24,9	25,6	167,5	0,7
Instituições sem fins lucrativos	918,6	982,4	888,8	898,6	1 023,8	4 712,3	18,8
Famílias (excluindo a CGA)	1 425,0	1 243,8	1 338,3	1 378,6	1 285,3	6 670,9	26,6
Total dos apoios (excluindo a CGA)	**5 186,0**	**4 853,0**	**4 774,8**	**5 022,8**	**5 288,9**	**25 125,5**	**100,0**
Valor médio anual dos apoios						5 025,1	
Taxa de crescimento média anual dos apoios (%)						0,5	
Total da despesa da Administração Central	**53 157,5**	**53 493,6**	**56 091,3**	**57 904,8**	**57 381,3**	**278 028,4**	
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	**9,8**	**9,1**	**8,5**	**8,7**	**9,2**	**9,0**	

Fonte: CGE de cada ano.

Como se pode constatar, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio totalizou € 25.125,5 milhões, representando 9,0% da despesa destes subsectores nesse período[2]. O valor médio anual dos apoios ascendeu a € 5.025,1 milhões, sendo a taxa de crescimento média anual de 0,5%, inferior à do total da despesa, que aumentou 1,9% no período.

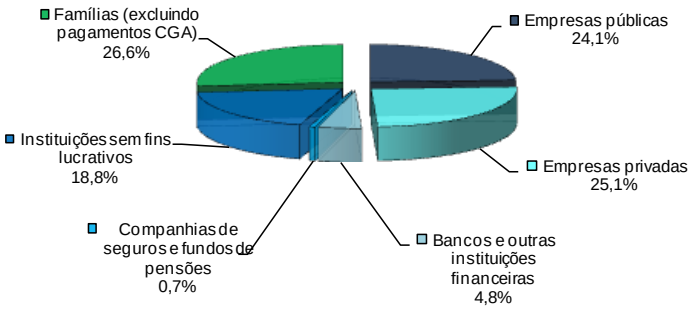
A distribuição, por sectores, da despesa com apoios financeiros, no período 2005-2009, foi a seguinte: 26,6% para *famílias*, incluindo *empresários em nome individual* (em média € 1.334,2 milhões/ano), 25,1% para empresas privadas (€ 1.262,8 milhões/ano), 24,1% para empresas públicas (€ 1.213,0 milhões/ano), 18,8% para *instituições sem fins lucrativos* (€ 942,5 milhões/ano), 4,8% para *bancos e outras instituições financeiras* (€ 239,1 milhões/ano, verbas referentes essencialmente a

[1] Foram excluídas as transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 8.122,0 milhões, por se destinarem a pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros.

[2] Trata-se da despesa consolidada da administração central (cfr. ponto 2.3.A).

bonificações de juros) e 0,7% para *companhias de seguros* (€ 33,5 milhões/ano, pagas essencialmente pelo Fundo de Acidentes de Trabalho).

Gráfico III.17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2005 – 2009)



Em 2009, a despesa com apoios financeiros não reembolsáveis está concentrada nos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 1.379,2 milhões (26,1%), das Finanças e da Administração Pública, € 958,4 milhões (18,1%), da Educação, € 760,9 milhões (14,4%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, € 603,4 milhões (11,4%), da Economia e da Inovação, € 509,9 milhões (9,6%) e do Trabalho e Solidariedade Social, € 471,8 milhões (8,9%).

Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis por € 3.537,9 milhões (66,9%) e os serviços integrados por € 1.750,9 milhões (33,1%) desses apoios financeiros. Quanto aos organismos pagadores destacam-se:

- No subsector dos serviços e fundos autónomos, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ 1.365,9 milhões), o IAPMEI (€ 405,2 milhões), o IEFP (€ 463,6 milhões), o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (€ 281,8 milhões), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 264,5 milhões) e a Administração Central do Sistema de Saúde (€ 137,7 milhões) e o Instituto de Turismo de Portugal (€ 101,7 milhões) que, no seu conjunto, representaram 85,4% dos apoios pagos por este subsector.
- No subsector dos serviços integrados, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 892,4 milhões), dos quais € 551,7 milhões relativos a subsídios e indemnizações compensatórias (incluindo, designadamente, € 260,6 milhões para o sector dos transportes e € 160,9 milhões para a comunicação social) e € 217,0 milhões relativos a bonificação de juros. Destacam-se também as verbas que foram pagas pelas direcções regionais de educação (€ 474,4 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 2009 (€ 5.228,9 milhões), consta do quadro seguinte. Como se pode observar, o agrupamento *subsídios* abrange a maior fatia dos apoios financeiros concedidos (37,3%), seguido das *transferências correntes* (33,2%) e das *transferências de capital* (29,5%), embora nem sempre estas classificações sejam correctamente aplicadas.

Quadro III.14 – 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	502,2	46,4	890,9	1 439,4	27,2
Empresas privadas	489,3	438,2	336,8	1 264,3	23,9
Bancos e outras instituições financeiras	247,8	2,6	0,0	250,4	4,7
Companhias de seguros e fundos de pensões	0,0	25,6	0,0	25,6	0,5
Instituições sem fins lucrativos	143,1	590,5	290,2	1 023,8	19,4
Famílias (**)	590,7	650,4	44,2	1 285,3	24,3
Total	**1 973,1**	**1 753,7**	**1 562,1**	**5 288,9**	**100,0**
%	**37,3**	**33,2**	**29,5**	**100,0**	

(*) Não inclui transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações.

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (SIGO).

B) Observações e Recomendações

B.1) Correcção dos valores apresentados na CGE

B.1.1) 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 CGE 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 2009, 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 25 – PCGE/2009

> *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.*

3.5.2 – Benefícios fiscais

As receitas cessantes por benefícios fiscais, também designadas por despesas fiscais, são objecto de previsão no Orçamento do Estado, sendo a respectiva execução relevada na CGE.

O Tribunal analisou a despesa fiscal considerando estes documentos, o quadro legal e a informação complementar prestada pela DGCI e pela DGAIEC.

Os resultados da análise[1] são enunciados, em síntese, no ponto 3.5.2.1, sendo ainda apresentados, no ponto 3.5.2.2, os principais resultados da auditoria realizada à despesa fiscal em IRC, com o objectivo de avaliar o sistema de informação utilizado no respectivo processo de quantificação.

3.5.2.1 – Quantificação da despesa fiscal

A) Visão Global

A.1) Evolução da despesa fiscal

A evolução da despesa fiscal nos últimos três anos apresenta-se no quadro e gráfico seguintes:

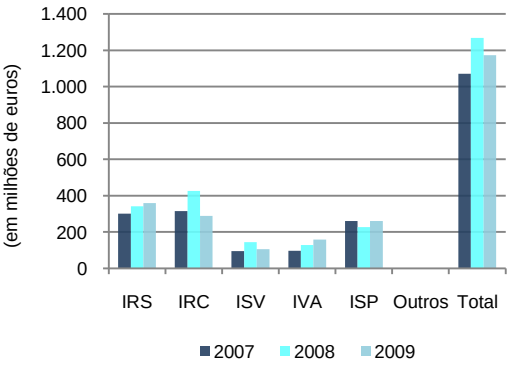
Quadro III.15 – Evolução da despesa fiscal (2007-2009)

(em milhões de euros)

Designação	Valor			Taxas de variação nominal (%)		
	2007	2008	2009	2008/07	2009/08	Média
IRS	301,4	341,4	359,5	13,3	5,3	9,2
IRC	315,3	426,4	288,0	35,2	-32,5	-4,4
ISV	95,5	143,8	105,1	50,6	-26,9	4,9
IVA	96,9	128,2	158,0	32,3	23,2	27,7
ISP	261,0	226,8	259,7	-13,1	14,5	-0,2
IT	0,4	0,4	0,5	0,0	25,0	11,8
IABA	0,8	1,0	1,1	25,0	10,0	17,3
IS	0,4	29,3	4,7	7 225,0	-84,0	242,8
Total	**1 071,7**	**1 297,3**	**1 176,6**	**21,1**	**-9,3**	**4,8**

Fonte: CGE.

Gráfico III.18 – Evolução da despesa fiscal (2007-2009)



O total da despesa fiscal inscrito na CGE de 2009 (€ 1.176,6 milhões) diminuiu € 120,7 milhões (9,3%) em relação ao ano anterior devido, essencialmente, ao termo do benefício fiscal, em IRC, atribuído à *Brisa - Auto-Estradas de Portugal, S.A.*[2].

Este benefício fiscal foi concedido directamente pelo Governo sem lei de autorização, a qual era exigida dado a matéria integrar a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República[3].

Por imposto, a despesa fiscal em 2009 teve uma diminuição de € 138,4 milhões (32,5%) em IRC, de € 38,7 milhões (26,9%) em ISV[4] e de € 24,6 milhões (84,0%) em IS[5], tendo os restantes impostos registado aumentos de despesa que atenuaram a quebra no total, com relevo para o ISP[6] e o IVA[7] cujas despesas aumentaram € 32,9 milhões (14,5%) e € 29,8 milhões (23,2%), respectivamente.

[1] Desenvolvida no ponto 5.2 do Capítulo V do Volume II do presente Parecer.

[2] Em 2008 a despesa relativa ao benefício fiscal da Brisa foi de € 155,0 milhões.

[3] Cfr. n.º 2 do artigo 103.º, alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 198.º, da Constituição da República Portuguesa.

[4] Imposto Sobre Veículos.

[5] Imposto do Selo.

[6] Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos.

[7] Imposto sobre o Valor Acrescentado.

A despesa fiscal apurada em IS foi de apenas € 4,7 milhões em 2009 (€ 29,3 milhões em 2008), referindo-se na CGE que os sistemas de informação da DGCI não permitem quantificar devidamente a despesa fiscal deste imposto. Estas limitações são reconhecidas pela administração fiscal e constituem uma condicionante para efeitos de gestão e de controlo externo.

A despesa fiscal em IRC encontra-se subvalorizada na CGE em € 15,8 milhões (5,5%), uma vez que esta não releva as isenções temporárias na Zona Franca da Madeira usufruídas por contribuintes com sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável no Continente.

A despesa fiscal em IRS e em ISV encontra-se sobrevalorizada na CGE em € 11,6 milhões (3,3%) e em € 2,9 milhões (2,8%), respectivamente, pela indevida inclusão da despesa fiscal imputável às Regiões Autónomas[1]. Na quantificação e separação da despesa fiscal entre Continente e Regiões devem considerar-se os critérios legais previstos para a imputação, por imposto, das correspondentes receitas[2].

A.2) Previsões e estimativas orçamentais da despesa fiscal

No quadro seguinte confrontam-se os valores das previsões (P) e estimativas (E) da despesa fiscal para 2009, constantes dos relatórios dos OE de 2009 e 2010, respectivamente, com os da despesa fiscal efectiva (D) apresentados na CGE e evidenciam-se os desvios apurados.

Quadro III.16 – Previsões, estimativas e despesa fiscal efectiva em 2009

(em milhões de euros)

Designação	OE/2009 (P)	OE/2010 (E)	CGE/2009 (D)	Desvios face às previsões		Desvios face às estimativas	
				Valor	%	Valor	%
IRS	329,5	325,2	359,5	30,0	9,1	34,3	10,5
IRC	319,0	246,1	288,0	-31,0	-9,7	41,9	17,0
ISV	95,5	102,9	105,1	9,6	10,1	2,2	2,1
IVA	101,2	161,9	158,0	56,8	56,1	-3,9	-2,4
ISP	269,3	260,7	259,7	-9,6	-3,6	-1,0	-0,4
IABA	0,6	0,4	0,5	-0,1	-16,7	0,1	25,0
IT	0,6	1,0	1,1	0,5	83,3	0,1	10,0
IS	0,2	0,2	4,7	4,5	2 250,0	4,5	2 250,0
Total	**1 115,9**	**1 098,4**	**1 176,6**	**60,7**	**5,4**	**78,2**	**7,1**

Fontes: OE de 2009 e 2010, DGCI, DGAIEC e CGE de 2009.

Destaca-se, sobretudo, o desvio referente às previsões do IVA, tanto em termos absolutos (€ 56,8 milhões) como relativos (56,1%), o que revela insuficiências na previsão desta despesa fiscal. De referir, também, os desvios verificados na despesa em IRC face ao valor das previsões (menos € 31,0 milhões) e das estimativas (mais € 41,9 milhões), com especial relevo para este último, apurado após conhecidos os montantes dos benefícios fiscais declarados pelos contribuintes.

[1] Em 2009 a DGO já se tinha pronunciado no sentido desta despesa não ser incluída na CGE, entendimento que foi sancionado por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

[2] Critérios previstos na Lei n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro - Lei de Finanças das Regiões Autónomas, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março.

A.3) Peso da despesa fiscal na receita dos impostos

O quadro e o gráfico seguintes apresentam, para o período de 2007 – 2009, a evolução do peso percentual da despesa fiscal na receita dos respectivos impostos.

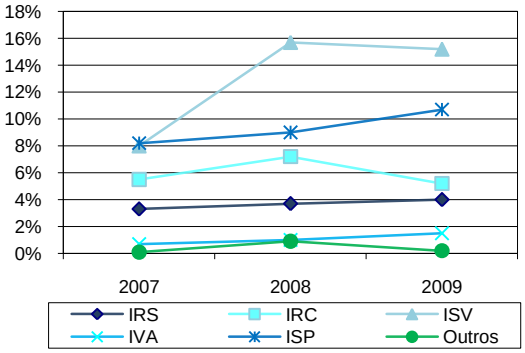
Quadro III.17 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita

(em percentagem)

Designação	2007	2008	2009	Média
IRS	3,3	3,7	4,0	3,7
IRC	5,5	7,2	6,3	6,4
ISV	8,0	15,7	15,2	12,3
IVA	0,7	1,0	1,5	1,0
ISP	8,2	9,0	10,7	9,2
IABA	0,2	0,2	0,3	0,2
IT	0,1	0,1	0,1	0,1
IS	0,0	1,7	0,3	0,7
Peso global	**3,0**	**3,7**	**3,9**	**3,5**

Fonte: CGE.

Gráfico III.19 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita



Em 2009 a despesa fiscal representou no conjunto dos referidos impostos 3,9% da respectiva receita, o que corresponde a um peso superior ao da média do período (3,5%). No ano em apreço, a despesa fiscal continuou a assumir maior peso na receita do ISV (15,2%) e do ISP (10,7%).

No triénio de 2007 – 2009 é de assinalar a evolução do peso relativo:

- Do ISV que passa de 8,0% para 15,2%, sobretudo pela redução da receita.
- Do IVA que passa de 0,7% para 1,5%, devido ao efeito conjugado da queda da receita e do aumento da despesa relativa às Instituições Particulares de Solidariedade Social e às Forças Armadas.
- Do ISP que passa de 8,2% para 10,7%, devido à queda da receita com a criação da contribuição de serviço rodoviário.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Os benefícios fiscais são *"medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem"*[1] e a definição dos seus pressupostos deve ser feita em termos genéricos e "*obedecer ao princípio da igualdade, de modo a não falsear ou ameaçar falsear a concorrência"*[2].

[1] Cfr. artigo 2.º do EBF.

[2] Cfr. n.º 2 do artigo 6.º do EBF.

Em 2009 foi criado um novo benefício fiscal consubstanciado em "*medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e de mercadorias*"[1]. Contudo, não foram definidos os seus objectivos nem prevista a respectiva despesa, pelo que não foi observada a norma que determina que *"a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal"*[2].

A atribuição de benefícios a sectores específicos de actividade reforça a necessidade de justificação adequada, na medida em que podem afectar a equidade e a eficácia do sistema fiscal.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

No relatório da CGE, ao contrário do critério adoptado em anos anteriores, não é analisada a despesa fiscal dos impostos administrados pela DGAIEC, constando apenas a evolução da despesa e os desvios entre a execução e as previsões orçamentais da despesa dos impostos administrados pela DGCI.

A despesa fiscal em IRS e em ISV registada na CGE continua a reportar-se indevidamente ao total nacional e não apenas ao Continente como se verifica com a despesa fiscal dos restantes impostos e com as receitas e despesas orçamentais[3].

Devido a limitações do processo de apuramento e à reduzida abrangência do Classificador dos Benefícios Fiscais[4], a despesa fiscal não se encontra adequadamente discriminada na CGE, sendo a maior parte classificada, por finalidade, na rubrica residual *"Outros"* da função *"Assuntos económicos"*, com relevo para a despesa em IRC (63,0%), em ISP (83,5%) e em ISV (100,0%).

A falta de fiabilidade da informação e a inexistência de suportes informáticos adequados limitam os processos de cálculo e de quantificação da despesa fiscal[5].

Os resultados enunciados levam o Tribunal a expressar reservas quanto aos valores da despesa fiscal relevados na CGE.

B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Em 2009, a despesa fiscal continuou a assumir maior peso na receita do ISV (15,2%) e do ISP (10,7%) e a atingir globalmente valores que justificam a reavaliação dos respectivos benefícios, de forma a concluir sobre a realização dos objectivos extrafiscais para os quais foram atribuídos.

Recomendação 26 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda a reavaliação dos benefícios fiscais, de forma a concluir sobre a actualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.*

[1] Cfr. artigo 70.º do EBF, aditado pelo artigo 99.º da lei do OE para 2009.
[2] Cfr. n.º 3 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro.
[3] A DGO já reconheceu esta incoerência no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2008.
[4] Aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007, do Conselho Superior de Estatística.
[5] Designadamente a despesa fiscal em IRC encontra-se subavaliada e a despesa do Imposto do Selo não é quantificada.

3.5.2.2 – Despesa Fiscal em IRC

O processo de quantificação e classificação da despesa fiscal em IRC compete à DGCI e foi objecto de uma auditoria que visou avaliar o grau de desenvolvimento dos sistemas e das fontes de informação utilizados na identificação dos benefícios fiscais e na quantificação da respectiva despesa fiscal em IRC, bem como apreciar a adequabilidade do Classificador dos Benefícios Fiscais[1].

A) Visão Global

No quadro seguinte apresenta-se o valor da despesa fiscal em IRC em 2009 com identificação dos principais benefícios e do respectivo número de contribuintes beneficiários.

Quadro III.18 – Principais benefícios e beneficiários da despesa fiscal em IRC

Benefício Fiscal (BF)	Despesa Fiscal (DF) (em milhões de euros)	% DF no Total	Número de Beneficiários	DF dos Dez Maiores Beneficiários (DMB) (em milhões de euros)	% DF dos DMB na DF	% DMB no Total de Beneficiários
Criação de emprego	29,4	9,7%	2 639	7,8	26,6%	0,4%
Interioridade	79,0	26,0%	19 055	21,5	27,2%	0,1%
Zonas Francas	15,8	5,2%	9	15,8	100,0%	100,0%
Cooperativas	5,7	1,9%	252	3,3	58,0%	4,0%
Grandes projectos de investimento	23,5	7,7%	14	23,2	98,9%	71,4%
Investigação e Desenvolvimento (ID) – DL n.º 292/97	11,4	3,8%	79	7,5	65,5%	12,7%
ID – Lei n.º 40/2005	43,4	14,3%	262	19,2	44,4%	3,8%
Subtotal de DF em IRC	**208,1**	**68,5%**				
Total da DF em IRC	**303,8**	**100,0%**				

Fonte: DGCI.

Em 2009, a despesa fiscal total em IRC foi de € 303,8 milhões e encontra-se concentrada em reduzido número de benefícios e de beneficiários.

A análise da informação utilizada no processo de quantificação revelou que seis benefícios foram responsáveis por 68,5% da despesa apurada do imposto, tendo mais de metade (53,7%) desta despesa sido gerada por apenas três, especificamente os benefícios destinados à *"criação de emprego"* (9,7%), à *"interioridade"* (26%) e à *"investigação e desenvolvimento"* (18%).

Verificou-se também que 47,3% da despesa fiscal em IRC gerada pelos seis benefícios identificados provém dos seus dez maiores beneficiários que assim maximizam as correspondentes vantagens fiscais, especificamente no âmbito dos benefícios atribuídos às *"zonas francas"* (a despesa provém de apenas nove beneficiários), aos *"grandes projectos de investimento"* (98,9% da despesa provém de dez beneficiários), às *"cooperativas"* (58%) e à *"investigação e desenvolvimento"* (48,8%).

A elevada concentração da despesa fiscal e do número de beneficiários suscita também questões relativas à igualdade e à justiça dos respectivos benefícios fiscais, podendo colocar em causa a realização dos fins que os determinam ou falsear a concorrência, contrariando o disposto no EBF[2].

[1] Relatório de Auditoria n.º 44/2010 – 2.ª Secção, aprovado em 2 de Dezembro de 2010, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Cfr. n.º 1 do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 6.º do EBF.

A informação utilizada no processo de apuramento apresenta insuficiências ao nível da sua integralidade e fiabilidade que impedem a adequada quantificação da despesa do imposto, pelo que a despesa fiscal em IRC relevada no Orçamento e na Conta não abrange todos os benefícios fiscais.

As limitações da informação impedem ainda a adequada previsão da despesa, o controlo e a avaliação dos benefícios, meios indispensáveis para garantir equidade e eficácia ao sistema fiscal e a aplicação racional dos recursos públicos.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

O EBF consagra um conceito abrangente de benefício fiscal ao considerar como tal as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes e ao prever ainda a possibilidade da administração fiscal exigir dos interessados os elementos necessários para o cálculo da receita que deixa de cobrar-se por efeito, inclusive, das situações de não sujeição tributária[1].

Em conformidade com o referido enquadramento legal, o processo de quantificação deve tomar como referência a estrutura estabelecida pelo próprio regime legal do imposto e considerar como despesa fiscal as situações que se afastam do que se encontra estatuído com carácter geral pela respectiva legislação, decorrendo a despesa fiscal de todas as excepções ao regime de tributação regra, sem prejuízo de regimes especiais que visem assegurar a neutralidade fiscal do imposto.

Contudo, no apuramento da despesa fiscal em IRC a administração fiscal não teve como referência a estrutura comum do imposto, não identificou todas as excepções ao regime de tributação regra nem os benefícios não quantificados por ausência de informação e não definiu a metodologia adoptada nem o subsequente elenco dos benefícios vigentes em relação aos quais é quantificada a despesa fiscal.

A falta de definição da metodologia e dos critérios utilizados no apuramento da despesa fiscal contribuem para a insuficiente quantificação da despesa fiscal em IRC.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A quantificação da despesa fiscal em IRC resulta do cruzamento da informação prestada pelos contribuintes na declaração periódica de rendimentos *"Modelo 22"* e no *"Anexo F"* da Informação Empresarial Simplificada[2].

A análise da informação relativa aos dois suportes declarativos revelou limitações ao nível da sua qualidade, em especial, do *"Anexo F"*, o qual não reúne os requisitos de integralidade e de fiabilidade exigidos para efeitos de quantificação da despesa em IRC.

A DGCI reconhece que o apuramento da despesa fiscal, ao depender do cruzamento daquelas duas fontes de informação, não se revela rigoroso e entende que a discriminação dos benefícios deveria integrar a declaração periódica de rendimentos.

[1] Cfr. n.º 2 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária, n.º 2 e n.º 4 do artigo 2.º e n.º 3 do artigo 4.º do EBF.

[2] Na declaração Modelo 22, de suporte à liquidação do imposto, o valor dos benefícios fiscais é declarado de forma agregada. No Anexo F, dirigido ao controlo dos benefícios fiscais, estes são declarados de forma desagregada e discriminada.

Em 2009, as insuficiências da informação declarativa impediram a identificação dos benefícios relativos a 20,6% da despesa fiscal em IRC, devido à falta do *"Anexo F"* e à não especificação do benefício neste suporte.

Por sua vez, a administração fiscal não procede à quantificação de todos os benefícios fiscais em IRC previstos no EBF, no regime legal do imposto e em legislação específica, designadamente:

- Dos benefícios que operam por dedução ao rendimento declarados por contribuintes em situação de reporte de prejuízos – *a despesa fiscal ocorre quando o contribuinte deduz os prejuízos incrementados em virtude da consideração daqueles benefícios*.
- Do regime especial de tributação das Sociedades Gestoras de Participações Sociais, Sociedades de Capital de Risco e Investidores de Capital de Risco – *os regimes especiais de tributação são conceptualmente considerados benefícios fiscais.*
- Outros benefícios cuja despesa não é quantificada ou adequadamente discriminada por inexistência de obrigação declarativa ou por falta de especificação do benefício nos suportes declarativos, designadamente "*utilidade turística, pessoas colectivas religiosas e majoração das realizações de utilidade social*".

Assim, revela-se necessário aperfeiçoar os procedimentos que permitam quantificar, discriminar e classificar a despesa fiscal em IRC de forma integral e fiável.

B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

O processo de quantificação da despesa fiscal em IRC não tem por referência uma metodologia que enuncie os critérios de apuramento, pelo que esta omissão não permite auditar eficazmente os resultados relevados na CGE.

Este processo apresenta insuficiências, designadamente não se revelou rigoroso ao nível dos procedimentos de quantificação, das taxas aplicadas e da separação entre a despesa imputável ao Continente e às Regiões Autónomas.

Por sua vez, a sistematização dos benefícios adoptada pelo EBF não foi seguida e desenvolvida pelo Classificador dos Benefícios Fiscais, pelo que esta falta de coerência e detalhe impede a adequada especificação e classificação da despesa fiscal na CGE.

Em conclusão, as insuficiências identificadas contribuem para a ineficiência e ineficácia do processo de quantificação e discriminação da despesa fiscal, designadamente limitam a subsequente utilização dos resultados na avaliação dos benefícios fiscais.

Considerando os resultados da auditoria, a DGCI alterou a sua posição em relação aos seguintes aspectos do processo de quantificação:

- Reconheceu que o regime especial de tributação das Sociedades Gestoras de Participações Sociais constitui um benefício cuja despesa fiscal deve ser quantificada.
- Confirmou a importância em quantificar os benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento e que contribuem para incrementar o reporte de prejuízos.

- Avaliou os suportes declarativos utilizados na quantificação da despesa fiscal e reconheceu a necessidade de melhorar a sua actualidade e fiabilidade.
- Corrigiu o valor da despesa fiscal em IRC relativa aos anos de 2007 e 2008.
- Adoptou novos métodos de cálculo da despesa fiscal em IRC de 2009.
- Reconheceu a importância da reformulação do Classificador dos Benefícios Fiscais.

No relatório de auditoria foram dirigidas recomendações tendentes à melhoria das fontes e dos sistemas de informação, à reformulação da metodologia de quantificação da despesa fiscal em IRC e à adequada reavaliação dos benefícios fiscais.

CAIXA 2 – ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO EM PORTUGAL DO PLANO DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO EUROPEIA

1. Introdução

Para atenuar os efeitos da crise financeira internacional despoletada em finais de 2008 e no contexto da adopção generalizada de políticas de apoio aos mercados financeiros e à economia real, foi lançado pelo Governo português um conjunto de medidas articuladas com o Plano Europeu de Recuperação Financeira, aprovado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008, cujos objectivos se integram nas prioridades e directrizes da Estratégia de Lisboa, e que se destinaram ao sector financeiro, às empresas e ao emprego. Parte do custo destas medidas teve reflexo no Orçamento de Estado para 2009, em particular através do Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego[1].

No âmbito dos compromissos assumidos pelas Instituições Superiores de Controlo da União Europeia e com o objectivo de promover o controlo e as boas práticas, o Tribunal de Contas tem vindo a proceder ao acompanhamento sistemático das medidas aprovadas e do seu impacto em variáveis económicas, de que resultou a aprovação de dois Relatórios, o primeiro com reporte a 30 de Junho de 2009 e o segundo a 31 de Dezembro de 2009[2].

2. Sistema Financeiro

As medidas adoptadas neste âmbito traduziram-se na concessão de garantias pessoais do Estado, na recapitalização das instituições de crédito e na nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN).

A 31 de Dezembro de 2009, do limite máximo previsto de € 20.000,0 milhões para a concessão extraordinária de garantias a empréstimos contraídos por instituições de crédito[3] tinham sido utilizados € 4.950,0 milhões. Para além destas, foram concedidas garantias de € 450,0 milhões ao empréstimo contraído pelo Banco Privado Português (BPP) e de € 3.000,0 milhões a operações de assistência de liquidez por parte da Caixa Geral de Depósitos (CGD) ao BPN; não obstante, à mesma data, o saldo das operações de assistência liquidez ao BPN era já superior àquele montante, totalizando € 4.195,0 milhões.

As garantias representam responsabilidades públicas contingentes que se traduzem em despesa efectiva caso sejam accionadas. Esta eventualidade veio a ocorrer em 2010 em relação ao BPP, tendo sido o Estado chamado a pagar a totalidade da dívida garantida, havendo incertezas relevantes quanto ao seu reembolso por via das contragarantias prestadas. Nesta perspectiva, a utilização das garantias deve ser sempre acompanhada de uma análise rigorosa dos riscos implícitos, quer ao nível dos valores dessas responsabilidades contingentes, quer em termos dos riscos associados à valorização/revenda dos activos financeiros adquiridos pelo Estado, de modo a que os critérios

[1] Criado pela Lei n.º 10/2009, de 11 de Março, que aprovou a 1ª alteração ao OE/2009.

[2] Relatórios n.º 53/09-2.ª Secção, aprovado em 15 de Dezembro, referente às medidas adoptadas em 2008, e n.º 20/2010 - 2.ª Secção, aprovado em 16 de Setembro, que abrange o acompanhamento e actualização das medidas tratadas no primeiro Relatório e, em particular, as medidas destinadas a promover o financiamento das empresas, bem como a execução financeira de outras medidas, disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro e Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

aquando da sua concessão possam incorporar essa diferenciação de risco.

No decurso de 2009, ao abrigo da medida de reforço da solidez financeira das instituições de crédito através de operações de capitalização com recurso a investimento público[1], foi realizada uma única operação pela CGD, na modalidade de aumento de capital social, no montante de € 1.000,0 milhões, com recurso à dotação de € 20.000,0 milhões prevista no Orçamento de Estado para 2009.

No seu cômputo, as medidas de auxílio público ao sistema financeiro ascenderam a € 9.400,0 milhões repartidos entre garantias do Estado e recapitalização. Este montante representou em 2009, 5,7% total do PIB português, metade da percentagem correspondente ao concedido ao nível de toda a área do euro.

Estas medidas, particularmente relevantes na primeira metade de 2009, asseguraram a estabilidade do sistema financeiro. No entanto, as condições impostas pelas instituições de crédito para financiar a economia foram alteradas, nomeadamente por via da adopção de critérios mais restritivos na aprovação de empréstimos ao sector privado não financeiro. Em conjugação com a redução da procura de crédito, que acompanhou a contracção da actividade económica, tal alteração terá contribuído para o forte abrandamento registado ao nível do crédito concedido em 2009.

3. Empresas

Foram adoptadas diversas medidas de apoio às empresas e à actividade económica, de que se destacam o Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE) e os Programas PME Consolida e PME Investe.

3.1. Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado – PREDE

No que concerne ao PREDE, nas suas três vertentes (Administração Central - Balcão Único; Administração Local e Regional - linha de crédito; Sector da Saúde - Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde), relevam a baixa execução do pagamento de dívidas por força da criação do Balcão Único (€ 22,2 milhões face à dotação prevista de € 100,0 milhões), a utilização de 39,9% da linha de crédito que, a 31 de Dezembro de 2009, ascendia a € 499,9 milhões[2] face a um valor previsto de € 1.250,0 milhões e o reduzido valor de adiantamentos (€ 29,9 milhões) efectuados pelo Fundo às entidades do sector da saúde, em grande parte devido ao incumprimento do reembolso dos empréstimos contraídos em finais de 2008 pelas entidades beneficiárias, o que continua a impedir o regular funcionamento do Fundo[3].

Num número significativo de municípios, o PREDE favoreceu a criação de margem para o endividamento no curto prazo e, em parte dos casos, para voltar a aumentar as dívidas; em alguns municípios as dívidas já apresentavam valores superiores a 70% dos seus activos. No que respeita às entidades do sector da saúde beneficiárias de adiantamentos do Fundo, as dívidas a terceiros registavam, em 31 de Dezembro de 2009, um acréscimo de € 593,0 milhões.

[1] Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro.

[2] Dos quais € 199,9 milhões corresponderam a empréstimos efectuados pelo Estado e € 299,9 milhões por instituições de crédito.

[3] O capital em dívida a 31 de Dezembro de 2009 ascendia a € 574,1 milhões.

3.2. Programa PME Consolida

Este Programa, criado em 2009 para apoiar a actividade económica e o emprego, em particular as PME, concretizou-se através de três instrumentos públicos: o Fundo Autónomo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas e o Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas, com valores de subscrição de € 175,0 e € 100,0 milhões, respectivamente, e o reforço de € 125,0 milhões em instrumentos de capital de risco.

A 31 de Dezembro de 2009, tinham sido transferidos[1] para as sociedades gestoras dos referidos instrumentos (PME Investimentos, Turismo Fundos, Turismo Capital e Inovcapital[2]) € 135,0 milhões, ou seja, 33,7% do valor previsto. Deste valor apenas € 68,5 milhões se traduziram em pagamentos efectivos e, consequentemente, no aumento de liquidez das empresas, o que representou 17,1% do montante anunciado para o Programa, sendo que € 16,6 milhões foram disponibilizados a uma única empresa. A gestão dos quatro fundos envolveu o pagamento de comissões de cerca de € 2,8 milhões às respectivas sociedades gestoras durante o ano de 2009.

3.3. Programa PME Investe

O Programa PME Investe concretizou-se na criação de linhas de crédito, através da celebração de protocolos com instituições bancárias, com o objectivo de facilitar o acesso das PME ao crédito bancário, correspondendo os custos públicos à bonificação de taxas de juro e das comissões de garantia, com recurso aos mecanismos de garantia do Sistema Nacional de Garantia Mútua. Até 31 de Dezembro de 2009, foram criadas as linhas de crédito PME Investe I, II, III e IV, com *plafonds* gerais e específicos para determinados sectores (comércio, restauração, turismo, exportação, automóvel) ou tipologia de empresas (micro e pequenas empresas e exportadores).

Para implementar as linhas de crédito, as entidades financiadoras[3] procederam em 2009 a reforços no valor de € 291,0 milhões do capital do FINOVA[4], com vista a dotá-lo com os fundos necessários ao pagamento dos custos públicos associados às linhas. Foi igualmente necessário reforçar o Sistema Nacional de Garantia Mútua, tendo sido injectados € 125,1 milhões no capital do Fundo de Contragarantia Mútua (FCGM)[5].

Em 31 de Dezembro de 2009, os custos decorrentes das linhas de crédito PME Investe I, II, III e IV ascendiam a € 140,9 milhões, dos quais € 11,0 milhões respeitavam a bonificações de taxa de juro, € 4,8 milhões a bonificações de comissões de garantia e € 125,1 milhões a reforços de capital no FCGM.

No decurso da vigência das linhas de crédito foram efectuadas alterações significativas das suas

[1] Através do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI) e do Turismo de Portugal.

[2] Sociedades anónimas de capitais total ou maioritariamente públicos.

[3] IAPMEI, Turismo de Portugal e Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

[4] Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação - constituído em 2008, no âmbito do QREN, como um instrumento público de intervenção nas diferentes vertentes de apoio ao financiamento das PME, cuja entidade gestora é a PME Investimentos. É através do FINOVA que se procede ao pagamento dos custos públicos com as linhas de crédito.

[5] Também foram aumentados os capitais próprios da SPGM – Sociedade de Investimento, de modo a garantir os seus rácios de solvência e das Sociedades de Garantia Mútua, nomeadamente, pelo IAPMEI (€ 15,0 milhões) e pelo Turismo de Portugal (€ 2,5 milhões).

condições específicas, destacando-se pela sua particular relevância em termos de custos públicos associados, os aumentos dos *plafonds* inicialmente previstos.

Em termos globais, o *plafond* das linhas de crédito passou de € 3.750,0 para € 5.582,0 milhões, o que representou um aumento de 48,9% (€ 1.832,0 milhões) face ao inicialmente previsto, tendo sido na linha PME Investe IV que se verificou a maior diferença, de € 1.559,6 milhões (390% face a um montante inicial de € 400,0 milhões.

Estes acréscimos de *plafonds* no financiamento às empresas implicaram, necessariamente, um aumento dos encargos do Estado, tendo-se apurado que para estas quatro linhas PME Investe os custos públicos estimados e contratados para o período compreendido entre 2008-2015 passaram de € 456,6 para € 687,6 milhões[1], reflectindo, assim, um acréscimo de € 231,0 milhões. Os *plafonds* foram alterados sem que tivessem sido modificados os protocolos e os respectivos contratos de financiamento entre as diversas entidades intervenientes, não se encontrando aprovados todos os compromissos já assumidos.

Não foi evidenciada a existência de uma análise do custo-benefício, quer do lançamento quer do aumento dos *plafonds* das diversas linhas de crédito PME Investe, nem foram determinadas com rigor as fontes de financiamento que irão suportar os custos estimados até ao final da sua duração.

Por outro lado, nas informações que foram disponibilizadas, a DGO pronunciou-se sobre os eventuais efeitos nas contas nacionais das transferências para o IAPMEI para subscrição de unidades de participação do FINOVA, assumindo que esse efeito seria neutro por estarem em causa activos financeiros, no pressuposto de serem os mesmos reembolsáveis. No entanto, face ao tipo de custos assumidos com estas linhas, em concreto com as bonificações de taxa de juro e de comissões de garantia, efectuadas a fundo perdido, não fica demonstrado que estes encargos não possam vir a ter impacto nas contas nacionais.

As condições iniciais das linhas de crédito e as alterações que lhe foram introduzidas exigem a implementação de medidas de acompanhamento e de controlo rigorosas por parte das instituições de crédito e da PME Investimentos, de forma a garantir que se verificam, por um lado, as condições de elegibilidade e, por outro, as de não elegibilidade, como sejam a reestruturação financeira e/ou consolidação de crédito vivo ou a sua substituição de forma directa ou indirecta, ainda que em condições diversas.

Até finais de Dezembro de 2009 deram entrada na sociedade gestora das linhas de crédito 61.576 candidaturas, das quais foram aprovadas 51.767 com um valor de € 4.821,4 milhões. Destas, foram contratualizadas 45.408 operações que ascendiam a € 4.160,6 milhões, tendo sido efectivamente desembolsados € 3.776,0 milhões.

Em 31 de Dezembro de 2009, a execução das linhas PME Investe alcançava resultados bastante significativos com uma taxa de contratualização de 75%. Merecem especial destaque, com elevadas taxas de execução a linha PME Investe I e na linha PME Investe III as específicas dos sectores exportadores, do sector automóvel e das micro e pequenas empresas. No sentido inverso, era no sector do turismo que se registavam as taxas mais reduzidas, quer em termos dos valores aprovados quer dos contratualizados, de 56% e de 38%, respectivamente.

No âmbito destas linhas PME Investe, até 31 de Dezembro de 2009, o número de incumprimentos

[1] Dos quais € 119,5 milhões serão provenientes de co-financiamento (QREN) e € 568,1 milhões de verbas nacionais.

por parte dos beneficiários era de 28, com um valor de € 1,1 milhões. Estes incidentes apresentavam diversos motivos, de que se destaca a insolvência das empresas (47,9%).

Em 31 de Dezembro de 2009, cerca de 57% do financiamento disponibilizado (*plafonds*) destinava-se exclusivamente a PME (incluindo as micro e pequenas empresas); ao nível dos *subplafonds*, 32,8% destinava-se exclusivamente a empresas exportadoras, 4,7% a empresas do sector do comércio e restauração, 8,8% a empresas do sector do turismo e 1,3% ao sector automóvel.

Destaca-se que 74,2% dos empréstimos foram utilizados para fazer face às necessidades de fundo de maneio das empresas, o que dificulta bastante o controlo da sua aplicação em operações não permitidas[1]; a componente destinada a investimento em capital fixo apresenta um menor risco, dado que é passível de verificação documental objectiva e, eventualmente, física.

Ao nível dos sectores de actividade, 42,0% dos empréstimos contratualizados recaíram em empresas do sector industrial, 28,2% no comércio, 9,1% na construção civil, 8,5% nos seguros e 7,5% no turismo. Esta distribuição sectorial em parte altera a tendência tradicional do crédito concedido nos últimos anos que tem recaído no sector imobiliário (20%) e na construção civil (20%).

Estes empréstimos correspondem a cerca de 10% do total de novos empréstimos concedidos pelas instituições de crédito portuguesas às sociedades não financeiras da área do euro em 2009.

Os procedimentos envolvidos entre a data de entrega da candidatura e a data de contratualização dos empréstimos envolveram um tempo médio de 65 dias na linha de crédito PME Investe III, e de 31 dias na linha IV. Estes prazos dilatados criaram alguma incerteza nas expectativas dos agentes económicos bem como custos acrescidos com a gestão da informação, não permitindo uma maximização das vantagens destes financiamentos bonificados através de dinheiros públicos.

3.4. Linha de crédito - Agricultura e Agro-Indústria

Para os sectores da agricultura, da pecuária e da floresta, e da transformação e comercialização de produtos destes sectores, previu-se no âmbito do Programa Iniciativa para o Investimento e o Emprego uma dotação de € 10,0 milhões para uma linha de crédito de € 175,0 milhões, com juros bonificados, para financiar operações de investimento e reforçar o fundo de maneio, não se registando, à data de 31 de Dezembro de 2009, qualquer execução no contexto daquele Programa.

3.5. Fundo Recuperação

Em Julho de 2009 foi criado o Fundo Recuperação (fundo de capital de risco), maioritariamente constituído por instituições de crédito, em que o Estado detém uma participação de 15,2% (€ 60,0 milhões) e cuja gestão se encontra atribuída a uma entidade privada. Este Fundo destina-se à realização de investimentos em empresas cujos créditos, contraídos junto do Estado ou de instituições financeiras, tenham sido objecto de imparidades ou que o venham a ser no curto prazo, devido a dificuldades financeiras e/ou operacionais. Até 31 de Dezembro de 2009, o Estado realizou o capital do Fundo no montante de € 4,5 milhões, tendo o Fundo despendido € 17,2 milhões em três

[1] Como, por exemplo, reestruturação financeira e/ou consolidação de crédito vivo; substituição de forma directa ou indirecta, de financiamentos anteriormente acordados.

projectos.

3.6. Turismo - Apoio à Promoção do País

Com o objectivo de captar mais visitantes e receitas de turismo em 2009, foram previstos apoios a acções de promoção do país, tendo sido inscrita em 2009, no orçamento do Turismo de Portugal uma dotação de € 30,0 milhões; à data de 31 de Dezembro de 2009, esta medida apresentava uma execução de € 15,8 milhões (52,7%).

4. Emprego e Protecção Social

Em 2009 foi anunciado pelo Governo, no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, um conjunto de medidas direccionadas para a criação e manutenção do emprego e para o alargamento da protecção social[1], cuja execução financeira não foi possível determinar uma vez que não foram disponibilizados os dados relativos aos pagamentos nos mesmos moldes em que o Governo os anunciou.

No entanto, segundo informação prestada pelo IGFSS, dos € 248,0 milhões previstos neste contexto no Orçamento da Segurança Social foram executados € 200,2 milhões, dos quais € 145,4 milhões se reportaram a receita cessante, inerentes à medida de isenções e reduções de taxas contributivas, € 38,1 milhões relativos ao prolongamento do subsídio social de desemprego e € 16,7 milhões referentes ao subsídio de desemprego e apoio ao emprego – Qualificação Emprego/*Lay Off*.

Das oito submedidas anunciadas pelo Governo a executar pelo IEFP, quatro correspondiam a tipologias de apoio que já existiam anteriormente e têm vindo a ser executadas, tendo-se procedido ao seu incremento financeiro, embora face aos elementos fornecidos por este Instituto não tenha sido possível destacar a sua execução[2]. Quanto às quatro novas submedidas adoptadas para combater a crise foram realizados € 27,7 milhões, a que corresponde uma taxa de execução de apenas 15,7%.

5. Infra-Estruturas e Energias Renováveis

O Governo anunciou em 2009 o incremento de investimentos em infra-estruturas e na promoção das energias renováveis, de que se destacam o programa de modernização das escolas, a promoção das redes de banda larga de nova geração e os subsídios à aquisição de painéis solares.

5.1. Modernização das Escolas

Na Iniciativa para o Investimento e o Emprego foi prevista uma dotação global de € 300,0 milhões para a antecipação das obras já programadas nas escolas do ensino básico, a promover pelas Direcções Regionais de Educação (€ 33,5 milhões), e a antecipação da execução do Programa de Modernização das Escolas Secundárias da responsabilidade da Parque Escolar, E.P.E. (€ 266,5

[1] Correspondente a 4 medidas divididas em 12 submedidas, a serem executadas por diversas entidades, de que se destacam o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o Instituto da Segurança Social (ISS) e o IEFP.

[2] A taxa de execução destas submedidas foi de 67,2%.

milhões), programa este que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de Janeiro, e contempla investimentos que ascendem a € 2.500 milhões, financiados em 67,8% com recurso a empréstimos.

Tendo em conta que o Programa de Modernização das Escolas Secundárias já se encontrava em curso quando foi adoptada como medida anti-crise a antecipação das obras, procurou-se isolar e identificar o incremento financeiro e físico resultante da mesma, mas não foi disponibilizada informação que o permitisse[1]. No entanto, apurou-se que esta medida se traduziu num reforço financeiro da Parque Escolar, EPE, proporcionando uma redução substancial do financiamento externo para a execução do programa.

A 31 de Dezembro de 2009, do montante previsto de € 300 milhões tinham sido utilizados € 286,9 milhões, alcançando uma taxa de execução de 95,6%, sendo que a Parque Escolar obteve 100% do montante previsto e as Direcções Regionais 59,5%.

5.2. Painéis Solares

O apoio estatal à aquisição dos painéis solares, com uma dotação de € 95,0 milhões, consistiu na comparticipação a fundo perdido de uma parte do preço de compra dos equipamentos, no valor máximo de € 1.641,7 por produto, podendo o diferencial para o custo total dos equipamentos ser suportado pelo particular ou por empréstimo bancário contratado para o efeito. A 31 de Dezembro de 2009, a medida apresentava uma execução de aproximadamente 31%, correspondente a uma despesa de € 29,4 milhões e ao apoio a 17.880 equipamentos.

5.3. Redes de Banda Larga de Nova Geração

No âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, o Governo elegeu como uma das medidas de combate à crise a modernização da infra-estrutura tecnológica das redes de banda larga de nova geração e a promoção da utilização doméstica e institucional das redes, a qual, a 31 de Dezembro de 2009, não tinha tido qualquer execução[2].

6. Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego

Parte das medidas adoptadas pelo Governo tinham reflexo no Programa Orçamental Iniciativa para o Investimento e o Emprego (PO 31), que se compunha de cinco medidas: "Modernização das escolas"; "Promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia"; "Modernização da infra-estrutura tecnológica - Redes de banda larga de nova geração"; "Apoio especial à actividade económica, exportações e pequenas e médias empresas" e "Apoio ao emprego e reforço da protecção social", sendo financiado na componente nacional por dotações no montante global de € 980,0 milhões, na componente comunitária no montante de € 740,0 milhões e prevendo a Lei n.º 10/2009 o reforço das transferências para a Segurança Social em € 185,7 milhões, bem como o recurso aos saldos na posse dos serviços.

[1] Pese embora a Parque Escolar, E.P.E. ,tenha informado que as intervenções foram antecipadas em 2 anos.

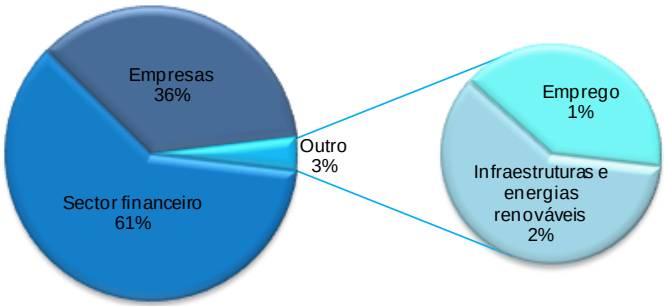
[2] Em 2009 apenas tinham sido lançados os concursos públicos para as redes de nova geração em zonas rurais.

À data de 31 de Dezembro de 2009, a taxa de execução do Programa face à sua dotação inicial era de 59,5%, destacando-se as transferências para a Parque Escolar (€ 266,5 milhões), para o Orçamento da Segurança Social (€ 185,7 milhões) e a despesa registada com o IAPMEI (€ 170 milhões), que no seu conjunto representaram 92,6% do montante da despesa executada.

7. Execução Global das Principais Medidas, por Sectores

No conjunto das principais medidas discricionárias adoptadas no âmbito da crise económica e financeira, mais de metade dos apoios disponibilizados foi absorvido pelo sector financeiro, alcançando 61% do total, seguindo-se as medidas de apoio às empresas, com 36%, conforme evidenciado no gráfico seguinte. Em contrapartida, as medidas lançadas para apoio ao emprego e para as infra-estruturas e energias renováveis apenas representaram 1% e 2%, respectivamente.

Gráfico III.20 – Montantes executados (31/12/2009)



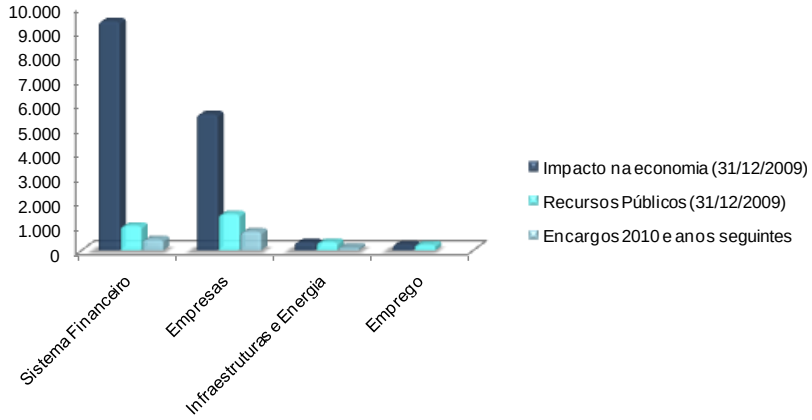
8. Impactos

As medidas de apoio ao financiamento da actividade económica não se encontravam alicerçadas em análises de custo-benefício que assegurassem a boa aplicação dos recursos públicos, nem na avaliação da sua oportunidade, tempestividade e consistência, de modo a garantir a eficácia e a eficiência das mesmas, bem como do seu impacto na óptica das contas nacionais. Neste contexto, não foi encontrada evidência de que os custos públicos destas medidas estivessem previamente estimados e programados no curto e médio prazo, o que assume particular relevância no actual quadro de objectivos de contenção orçamental e de crescimento da economia, onde as mesmas medidas têm continuidade.

No entanto, foi possível recolher informação que permitiu medir a disponibilização de recursos que directa ou indirectamente foram canalizados para os agentes económicos, bem como encargos públicos assumidos em 2009 e em anos seguintes, tal como evidenciado no gráfico seguinte.

Gráfico III.21 – Impactos / Recursos Públicos (31/12/2009)

(em milhões de euros)



O maior impacto verificado em 2009 foi no sector financeiro em resultado das garantias pessoais do Estado concedidas que, não sendo despesa orçamental, representam responsabilidades contingentes. A concessão destas garantias pode traduzir-se em riscos que afectam a sustentabilidade financeira das contas públicas, sendo incorporados, quando considerados relevantes, nos diferenciais de rendibilidade da dívida pública de Portugal face a outros países de referência.

No que toca aos recursos públicos despendidos na execução das medidas foi o apoio às empresas que absorveu o maior montante, seguido das medidas relativas ao sistema financeiro. Estas ajudas concretizaram-se em operações de apoio à actividade económica que ascenderam a € 1.482,3 milhões e que abrangeram aproximadamente 51.000 empresas, bem como na operação de recapitalização da CGD no valor de € 1.000,0 milhões.

Ao nível dos encargos em 2010 e anos seguintes, destaca-se a execução da garantia concedida pelo Estado ao empréstimo ao BPP no valor de € 451,0 milhões, que já onerou a despesa orçamental em 2010, e os encargos estimados na operacionalização das linhas de crédito PME Investe I a IV, os quais à data de 31 de Dezembro de 2009, ascendiam a € 396,6 milhões, bem como os € 315,0 milhões de reforço de instrumentos de apoio ao financiamento das empresas previstos no PME Consolida.

No seu conjunto, a execução das medidas objecto de análise traduziram-se num impacto na economia correspondente a 9,3% do PIB[1] e a sua implementação originou uma despesa orçamental no valor de € 2.251,8 milhões[2] em 2009, o que representou 22,4% do agravamento do défice na óptica da contabilidade pública registado de 2008 para 2009[3].

[1] PIB - Fonte: INE contas nacionais trimestrais publicadas a 8 de Setembro de 2010.

[2] Dos quais: sistema financeiro – € 1.000 milhões; apoios às empresas – € 685,5 milhões (excluindo o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, que movimentou € 796,8 milhões); infra-estruturas e energia – € 338,4 milhões e emprego – € 227,9 milhões.

[3] Fonte: CGE 2008 e 2009, Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social (saldo global incluindo activos financeiros).

3.6 – Dívida Pública

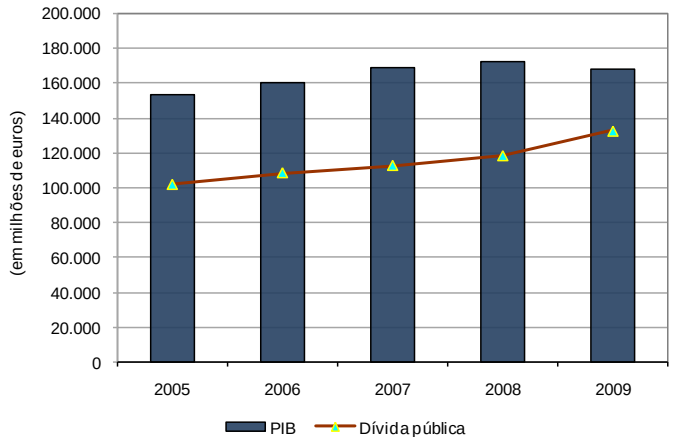
Neste ponto aborda-se, na primeira parte, o endividamento público na dupla vertente da dívida emitida em nome do Estado pelo IGCP e da dívida emitida por serviços e fundos autónomos legalmente capacitados para recorrerem ao crédito; na segunda parte analisam-se as responsabilidades do Estado e dos serviços e fundos autónomos por garantias prestadas, ou seja, a dívida garantida; e, na terceira parte, as responsabilidades derivadas de contratos de locação.

3.6.1 – Dívida directa

A) Visão Global

No final de 2009, e numa óptica de contabilidade pública, o peso da dívida directa do Estado (sem serviços e fundos autónomos) no PIB era de 79,2%, contra 68,9% no final de 2008, o que representa um agravamento muito significativo de 10,3 p.p. Este agravamento deveu-se ao aumento substancial registado no *stock* da dívida directa, o qual não foi acompanhado pelo produto interno bruto, que se retraiu em termos nominais, 2,5%. Em 31 de Dezembro de 2009, a dívida pública directa do Estado ascendia a € 132.746,4 milhões.

Gráfico III.22 – Evolução da dívida pública directa no PIB



Fonte: IGCP e INE.

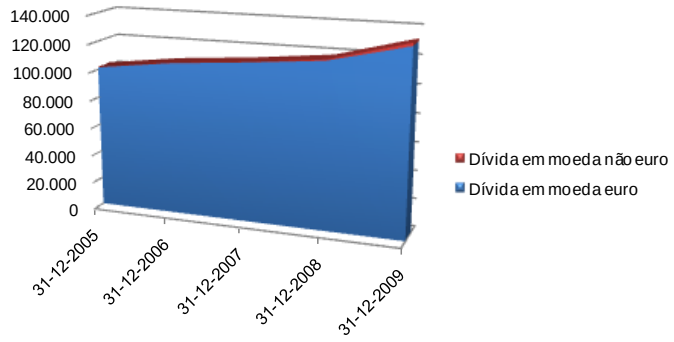
A emissão e gestão da dívida pública, que se encontra a cargo do IGCP, é enquadrada por objectivos gerais definidos pela Assembleia da República, por limites e regras estabelecidos na LOE e por orientações gerais de gestão definidas pelo Governo. O quadro legal concede, no entanto, uma significativa margem de actuação ao 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. O IGCP está também autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros.

A.1) Endividamento directo e financiamento

A dívida directa do Estado, excluindo a emitida por serviços e fundos autónomos, apresentou no último quinquénio (2005-2009) um crescimento médio anual de 6,9%, situando-se o aumento observado em 2009 em 12,1%, quase o dobro da média naquele período.

Gráfico III.23 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)



Fonte: IGCP.

Importa referir, no entanto, que parte (8,5%) do valor da dívida directa do Estado, em 31 de Dezembro de 2009, não constituía dívida directa efectiva, dado encontrar-se na posse de entidades públicas, integradas, designadamente, no sector da segurança social, o qual detinha títulos de dívida pública no valor de € 4,5 milhares de milhões, sendo também relevante a carteira detida pela Caixa Geral de Aposentações (2,9 milhares de milhões) como a seguir se apresenta:

Quadro III.19 – Dívida efectiva do Estado (em valores nominais)

(em milhões de euros)

Descrição	31-12-2008	31-12-2009	Variação	
			Valor	%
Dívida directa do Estado	118 462,7	132 746,4	14 283,7	12,1
Subtotal (1)	**118 462,7**	**132 746,4**	**14 283,7**	**12,1**
CEDIC detidos por entidades do sector público administrativo	3 984,3	3 623,3	-361,0	-9,1
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	3 416,1	3 172,3	-243,8	-7,1
Outros títulos de dívida pública detidos pelo FEFSS	4 399,2	4 480,4	81,2	1,8
Subtotal (2)	**11 800,1**	**11 276,5**	**-523,6**	**-4,4**
Dívida directa efectiva (1)-(2)	**106 662,6**	**121 469,9**	**14 807,3**	**13,9**

A LOE para 2009 estabeleceu as condições gerais para a emissão de empréstimos e fixou um limite para o acréscimo de endividamento líquido global directo para financiamento da execução orçamental, de € 7.342,2 milhões, limite esse que a primeira e a segunda alterações à Lei do Orçamento elevaram, respectivamente, para € 10.107,9 e € 15.011,7 milhões[1].

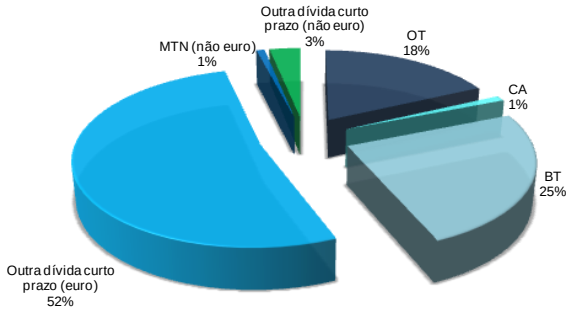
[1] Lei do Orçamento do Estado para 2009, artigo 139.º, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 10/2009, de 10 de Março, e n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

O volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2009 foi de cerca de € 14.245 milhões, tendo sido as Obrigações do Tesouro a taxa fixa e os Bilhetes do Tesouro os instrumentos mais utilizados para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental.

No que respeita aos certificados de aforro, e face à menor atractividade do seu novo regime, o encaixe das emissões efectuadas em 2009 sofreu, novamente, uma diminuição significativa relativamente ao ano anterior, na ordem dos 47,7%, passando de € 745,9 para € 389,9 milhões[1]. Embora, por sua vez, o afluxo de resgates tenha recuado para níveis idênticos aos observados em 2007, o valor das subscrições voltou a ser inferior ao das amortizações.

No quadro e gráfico seguintes apresentam-se os valores brutos das emissões realizadas em 2009, sem contar com as amortizações, discriminadas por instrumento de dívida.

Gráfico III.24 – Dívida pública emitida em 2009



(em milhões de euros)

Instrumento de dívida	Valor
Obrigações do Tesouro (OT)	15 595,9
Certificados de Aforro (CA)	847,4
Bilhetes do Tesouro (BT)	21 423,6
Outra dívida curto prazo (euro)	45 180,8
Medium Term Notes (não euro)	735,5
Outra dívida curto prazo (não euro)	2 786,3
Total	**86 569,5**

Fonte: IGCP.

Verificou-se também que o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da LOE para 2009, adicionado do valor do produto que transitou do ano anterior, atingiu um montante total de € 88.034,4 milhões, dos quais 99,9%, foram utilizados no financiamento de despesa orçamental, tendo transitado em saldo para 2010 cerca de € 97,8 milhões.

De acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, com base nos elementos fornecidos pelos próprios organismos, a dívida dos serviços e fundos autónomos atingia, no final de 2009, o valor de € 210,7 milhões, um aumento de 6,5% em relação ao final do ano anterior. Considerando este valor e o da dívida emitida pelo IGCP, verifica-se que a dívida pública directa efectiva ascendia, em 31 de Dezembro de 2009, a cerca de € 121,7 mil milhões.

Quadro III.20 – Dívida directa total do sector público administrativo em 31-12-2009

(em milhões de euros)

Origem da dívida	Montante
Dívida directa dos serviços e fundos autónomos	210,7
Dívida directa efectiva do Estado	**121 469,9**
Total	**121 680,6**

[1] Em 2009, pela Portaria n.º 230-A/2009, de 27 de Fevereiro, foram introduzidas alterações na série C que visavam que estes títulos contribuíssem *"…positivamente para a satisfação do acréscimo das necessidades de financiamento da República*".

A.2) Operações de gestão da dívida

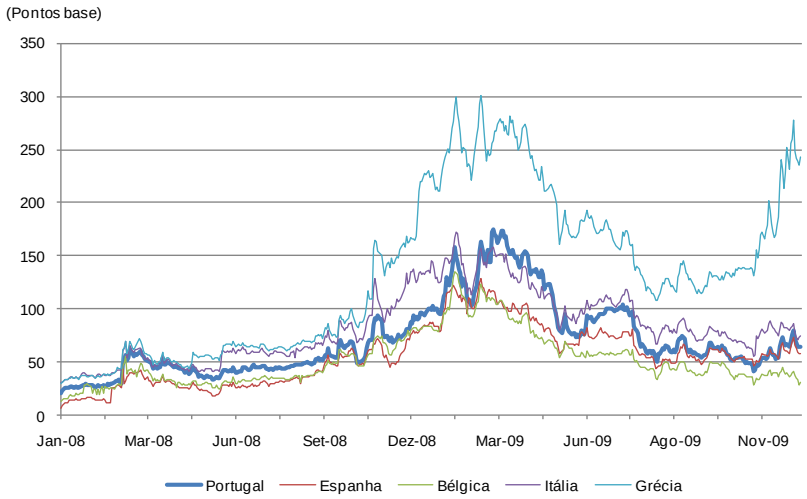
A crise financeira internacional e a deterioração dos *ratings* e indicadores financeiros de Portugal e das instituições financeiras contrapartes da República conduziram à aprovação pelo IGCP de novas normas orientadoras para a gestão do risco de crédito, que entraram em vigor a partir de Maio de 2009.

Com as novas normas, que estabelecem a metodologia a seguir na selecção das contrapartes, na sua classificação em grupos de risco, na atribuição de limites e no cálculo da exposição a risco de crédito em operações com derivados financeiros, aplicações de fundos e operações de reporte, pretendeu-se melhorar as metodologias de acompanhamento e de classificação das contrapartes e de cálculo do valor em risco, e minimizar a exposição ao risco de crédito associado a derivados financeiros, através do reforço da colateralização.

No quadro da gestão da carteira de dívida pública, manteve-se em 2009 a suspensão dos limites de exposição de risco de mercado, constantes das orientações do Ministro das Finanças para a gestão da dívida, aprovada no final do ano anterior, e envolvendo, nomeadamente, a remoção do limite superior de duração da carteira de dívida, o qual, nos termos das orientações, se encontrava fixado no valor correspondente ao da carteira de referência (*benchmark*) acrescido de 0,75 anos. Recorde-se que esta suspensão decorreu do cancelamento de derivados financeiros, efectuado no final de 2008 para reduzir a exposição a algumas contrapartes em termos de risco de crédito, tendo o mesmo incidido, na sua maior parte, sobre os *swaps* contratados para cobertura de Obrigações do Tesouro emitidas nos prazos mais longos, essencialmente da OT 2037. Como consequência, a carteira de dívida passou a deter um posicionamento longo face à carteira de referência (*benchmark*) na maturidade em torno dos 30 anos, aumentando substancialmente a sua duração, tendo esse posicionamento sido assumido pelo IGCP como uma aposta estratégica para o ano de 2009, face às expectativas então vigentes de evolução das taxas de juro para essa maturidade.

Nas emissões de dívida realizadas ao longo do ano, destacam-se, pela negativa, os níveis de custo obtidos nos 1º e 2º trimestres, com *spreads* na ordem de +110 e +60 pontos base, respectivamente, tendo-se observado uma melhoria na segunda metade do ano, com os *spreads* das emissões a estreitarem para níveis em torno dos +30 e +40 pontos base. Por instrumento de dívida, os Bilhetes do Tesouro continuaram a ser o instrumento da carteira real com o nível de custo relativo mais favorável, atingindo valores negativos na ordem dos 50 a 60 pontos base, embora na parte final do ano se tenha registado uma ligeira diminuição destes níveis. No que se refere às Obrigações do Tesouro, registou-se no final de 2008 e no primeiro trimestre de 2009 um alargamento significativo dos *spreads* face ao referencial da dívida alemã, tendo-se verificado depois uma redução na segunda metade do ano, tal como se pode constatar pelo gráfico seguinte:

Gráfico III.25 – *Spreads* de títulos a 10 anos face ao *Bund* alemão



Dados: yields em mercado secundário; Fonte: IGCP.

As revisões dos *rating*s e o aumento significativo da aversão ao risco que acompanhou a crise financeira internacional despoletada em 2008, originaram movimentos de capitais de activos com maior risco para investimentos com um maior grau de segurança, que fizeram desvalorizar os mercados obrigacionistas dos soberanos com maior risco de crédito. Assim, no final de 2008, face à iminência de actuação das agências de *rating*, os diferenciais face às taxas de referência alemãs aumentaram para valores não observados desde a entrada em vigor da moeda única, em países como a Grécia, Itália, Espanha e Portugal, como igualmente se mostra no gráfico anterior.

O início de 2009 foi marcado pela redução, quase em simultâneo, dos *ratings* de Portugal, Espanha e Grécia, reforçando a tendência de alargamento dos *spreads* destes soberanos. A partir de Março, com a execução de medidas extraordinárias de cedência de liquidez por parte do BCE, assistiu-se a uma estabilização dos mercados financeiros internacionais, com repercussão na redução gradual dos *spreads* destes países face à Alemanha, até ao último trimestre do ano.

A partir de Novembro, os *spreads* da dívida pública da Grécia começaram a alargar significativamente, alastrando-se este efeito a outros países como Portugal, embora ainda de forma não muito significativa em 2009.

Na globalidade do ano de 2009, o custo da carteira foi inferior ao da carteira de referência (*benchmark*), em cerca de 58 pontos base, sendo assim favorável o desempenho da carteira. Segundo informação do IGCP, *"o posicionamento longo da carteira (versus carteira de referência) nas maturidades mais longas (sobretudo na de 30 anos) associado à subida acentuada das taxas observada nessa maturidade (40 pontos base) durante o ano de 2009 contribuiu significativamente para a performance relativa positiva da carteira (versus carteira de referência)"*.

A.3) Amortizações e encargos da dívida pública

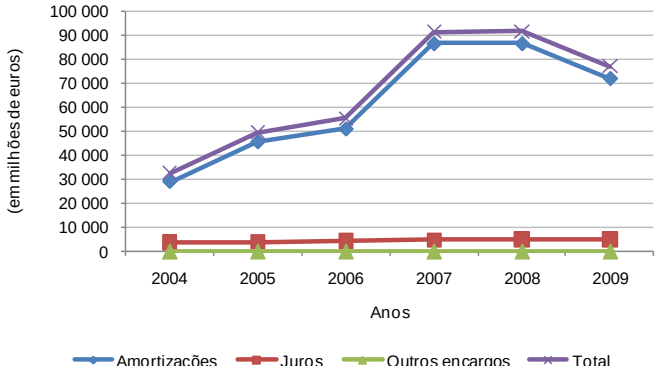
Em 2009, os valores requisitados para fazer face a amortizações e encargos correntes da dívida ascenderam a € 77.168,1 milhões, menos € 13.989,2 milhões (15,3%) do que em 2008. Continuaram a verificar-se diferenças entre os valores inscritos na CGE e os que constam da conta de gerência do IGCP relativa aos "Encargos da dívida pública", sendo que esta traduz mais fielmente os valores

efectivamente pagos aos investidores, uma vez que entra em linha de conta com as despesas que foram pagas utilizando saldos de verbas requisitadas em anos anteriores, com as despesas com juros reembolsadas pela DGTF, e com os juros corridos, e, nos dois últimos anos, com os rendimentos obtidos em aplicações de tesouraria utilizados no pagamento de juros.

De salientar, no entanto, que a CGE de 2009 inclui dois mapas da conta de gerência "IGCP - Encargos da dívida pública"[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. Contudo, no relatório da CGE/2009 estas diferenças não estão evidenciadas.

O gráfico seguinte reflecte a evolução das amortizações e dos encargos com a dívida pública no período 2004-2009.

Gráfico III.26 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública



Fonte: Contas de gerência IGCP – Encargos da Dívida Pública dos respectivos anos.

Sobre a evolução registada pelas amortizações, há a assinalar:

- Um forte decréscimo destas despesas (€ -14.578,9 milhões do que em 2008) resultante da diminuição das emissões de títulos de curto prazo, já que o aumento verificado nas emissões de médio e longo prazo só se reflectirá em anos posteriores;
- A dívida de curto prazo em moeda euro continua a assumir um peso preponderante no cômputo das amortizações realizadas no ano (86,8%);
- As amortizações de dívida de médio e longo prazo em moeda euro sofreram um decréscimo de 39,8% (- € 3.989,9 milhões) em relação a 2008 e decorreram, na sua grande maioria (96,7%), da amortização de OT;
- As amortizações dos certificados de aforro sofreram uma redução de 48,5% em relação ao ano anterior, totalizando € 1.174,1 milhões.

Os encargos correntes com a dívida pública sofreram um acréscimo de 2,6%, em resultado de um aumento das despesas com juros, que superaram as efectuadas em 2008 em € 125,7 milhões (2,6%), mas também do aumento de 7,8% (€ 2,3 milhões) das despesas com outros encargos da dívida.

[1] Mapas 26-C e 26-D.

No que respeita aos juros, o acréscimo destas despesas no ano em análise deriva do aumento do stock da dívida, sendo ainda de salientar:

- A forte predominância dos juros em moeda euro, que representam 99,6% 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 2,7%, passando de € 4.862,4 milhões em 2008 para € 4.994,9 milhões em 2009, valor que já reflecte os fluxos de *swaps*. No referente às várias componentes da dívida em moeda euro, verificou-se apenas um aumento dos juros da dívida de médio e longo prazo, o qual resultou do aumento das emissões deste tipo de dívida nos últimos dois anos, já que todos os outros títulos apresentam reduções significativas, destacando-se os juros dos certificados de aforro;
- Os juros da dívida de curto prazo em moeda euro ascenderam a € 510,6 milhões, dos quais 87,6% respeitaram a juros dos bilhetes do Tesouro.

No que respeita aos "Outros encargos correntes com a dívida pública", que reflectem diversas despesas, designadamente custos associados à colocação de dívida, à distribuição, à amortização e, também, às despesas de *rating*, em 2009, ascenderam a € 20,1 milhões, excluindo o valor da comissão de gestão do IGCP, sendo assim superiores aos registados no ano anterior em cerca de € 2 milhões.

Muito embora estas despesas englobem um conjunto extenso de encargos, cerca 97,1% do total concentra-se apenas em três tipos de despesas: comissões por emissão de dívida em moeda euro (54,3%); despesas associadas aos certificados de aforro[1] (31,2%); e comissões pagas à Central de Valores Mobiliários (11,5%).

Quadro III.21 – Evolução das despesas com "Outros encargos correntes da dívida" (a)

(em euros)

Anos	Total (a)	Despesas com CA (b)		Comissões p/ emissão de dívida em moeda euro		Despesas pagas à CVM		Outras despesas	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2005	21 581 428,17	5 146 813,56	23,8	12 882 513,90	59,7	2 014 953,08	9,3	1 537 147,63	7,1
2006	20 779 091,75	5 621 911,92	27,1	12 845 376,12	61,8	2 124 312,97	10,2	187 490,74	0,9
2007	12 912 534,67	5 624 951,27	43,6	4 604 769,55	35,7	2 231 051,21	17,3	451 762,64	3,5
2008	18 128 161,20	5 652 991,04	31,2	9 849 998,07	54,3	2 090 408,71	11,5	534 763,38	2,9
2009	20 125 443,98	4 298 309,79	21,4	13 008 680,87	64,6	2 053 760,17	10,2	764 693,15	3,8
Variação (%)	Média anual		-4,4		0,2		0,5		-16,0
	2008/2009		-24,0		32,1		-100,0		43,0

(a) Não Inclui comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., cuja despesa é anualmente inscrita na alínea B) dos outros encargos da dívida.

(b) Inclui despesas de expedição de extractos de aforro, decorrentes do protocolo com os Correios de Portugal, S.A. e Aforronet.

Fonte: Contas de gerência IGCP – Encargos da Dívida Pública dos respectivos anos.

É ainda de assinalar:

[1] Inclui despesas com expedição de extractos de certificados de aforro, encargos decorrentes do protocolo com os CTT e comissão Aforronet.

- O contributo das comissões pela emissão de duas séries de OT, a 10 e a 5 anos, para o aumento das despesas em análise, as quais passaram de € 9,8 milhões em 2008 para € 13 milhões em 2009;
- As despesas associadas aos certificados de aforro, que incluem as comissões Aforronet, as despesas de expedição de extractos e os encargos decorrentes do protocolo com os CTT, que apresentaram um decréscimo de 24% em relação a 2008.

Em resultado do aumento da despesa com juros e do decréscimo do PIB, o peso dos juros neste agregado aumentou em relação aos valores homólogos de 2008. Já o valor conjunto dos juros e amortizações apresenta um peso no PIB inferior ao que apresentava no ano anterior, o que se explica pela redução do valor das amortizações, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro III.22 – 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)
2008	4 889,2	86 742,1	91 631,3	171 933,7	53,3%	2,8%
2009	[c] 5 014,9	72 163,2	77 178,2	167 652,3	[d] 46,0%	3,0%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Fonte: Contas Nacionais Trimestrais (base 2006) – INE, 8 de Setembro 2010.

(c) Este valor não inclui os juros pagos através do mecanismo de compensação referido em B.1.3) e B.2.2) infra.

(d) Considerando o valor do PIB apresentado na Conta Geral do Estado/2009 (Base 2000), € 163.595,4, o peso dos Juros + Amortizações no PIB sobe para 47,2%.

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes, verificou-se uma diminuição de 0,2 pontos percentuais, em resultado dos juros terem tido um acréscimo percentual inferior ao registado nas despesas correntes. Por seu turno, dado que as receitas efectivas registadas na CGE de 2009 sofreram uma significativa diminuição, os juros absorveram mais 2,4 pontos percentuais das mesmas do que no ano anterior.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Contratação de *swaptions*

Como forma de reduzir os custos da dívida, foram contratadas operações de venda de *swaption*, no montante total de € 500 milhões, através das quais o Estado, em troca do recebimento de um prémio, concede à contraparte o direito, mas não a obrigação, de entrar no vencimento da opção, que ocorrerá daqui a 12 anos[1], num *swap* de taxa de juro a 30 anos, a receber a uma taxa fixa pré-determinada. Sobre a existência de passivo subjacente para a contratação destas operações, é entendimento do IGCP que os certificados de aforro, séries A e B, porque não têm prazo de amortização definido, podem constituir um passivo subjacente adequado, tendo o Conselho Directivo estabelecido, como regra geral, que o prazo máximo deste tipo de operações deverá ser de 50 anos. Contudo, não existindo na carteira de dívida do Estado quaisquer outros passivos com maturidade superior a 30 anos, e face à

[1] Em 2021.

realidade actual dos certificados de aforro, afigura-se que não foi suficientemente fundamentado que tais certificados, séries A e B, possam constituir passivo subjacente a operações com uma maturidade de 42 anos ou de outras com um prazo de até 50 anos[1].

B.1.2) Comissão de gestão do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

À semelhança de anos anteriores, as despesas contabilizadas como "Outros encargos correntes com a dívida" incluem a comissão de gestão do IGCP (€ 11,8 milhões). A forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão, prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 25.º dos Estatutos do IGCP[2], 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.

Esta matéria tem merecido reservas por parte do Tribunal em anteriores Pareceres, não só pela forma como é fixada, mas também pela sua contabilização nos outros encargos com a dívida. Assim, o Tribunal de Contas continua a entender que o cálculo e a contabilização da comissão de gestão do IGCP, tal como se encontram previstos nos respectivos Estatutos, carecem de rigor e geram distorções[3].

Recomendação 27 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas que estabelecem a natureza, fixação e contabilização da comissão de gestão do IGCP.*

B.1.3) Excepção à regra de não-compensação

Desde 2007 que as sucessivas Leis do Orçamento incluem também uma norma[4] que parece pretender alargar a excepção do princípio da "não compensação" previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, ao estabelecer que "as receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado são 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 parece ser possível a sua inclusão em tal excepção, por não integrarem a previsão da LEO[5].

Recomendação 28 – PCGE/2009

> *Recomenda-se à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, não sejam incluídas normas que permitam a compensação de juros da dívida pública directa com receitas resultantes de aplicações de Tesouraria.*

[1] Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.5.4.

[2] Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.os 28/98, de 11 de Fevereiro, n.º 2/99, de 4 de Janeiro, n.º 455/99, de 5 de Novembro, n.º 86/2007, de 29 de Março e n.º 273/2007, de 30 de Julho.

[3] Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.2.2.

[4] No que respeita à LOE/2009 alínea c) do n.º 3 do art. 146º.

[5] Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.

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

B.2.1) Valores do Instituto de Gestão do Crédito Público e da Conta Geral do Estado

No ano em análise, o relatório da Conta Geral do Estado, ao contrário da Conta de 2008, e conforme recomendações do Tribunal de Contas formuladas em anos anteriores, não apresenta uma explicação para as diferenças entre os valores da CGE e os do IGCP (Conta de gerência "Encargos da Dívida Pública"), quer para os juros quer para as amortizações, constando apenas no Volume II (Tomo I) – "Elementos informativos diversos", os mapas n.os 26-C e 26-D, relativos aos encargos com juros e amortizações, respectivamente, onde são evidenciados os valores da despesa efectuada apresentados pelo IGCP[1].

B.2.2) Contabilização de juros obtidos em aplicações e depósitos

Como atrás se referiu, em B.1.3), a norma da LOE para 2009 que autoriza a compensação das receitas de juros resultantes de aplicação dos excedentes de tesouraria com as despesas com juros da dívida pública não se enquadra nas excepções previstas na LEO ao princípio da não compensação. Assim, deve considerar-se que o valor da despesa que a CGE apresenta está indevidamente subavaliada em € 35,3 milhões, que corresponde ao valor dos juros auferidos e compensados com a despesa, ou seja, deduzidos a esta[2].

B.2.3) Imputação das despesas inscritas na alínea B) dos "Outros encargos da dívida pública"

Constatou-se que não há uma rigorosa imputação das despesas inscritas na alínea B) aos empréstimos que lhes estão subjacentes, havendo despesas inscritas como despesas em moeda euro que correspondem a empréstimos emitidos em moeda não euro, e vice-versa. Esta situação inviabiliza a adequada imputação das despesas aos seus instrumentos financeiros, impossibilitando consequentemente a quantificação e comparação dos custos associados aos diversos instrumentos de dívida[3].

B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

B.3.1) Envio de extracto de contas de aforro por via postal

O Tribunal, apesar de o Governo não se manifestar receptivo, continua a considerar que seria de ponderar, como forma de incentivar a utilização do AforroNet e simultaneamente diminuir as despesas com a expedição de extractos das contas de aforro por 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*[4].

[1] Cf. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.
[2] Cf. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.
[3] Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.2.2.
[4] Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.2.2.2.

Recomendação 29 – PCGE/2009

> *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.*

B.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.4.1) Registo Central dos certificados de aforro

No que respeita ao Registo Central dos certificados de aforro[1], continua por publicar a Portaria que irá definir os elementos que devem constar deste registo, bem como o tratamento a dar aos dados pessoais[2].

Recomendação 30 – PCGE/2009

> *Recomenda-se assim ao Ministro de Estado e das Finanças a publicação da Portaria prevista no artigo 9.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, aditado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, de forma a ultrapassar o impasse que se verifica desde 2008.*

B.4.2) Procedimentos de controlo da prescrição de dívida pública

Constatou-se que continua a não existir nenhum mecanismo que permita averiguar a eventual existência de dívida prescrita no que respeita aos certificados de aforro. Contudo, a sua criação tem sido uma preocupação do IGCP, que diligenciou, sem sucesso, junto da DGCI e do Instituto de Registos e Notariado no sentido de obter informação relativa à ocorrência de eventuais situações de óbito, que permitisse o apuramento de situações concretas de dívida prescrita relativa a certificados de aforro[3].

Recomendação 31 – PCGE/2009

> *Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças a criação de mecanismos que permitam identificar, com a maior brevidade, as situações de prescrição de certificados de aforro, possibilitando assim o seu abate ao stock da dívida.*

3.6.2 – Dívida garantida

A) Visão Global

A.1) Garantias concedidas a financiamentos

Em 2009, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, doze garantias pessoais ao abrigo do regime geral, no montante total de € 3.612 milhões, tendo no âmbito das operações de crédito de ajuda sido prestadas quatro garantias pessoais, no montante total de € 350 milhões.

[1] Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, artigo 9.º-A, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

[2] Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.7.3.

[3] De referir que estas diligências foram também desenvolvidas para a Renda Vitalícia.

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. No âmbito deste diploma e até ao final de 2009, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, duas garantias pessoais, no montante total de € 3.000 milhões, dos quais € 2.185 milhões autorizados ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado para 2009 e imputáveis ao limite aí fixado para o regime geral, sobre programas de papel comercial emitidos com subscrição exclusiva pela Caixa Geral de Depósitos.

No âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira e de disponibilização de liquidez aos mercados financeiros, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, quatro garantias pessoais, no montante total de € 650 milhões. Os pedidos de concessão das garantias foram apresentados ao Banco de Portugal e ao IGCP[2], que procederam à sua apreciação, tendo os mesmos proferido propostas de decisão favoráveis.

Por outro lado, em 2009, em execução de garantias pessoais, o Estado efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram € 6,1 milhões, referentes a financiamentos no âmbito das Convenções de Lomé e à Casa do Douro.

Relativamente às responsabilidades por garantias prestadas, verificou-se, em termos globais, um aumento significativo das responsabilidades assumidas, no valor de € 7.129,2 milhões (+45,4%), e um aumento ainda mais elevado das responsabilidades efectivas, de € 9.358,1 milhões (+82,2%), tendo esta evolução ficado a dever-se, sobretudo, ao acréscimo resultante das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro.

Verificou-se ter sido respeitado o limite fixado na Lei do Orçamento para as garantias concedidas ao abrigo do regime geral, incluindo as respeitantes ao BPN, limite esse que inicialmente era de € 2.500 milhões mas que a primeira alteração à Lei elevou para € 6.000 milhões (+140%). O saldo por utilizar situou-se em € 734,8 milhões, representando cerca de 12,2% daquele limite.

No que respeita às garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, verifica-se ter sido respeitado o limite de € 20.000 milhões (deduzido dos valores autorizados em 2008), tendo o saldo por utilizar sido de € 15.100 milhões, o que representa cerca de 75,5% daquele limite.

A.2) Garantias concedidas a operações de seguro à exportação e ao investimento

No tocante às responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento, constatou-se que são muito escassas as informações sobre esta matéria que constam da CGE, nomeadamente do respectivo relatório, sendo certo que em 2009 foram introduzidas novas modalidades de seguros com a garantia do Estado a que correspondem novos limites a observar, concretamente a linha de seguro de crédito OCDE II e a facilidade de curto prazo para países fora da OCDE.

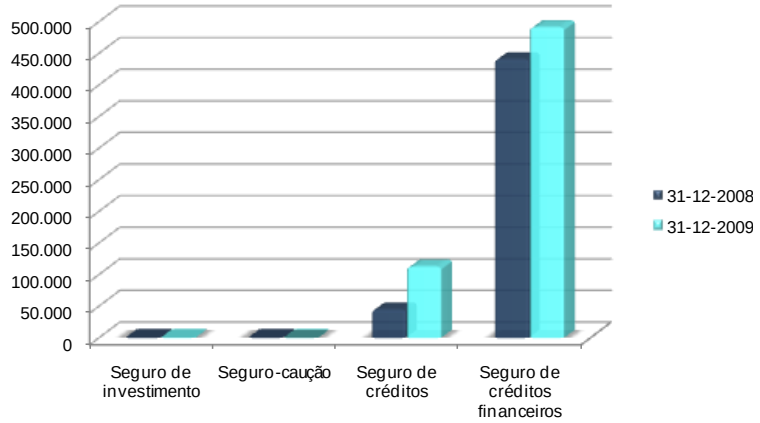
No final de 2009, as responsabilidades acumuladas do Estado associadas a tipo de garantias totalizavam cerca de € 604 milhões, representando um acréscimo de cerca € 118 milhões (24,3%) face ao ano anterior.

[1] Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro.

[2] 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.

Gráfico III.27 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado por garantias a operações de seguro à exportação e ao investimento

(em milhões de euros)



Fonte: DGTF.

Como se constata pelo gráfico anterior, assistiu-se a um aumento significativo nos seguros de créditos, de cerca de € 67,9 milhões (152,2%), relacionado com as novas linhas de crédito.

No final de 2009 o valor das garantias prestadas a este tipo de operações totalizou € 604 milhões, tendo sido respeitado, portanto, o respectivo limite, de € 2.100 milhões, estabelecido pela LOE para 2009.

Os pagamentos por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado foram, em 2009, de € 81.599,63 e respeitaram todos à "Facilidade OCDE II". Quanto às recuperações de créditos, atingiram € 20,6 milhões.

B) Observações e Recomendações

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

B.1.1) Responsabilidades no âmbito das Convenções de Lomé

As responsabilidades do Estado expressas na CGE de 2009 relativas às Convenções de Lomé e de Cotonou reportam-se ao ano de 2008 por a DGTF ter recebido tardiamente, tal como já sucedera nos últimos dois anos, a correspondente informação do Banco Europeu de Investimento relativa ao ano de 2009[1].

Recomendação 32 – PCGE/2009

> *Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças que diligencie no sentido de obter do Banco Europeu de Investimento a informação atempada relativa às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, para que as mesmas possam ser evidenciadas na Conta Geral do Estado do ano a que respeitam.*

[1] Cfr. Volume II, Capítulo VI, Ponto 6.8.3.1.

3.6.3 – Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação

O Tribunal de Contas realizou no âmbito do presente Parecer uma acção sobre as responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação financeira e, no que respeita ao Ministério da Defesa Nacional, também de *leasing* operacional.

Em 2009, o valor global da despesa registada com aqueles contratos pelos serviços integrados e pelos SFA, bem como na Lei da Programação Militar, foi de € 24,3 milhões, tendo-se identificado uma dívida vincenda em 31 de Dezembro de 2009 de € 649,9 milhões.

As despesas e a dívida vincenda com maior relevância são as respeitantes ao Ministério da Defesa Nacional no âmbito da Lei de Programação Militar, e resultam da aquisição de aeronaves e helicópteros, sendo pouco significativas as restantes.

CAIXA 3 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

Objectivos e âmbito

Dando continuidade a acções realizadas em anos anteriores, o Tribunal de Contas desenvolveu, em 2010, uma acção de ***"identificação dos principais credores do Estado, em 31 de Dezembro de 2009, relativamente ao fornecimento de bens e serviços"***.

Dada a natureza desta acção e também por motivos de comparabilidade, o seu âmbito restringe-se às dívidas da administração central do Estado, excluindo quer a situação, neste domínio, da administração regional e local quer, em regra, as dívidas do sector empresarial do 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, S.A., e às Sociedades Polis, S.A., (Setúbal e Costa da Caparica)[1]. Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares) e as entidades que integram os sectores da administração local e regional e o sector público empresarial, com excepção, neste último caso, das consideradas como devedores. Estão também excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos.

A dívida abrangida foi toda a *"dívida não financeira"* 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 2009, 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.

Apresentam-se de seguida os resultados apurados e procede-se à sua comparação com os de 2008, com as devidas ressalvas. Estas derivam do facto de a análise se basear, essencialmente, na informação prestada pelas diferentes entidades, reconhecendo-se, porém, que essa informação se vem revelando de ano para ano, cada vez mais fiável e fidedigna.

Foram ouvidos em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças, a Ministra da Saúde e o Director-Geral do Tesouro e Finanças.

Responderam, o Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Saúde e o Director-Geral do Tesouro e Finanças, constando as respectivas respostas na íntegra no Volume III, e transcritas na parte relevante ao longo do presente texto.

O Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Saúde vem referir que *"(...) Apreciados os ficheiros (...), podemos afirmar não termos detectado nenhuma diferença de registo relativamente aos valores comunicados pelo Tribunal"*.

[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 à parte as relativas a bonificação de juros.

Como continua a não existir um *"Balanço do Estado"* que evidencie a 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 fiel e transparente daquela situação em todos os aspectos materialmente relevantes.

Foram tidos em consideração dois aspectos:

- A introdução, de forma muito concreta, ainda que parcelar, de uma apreciação das contas públicas na base do *"acréscimo"*, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimentos de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será feito em exercícios seguintes, permitindo apreciar como evoluiu a dívida não financeira do Estado, em relação a 2008;
- A avaliação do modo como o Estado paga atempadamente aos seus fornecedores, repercutindo sobre estes os seus défices de tesouraria e, assim, assumindo, para o futuro, encargos acrescidos, que incluirão a correspondente compensação financeira pelo diferimento temporal do pagamento, que poderão ser superiores aos que incorreria se obtivesse os financiamentos directamente através da emissão de dívida pública.

Metodologia adoptada

Foram notificadas, em Maio de 2010, para reporte da informação referente às dívidas, em 31 de Dezembro de 2009, e sua situação em 31 de Março de 2010, as entidades seleccionadas como devedoras (436)[1].

Essas entidades foram convidadas a preencher um formulário, disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, para download, destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a € 5 milhares por credor. 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 reportaram créditos superiores a € 4 milhões **(74)** e ainda **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 igualmente disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, relativo à dívida não financeira das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda, em 31 de Dezembro de 2009 e situação da mesma em 31 de Março 2010.

Recolhida essa informação foi a mesma objecto de tratamento, designadamente para efeitos de

[1] Entidades da administração central com receita/despesa superior a € 2,5 milhões, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário e profissional, e EPE/ S.A. acima indicadas.

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.

É o resultado da análise dos dados recolhidos deste modo que aqui se apresenta, pois a mesma permite, com as necessárias reservas decorrentes da metodologia utilizada, uma caracterização global da situação em 31 de Dezembro de 2009.

Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas

Das entidades públicas oficiadas pelo Tribunal foram recebidos os formulários relativos a 430 entidades devedoras (reporte de informação a 31 de Março), não tendo sido remetidos formulários relativos a 6 entidades devedoras.

Dessas entidades, 165 (38,4%) responderam no sentido de não terem qualquer dívida.

Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2009, superior a € 5 milhares por credor, de cerca de € 2.239,4 milhões, correspondendo 55,3% daquele total a dívida vencida e 44,7% a dívida vincenda, distribuindo-se por 8.236 credores.

Quanto ao peso relativo da dívida por Ministério/Tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com 85,7% do total da dívida. Dos restantes, destacam-se os Ministérios: das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (3,6%); das Finanças e da Administração Pública (2,4%); da Administração Interna (1,5%); da Defesa Nacional (1,4%); do Trabalho e Solidariedade Social (1,2%); representando, estes seis Ministérios, 95,8% do total da dívida.

Em termos globais, e comparativamente a 2008, verificou-se um aumento de € 671,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esse aumento foram: Saúde (€ 795,2 milhões); Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 11,6 milhões) e Justiça (€ 11,1 milhões). As diminuições verificaram-se nas áreas: Finanças e Administração Pública (€ 102,9 milhões); Defesa Nacional (€ 19,3 milhões); Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (€ 13 milhões) e Trabalho e Solidariedade Social (€ 5,4 milhões).

É de salientar que, em face dos dados recebidos, € 915,1 milhões (40,9%) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e € 1.324,3 milhões (59,1%) às EPE/S.A. e outras entidades abrangidas.

Do total da dívida reportada a 31 de Dezembro de 2009, foram pagos € 1.006,6 milhões (45 %) e continuavam por pagar, em 31 de Março de 2010, cerca de € 1.232,7 milhões, sendo 62,4% de dívidas vencidas e 37,6% de dívidas vincendas.

O **Anexo I** discrimina a lista das entidades públicas que, no inquérito referido, apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões[1].

Este grupo de entidades (48 das 436 entidades oficiadas) apresenta dívidas no valor de € 1.995,3 milhões (89,1% da dívida total), das quais se encontravam por pagar, em 31 de Março de 2010,

[1] Bem como a situação relativa a 2008 e respectiva variação.

€ 1.111,7 milhões (90,2% do total das dívidas por pagar naquela data – € 1.232,7 milhões). Das entidades referidas, 42 apresentam, em 2009, mais € 728,4 milhões de dívidas relativamente a 2008, sendo de salientar os aumentos verificados nas dívidas reportadas pelo Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE, (€ 133,7 milhões), pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP, (€ 78,4 milhões), pela Administração Regional de Saúde do Norte, IP, (€ 78,2 milhões), pelo Centro Hospitalar de Lisboa Norte, EPE, (€ 63,7 milhões) e pelo Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, (€ 54,5 milhões) e os decréscimos nos valores reportados pela Administração Regional de Saúde do Centro, IP, (€ 28,6 milhões) e pelo Centro Hospitalar de Cascais (€ 13,7 milhões).

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 € 2.239,4 milhões, se distribuía por 8.236 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por montantes de dívida.

Quadro III.23 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2009 por montantes de dívida

(em euros)

Credores						Total	
Classes / Montante				n.º	%	Valor	%
		<	10 000	2 396	29,09	13 169 776,68 €	0,58
≥	10 000	≤	100 000	3 925	47,66	146 814 034,63 €	6,56
>	100 000	≤	1 000 000	1 627	19,75	424 483 113,96 €	18,96
>	1 000 000	≤	4 000 000	208	2,53	385 562 167,83 €	17,22
>	4 000 000	≤	10 000 000	39	0,47	247 064 941,79 €	11,03
>	10 000 000	≤	50 000 000	35	0,42	622 085 259,65 €	27,78
>	50 000 000			6	0,07	400 186 332,18 €	17,87
Total				**8 236**	**100, 00**	**2 239 365 626,73**	**100,00**

Fonte: Informação prestada pelas entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Verifica-se assim que 80 credores (0,97%) tinham, em 31 de Dezembro de 2009, créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando € 1.269,3 milhões, ou seja 56,7% do total da dívida identificada pelas entidades públicas devedoras.

Identificação das instituições de crédito credoras do Estado relativamente a bonificação de juros e caracterização dos respectivos créditos

Relativamente a bonificações de juros, a DGTF apresentou ao Tribunal, através de formulário disponibilizado para o efeito, os seguintes valores em dívida:

Em 31-12-2007	€ 5,3 milhões
Em 31-12-2008	€ 550,4 milhares
Em 31-12-2009	€ 8,0 milhões

Das 11 entidades credoras destacam-se duas, o Millenium BCP e a Caixa Geral de Depósitos que reportam, € 4.742,5 e € 2.684,4 milhares, respectivamente – 92,3% do total dos créditos.

Note-se que a DGTF reporta dívidas reclamadas que coincidem com o total das dívidas a 31 de

Dezembro de 2009, que era de € 8.047,8 milhares. A 31 de Março de 2010, € 15,7 milhares foram reportados como dívida reclamada mas não validada e € 10,6 milhares como dívida validada e não paga.

O Director-Geral do Tesouro e Finanças alega que *"(...) a referência ao acréscimo de € 7.497,4 milhares verificado em 2009, nos valores em dívida relativos a bonificação de juros, comparativamente ao ano de 2008, resultou do facto de os pedidos e reclamações de bonificações de juros não terem sido apresentados em momento que permitisse que os mesmos fossem efectuados, ainda durante o ano de 2009, pelo que o respectivo pagamento ocorreu já no corrente ano"* (2010).

Cruzamento de dados

Os dados recolhidos em 2009 foram objecto de um primeiro cruzamento, por via informática, com os fornecidos pelas entidades devedoras. O total dos créditos obtidos pela informação fornecida pelos credores é cerca de € 631,4 milhões, enquanto que o total da dívida indicado pelos devedores correspondentes é de € 722,8 milhões, apurando-se uma divergência de € 91,4 milhões (€ 85,9 milhões – € 177,3 milhões), ou seja um desvio de 14,5% que engloba diferenças significativas, para mais e para menos. Por isso, os valores aqui apresentados têm as reservas decorrentes desta falta de conciliação (o total declarado pelas entidades credoras é inferior ao indicado pelas entidades devedoras).

Os valores dos créditos que coincidem com as dívidas são apenas de € 86,5 milhões, o que representa 25,6% do total dos créditos.

Face aos desvios apurados, na lista apresentada no **Anexo II** apenas constam os credores cujos valores reportados quer pelas entidades devedoras, quer pelas credoras são superiores a € 5 milhões, em 31 de Dezembro de 2009.

Notas conclusivas

Tendo em conta a metodologia usada, o montante anteriormente identificado de € 2.239,4 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2009, pois, mesmo sem considerar a existência de eventuais erros e omissões na informação reportada, quer por devedores quer por credores, não abrange a totalidade das entidades do sector público administrativo (administração central), nem dívidas inferiores a € 5 milhares por credor[1].

Em termos globais e comparativamente a 2008, verificou-se um aumento de € 671,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares, por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para este aumento foram a Saúde a Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Justiça.

Relativamente a bonificação de juros o total da dívida, em 31de Dezembro de 2009, foi de € 8.047,8 milhares, representando um acréscimo de cerca de € 7.497,4 milhares relativamente ao ano anterior. Apesar do reforço dos Programas *"Pagar a tempo e horas"* e de *"Regularização extraordinária de dívidas do Estado"*, o Tribunal vê com preocupação o aumento da dívida não financeira relativamente ao ano anterior.

[1] As entidades oficiadas reportaram dívidas inferiores a € 5 mil por credor no montante total de € 84,2 milhões.

Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31 de Dezembro de 2009, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 31 de Março 2010

(em euros)

Entidade Devedora	Dívida total a 31/12/2008 (1)	Dívida total a 31/12/2009 (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Variação (4)=(2)/(1)*100	Dívid a 31/12/2009 e não paga a 31/03/2010
Administração Regional de Saúde do Norte, I.P	180 629 452,63	258 781 355,72	78 151 903,09	43%	72 034 706,25
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P	137 073 559,46	215 495 697,47	78 422 138,01	57%	60 313 745,25
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E.	37 692 459,71	171 389 587,55	133 697 127,84	355%	90 225 002,06
Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.	51 848 006,67	115 570 840,37	63 722 833,70	123%	90 883 564,23
Centro Hospitalar de Lisboa Central, E.P.E.	55 970 027,12	110 434 890,59	54 464 863,47	97%	88 111 278,24
EP - Estradas de Portugal, S. A.	77 652 558,61	74 304 672,91	-3 347 885,70	-4%	10 183 207,15
Hospital de São João, E.P.E.	37 669 558,12	62 006 229,40	24 336 671,28	65%	35 119 188,42
Hospital de Garcia de Orta, E.P.E.	20 241 451,10	60 101 859,80	39 860 408,70	197%	49 224 938,88
Direcção Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes Administração Pública	47 901 746,18	53 611 630,52	5 709 884,34	12%	4 884 671,60
Administração Regional de Saúde do Centro, I.P	82 091 757,24	53 498 607,76	-28 593 149,48	-35%	26 627 683,67
Hospital de São Marcos - Braga	34 303 644,24	51 563 941,26	17 260 297,02	50%	47 288 503,66
Hospitais da Universidade de Coimbra, E.P.E.	22 031 117,19	49 530 395,72	27 499 278,53	125%	37 741 427,29
Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E.	27 666 622,04	45 917 633,35	18 251 011,31	66%	40 892 650,38
Centro Hospitalar do Porto, E.P.E.	28 384 161,94	44 779 408,17	16 395 246,23	58%	27 987 617,70
Hospital de Faro, E.P.E.	17 764 157,40	37 779 661,72	20 015 504,32	113%	32 695 236,82
Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.	13 507 580,48	33 607 921,52	20 100 341,04	149%	31 612 447,48
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.	11 562 235,08	26 644 943,90	15 082 708,82	130%	14 139 383,05
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E.	7 421 519,77	26 618 068,87	19 196 549,10	259%	24 269 957,55
Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E.	12 564 883,50	26 578 200,35	14 013 316,85	112%	20 660 999,67
Centro Hospitalar do Oeste Norte	21 768 966,19	26 532 153,78	4 763 187,59	22%	25 449 593,25
Hospital de Curry Cabral	15 250 172,54	24 194 539,92	8 944 367,38	59%	16 712 757,93
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E.P.E.	12 977 858,95	20 708 515,39	7 730 656,44	60%	8 022 785,88
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E.P.E.	10 527 121,07	20 243 806,46	9 716 685,39	92%	19 309 868,81
Hospital Infante D. Pedro, E.P.E. - Aveiro	6 269 904,89	19 558 843,00	13 288 938,11	212%	17 473 014,03
Centro Hospitalar do Nordeste, E.P.E.	4 830 191,91	19 399 107,94	14 568 916,03	302%	18 442 623,52
Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.	7 230 264,63	19 080 430,24	11 850 165,61	164%	16 344 337,60
Hospital de São Teotónio, E.P.E. - Viseu	9 940 406,68	19 058 570,16	9 118 163,48	92%	1 550 090,93
Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Centro Regional de Oncologia do Porto, E.P.E.	5 492 364,46	17 672 470,19	12 180 105,73	222%	1 940 410,80
Hospital do Litoral Alentejano	14 425 434,79	16 665 405,30	2 239 970,51	16%	15 579 720,45
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.	7 684 763,15	16 530 571,56	8 845 808,41	115%	13 196 065,43
Instituto Português do Sangue, I.P	16 213 316,06	15 385 097,34	- 828 218,72	-5%	13 774 912,91
Centro Hospitalar de Torres Vedras	14 146 951,65	14 285 401,39	138 449,74	1%	12 492 546,77
Centro Hospitalar de Cascais	27 946 856,87	14 236 968,86	-13 709 888,01	-49%	14 236 968,86
Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E.	8 577 343,30	13 974 659,49	5 397 316,19	63%	8 391 183,13
Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P	12 461 760,25	13 669 585,42	1 207 825,17	10%	2 613 060,09
Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Centro Regional de Oncologia de Lisboa, E.P.E.	11 412 043,47	13 625 401,91	2 213 358,44	19%	3 574 243,65
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P	9 891 884,54	12 670 190,50	2 778 305,96	28%	727 209,44
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, E.P.E.	15 163 831,19	12 601 994,09	-2 561 837,10	-17%	7 423 104,11
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P	6 500 029,52	11 628 577,48	5 128 547,96	79%	10 087 808,18
Centro Hospitalar do Alto Ave, E.P.E.	5 814 062,49	11 490 364,36	5 676 301,87	98%	9 479 610,58
Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E.	6 717 717,06	10 179 415,11	3 461 698,05	52%	7 785 936,41
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P	8 031 505,87	10 001 037,61	1 969 531,74	25%	9 461 179,58
Subtotal	**1 163 251 250,01**	**1891 608 654,45**	**728 357 404,44**	**63%**	**1 058 965 241,69**
Direcção-Geral de Infra-Estruturas e de Equipamento		12 515 529,83	-	-	3 531 763,61
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E.		22 524 043,45	-	-	9 325 813,70
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.		21 245 980,11	-	-	12 968 000,82
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E.P.E.		19 001 994,81	-	-	9 512 108,71
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P		14 546 436,24	-	-	3 464 724,14
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, E.P.E.		13 905 467,69	-	-	13 905 467,69
Total geral	**1 163 251 250,01**	**1 995 348 106,58**	**728 357 404,44**	**72%**	**1 111 673 120,36**

(a) Indicam-se apenas as ntidades cujas dívidas reportadas a 31/12/2009 são superiores a € 10 milhões.

Anexo II – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2009 montantes superiores a € 5 milhões por fornecimento de bens e serviços

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, S.A.
BANCO ESPIRITO SANTO S.A.
MillenniumBcp S.A.
Finanfarma - Sociedade de Factoring, S.A.
Caixa Leasing e Factoring IFIC S.A.
TOTTA CREDITO ESPECIALIZADO - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DE CRÉDITO, S.A.
ABBOTT LABORATÓRIOS, LDA
ROCHE FARMACÊUTICA QUÍMICA LDA.
POPULAR FACTORING, S.A.
SUCH-Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
CP - Comboios de Portugal, EPE
Gilead Sciences Lda
OCTAPHARMA - PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA.
PT PRIME - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A.
Johnson & Johnson, Lda
Schering Plough Farma, Lda.
Medtronic Portugal,Lda
B.Braun Medical, Lda
Sanofi-Aventis - Produtos Farmacêuticos, Lda.
Boston Scientific Portugal - Dispositivos Médicos, Lda.
BANCO BPI, S.A.
Merck, S.A.
Laboratórios Pfizer, Lda
MERCK SHARP & DOHME, LDA
Siemens Healthcare Diagnostics, Ldª
PHILIPS PORTUGUESA, S.A.
Roche Sistemas de Diagnósticos, sociedade unipessoal, Lda
Baxter Médico-Farmacêutica, Lda.
Somague Engenharia,S.A.
Teixeira Duarte - Engenharia e Construções, S.A.
IZASA PORTUGAL-Distribuições Técnicas, Lda
Air Liquide Medicinal, S.A.
AstraZeneca - Produtos Farmacêuticos, Lda.
Clisa - Clinica de Santo António, S.A.
TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES, S.A.
Astellas Farma, Lda
Gasin-Gases Industriais, S.A.
CONDURIL-Construtora Duriense,S.A.
bioMérieux Portugal - Aparelhos e Reagentes de Laboratório, Lda.
Siemens, S.A.
BANIF - Banco Internacional do Funchal, S.A
MOTA-ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, S.A.
UNILFARMA- UNIÃO INTERN. DE LAB FARMACÊUTICOS, LDA
Novo Nordisk
Janssen-Cilag Farmacêutica Ldª.
Lilly Portugal - Produtos Farmacêuticos, Lda

3.7 – 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 CGE, e comporta duas partes, a primeira relativa ao património financeiro e a segunda ao património imobiliário.

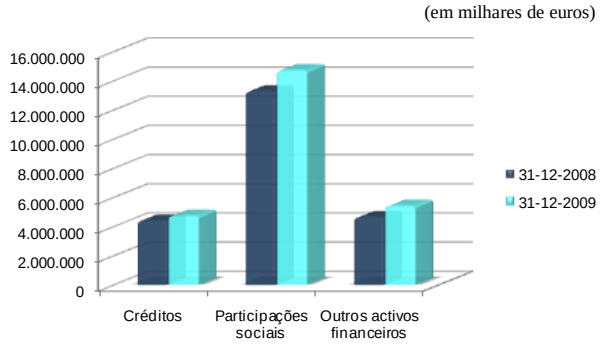
3.7.1 – Património financeiro

A) Visão Global

Uma vez que a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados, a análise patrimonial em sede de Parecer da Conta defronta sérias dificuldades. Para colmatar, ainda que parcialmente, tal insuficiência, o Tribunal de Contas aprovou instruções que vinculam todos os serviços e organismos da administração central, incluindo os institutos públicos e os fundos, a remeter-lhe anualmente informação relativa aos activos financeiros sob a sua gestão.

Relativamente ao ano de 2009, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por 112 entidades. Contudo, após os movimentos de consolidação[1], a análise ficou reduzida ao património gerido por 94 entidades, 90 das quais são serviços e fundos autónomos e 4 são serviços integrados. A evolução em 2009 deste património caracterizou-se por um acréscimo do seu valor nominal em 11,4%, tendo-se verificado acréscimos em todos os activos, com particular destaque para o aumento do valor nominal das participações sociais, como se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico III.28 – Evolução da carteira de activos financeiros em 2009



Fonte: Mapas das Instruções n.º 1/2008-2ª Secção.

Salienta-se que o valor relativo às participações sociais é muito significativo no subsector dos serviços integrados (carteira de títulos do Estado, gerida pela DGTF) e pouco significativo no dos serviços e fundos autónomos.

A LOE para 2009 contém, entre outras normas respeitantes ao património financeiro, a fixação dos limites para a concessão de empréstimos pelo Estado e pelos serviços e fundos autónomos e a autorização para diversos tipos de operações com activos financeiros.

[1] Excluindo aqueles activos que são, simultaneamente, passivos do Estado ou de outras entidades públicas.

O limite de € 785 milhões para a concessão de empréstimos pelos serviços integrados do Estado foi respeitado, mas o de € 396,25 milhões para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos foi ultrapassado em € 34,25 milhões.

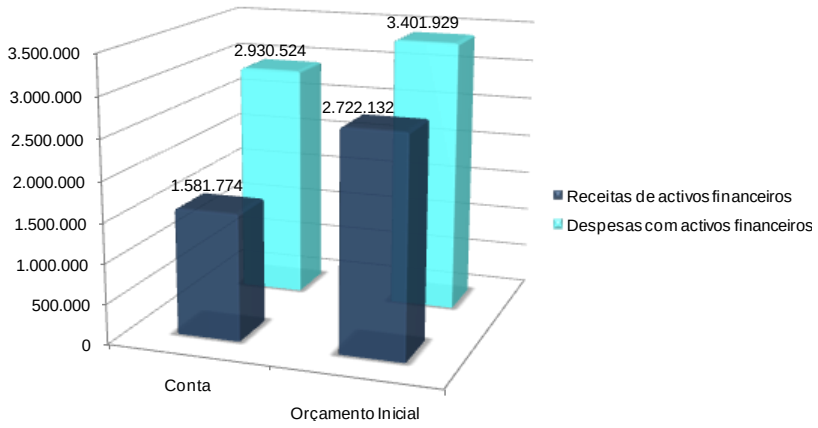
No que respeita às receitas e despesas associadas a este património financeiro, o Orçamento do Estado para 2009 apresenta previsões de cobrança de receitas de activos financeiros no valor de € 1.904,1 milhões e de rendimentos da propriedade (excluindo rendas) no valor de € 818,0 milhões e limites para a realização de despesas com activos financeiros no valor de € 3.402,0 milhões[1].

Embora o Orçamento já previsse que as despesas seriam superiores às receitas, essa diferença agravou-se na sua execução orçamental, tendo as receitas apenas coberto 47% do que foi gasto, contra os 81% inicialmente previstos.

O gráfico seguinte evidencia estas situações.

Gráfico III.29 – Receitas e despesas associados a activos financeiros do Estado e dos SFA em 2009

(em milhares de euros)



Fonte: OE e CGE.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Limite para a realização de operações activas

Em 2009, os serviços e fundos autónomos concederam empréstimos de curto, médio e longo prazos no valor de cerca de € 430,5 milhões, tendo ultrapassado o respectivo limite fixado na LOE, que era de € 396,25 milhões. Importa referir que cerca de 81% dos empréstimos concedidos respeitam a programas co-financiados por recursos comunitários[2].

[1] O que não inclui uma dotação no valor de € 20.000 milhões prevista no Orçamento e destinada à iniciativa de reforço da estabilidade financeira.

[2] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.3.3.1.1.1.

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

B.2.1) Despesa com utilização de empréstimos

No "Mapa n.º 20 – Despesas excepcionais – Pagamentos efectivos" da Conta o montante de pagamentos imputado a utilizações de empréstimos do Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais, € 164.092,29, está incorrecto. Na verdade, só € 30.607,79 foram concedidos ao abrigo daquele programa, respeitando o restante, € 133.484,50, a empréstimos da linha de crédito moratória do crédito à habitação própria permanente[1].

B.2.2) Conversão de empréstimos em capital social

No "Mapa n.º 5 – Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de consolidação" da Conta, está omissa a conversão em capital social da empresa de créditos do Estado sobre a SIMAB – Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, S.A., no valor de € 3.622.941,88, estando assim o valor inscrito subavaliado em igual montante[2].

B.2.3) Créditos anulados

No "Mapa n.º 8 – Créditos anulados por força de decisão judicial ou qualquer outra razão" da Conta, estão omissos o perdão parcial de créditos sobre a CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A. resultantes da execução de avales, no valor de € 1.835.545,47, bem como € 6.599,06 de créditos perdoados à República de Moçambique, € 99.090,52 de créditos sobre a SIEMENS e € 6.984,22 de créditos sobre a TERMEC – Equipamento Técnicos de Coimbra, S.A., extintos por decisão judicial. Assim, o valor inscrito naquele Mapa da Conta está subavaliado em € 1.948.219,27[3].

Relativamente aos serviços e fundos autónomos, verificou-se que a Conta omite no Mapa 8 anulações de créditos no valor global de cerca de € 18,7 milhões, realizadas pelo Turismo de Portugal (€ 11.249.069), pelo IAPMEI (€ 7.341.669)[4], pelo IEFP (€ 113.520), pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas (€ 23.077) e pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa (€ 13.505)[5]. Esta situação deve-se ao facto do IAPMEI e do Instituto de Acção Social das Forças Armadas não terem reportado a correspondente informação à DGO, não tendo também esta direcção-geral integrado na Conta a informação reportada pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa, pelo IEFP e pelo Turismo de Portugal[6].

Recomendação 33 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários à correcta identificação dos créditos extintos e anulados para que a CGE espelhe fielmente os respectivos montantes.*

[1] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.1
[2] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.3
[3] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.3
[4] 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.
[5] Embora não tenha reportado anulações de créditos, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. informou que procedeu à anulação de juros remuneratórios no valor de € 1.172.318,75.
[6] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.1.2.

B.2.4) Despesa com activos financeiros

A despesa com activos financeiros do subsector dos serviços integrados inscrita na Conta, € 1.827,0 milhões, está sobreavaliada em cerca de € 22,9 milhões (1,3%)[1].

B.2.5) Receita com activos financeiros

A receita de activos financeiros do subsector dos serviços integrados inscrita na Conta, € 110.429.937, está sobreavaliada em € 10,1 milhões (9,1%)[2].

B.2.6) Contabilização de receitas e despesas relativas a activos financeiros

A CGE não evidencia com rigor a totalidade das receitas e despesas respeitantes a activos financeiros de médio e longo prazo dos serviços e fundos autónomos[3], em virtude de:

- Classificação incorrecta, noutro capítulo, dos reembolsos de subsídios atribuídos no âmbito de programas comunitários (IAPMEI);
- Classificação incorrecta, noutro agrupamento, das despesas relacionadas com a atribuição de um empréstimo (IEFP) e com a subscrição de unidades de participação de associações (Instituto Politécnico de Santarém, Instituto Superior de Engenharia de Lisboa e do Porto e Instituto Superior Técnico);
- Classificação incorrecta das despesas relativas às contribuições para o fundo de pensões (Turismo de Portugal), à participação em entidades de natureza não societária (Instituto Politécnico de Bragança) e ao pagamento de quotas (Instituto Superior Técnico) como activos financeiros;
- Classificação incorrecta como receita de activos dos juros cobrados no âmbito da execução de processos de cobrança coerciva (IEFP).

B.2.7) Organismos não incluídos na Conta Geral do Estado

O Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, tal como o Fundo de Garantia de Depósitos[4], cuja gestão compete ao Banco de Portugal, não integram o Orçamento e a CGE, contrariamente ao que sucede com o Fundo de Regularização da Dívida Pública, gerido pelo IGCP[5].

Recomendação 34 – PCGE/2009

> *Recomenda-se que seja esclarecida do ponto de vista legal, a questão da integração no Orçamento e na Conta Geral do Estado do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e do Fundo de Garantia de Depósitos.*

[1] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.1
[2] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.1.2.4.2
[3] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.3.4.1.
[4] Dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira própria.
[5] Cfr. Vol. II, Cap. VII., Ponto 7.3.4.2.

3.7.2 – Património imobiliário

Face ao disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, 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 CGE.

No Parecer de 2008, continuou a não ser possível ao Tribunal emitir opinião sobre o valor do património do Estado nem sobre as operações realizadas nesse ano, uma vez que:

- A CGE continuou a não incluir os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial que devem, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, acompanhar a Conta;
- Verificaram-se[1] divergências significativas entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal;
- A informação apresentada pelo Governo à Assembleia da República sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos[2] não era fiável nem integral.

Nestas circunstâncias e com o objectivo de intensificar o controlo das operações sobre o Património Imobiliário do Estado[3], o Tribunal realizou uma auditoria[4] para avaliar a execução do Programa de Inventariação[5] deste Património registada em 2009 no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)[6]. Os resultados desta auditoria são apresentados, em síntese, na Caixa 4.

Foi também realizada uma acção de fiscalização no sentido de habilitar o Tribunal a pronunciar-se, sobre a informação registada na CGE e sobre a informação prestada pelo Governo à Assembleia da República, quanto às operações relativas ao património imobiliário realizadas em 2009.

Os resultados desta acção encontram-se vertidos no ponto 7.2 do Capítulo VII do Volume II do presente Parecer, sendo apresentados, em síntese, a seguir à referida caixa.

[1] Na Auditoria ao Controlo do Património Imobiliário do Estado (Relatório n.º 40/2009 – 2.ª Secção, aprovado em 5 de de Novembro e disponível em www.tcontas.pt).

[2] Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

[3] O regime jurídico do Património Imobiliário Público consta do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

[4] Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção, aprovado em 12 de Novembro e disponível em www.tcontas.pt.

[5] Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

[6] Sistema desmaterializado de prestação e actualização da informação relativa aos imóveis, gerido pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

CAIXA 4 – EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVENTARIAÇÃO

A inventariação do Património Imobiliário Público constitui um dos eixos de actuação fundamentais do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI)[1], conforme foi expressamente reconhecido pelo Governo[2] ao referir que o mesmo *"(...) constitui um importante instrumento para a prossecução do Programa de Estabilidade e Crescimento, na dupla vertente da racionalização dos recursos económicos e da sustentabilidade das finanças públicas."*

A execução do Programa de Inventariação depende de várias entidades com competências e níveis de intervenção distintos e, sobretudo, da colaboração das secretarias-gerais ou dos outros organismos com responsabilidades de gestão na área do património nos vários ministérios.

A responsabilidade pelo acompanhamento e controlo da prestação e actualização de informação, bem como a certificação dos dados inseridos compete à DGTF, em articulação com as Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) – que deveriam funcionar 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 (IGESPAR), para imóveis classificados ou em vias de classificação.

A coordenação e o acompanhamento da execução do PGPI cabem ao Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial (CCGP), que funciona na dependência do membro do Governo responsável pela área das finanças e que, nos termos legais, deveria ser composto pelo Director-Geral do Tesouro e Finanças, que preside, pelos secretários-gerais de cada ministério ou os dirigentes máximos dos serviços com competências sobre a gestão patrimonial, em representação de cada UGP, e por um representante do IGESPAR.

A prestação e a actualização permanente de informação são da exclusiva responsabilidade dos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis, pelo que deveria ter sido incluída nos respectivos planos de actividade e o respectivo grau de cumprimento repercutido nas avaliações dos respectivos dirigentes e colaboradores.

Para a concretização do inventário foi concebido o SIIE e fixadas metas de inventariação de 30% em 2009, 2010 e 2011 e de 10% em 2012[3]. O Programa de Inventariação[4] determinou ainda a realização, em 2009, do inventário dos imóveis afectos a órgãos de soberania, das instalações diplomáticas ou consulares situadas fora do território nacional, dos imóveis afectos à defesa nacional e dos estabelecimentos prisionais.

Nos relatórios da DGTF só tem sido considerado o número total de imóveis, face ao total estimado, para aferir do cumprimento das metas definidas no Programa de Inventariação.

[1] Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro.

[2] Em II – Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI), B) Instrumentos, 1.1 – Objectivos.

[3] Foi estimado que o universo de imóveis a inventariar ascenderia a 10.665, com base no Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública reportado a 31 de Janeiro de 2006 (7.136 imóveis) acrescido da estimativa de imóveis excluídos desse recenseamento e cobertos pelo actual programa de inventariação (imóveis do domínio público militar, imóveis afectos ao sistema de informações ou a forças de segurança, estabelecimentos prisionais e estabelecimentos de ensino).

[4] Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

Considerando o Tribunal que se impõe avaliar a informação do SIIE não só no que respeita ao número de imóveis inventariados mas também e necessariamente quanto à sua qualidade, procedeu à análise:

- Das funcionalidades do SIIE e da conformidade deste sistema com o regime legal.
- Da fiabilidade da informação registada no SIIE.
- Do sistema de controlo da informação registada no SIIE, designadamente no que respeita à validação da informação pelas UGP e à sua certificação pela DGTF.

Apresentam-se, em síntese, as principais conclusões da auditoria formulando-se, no respectivo relatório, recomendações no sentido de colmatar as deficiências apontadas.

Funcionalidades do SIIE e conformidade deste sistema ao regime legal

Apesar de, nos termos legais, a estrutura e organização do inventário dever obedecer aos princípios constantes do modelo de Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)[1], o SIIE não permite registar, relativamente a cada imóvel, toda a informação exigida pelo CIBE, designadamente no que se refere aos dados dos contratos de locação ou de arrendamento e ao valor do imóvel.

Esta última limitação impede o cumprimento das normas que determinam que a DGTF, com base na informação do SIIE, deve elaborar, anualmente, com referência a 31 de Dezembro, o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, o qual serve de suporte à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que nos termos da LEO acompanham a CGE.

Não foi concluída, como devia ter sido, a validação da informação referente às entidades, para identificar organismos omissos ou com dados desactualizados.

Determinando a lei que seja comunicado ao Tribunal de Contas o incumprimento dos deveres de organização e actualização do inventário, por parte dos titulares dos respectivos órgãos ou dos seus funcionários, agentes e trabalhadores, até Novembro de 2010 não foi reportada qualquer situação de incumprimento.

Apreciação da fiabilidade da informação registada no SIIE

A concepção do SIIE não previu mecanismos de validação da informação para reduzir ou corrigir tempestivamente os erros praticados pelos utilizadores nem privilegiou, como deveria, a função de controlo a exercer pelas UGP e pela DGTF.

Não sendo fiável nem integral a informação sobre o inventário dos bens do Estado no final de 2009, não podem considerar-se cumpridas as metas definidas para este ano no Programa de Inventariação.

[1] Aprovado pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril.

Não foi dado cumprimento ao disposto no Programa de Inventariação quanto à realização, em 2009, do inventário dos imóveis afectos a órgãos de soberania, das instalações diplomáticas ou consulares situadas fora do território nacional, dos imóveis afectos à defesa nacional e dos estabelecimentos prisionais.

Apreciação do Sistema de Controlo

A validação da informação registada pelas entidades no SIIE compete à UGP do respectivo ministério. Porém, só foram constituídas UGP em cinco ministérios. Nos restantes tal não sucedeu por se entender estarem as respectivas competências atribuídas, nuns casos, a unidades orgânicas já existentes e, noutros, a unidades integradas nas respectivas secretarias-gerais.

Não sendo admissível, face às competências atribuídas às UGP, que a informação registada no SIIE permaneça incompleta ou com erros após o prazo determinado para o respectivo reporte sem que aquelas entidades promovam as devidas correcções, torna-se necessário:

- Promover a criação de todas as UGP, com a identificação do responsável e dos demais elementos que as constituem, como elemento formal essencial à atribuição das competências e responsabilidades que a lei lhes confere.
- Assegurar, através de um controlo de segundo nível, a validação tempestiva da informação registada no SIIE pelos respectivos organismos.

Atentas as especiais competências e responsabilidades que o regime legal atribui ao CCGP, designadamente, de acompanhamento e monitorização da execução do programa de inventariação, o Tribunal considera que este Conselho deveria assegurar a validação e controlo da prestação e actualização de informação e promover a adopção de procedimentos homogéneos e coerentes pelos organismos responsáveis pelo registo e actualização da informação no SIIE, bem como o reporte ao Tribunal das situações de incumprimento.

No que se refere à DGTF, verificou-se que os procedimentos de controlo adoptados comprometem a execução do programa de inventariação para o período de 2010 a 2012, na medida em que não permitem exercer de forma plena e efectiva as competências que o regime especificamente lhe comete.

Caberá à DGTF, por um lado, dotar o SIIE de funcionalidades úteis à função de controlo, reduzindo assim o risco de ocorrência de erros e, por outro, assegurar, através da implementação de rotinas de controlo da informação registada, a detecção e correcção tempestiva dos erros.

Não obstante o PGPI determinar a divulgação do correspondente relatório anual de execução pelo Ministro das Finanças até ao final de Fevereiro de cada ano, o relatório referente ao ano de 2009 foi divulgado apenas em Julho de 2010.

O Tribunal sublinha que a falta de divulgação tempestiva deste relatório impede que, em tempo útil, sejam implementadas as recomendações nele formuladas e corrigidos os eventuais desvios face à programação estabelecida.

A) Visão Global

A.1) Informação registada na Conta Geral do Estado

O valor global da receita cobrada por alienação de imóveis do Estado registada na CGE de 2009 ascendeu a € 220,9 milhões, tendo sido afectos € 184,3 milhões a serviços integrados e € 36,6 milhões a serviços e fundos autónomos. Face a 2008, esta receita registou um decréscimo de 29,3% (€ 91,6 milhões) em resultado do aumento e da diminuição verificados, respectivamente, na receita afecta aos serviços integrados (mais € 73,5 milhões, 66,4%) e aos serviços e fundos autónomos (menos € 165,2 milhões, 81,9%).

Porém, de acordo com a informação prestada pela DGTF ao Tribunal, a receita cobrada em 2009 por alienação de imóveis do Estado ascendeu a € 301,0 milhões, tendo € 299,7 milhões sido obtidos através de operações realizadas nesse ano e € 1,3 milhões por operações realizadas em anos anteriores.

Do confronto dos valores da CGE com os da DGTF resultou, como se evidencia no quadro seguinte, uma divergência de € 80,1 milhões, devida a um conjunto de situações irregulares que se traduz, em termos globais, pela subavaliação da receita cobrada por alienação de imóveis:

- Em € 99,7 milhões no valor registado na CGE, pela incorrecta contabilização noutras rubricas de classificação económica de € 104,1 milhões (a menos) e pela contabilização intempestiva, em 2009, de receitas de 2007 e 2008 no valor de € 4,4 milhões (a mais).
- Em € 19,6 milhões no valor apurado pela DGTF, ao não incluir as receitas de serviços e fundos autónomos cuja tramitação processual não correu por esta direcção-geral.

Quadro III.24 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	184,3	183,7	0,7
Serviços e Fundos Autónomos	36,6	117,3	-80,7
Total	**220,9**	**301,0**	**-80,1**

Fonte: CGE e DGTF.

Apesar de competir à DGTF a administração das receitas por alienação de património imobiliário do Estado, a sua contabilização na CGE continuou a ser assumida pelo IGCP, apesar de não cumprir os requisitos legais[1] para exercer funções de entidade administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de receitas. Na contabilização destas receitas, verificou-se ainda a intervenção da DGCI, quanto a prestações referentes a imóveis alienados em anos anteriores, e da DGO no que respeita aos montantes obtidos em 2010 mas registados em 2009 ao abrigo do período complementar da receita[2].

[1] Artigo 2.º e n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

[2] O valor de € 84,3 milhões, respeitante à alienação de património imobiliário do Estado, foi considerado como receita de 2009, em cumprimento do Despacho n.º 1378/09-SETF, de 29 de Dezembro de 2009, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, ao abrigo do período complementar da receita, estabelecido pelo n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009.

Relativamente à despesa paga para aquisição de imóveis pelo Estado, saliente-se que apenas € 9 milhões dos € 206,4 milhões registados na CGE de 2009 correspondem, de facto, a aquisições, uma vez que os valores inscritos na Conta respeitam sobretudo a grandes reparações onde se incluem os encargos com conservação e reparação e também os resultantes de construção de imóveis bem como os referentes a expropriação de terrenos.

Esta divergência deve-se ao facto da contabilização dos encargos com a construção de imóveis ter continuado agregada, em 2009, à das aquisições efectivas, apesar de os relativos à conservação e reparação estar autonomizada[1] desde 2008. Refira-se, porém, que em 2010 e na sequência de recomendação do Tribunal, as instruções da DGO já contemplam uma subalínea destinada às expropriações e uma outra subalínea destinada à construção de imóveis.

Assim, no que respeita às aquisições realizadas em 2009, o quadro seguinte reflecte as divergências apuradas entre a informação constante da CGE e a prestada pela DGTF.

Quadro III.25 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis

(em milhões de euros)

Entidades	CGE	DGTF	Divergência
Serviços Integrados	1,9	1,9	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	7,1	8,9	-1,8
Total	**9,0**	**10,8**	**-1,8**

Fonte: CGE e DGTF.

A diferença verificada relativamente aos serviços e fundos autónomos, respeita à aquisição de cinco imóveis pela Casa Pia de Lisboa, IP, cuja tramitação correu pela DGTF e que constavam da informação prestada ao Tribunal mas que não foram contabilizados na CGE.

A.2) Informação prestada à Assembleia da República

O relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República para reporte das operações imobiliárias realizadas em 2009[2] teve por base informação da DGTF produzida no exercício das suas atribuições e competências[3], bem como em dados obtidos das entidades intervenientes nas referidas operações.

De acordo com este relatório, em 2009, foram adquiridos doze imóveis e um direito de superfície por € 12,6 milhões, constituídas treze onerações sobre imóveis do Estado que geraram € 0,2 milhões de receita e alienados setenta e um imóveis do Estado e dois de institutos públicos, por € 299,7 milhões.

Da análise desta informação e do seu confronto com a prestada pela DGTF ao Tribunal, verificou-se, no que respeita às aquisições, a duplicação do reporte de um dos processos com a consequente sobrevalorização do valor inscrito no relatório em € 0,3 milhões, e, quanto às alienações, que o relatório não inclui o produto da expropriação de um imóvel do Estado do qual a DGTF só teve conhecimento, através da DGO e do IGCP, em fase de conciliação da informação.

[1] Nos termos da Circular Série A n.º 1335, de 30 de Julho de 2007, da DGO.

[2] Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[3] Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, compete à DGTF a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado.

Em contraditório, a DGTF alega que a referida duplicação foi corrigida através de errata enviada pelo Ministro de Estado e das Finanças ao Ministro dos Assuntos Parlamentares, em 6 de Abril de 2010.

O Tribunal faz notar que a intempestividade desta correcção (dois meses após o prazo para apresentar a informação) confirma que subsistem deficiências que afectam a fiabilidade da informação prestada à Assembleia da República, sublinhando não ter recebido qualquer errata do relatório, nem sequer com a resposta da DGTF enviada em 25 de Novembro de 2010, para exercício do contraditório.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Cabendo à DGTF a administração das receitas provenientes de operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, esta deveria ser também responsável pela respectiva contabilização[1], em cumprimento do disposto no regime de contabilização da receita do Estado[2].

Note-se que a intervenção do IGCP, tal como o Tribunal tem vindo a alertar, acarreta um prejuízo não só na qualidade da informação (que é registada em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas a qual, neste caso, deveria caber à DGTF) mas, sobretudo, devido à impossibilidade de atribuir a responsabilidade pela contabilização dessas receitas.

A intervenção da DGCI e da DGO aliada às limitações inerentes à intervenção do IGCP, tem originado divergências entre a informação da DGTF e a apresentada na CGE. Esta situação só reforça a posição do Tribunal para que seja esta direcção-geral a assumir o registo na CGE, através do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), de todas as operações referentes às receitas por si administradas.

Refira-se que a DGO divulgou um calendário de disseminação do SGR[3], que prevê a utilização deste sistema pela DGTF a partir de Outubro de 2010.

O Tribunal vai acompanhar as alterações nos procedimentos de contabilização da receita por alienação do património imobiliário, alertando para o facto de o cumprimento do regime legal não se resumir à disponibilização do SGR às entidades administradoras, uma vez que, nos termos legais, a transição para o regime de contabilização das receitas do Estado só se efectiva[4] com a garantia de que as entidades cumprem as normas relativas aos procedimentos de contabilização da receita do Estado[5].

Deste modo, a disponibilização do SGR à DGTF deve implicar a realização das diligências necessárias para garantir o cumprimento das referidas normas por esta direcção-geral, sob pena da sua intervenção não suprir as lacunas identificadas relativamente à actual intervenção do IGCP.

[1] Posição já expressa no Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção.
[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.
[3] Calendário homologado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 6 de Outubro de 2010.
[4] Mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO.
[5] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho.

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

Da análise das divergências resultantes do confronto da informação prestada pela DGTF sobre operações de alienação de imóveis com a que, no mesmo âmbito, foi registada na CGE resultam as seguintes observações:

- A falta de comunicação à DGTF de alienações, cujas receitas foram registadas na CGE, justifica e reforça a recomendação reiterada do Tribunal para que seja a entidade administradora destas receitas a assumir a responsabilidade pela sua contabilização, tornando evidente mais uma vez que a DGTF, no actual modelo, não obstante as competências que lhe estão legalmente atribuídas, não tem possibilidade de controlar a contabilização da receita de alienação de imóveis.
- A não contabilização ou a contabilização intempestiva de receitas obtidas em anos anteriores infringem os princípios da anualidade e da unidade e universalidade[1], determinados pela Lei de Enquadramento Orçamental, bem como as normas de contabilização das receitas[2] no que se refere à data-valor da cobrança, tornando evidente a necessidade de eliminar as deficiências de contabilização e de controlo destas receitas que estão na origem daquelas irregularidades.
- As situações de contabilização incorrecta infringem o princípio da especificação[3] determinado pela LEO e as normas de contabilização[4] no que se refere à classificação das receitas pela sua natureza, obrigando até a ajustamentos na conta consolidada da administração central e segurança social.
- A frequência e a subsistência destas situações colocam em causa o controlo que a DGTF e a DGO deveriam exercer para garantir o cumprimento dos princípios e regras determinados pela LEO, bem como das normas de contabilização das receitas do Estado.

As deficiências que continuam a ser reveladas pelo sistema de contabilização e controlo das receitas provenientes da alienação de património imobiliário da administração central do Estado, bem como o reiterado incumprimento de princípios e regras orçamentais e de normas de contabilização levam o Tribunal a concluir que a execução orçamental destas receitas não se encontra reflectida de forma verdadeira e apropriada na Conta Geral do Estado de 2009.

No que respeita à diferença verificada nas aquisições dos serviços e fundos autónomos, entre a informação constante da Conta e a prestada pela DGTF, relativamente a cinco imóveis adquiridos pela Casa Pia de Lisboa, o Tribunal reitera o entendimento[5] de que as operações realizadas por este organismo devem ser registadas na CGE e que a sua não contabilização, para efeito da execução do Orçamento do Estado, contraria o princípio da universalidade previsto na Lei de Enquadramento Orçamental[6].

[1] Artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 91/2001, de 29 de Janeiro, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.
[2] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 11 de Julho.
[3] Artigo 8.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.
[4] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 11 de Julho.
[5] Relatórios de Auditoria n.º 52/2008 – 2.ª Secção e n.º 40/2009 – 2.ª Secção.
[6] Artigo 5.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

No que respeita ao relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República, para reporte das operações imobiliárias realizadas em 2009, conclui-se que, não obstante conter informação de melhor qualidade face à reportada no ano transacto, designadamente no respeitante à informação sobre as onerações e à uniformidade na apresentação dos dados, voltaram a detectar-se deficiências que afectam a fiabilidade da informação apresentada à Assembleia da República.

Recomendação 35 – PCGE/2009

> *O Tribunal continua a recomendar ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que a informação remetida anualmente à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, seja integral e fiável.*

3.8 – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria[1] registada na CGE de 2009 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.

3.8.1 – Contabilidade do Tesouro

A) Visão Global

O quadro seguinte mostra a movimentação (sem saldos iniciais) registada na contabilidade do Tesouro de 2009, discriminando-a pelas quatro classes do respectivo plano de contas. Para cada classe é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a variação face ao ano anterior.

Quadro III.26 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2009

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Variação	Crédito	Variação
Disponibilidades e Aplicações	420 551,1	14,8%	421 724,1	15,3%
Terceiros	447 430,5	-3,6%	446 260,6	-3,9%
Resultados de Operações Financeiras	50,2	-3,8%	47,1	-13,6%
Transferências do Orçamento do Estado	137 146,0	-3,0%	137 146,0	-3,0%
Total	**1 005 177,8**	**3,4%**	**1 005 177,8**	**3,4%**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro de 2009 e de 2008.

O crescimento da movimentação em € 33.427,2 milhões (3,4 %) ficou a dever-se ao aumento dos valores movimentados nas contas de disponibilidades e aplicações (mais € 54.333,8 milhões e € 55.880,0 milhões a débito e crédito, respectivamente) dado que as restantes classes apresentam variações negativas nos valores movimentados.

[1] Desenvolvido no Capítulo VIII do Volume II do presente Parecer.

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 2009 foram efectuados mais de 3,8 milhões de registos), têm vindo a ser utilizados indicadores globais para avaliar a movimentação por período de incidência e por classe de contas.

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 III.27 – Evolução do indicador de contabilização automática

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado do Indicador	44,5	73,1	53,2	81,0	91,0	89,2	84,9	92,9

Apesar do aumento verificado no peso relativo da contabilização automática face a 2008, o valor atingido por este indicador em 2009 continua sem satisfazer a condição antes referida e não cumpre a recomendação do Tribunal para que esta condição seja assegurada de forma estável e sustentada. Este incumprimento decorre do facto de a movimentação relativa a aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias nacionais continuar a ser objecto de contabilização manual.

Para aferir, de forma objectiva, da 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 até 2007 (inclusive) e para a situação de contabilização tempestiva de passivos financeiros que teria ocorrido se tivessem sido acolhidas as recomendações do Tribunal para o efeito, o que só passou a verificar-se a partir de 2008[4].

Quadro III.28 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
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	97,3

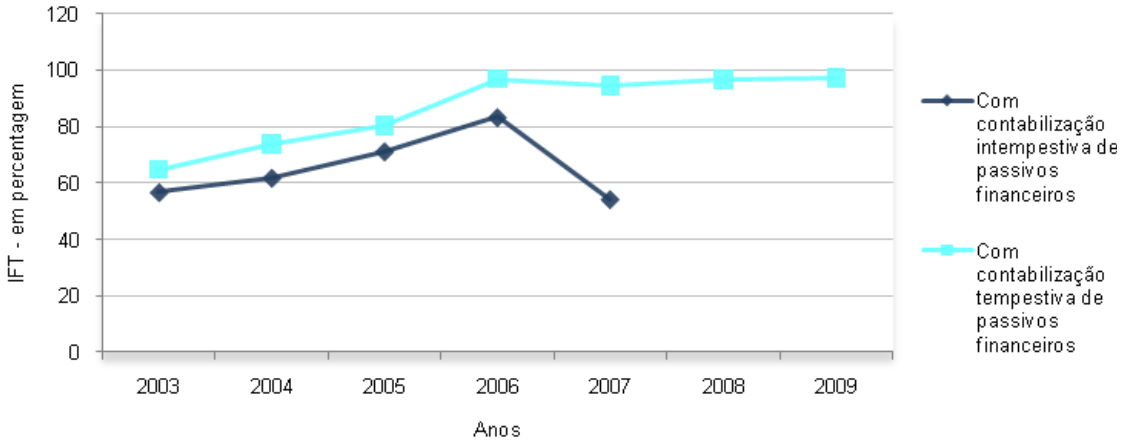
[1] O indicador de contabilização automática representa o peso relativo desta contabilização na movimentação anual, considerando valores absolutos e não considerando saldos iniciais nem consolidação de saldos finais.

[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 no ponto 3.2.1.

[4] Em 2008, apesar de a contabilização ter sido efectuada tempestivamente, os passivos foram integralmente registados com data-valor de 31 de Dezembro, o que não correspondia à realidade pois o produto dos empréstimos vai sendo recebido durante o ano.

Gráfico III.30 – 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 2009, para além dos registos terem sido realizados tempestivamente, a afectação do produto de empréstimos, como passivos financeiros, a receita do Estado passou a ser efectuada com periodicidade mensal.

Assim, em 2009 o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 97,3% do valor da movimentação anual, o que significa que 97,3% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva (se a data-valor das operações for a correcta).

B) Observações e Recomendações

B.1) 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 o encerramento da contabilidade do Tesouro. Após o encerramento da contabilidade de 2009 subsistiam 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 36 – PCGE/2009

> *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.*

[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.

3.8.2 – Unidade da Tesouraria do Estado

O princípio da unidade da tesouraria do Estado encontra-se previsto no regime da tesouraria do Estado[1] e tem sido sucessivamente desenvolvido pelas leis do Orçamento do Estado e respectivos diplomas de execução orçamental[2], com o objectivo de centralizar os fundos públicos no Tesouro, de modo a optimizar a sua gestão global e a alcançar maior rigor orçamental.

Em 2009 encontraram-se sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria os serviços integrados, os serviços e fundos autónomos, nestes incluídos os institutos públicos e as instituições de ensino superior, bem como as entidades públicas empresariais.

Os resultados da avaliação do cumprimento do referido princípio por parte dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos[3] são enunciados, em síntese, neste ponto, sendo ainda apresentados, na Caixa 5, os principais resultados da auditoria realizada ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por entidades públicas empresariais.

A) Visão Global

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 III.29 – 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		1 802,5		4 410,3	
31-12-2006	3 222,2	23,6%	2 884,4	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	2 762,6	15,6%	4 183,1	0,3%	6 945,6	5,9%
31-12-2009	1 589,6	-42,5%	3 786,5	-9,5%	5 376,1	-22,6%
Variação Total	**-1 017,9**	**-39,0%**	**1 983,7**	**110,0%**	**965,8**	**21,9%**

Fonte: IGCP.

No quadro seguinte identifica-se a titularidade (por categorias) dos fundos depositados e aplicados na tesouraria do Estado no final de 2009[4].

[1] Cfr. artigo 2.º do RTE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, com as alterações do artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e do artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

[2] Em 2009, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro e o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

[3] Avaliação desenvolvida no ponto 8.3 do Capítulo VIII do Volume II do presente Parecer.

[4] 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.

Quadro III.30 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2009

(em milhões de euros)

Titularidade	Disponibilidades		Aplicações		Total	
	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura
Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos	989,2	62,2%	3 623,3	95,7%	4 612,5	85,8%
Entidades Públicas Empresariais	305,9	19,2%	163,2	4,3%	469,2	8,7%
Organismos não sujeitos à unidade da tesouraria do Estado	294,5	18,5%	0,0	0,0%	294,5	5,5%
Total	**1 589,6**	**100,0%**	**3 786,5**	**100,0%**	**5 375,5**	**100,0%**

Fonte: IGCP.

No Relatório de Actividades, o IGCP refere que a divulgação dos Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo junto de serviços e fundos autónomos permitiu reduzir em cerca de € 80 milhões as disponibilidades daqueles serviços na banca comercial no primeiro semestre de 2009. Contudo, verifica-se que as aplicações efectuadas por estes serviços, no final de 2009, diminuíram 6,7% face ao final do ano anterior.

No Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, o IGCP refere que durante o ano de 2009 adoptou uma estratégia prudente de pré-financiamento face às condições prevalecentes nos mercados financeiros, pelo que o conflito entre o objectivo de reduzir os saldos de tesouraria e o de reduzir os riscos de refinanciamento conduziu à acumulação de saldos de tesouraria significativos nos períodos anteriores a grandes necessidades de financiamento.

Neste domínio, o IGCP conclui pelo aprofundamento da racionalidade global da gestão financeira das disponibilidades do Estado, no sentido da redução dos custos de intermediação e da continuação dos esforços para o alargamento e melhoria dos serviços prestados às entidades públicas abrangidas pelo regime da tesouraria do Estado.

Na sequência de anos anteriores, o decreto-lei de execução orçamental para 2009 determina a avaliação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria apenas em relação aos serviços e fundos autónomos[1], a realizar pela DGO em articulação com o IGCP, pelo que só são desenvolvidos procedimentos regulares de controlo e existem resultados sistematizados para esta categoria de organismos. O referido decreto-lei estabelece, ainda, que os serviços e fundos autónomos se encontram dispensados da obrigação de movimentar todos os seus fundos através do IGCP, quando a média mensal dos saldos diários das respectivas contas em instituições de crédito não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas no ano anterior[2].

Contudo, a DGO não dispõe de informação sobre os saldos diários das contas bancárias detidas pelos serviços e fundos autónomos nem de ferramentas informáticas que lhe permitam o tratamento automático dessa informação, pelo que realiza uma avaliação pontual e estática do cumprimento da unidade da tesouraria do Estado, por aqueles serviços, reportada a 31 de Dezembro de 2009[3]. Os resultados desta avaliação através do indicador utilizado pela DGO[4] para o efeito apresentam-se agregados em função da respectiva tutela (ou em Encargos Gerais do Estado), no quadro seguinte:

[1] Cfr. n.º 1 do Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

[2] Obrigação prevista no n.º 1 do artigo 132.º da Lei do OE para 2009.

[3] Tendo também procedido a uma avaliação intercalar reportada a 30 de Junho de 2009.

[4] O indicador de cumprimento da unidade de tesouraria por parte dos SFA é determinado pela percentagem de fundos aplicados no IGCP em relação ao total de disponibilidades. A DGO considera os SFA cumpridores quando apresentam um indicador igual ou superior a 95%.

Quadro III.31 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2009

(em milhões de euros)

Entidade	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	Indicador 2009	Indicador 2008
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = (1) / (3)	
Ministério das Finanças e da Administração Pública	1 525,6	92,5	1 618,1	94,3%	95,5%
Ministério da Economia e Inovação	1 151,4	31,9	1 183,3	97,3%	97,5%
Ministério da Saúde	809,1	28,4	837,4	96,6%	98,6%
Ministério da Justiça	569,9	17,6	587,5	97,0%	85,6%
Ministério da Defesa Nacional	20,4	3,6	24,0	85,1%	80,5%
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	681,5	3,4	684,9	99,5%	97,9%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	28,0	2,7	30,7	91,3%	77,5%
Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	144,6	2,4	147,0	98,4%	59,7%
Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	419,2	1,2	420,4	99,7%	99,7%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	180,6	1,2	181,8	99,3%	99,3%
Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	36,3	0,6	36,9	98,4%	100,0%
Encargos Gerais do Estado	26,6	0,6	27,2	97,9%	98,9%
Ministério da Educação	21,0	0,5	21,4	97,9%	94,9%
Presidência do Conselho de Ministros	27,1	0,3	27,4	99,0%	94,9%
Ministério da Cultura	17,6	0,1	17,7	99,2%	98,7%
Ministério da Administração Interna	40,1	0,1	40,2	99,7%	99,6%
Total	**5 698,9**	**187,0**	**5 885,9**	**96,8%**	**94,6%**

Fonte: DGO.

De acordo com os resultados da avaliação da DGO, os serviços e fundos autónomos apresentam, em geral, um grau de cumprimento elevado, tendo apurado um indicador de 96,8% no total.

Atendendo ao critério de avaliação utilizado pela DGO, três ministérios apresentam um indicador inferior a 95% e da análise da informação de detalhe, considerando os serviços e fundos autónomos avaliados por ministério, verifica-se que é reduzido o número de serviços que se encontram em situação de incumprimento em 31 de Dezembro de 2009, salientando-se a evolução verificada pelo Ministério da Justiça (indicador de 97% em 2009 e 85,6% em 2008) devido ao facto do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP, ter transferido os fundos que detinha junto de instituições de crédito para o IGCP.

Por sua vez, de entre os serviços e fundos autónomos avaliados em situação de incumprimento destacam-se os seguintes:

- Caixa Geral de Aposentações (com indicador de 0%), Presidência da República (2,2%), Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (75,3%), Estádio Universitário de Lisboa (77,3%) e Laboratório Nacional de Engenharia Civil (88,9%).
- Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Fardamento e de Equipamento e Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (todos com indicador de 0%), como serviços responsáveis pelo menor indicador de cumprimento apurado para o Ministério da Defesa Nacional.

Porém, o indicador total constante do quadro supra não é efectivo porque a avaliação não considerou todos os organismos, alguns dos quais com disponibilidades e aplicações de montante elevado fora do Tesouro, designadamente:

- A Assembleia da República que, segundo os dados da respectiva conta de gerência, detinha no final de 2009 € 14,0 milhões no Tesouro e € 80,3 milhões em instituições de crédito (indicador de 14,8%).
- O Instituto de Comunicações de Portugal – Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) que, segundo os dados da respectiva conta de gerência, detinha no final de 2009 € 5.945,52 no Tesouro e € 86,8 milhões em instituições de crédito (indicador de 0,01%).

O Tribunal regista que em 2010, a AR transferiu a quase totalidade dos seus recursos financeiros para o IGCP, dando cumprimento ao princípio da UTE.

As situações de incumprimento constam dos relatórios de avaliação que a DGO elabora e submete ao Ministro das Finanças, pelo que a tutela ao não reconhecer qualquer excepção e ao não determinar a aplicação de sanções contribui para a manutenção dessas situações, para a ineficácia da avaliação e para a falta de equidade na aplicação do regime.

O incumprimento pela ANACOM influencia ainda decisivamente o indicador do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações que, em 2008, foi de apenas de 50,7% e não de 98,5% como, indevidamente, consta do relatório de avaliação da DGO. Esta situação voltou a suceder em 2009, tendo o indicador de cumprimento apurado para este Ministério sido de 98,4% porque a DGO não procedeu à avaliação do referido instituto, caso em que o indicador apurado seria de 61,9%.

Neste contexto, pode afirmar-se que em 2009 o grau de cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado por serviços e fundos autónomos foi semelhante ao verificado no ano anterior e que a DGO não avaliou serviços que detinham elevados montantes de fundos fora do Tesouro. Esta omissão desvirtua a análise comparativa realizada e prejudica a conclusão extraída no relatório de avaliação de se verificar uma ligeira melhoria face ao ano anterior.

Em relação às situações de incumprimento dos serviços e fundos autónomos, a DGO identificou € 7,8 milhões de rendimentos auferidos com aplicações fora do Tesouro, dos quais apenas foram entregues € 0,7 milhões (1%).

Os serviços e fundos autónomos com a natureza de instituições de ensino superior também não foram incluídos na avaliação global dos restantes serviços do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, na medida em que o seu regime jurídico prevê regras específicas para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

A DGO avaliou autonomamente este universo e da análise de 87 instituições de ensino superior concluiu que 25 instituições se encontravam em situação de incumprimento, 16 não detinham a totalidade das dotações provenientes do OE no Tesouro e nove não observavam o limite de 25% de aplicações fora do Tesouro.

Porém, o critério utilizado pela DGO para verificar o limite máximo das aplicações fora do Tesouro (25%) não se revela adequado, porque apenas se reporta à situação das aplicações em 31 de Dezembro de 2009.

Esta avaliação também não considera a manutenção de saldos elevados em contas à ordem remuneradas fora do Tesouro, que pode constituir uma forma indirecta de aplicação financeira sem integrar formalmente uma situação de incumprimento, desvirtuando a aplicação do regime da tesouraria do Estado (como são exemplos a Reitoria da Universidade de Lisboa e o Instituto Politécnico de Viana do Castelo que detinham, individualmente, fora do Tesouro dotações do Orçamento do Estado no valor de € 1,5 milhões e não possuíam aplicações financeiras em instituições de crédito).

Finalmente, na sequência da identificação de serviços integrados em situação de incumprimento do princípio da unidade de tesouraria no final de 2008, procedeu-se ao seu acompanhamento, através da análise das contas de gerência de 2009 remetidas a este Tribunal. A análise revelou que o Tribunal Constitucional e a Polícia de Segurança Pública continuam a não cumprir o princípio da unidade de tesouraria e estas situações de incumprimento permanecem sem ser objecto de controlo pela DGO.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

No período de 2006-2008, as leis do Orçamento do Estado continham autorização legislativa para o Governo alterar o regime da tesouraria do Estado, no sentido de aprofundar o princípio da unidade de tesouraria, de clarificar as entidades sujeitas, o regime, as regras sobre o seu cumprimento e de definir as consequências de natureza sancionatória para as entidades incumpridoras, de acordo com a realidade dos organismos públicos e a evolução dos serviços bancários a prestar pelo IGCP.

A referida autorização legislativa não foi utilizada pelo Governo e deixou de integrar as leis do Orçamento do Estado. Contudo, em 2009, o IGCP referiu ter prosseguido com o processo conducente à revisão deste regime, ter concluído a identificação dos aspectos a serem revistos e ultimado parte do projecto legislativo de reforma.

A morosidade deste processo legislativo e o subsequente adiamento da revisão do regime da tesouraria do Estado prejudica a gestão global dos fundos públicos e a execução orçamental no domínio da aplicação do princípio da unidade de tesouraria.

Na sequência de anos anteriores, o decreto-lei de execução orçamental para 2009 prevê que os serviços e fundos autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, se encontram dispensados 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 2008.

A referida norma de execução orçamental suscita dificuldades de interpretação e de aplicação. Por um lado, ao prever a sua aplicação apenas aos serviços e fundos autónomos não são inteligíveis os motivos da restrição do seu âmbito de aplicação às restantes entidades abrangidas pela unidade de tesouraria, as quais naturalmente entendem que o mesmo critério lhes é aplicável e, por outro a DGO expressamente reconhece a impossibilidade prática de proceder àquele tipo de controlo junto daqueles serviços por falta de meios informáticos para o efeito.

Recomendação 37 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar ao Governo a revisão do regime da tesouraria do Estado, de forma a garantir a adequada aplicação e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.*

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A lei do OE e o diploma de execução orçamental para 2009 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 financeiras fora do Tesouro.

Contudo, verifica-se uma reduzida percentagem na entrega de rendimentos ao Estado pelos serviços e fundos autónomos (de 1% em 2009 e de 2,7% em 2008) facto que revela a falta de acção sancionatória efectiva por parte da DGO.

No relatório de avaliação, aquela direcção-geral apenas refere os argumentos invocados por alguns serviços e fundos autónomos para não procederem à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos, pelo que, ao não valorar a factualidade invocada e ao não extrair todas as consequências legais perante as situações de incumprimento, contribui para a sua indevida manutenção.

Em relação às instituições de ensino superior, a DGO identifica as instituições em situação de incumprimento verificando-se, por exclusão, que não procederam à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos junto das instituições de crédito, pelo que estes procedimentos desenvolvidos pela DGO também se revelam insuficientes e ineficazes para assegurarem o adequado cumprimento da unidade de tesouraria por parte destas instituições.

O Tribunal considera que a avaliação não se pode limitar a identificar as situações de incumprimento e que este procedimento constitui apenas a condição prévia necessária à adopção das correspondentes medidas sancionatórias previstas nas normas orçamentais, pelo que a análise dos resultados da avaliação permite concluir que os procedimentos desenvolvidos pela DGO não são suficientemente abrangentes e eficazes, não assegurando, deste modo, a adequada aplicação do regime da tesouraria do Estado e da lei do OE.

Por fim, a identificação de serviços integrados em situação de incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, através da análise das contas de gerência de 2009 remetidas a este Tribunal, confirma a existência de graves limitações dos sistemas de informação e de controlo, mais de dez anos após a aprovação do regime da tesouraria do Estado.

Recomendação 38 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda ao Governo que determine o reforço dos procedimentos de controlo interno, designadamente que assegurem a entrega ao Estado dos juros auferidos com as aplicações fora do Tesouro pelos organismos sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria.*

Recomendação 39 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda ao Governo que determine a relevação, na contabilidade do Tesouro, da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da Administração Central do Estado.*

CAIXA 5 – CUMPRIMENTO DA UNIDADE DA TESOURARIA DO ESTADO POR ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIAIS

O cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado por entidades públicas empresariais foi objecto de avaliação através de uma auditoria que visou analisar o regime legal e o sistema de informação e de controlo instituído para esse fim, aferir a observância do referido princípio, assim como quantificar o montante dos fundos movimentados, fora do Tesouro em 2009, por parte destas entidades[1].

Na síntese seguinte são apresentadas as principais conclusões do Tribunal e enunciam-se os principais resultados já induzidos pela auditoria.

Sistema de informação e de controlo

Contrariamente ao disposto para os serviços e fundos autónomos da administração central do Estado, a lei do OE para 2009 e respectivo diploma de execução orçamental não prevêem a avaliação do cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado por parte das entidades públicas empresariais e a competência sancionatória em caso de incumprimento.

Por sua vez, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública não se encontra instituído um sistema de informação e de controlo que permita, de forma regular, acompanhar o cumprimento do referido princípio pelas entidades públicas empresariais e assegurar a subsequente obrigação de entrega ao Estado dos rendimentos auferidos por aplicações fora do Tesouro.

A DGTF, apesar de ser a entidade que tem por missão acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector empresarial do Estado[2], não integrou a informação indispensável à avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria nas obrigações de reporte das entidades públicas empresariais através do Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira[3].

Esta informação e o seu tratamento são importantes para efeitos do exercício da função de tutela do Estado e para a boa gestão dos fundos públicos.

Por fim, no domínio do controlo financeiro do sector empresarial do Estado, que compete à IGF[4], não foi realizada qualquer intervenção sobre esta matéria.

---

[1] Relatório n.º 34/2010 – 2.ª Secção, aprovado em 5 de Novembro de 2010 e disponível em www.tcontas.pt.

[2] Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

[3] Este sistema entrou em exploração no segundo semestre de 2008 para dar observância aos deveres de prestação de informação das empresas para efeito do determinado no Despacho n.º 14277/2008, do Ministro de Estado e das Finanças, de 14 de Maio, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 23 de Maio, designadamente informação económica e financeira.

[4] Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º do Regime do Sector Empresarial do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

Cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por sector de actividade

Para efeito da avaliação realizada ao cumprimento da unidade de tesouraria pelas entidades públicas empresariais foi calculado o indicador da unidade da tesouraria do Estado[1], cujos resultados se apresentam, por sector de actividade, no quadro seguinte.

Quadro III.32 – Indicador da unidade da tesouraria do Estado por sector de actividade em 2009

Sector	N.º EPE	Indicador da unidade da tesouraria do Estado (%)		
		Saldo inicial	Movimentação anual	Saldo final
Cultura e Educação	4	55,0	50,5	52,0
Economia	2	97,4	99,7	99,0
Saúde (a)	38	90,1	91,7	91,7
Transportes e Gestão de Infra-estruturas (b)	4	-	5,9	-
Outros Sectores	2	96,5	91,5	99,3
Total	**50**	**-**	**-**	**-**

(a) Não inclui a Unidade Local de Saúde da Guarda, cujos dados foram remetidos intempestivamente.
(b) Os saldos negativos gerados pela utilização de descobertos bancários, concedidos pelas instituições de crédito às entidades Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa e Rede Ferroviária Nacional, inviabilizaram o apuramento do respectivo Indicador.

Fonte: Entidades Públicas Empresariais (EPE).

Da análise dos resultados destaca-se que o indicador apurado no Sector da Cultura e Educação para os três elementos de avaliação (saldo inicial, movimento de fundos durante o ano e saldo final) se situa entre 50% e 55%, revelando que cerca de metade das disponibilidades e aplicações do sector permaneceram fora do Tesouro durante 2009.

Este resultado global é essencialmente determinado pela entidade Parque Escolar cujo indicador é apenas de 8,4%, 48,6% e 0% em relação aos três elementos de avaliação, respectivamente. A entidade justifica o recurso a instituições de crédito como decorrente do modelo de financiamento[2] adoptado para a execução dos seus programas e porque parte dos serviços que utiliza não são prestados pelo IGCP, designadamente os serviços relacionados com a previsão de pagamentos, como o *confirming*[3].

Salienta-se ainda que o indicador apurado para o Sector dos Transportes e Gestão de Infra-estruturas é de apenas 5,9% quanto à movimentação no ano. Este resultado deve-se ao facto de as entidades Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa e Rede Ferroviária Nacional só utilizarem a conta que dispõem no Tesouro para o recebimento de indemnizações compensatórias, procedendo à posterior transferência dos saldos para instituições de crédito.

[1] Quociente entre o valor dos fundos detidos no Tesouro e o respectivo valor global de disponibilidades e aplicações.

[2] Utilização de contas caucionadas em instituições de crédito para fazer face a necessidades de tesouraria de curto prazo e recurso a fontes de financiamento de longo prazo, subsidiárias ao financiamento público nacional e comunitário, junto do Banco Europeu de Investimento e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa.

[3] Serviço destinado a optimizar o pagamento aos fornecedores, incluindo a sua antecipação pela instituição de crédito.

Disponibilidades e aplicações fora da tesouraria do Estado em 2009

No final de 2009, o valor total de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro ascendia a € 315,3 milhões, representando as aplicações 80,6% do total (€ 254 milhões).

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se, por sector de actividade, a distribuição dos fundos fora do Tesouro e dos correspondentes rendimentos auferidos no final de 2009.

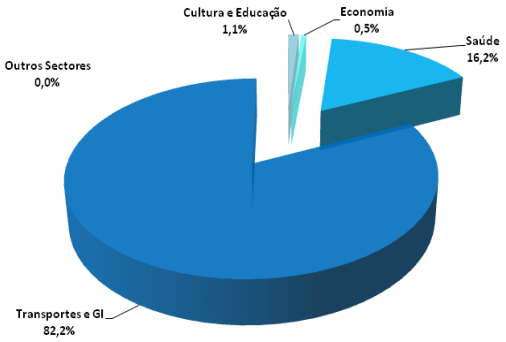
Quadro III.33 – Fundos e rendimentos fora do Tesouro

(em milhões de euros)

Sector	Fundos	%	Juros	%
Cultura e Educação	3,6	1,1	0,1	3,2
Economia	1,6	0,5	0,0	0,0
Saúde	51,1	16,2	0,9	29,0
Transportes e GI	259,0	82,2	2,1	67,7
Outros Sectores	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	**315,3**	**100,0**	**3,1**	**100,0**

Fonte: EPE

Gráfico III.31 – Distribuição dos fundos fora do Tesouro



Em termos de repartição das disponibilidades e aplicações por sectores, o Sector dos Transportes e Gestão de Infra-estruturas representa 82,2% do valor total em instituições de crédito. Saliente-se que, na mesma data, o referido sector detinha descobertos bancários no valor de € 304,2 milhões.

As aplicações financeiras fora do Tesouro eram detidas por 18 entidades (35% do total) destacando-se os Comboios de Portugal com € 223 milhões, o Metropolitano de Lisboa com € 22,5 milhões, o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro com € 4 milhões, o Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa com € 1,4 milhões e o Centro Hospitalar da Cova da Beira com € 1 milhão.

No final de 2009, o rendimento líquido obtido por entidades públicas empresariais com depósitos e aplicações financeiras fora do Tesouro ascendeu a € 3,1 milhões, cabendo à Comboios de Portugal 64,5% desse valor (€ 2,0 milhões).

As entidades públicas empresariais incumpridoras não procederam à atempada entrega desses valores ao Estado, como determina a lei do OE para 2009.

Motivos invocados para a manutenção de contas fora do Tesouro

Considerando os principais motivos invocados pelas entidades públicas empresariais para a manutenção de contas fora do Tesouro podem identificar-se as seguintes categorias:

- A interpretação e aplicação do regime legal.
- A não prestação de serviços pelo IGCP.

- As necessidades de financiamento e o modelo de gestão.

As normas relativas ao cumprimento da unidade de tesouraria suscitam dificuldades de interpretação que se reflectem na sua aplicação pelas entidades públicas empresariais, destacando-se que não se encontra prevista para estas entidades a dispensa (conferida aos serviços e fundos autónomos) da obrigação de efectuar a totalidade da movimentação de fundos através do IGCP quando a média mensal dos saldos diários das contas bancárias e outras aplicações não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas no ano anterior.

Perante esta omissão legislativa, as entidades públicas empresariais entendem que idêntico critério lhes deverá ser aplicável por ausência de razões inteligíveis para serem sujeitas a um regime mais restritivo.

Para além das referidas dificuldades, as entidades, em geral, consideram ser indispensável definir as situações em que podem recorrer a instituições de crédito tendo em conta necessidades específicas da sua gestão financeira, na medida em que alguns dos serviços bancários utilizados por estas entidades não estão previstos no regime da tesouraria do Estado e, por consequência, não são prestados pelo IGCP, designadamente serviços que envolvem a realização de operações activas.

Algumas entidades justificaram situações de incumprimento com limitações dos serviços prestados pelo IGCP, mas verificou-se a desactualização e desadequação dos argumentos utilizados, na medida em que serviços indicados em falta já são prestados pelo referido Instituto, o qual, reconhecendo eventuais limitações na sua divulgação, pretende reforçar a comunicação com os seus clientes.

Por sua vez, os resultados da auditoria revelam ainda situações de incumprimento resultantes do comportamento dos órgãos de gestão das entidades públicas empresariais que manifestam não pretender cumprir o princípio da unidade da tesouraria do Estado, em especial no Sector dos Transportes e Gestão de Infra-estruturas. Este comportamento revela-se, desde logo, com a não implementação dos procedimentos operacionais legalmente exigidos para a movimentação de fundos através do IGCP.

Saliente-se que a maioria dos fundos das entidades públicas empresariais é proveniente de dotações de capital, de transferências do OE ou, ainda, de receitas próprias por serviços prestados ao sector público administrativo.

A centralização dos fundos na tesouraria do Estado tem como finalidade aumentar a eficiência da administração financeira do Estado e gerar ganhos financeiros ao possibilitar o financiamento do Estado com fundos de serviços públicos que, de outro modo, estariam aplicados no sistema bancário, sem garantia de remunerações superiores ao custo marginal a que é contraída a dívida pública.

Em conclusão, as situações relatadas exigem uma intervenção por parte das entidades de controlo interno e financeiro do sector empresarial do Estado (DGTF e IGF), na medida em que para as entidades sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado não existe liberdade de decisão em sentido contrário sobre esta matéria, sob pena de incumprimento da lei, facto que, a ocorrer, exige que sejam extraídas as necessárias consequências legais, nomeadamente o envio dos resultados ao Tribunal para efeitos de responsabilidade financeira, se for caso disso.

Impactos gerados pela auditoria

Os principais resultados já induzidos pela auditoria foram os seguintes:

- Três entidades procederam à entrega ao Estado de rendimentos auferidos com as aplicações fora do Tesouro.
- Foram encerradas contas em instituições de crédito e transferidas aplicações para o Tesouro.
- A DGTF que invocava não ter competência para verificar o cumprimento da unidade da tesouraria do Estado por parte das entidades públicas empresariais, alterou a sua posição e informou ter criado um formulário específico para o controlo das entidades públicas não financeiras.
- O IGCP promoveu contactos junto das entidades públicas empresariais para a divulgação dos serviços disponibilizados e desenvolveu trabalho dirigido à revisão e actualização do regime da tesouraria do Estado.
- O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações manifestou pretender emitir orientações específicas às entidades públicas empresariais (Comboios de Portugal, Metropolitano de Lisboa e Rede Ferroviária Nacional), no sentido de procederem à centralização e manutenção dos fundos no Tesouro.
- A Ministra da Saúde informou que a Administração Central do Sistema de Saúde emitiu um Ofício-Circular a todas as instituições do Serviço Nacional de Saúde no qual reiterou o entendimento do Tribunal quanto à necessidade de cumprirem o princípio da unidade da tesouraria do Estado.
- A Ministra da Educação informou ter determinado à Parque Escolar para proceder à centralização e manutenção dos fundos no Tesouro.

O Tribunal considera que a revisão e actualização do regime da tesouraria do Estado e o seu efectivo acompanhamento por parte das entidades responsáveis pelo controlo financeiro do sector empresarial do Estado apresentam-se como duas condições indispensáveis para o adequado cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado e para a boa gestão dos fundos públicos.

No relatório de auditoria foram dirigidas recomendações, em especial, às tutelas financeira e sectorial das entidades, ao IGCP e à DGTF.

3.9 – Operações e Saldos de Encerramento

A) Visão Global

O encerramento da CGE, da responsabilidade da DGO[1], compreende um conjunto de operações, que consistem em movimentos contabilísticos escriturais tendo por finalidade regularizar situações específicas com impacto na execução do Orçamento do subsector Estado (serviços integrados) e assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada OE.

No âmbito das suas competências, a DGO é também responsável pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da CGE.

Em 2009, a DGO continuou a assumir o registo das operações de encerramento da CGE, bem como o registo das de compensação das operações de encerramento da CGE do ano anterior.

No seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal, a DGO passou pela primeira vez, a contabilizar mensalmente os passivos financeiros nas receitas do Estado e a registar operações que, constituindo excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização, tiveram impacto orçamental na receita do Estado, como foi o caso das operações resultantes da utilização do período complementar de execução orçamental.

Para assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, o valor de passivos financeiros registado mensalmente (€ 85.534,4 milhões) foi acrescido de € 2.400,7 milhões em 15 de Fevereiro de 2010 (passando a totalizar € 87.935,0 milhões) e deduzido de € 1,8 milhões[2] em 5 de Abril de 2010. O valor remanescente de € 87.933,2 milhões veio ainda a ser objecto de acerto final (através de operação de encerramento da CGE), em 16 de Junho de 2010, com o acréscimo de € 3,4 milhões.

No que respeita ao saldo de encerramento, verificou-se um acréscimo face ao saldo de abertura no valor de € 1.497,1 milhões (21,1%). Este acréscimo ficou a dever-se essencialmente ao aumento das receitas por cobrar de impostos directos em € 1.329,9 milhões (46,7%) e de taxas, multas e outras penalidades em € 121,2 milhões (41,7%).

Note-se que o valor do saldo das receitas por cobrar em 31 de Dezembro (€ 8.594,7 milhões), inscrito no Mapa I da CGE, não se encontra correcto uma vez que deste mapa não consta, como deveria, o valor das operações de extinção por prescrição registadas pela DGCI no SGR.

O saldo de encerramento da CGE constituído pelas disponibilidades nas caixas e contas bancárias do Tesouro e pelas aplicações efectuadas em instituições de crédito no País foi de € 1.589,6 milhões, representando um decréscimo de € 1.172,0 milhões (42,5%).

[1] Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março (que define a missão, atribuições e tipo de organização interna da DGO).

[2] Na sequência do apuramento da despesa orçamental processada através da Entidade Contabilística Estado (ECE), prevista no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2010).

B) Observações e Recomendações

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

Em 2009, a conversão das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados em receita não efectiva (passivos financeiros) deixou de ser efectuada como operação de encerramento da CGE e passou a ser objecto de contabilização mensal. Só o acerto final (acréscimo de € 3,4 milhões) do valor total de passivos financeiros (€ 87.936,6 milhões) foi registado como operação de encerramento.

A contabilização mensal dos passivos financeiros representa um ganho de fiabilidade para o processo de contabilização e controlo da execução orçamental, na medida em que contribui para relevar de forma mais apropriada e tempestiva as receitas necessárias para cobrir todas as despesas, como determina o princípio orçamental do equilíbrio estabelecido pela Lei de Enquadramento Orçamental.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

No que se refere às operações excepcionais, o Tribunal tem recomendado, com insistência, que deve evitar-se a realização deste tipo de operações mas que, a existirem, deverá ser a DGO a assumir a responsabilidade pela respectiva execução e contabilização (através de movimentos escriturais). O facto de, em 2009, a DGO ter assumido o registo de operações desta natureza representa uma evolução positiva, uma vez que o exercício efectivo das competências de controlo da execução orçamental, legalmente atribuídas a esta entidade, implica que a DGO proceda à pesquisa, detecção e regularização deste tipo de operações de forma eficaz.

O Tribunal salienta, no entanto, que a DGO não assumiu o registo das operações decorrentes da transição de saldos de receitas consignadas, cujos registos no SGR foram efectuados pelo IGCP. Deveria ter sido a DGO a assegurar a contabilização destas operações devido ao seu carácter excepcional uma vez que consistem em movimentos escriturais através dos quais o valor do saldo de receitas consignadas cobradas em anos anteriores é objecto de reclassificação nas receitas cobradas no próprio ano como saldo da gerência anterior.

Refira-se que, em Junho de 2010, a DGO alterou significativamente os procedimentos a observar no processo de transição de saldos dos serviços integrados[1]. O Tribunal não deixará de acompanhar a implementação deste novo procedimento e o seu impacto na contabilização da receita do Estado.

O facto do saldo das receitas por cobrar, apurado na CGE, não reflectir as prescrições registadas pela DGCI já foi objecto de análise no ponto 3.2.1 do presente Parecer, salientando-se, nessa sede, a incorrecção dos valores apresentados na Conta. No entanto, tendo-se constatado por um lado, que a informação registada pela DGCI no SGR não foi transmitida ao SCR[2] e, por outro, a incoerência entre os vários elementos da CGE com informação referente a prescrições[3], este facto suscita também questões ao nível do controlo que deveria ter sido exercido pela DGO.

[1] Com a publicação da Circular n.º 1358, Série A.

[2] Os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado e à CGE são o SGR a nível local e o SCR a nível central.

[3] Do Quadro 27 do Relatório da Conta e do Mapa n.º 7 - Créditos extintos por prescrição, que integra os elementos informativos da CGE, constam as prescrições reportadas pela DGCI.

Note-se que:

- De acordo com a Lei Orgânica da DGO[1], é atribuição desta direcção-geral *"Analisar, acompanhar e controlar a execução orçamental (...)"*;
- De acordo com regime de contabilização das receitas do Estado[2], a DGO assume "*(..) 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"*.

Deste modo, o Tribunal não pode deixar de assinalar que competiria à DGO:

- Identificar e providenciar a correcção das incoerências entre a informação constante dos sistemas informáticos que suportam a elaboração da CGE e a informação que as entidades prestam com vista à elaboração do Relatório e dos elementos informativos da Conta;
- Assegurar o correcto funcionamento do SGR e do SCR por forma a garantir a fidedignidade dos registos e a integralidade da informação registada pelas entidades intervenientes.

É, neste sentido, que o Tribunal tem considerado que as funções atribuídas pela lei à DGO justificam uma maior e mais decisiva intervenção no respectivo processo de contabilização e controlo, alertando para a necessidade desta direcção-geral promover a implementação de mecanismos de controlo que, sem prejuízo da responsabilidade de validação da informação que cabe às entidades administradoras, lhe permitam a identificação de erros, como o relativo às prescrições e o da existência de um salto na numeração sequencial dos lançamentos no SGR[3].

3.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

Neste ponto procede-se à apreciação da actividade financeira do Estado em matéria de fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial.

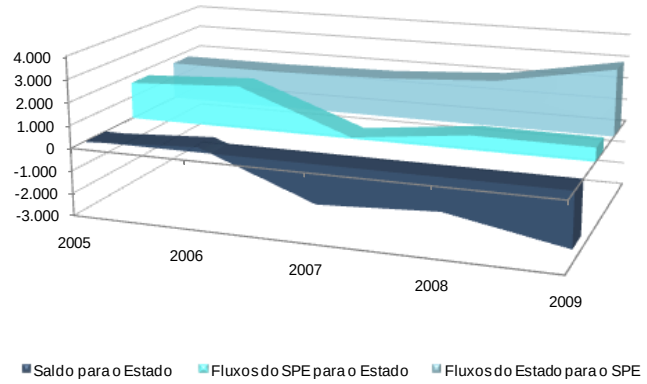
A) Visão Global

Os valores dos fluxos financeiros entre o Estado (subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos) e o sector público empresarial, que serviram de base ao gráfico seguinte, foram na sua maioria obtidos junto dos diversos serviços processadores, que identificaram as entidades beneficiárias das transferências de verbas orçamentais evidenciadas na Conta, bem como as que procederam a transferências de verbas para o Estado. No entanto, dada a 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 algumas reservas.

[1] Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março (alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º.
[2] Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.
[3] Situação objecto de análise no ponto 2.4 do Volume II do presente Parecer.

Gráfico III.32 – Evolução dos fluxos financeiros

(em milhões de euros)



Fonte: CGE.

Como se verifica, o saldo global desfavorável ao Estado tem vindo a agravar-se nos últimos anos, tendo atingido € 2.394,4 milhões em 2009.

Relativamente aos serviços integrados, verificou-se ao longo do período considerado uma evolução irregular dos fluxos de e para o sector público empresarial, registando-se aumentos médios anuais de 11,6% e 3,4%, respectivamente. O significativo crescimento verificado em 2009 (64,9%) dos fluxos para o sector empresarial público, ficou a dever-se ao incremento das transferências de capital, da concessão de empréstimos e dos aumentos e realizações de capital social.

Relativamente aos fluxos provenientes do sector público empresarial para o Estado (serviços integrados), a variação negativa de 1,0% ficou a dever-se, essencialmente, ao decréscimo dos dividendos e participação nos lucros, designadamente dos CTT - Correios de Portugal (-20,1%), da EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro (-64,0%) e da NAV - Navegação Aérea de Portugal (–72,5%).

No que respeita aos serviços e fundos autónomos, verificou-se um crescimento médio anual de 29,4%, o que representa um acréscimo de 6,1% em relação a 2008. Este aumento resultou, essencialmente, do acréscimo das transferências de capital efectuadas pelo Turismo de Portugal (44,4%) e pela Administração Central do Sistema de Saúde (649,9%). Relativamente às transferências do sector público empresarial para os serviços e fundos autónomos, a informação de que se dispõe é escassa, dadas as lacunas do actual classificador das despesas públicas.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Orçamento do Estado para 2009, uma vez mais, não incluiu elementos informativos sobre as "transferências orçamentais para as empresas públicas", o que contraria o disposto na Lei de

Enquadramento Orçamental[1], não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Recomendação 40 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda ao Governo que faça incluir nas futuras propostas de Orçamento do Estado informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de Enquadramento Orçamental.*

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

B.2.1) Fluxos financeiros dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos

Para além das limitações dos classificadores, adiante referidas, a CGE não evidencia com rigor os fluxos para e do sector público empresarial, devido à incorrecta classificação por parte de alguns organismos[2] dos sectores institucionais envolvidos, embora tenha ocorrido uma melhoria face ao observado em anos anteriores.

B.3) Outras

B.3.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

O Tribunal tem vindo a assinalar nos sucessivos Pareceres que o actual classificador económico das despesas públicas agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do que sucedia com o anterior classificador, embora essa distinção continue a existir relativamente às sociedades não financeiras, o que lhe retira coerência.

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, não permitindo a informação constante da Conta identificar os sectores institucionais envolvidos[3].

Recomendação 41 – PCGE/2009

> *Face às lacunas dos actuais classificadores das despesas e receitas públicas, que inviabilizam a identificação das entidades de proveniência ou de destino, designadamente quanto às sociedades financeiras públicas, bem como o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou no sentido de tais lacunas serem colmatadas.*

[1] Cfr. Volume II, Cap. X Ponto 10.1.
[2] Cfr. Volume II, Cap. X. Pontos 10.2, 10.4 e 10.5.
[3] Cfr. Volume II, Cap. X Ponto 10.1.

CAIXA 6 – EMPRESAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES EM LISBOA E NO PORTO

1. Custo associado à reposição dos capitais próprios e dos capitais sociais das empresas públicas do sector dos transportes, à data de Dezembro de 2009.

As sete empresas do sector empresarial do Estado, nos segmentos fluvial, rodoviário, metro e ferroviário, a actuarem em Lisboa e no Porto, encontravam-se, em 2009, em falência técnica, estando totalmente descapitalizadas devido à perda dos seus capitais próprios que totalizavam, em 2009, € 3,8 mil milhões negativos, com destaque para a CP – Comboios de Portugal, EPE, em que os capitais próprios ascendiam a € 2,2 mil milhões negativos.

Quadro III.34 – Capital Social absorvido

(em euros)

200	N.º de vezes que o CS foi absorvido	Valor absoluto (a)
TT	2,7	143 652 797
SL	2,3	23 766 234
Carr s	5,5	897 706 363
STCP	4,3	346 276 412
ML	1,6	936 859 568
MP	21,6	162 078 767
CP	2,1	4 229 371 240

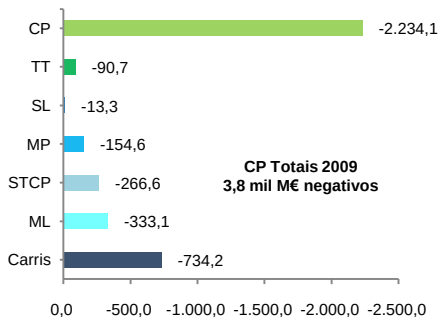
(a) Capitais próprios negativos + reposição dos capitais sociais

Nota: Metropolitano de Lisboa e CP – capital estatutário.

Cálculo: (capital próprio/capital social) -1.

Fonte: Relatório e Contas de 2009 das empresas indicadas.

Gráfico III.33 – Capitais Próprios em 2009



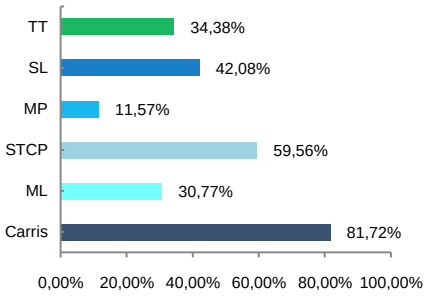
A capitalização daquelas sete empresas, de forma a repor os capitais sociais/estatutários (2,9 mil milhões de euros), bem como solver os capitais próprios negativos (3,8 mil milhões de euros) custaria, em Dezembro de 2009, 6,7 mil milhões de euros.

2. *Percentagem de cobertura dos resultados operacionais negativos pelas indemnizações compensatórias, entre 2007 e 2009.*

Entre 2007 e 2009, no que respeita à percentagem de cobertura das indemnizações compensatórias nos resultados operacionais negativos das empresas públicas que prestam serviço de transporte urbano em Lisboa e no Porto, verifica-se que apenas a CARRIS, S.A., com uma média de cerca de 82%, e a STCP, S.A., com uma média de cerca de 60%, tiveram taxas de cobertura das indemnizações compensatórias sobre os resultados operacionais negativos superiores a 50%, enquanto nas empresas do Grupo Transtejo essa taxa foi de 42%, na Soflusa, S.A., e de 34% na Transtejo, S.A.

Contudo, foram as empresas que exploram os modos metropolitanos que registaram taxas de cobertura mais reduzidas, com cerca de 31% no Metropolitano de Lisboa e de 12% no Metro do Porto, S.A.

Gráfico III.34 – Percentagem de Cobertura das indemnizações compensatórias nos Resultados Operacionais negativos entre 2007 e 2009´



Fonte: Relatório e Contas de 2007, 2008 e 2009 das empresas indicadas.

3. *Custos gerados por passageiro, em 2009.*

Os gráficos seguintes traduzem a procura que cada empresa registou nos documentos oficiais, ainda que se saiba que a contagem de passageiros na região de Lisboa é efectuada, em parte, com base em inquéritos e não nas validações dos títulos, pelo que não é possível efectuar uma comparação rigorosa entre estas empresas.

Gráfico III.35 – Custos Operacionais por Passageiro 2009 (€)

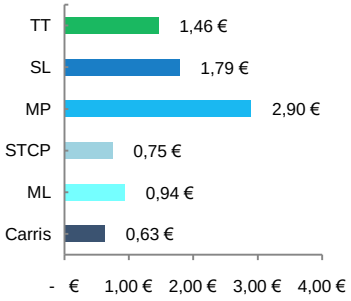


Gráfico III.36 – Custos Financeiros por Passageiro 2009 (€)

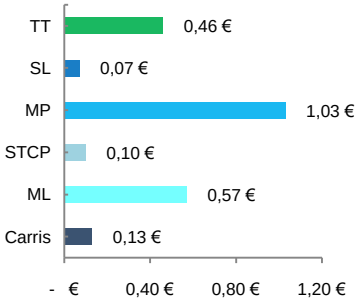
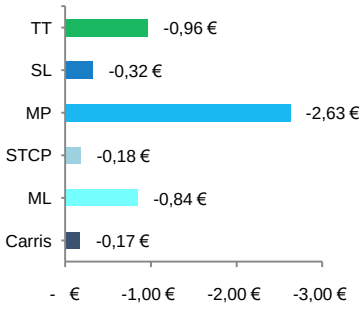


Gráfico III.37 – Prejuízo por Passageiro 2009 (€)



Fonte: Relatório e Contas 2009 das empresas indicadas.

Em 2009, a Metro do Porto, face às demais empresas públicas de transportes, atendendo aos avultados investimentos na rede e ao facto de ter uma estrutura de financiamento assente no endividamento bancário, foi aquela cujos custos operacionais e financeiros por passageiro foram mais elevados, cerca de € 2,90 e € 1,03, respectivamente. O mesmo se aplica à distribuição do

prejuízo por passageiro, tendo sido a Metro do Porto, aquela cujo prejuízo distribuído pelo número de passageiros foi maior, cerca de € 2,63 negativos, em resultado de o número de passageiros transportados pela Metro do Porto, ser consideravelmente menor do que o dos transportados pelo Metropolitano em Lisboa, embora não tenha sido a empresa do sector que registou resultados líquidos do exercício mais negativos, cabendo esse lugar ao Metropolitano de Lisboa, com € 148,6 milhões negativos.

As empresas do segmento fluvial, Transtejo e Soflusa, com um número de passageiros significativamente menor por comparação com outros modos de transporte urbano, apresentaram custos operacionais por passageiro expressivos: cerca de € 1,46 na Transtejo e de € 1,79 na Soflusa.

Logo após a Metro do Porto, com um prejuízo de € 2,63, a Transtejo foi a empresa que apresentou o maior prejuízo por passageiro, € 0,96, seguida do Metropolitano de Lisboa, € 0,84, e da Soflusa, € 0,32, enquanto as empresas que exploram o segmento rodoviário a STCP e a Carris, registaram prejuízos operacionais na ordem dos € 0,18 e € 0,17 por passageiro, respectivamente.

4. Dívida bancária das empresas públicas que prestam transporte público urbano, em 2009.

Gráfico III.38 – Rácio endividamento 2009 (Passivo Total / Activo Total)

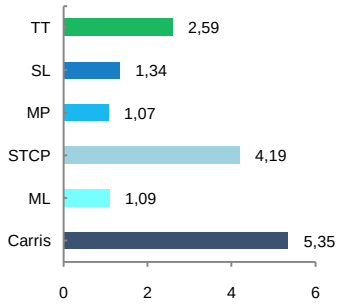


Gráfico III.39 – Dívida bancária por Passageiro 2009 (€)

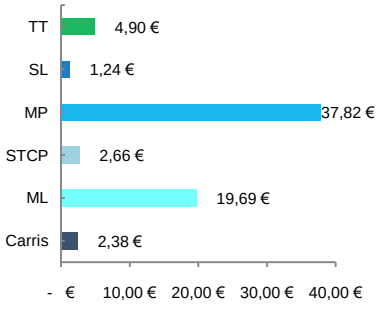
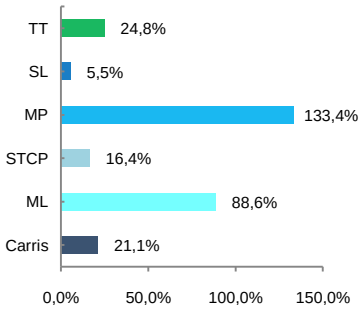


Gráfico III.40 – % do Volume de Negócios +Indemnizações Compensatórias absorvida pelos juros suportados 2007-2009



Fonte: Relatório e Contas 2007, 2008 e 2009 das empresas indicadas.

Em 2009, em todas as empresas consideradas, o passivo total era superior ao activo, sendo a CARRIS e a STCP, as empresas que se encontravam em situação de maior desequilíbrio, dado que nestas o passivo total excedia o total do activo em 5,35 vezes e 4,19 vezes, respectivamente.

Considerando o número oficial de passageiros transportados pelas empresas, no exercício de 2009, a cada passageiro estavam associadas as seguintes dívidas bancárias:

- Nos modos metro, que exigiram investimentos mais pesados: € 37,82 na Metro do Porto, e € 19,69 no Metropolitano de Lisboa;
- Nos modos fluviais: € 4,90 na Transtejo, e € 1,24 na Soflusa;
- Nos modos rodoviários: € 2,66 na STCP, e € 2,38 na CARRIS.

Entre 2007 e 2009, as percentagens dos proveitos (volume de negócios mais indemnizações compensatórias) absorvidas para pagar juros foram:

- Nos modos metro: 133,4% na Metro do Porto, e 88,6% no Metropolitano de Lisboa;
- Nos modos fluviais: 24,8% na Transtejo, e 5,5% na Soflusa;
- Nos modos rodoviários: 21,1% na Carris, e 16,4% na STCP.

3.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos provenientes da União Europeia no âmbito do actual Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e do antigo Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III)[1], dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos.

Integram ainda este ponto os resultados das auditorias ao Programa Operacional Potencial Humano no Cumprimento das Metas da Estratégia de Lisboa e à execução global do QCA III[2].

3.11.1 – Execução Financeira

A) Visão Global

A.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

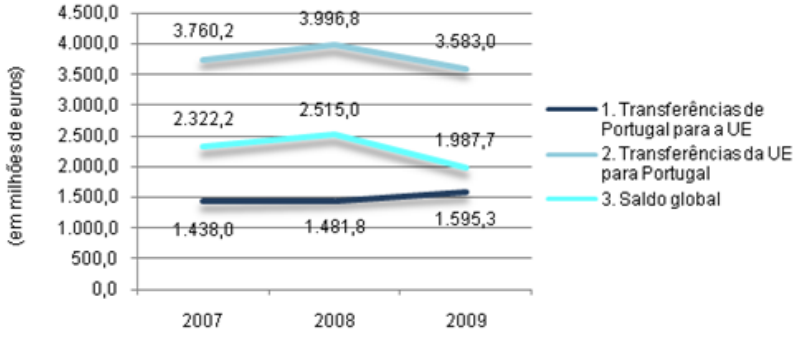
Em 2009 os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia registaram um saldo líquido a favor de Portugal de € 1.987,7 milhões. Face às previsões (€ 2.351,8 milhões), o saldo global registado ficou aquém do montante estimado em cerca de € 364,1 milhões, menos 15,5% do que o previsto, devido, essencialmente, às transferências financeiras provenientes da União Europeia, cuja execução se situou abaixo da previsão em € -42,0 milhões (-11,0%), destacando-se os desvios relativos às verbas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), € -250,7 milhões, e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), € -265,4 milhões.

O gráfico seguinte ilustra a execução dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia nos últimos três anos.

[1] A execução dos programas do QCA III prolongou-se até 30 de Junho de 2009, conforme Decisão CE n.º C (2009) 1116, de 18 de Fevereiro.

[2] Relatórios de Auditoria n.os 37/2010 e 42/2010 - 2.ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

Gráfico III.41 – Transferências entre Portugal e a União Europeia nos três últimos anos



Fonte: Conta Geral do Estado de 2009 – Volume I

Observa-se que as transferências de Portugal para a União Europeia têm vindo a crescer nos últimos dois anos, o que não acontece com as transferências da União Europeia para Portugal, que em 2009 registaram um decréscimo face a 2008 e a 2007 (embora menor quanto a este último ano)[1].

Relativamente ao saldo global, verificou-se um ligeiro aumento no período 2007-2008 e uma variação negativa no período 2008-2009.

A.2) Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

Os fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia referem-se essencialmente aos recursos próprios comunitários, que se decompõem nos recursos próprios tradicionais e nos recursos próprios não tradicionais[2]. Os primeiros são constituídos principalmente por receitas provenientes da cobrança dos direitos aduaneiros/agrícolas[3] e das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, enquanto os segundos compreendem os incidentes sobre a base IVA e os calculados com base no RNB[4], bem como a compensação ao Reino Unido.

O gráfico seguinte evidencia a evolução, nos últimos anos, dos recursos transferidos para a União Europeia.

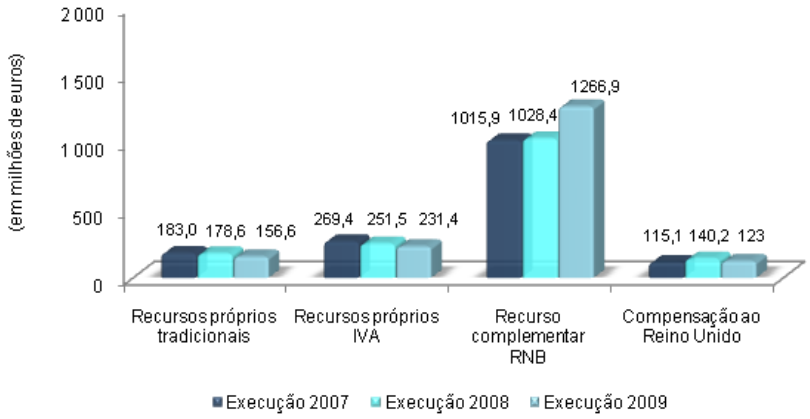
[1] Cfr. ponto 11.1 do Volume II.

[2] Designados também por "contribuição financeira".

[3] No Regulamento (CE, EURATOM) n.º 105/2009, do Conselho, de 26 de Janeiro é considerado que "*em virtude da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Decisão 2007/436/CE, Euratom, não existe qualquer distinção entre direitos agrícolas e direitos aduaneiros*".

[4] Trata-se de um agregado "chave", uma vez que além de servir de base à determinação da contribuição que financia a maior parte do orçamento comunitário, determina o nivelamento da base IVA, a repartição do financiamento da compensação ao Reino Unido e o montante máximo dos recursos próprios atribuídos às Comunidades.

Gráfico III.42 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia



Com a entrada em vigor, em Março de 2009, da nova Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios, que introduziu alterações na estrutura do sistema de financiamento da União Europeia e implicou o recalculo das contribuições devidas pelos Estados-Membros, foram efectuadas correcções pela Comissão Europeia aos montantes devidos por Portugal. Por seu turno, em resultado da recessão económica, foram diminuídos os recursos próprios tradicionais, o recurso próprio IVA e a compensação ao Reino Unido, face à redução das receitas aduaneiras bem como do IVA e do RNB, tendo aumentado o recurso com base no RNB, para compensar aquelas quebras.

Assim, as transferências de Portugal para a União Europeia registaram, em 2009, um acréscimo de 7,7% face ao ano anterior, por força unicamente do aumento do recurso com base no RNB, no valor de € 238,5 milhões, pelos motivos acima referidos.

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 subjacentes os seguintes períodos de programação: 2000-2006, relativamente ao QCA III e ao Fundo de Coesão II; 2007-2013 relativamente ao QREN, aos programas de desenvolvimento rural e das pescas, à intervenção do Fundo Europeu Agrícola de Garantia e aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária[1].

Para uma abordagem tão completa quanto possível dos fluxos provenientes da União Europeia, os valores constantes da Conta Geral da Estado foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação dos fundos comunitários e com os elementos de suporte do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP). Foi também considerada a informação publicada pela Comissão Europeia, bem como a obtida junto de beneficiários directos de apoios no âmbito de Programas de Acção de Iniciativa Comunitária[2].

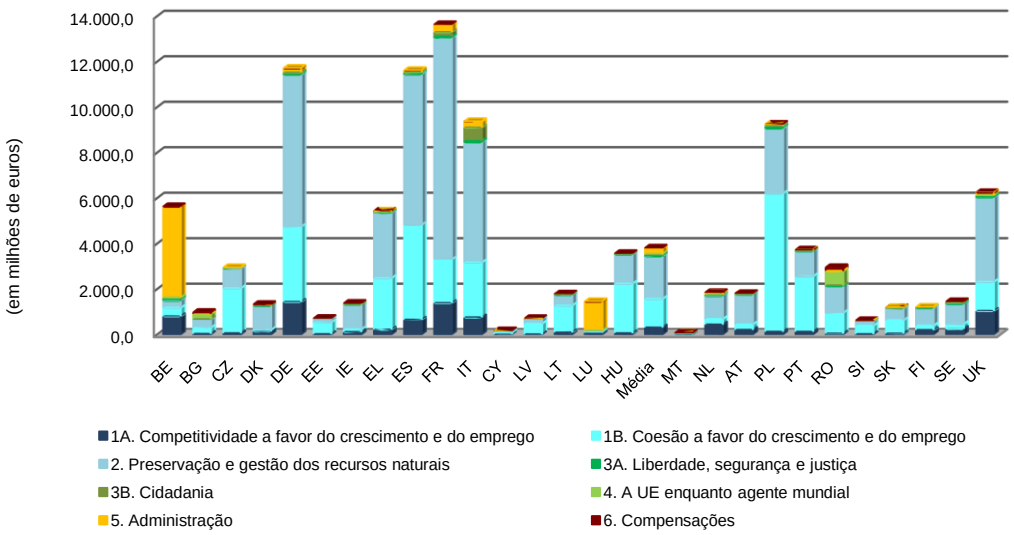
[1] Cfr. ponto 11.3.1 do Volume II.

[2] Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 51,3 milhões.

A.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário

O Orçamento da União Europeia previa, para 2009, pagamentos aos Estados-Membros no valor de € 115.541,0 milhões, tendo sido efectivamente transferidos € 112.107,0 milhões, dos quais € 102.821,2 milhões para os Estados-Membros.

Gráfico III.43 – Distribuição dos pagamentos da União Europeia em 2009



Fonte: Comissão Europeia – Relatório sobre o Orçamento da União Europeia para 2009

Dos pagamentos efectuados foram encaminhados para Portugal € 3.724,1 milhões[1], o que representa 3,6% do montante total das transferências financeiras para os 27 Estados-Membros.

A.4) Execução financeira dos instrumentos de aplicação dos fundos provenientes da União Europeia

A.4.1) Execução do QREN

Estando programada para 2009 a execução de um montante de despesa pública comunitária de € 3.025,1 milhões, dos quais € 1.675,6 milhões do FEDER, € 921,3 milhões do Fundo Social Europeu (FSE) e € 428,2 milhões do Fundo de Coesão, a despesa comunitária validada representou € 1.773,8 milhões, registando-se uma taxa de execução anual de 58,6%, significativamente superior à atingida em 2008 (17,1%).

É de notar que a taxa de execução anual representa duas realidades distintas pois o conjunto dos Programas Operacionais financiados pelo FSE apresentou em 2009 uma taxa de execução de 116,5%, o que significa estarem a ser recuperadas as execuções inferiores registadas nos anos anteriores. No entanto, os Programas Operacionais financiados pelo FEDER apresentam, no seu conjunto, uma taxa de execução anual de 32,5%, o que permite concluir que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2009, a acrescer aos dos anos anteriores. Situação semelhante ocorre no

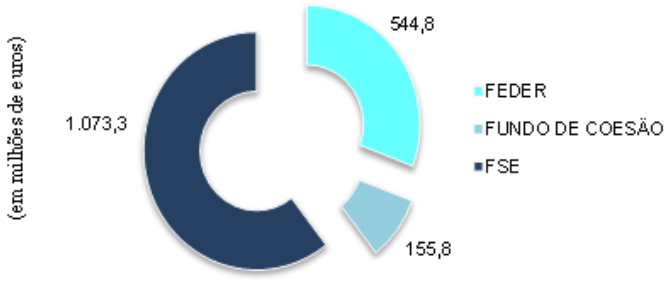
[1] Cfr. ponto 11.3.2 do Volume II.

âmbito do Fundo de Coesão, que financia exclusivamente o Programa Operacional Valorização do Território, que apresentou em 2009 uma taxa de execução de 36,4%.

As transferências oriundas da Comissão Europeia no ano de 2009 totalizaram € 1.719,7 milhões, na sua maioria reembolsos do FSE para os respectivos Programas Operacionais, fruto dos bons níveis de execução acima referidos.

A execução financeira do ano de 2009, concretizada pelo conjunto dos Programas Operacionais, apresentou os seguintes montantes globais, por fundo comunitário:

Gráfico III.44 – Execução do QREN por fundos estruturais – 2009



Fonte: IFDR e IGFSE

Face ao valor total da despesa pública executada em 2009 (€ 2.447,5 milhões), o co-financiamento comunitário representou 72,5%.

No que respeita à execução financeira acumulada, em 31 de Dezembro de 2009 a despesa pública total validada no âmbito do QREN ascendeu a € 3.154,5 milhões. Deste valor, cerca de € 2.290,6 milhões foram financiados por recursos comunitários.

Quadro III.35 – Execução financeira acumulada dos Fundos Comunitários – QREN

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2007/2013		Execução 2007/2009	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	15 403,3	11 839,2	852,6	669,7
FSE	9 247,1	6 512,4	2 073,1	1 461,6
Fundo de Coesão	3 926,2	3 060,0	228,8	159,3
Total	**28 576,6**	**21 411,6**	**3 154,5**	**2 290,6**

Fonte: IFDR e IGFSE – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

Ainda em termos acumulados, destacam-se os três Programas Operacionais Temáticos[1], que foram responsáveis por 82,0% (€ 1.877,3 milhões)[2] da execução comunitária (€ 2.290,6 milhões), seguindo-se os Programas Operacionais das Regiões Autónomas, que executaram € 207,4 milhões (9,1%), os

[1] Programas Operacionais Factores de Competitividade, Valorização do Território e Potencial Humano.

[2] Dos quais 60,2% (€ 1.380,0 milhões) couberam ao PO Potencial Humano.

Programas Operacionais Regionais do Continente, com € 181,4 milhões (7,9%) e, por último, os Programas Operacionais relativos à Assistência Técnica, que atingiram o valor de € 24,5 milhões (1,1%)[1].

A.4.2) Execução dos programas de desenvolvimento rural

Os quatro programas operacionais co-financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural receberam da União Europeia, em 2009, um total de € 235,6 milhões. O montante mais significativo destinou-se ao Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), € 213,8 milhões, sendo os restantes montantes muito inferiores, com € 15,6 milhões transferidos para o Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores (PRORURAL) e € 6,2 milhões para o Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira (PRODERAM). O Programa da Rede Rural Nacional (PRRN) não foi destinatário de qualquer verba.

Numa perspectiva acumulada, o desempenho dos Programas Operacionais co-financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), relativamente à despesa comunitária, é reflectido no quadro seguinte[2].

Quadro III.36 – Execução financeira acumulada dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER

(em milhões de euros)

Programa Operacional	Programação	Aprovação	Execução	Taxa de Aprovação (%)	Taxa de Realização (%)	Taxa de Execução (%)
PRODER	3 573 777,0	680 847,9	564 272,7	19,1	82,9	15,8
PRORURAL	274 457,7	57 536,3	51 836,6	21,0	90,1	18,9
PRODERAM	179 000,0	7 143,0	8 925,0	4,0	124,9	5,0
PRRN	11 788,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	**4 039 022,7**	**745 527,2**	**625 034,3**	**18,5**	**83,8**	**15,5**

Fonte: Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas – Informação disponibilizada em Agosto de 2010.

A.4.3) Execução do Fundo Europeu das Pescas

Em 2009, não se registaram fluxos financeiros oriundos da Comissão Europeia no âmbito do Fundo Europeu das Pescas.

A programação financeira do Programa Operacional da Pescas (PROMAR) para o período 2007-2013 prevê a concretização de uma despesa comunitária de € 246,5 milhões. Para o ano de 2009 estava programada uma despesa comunitária de € 34,7 milhões, tendo a execução atingido apenas € 15,2 milhões (43,9%). Em termos acumulados estes montantes significam uma taxa de execução de 6,2%, uma vez que não existiu execução nos anos anteriores[3].

[1] Cfr. ponto 11.3.3.1 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 11.3.3.2.1 do Volume II.
[3] Cfr. ponto 11.3.3.2.2 do Volume II.

A.4.4) Execução do Fundo Europeu Agrícola de Garantia

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia, ascenderam, em 2009, a € 735,0 milhões, dos quais € 5,0 milhões relativos à gestão centralizada das pescas e € 7,0 milhões relativos a medidas veterinárias.

Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2009 destacam-se os pagamentos relativos ao Regime de Pagamento Único (€ 379,7 milhões). Deste montante, 45,4% (€ 172,2 milhões) destinaram-se a beneficiários da Região do Alentejo, sendo o restante distribuído pelas restantes regiões: Norte (23,4%, € 88,9 milhões), Centro (15,1%, € 57,5 milhões), Lisboa e Vale do Tejo (14,8%, € 56,2 milhões) e Algarve (1,3%, € 4,9 milhões)[1].

A.4.5) Programas de Acção de Iniciativa Comunitária 2007-2013

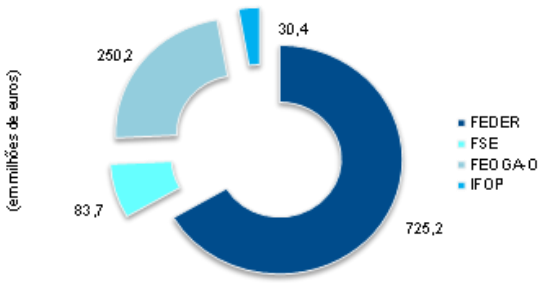
A gestão dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária é da exclusiva competência da Comissão Europeia, através das respectivas direcções-gerais, com a coadjuvação dos diversos Comités que englobam representantes dos Estados-Membros e de outros países participantes.

A inexistência de entidades nacionais responsáveis pela vertente financeira externa destes programas tem conduzido a que as transferências sejam efectuadas directamente para os beneficiários, na sua grande maioria, sem transitarem pela Tesouraria do Estado.

A.4.6) Execução financeira do QCA III

No ano de 2009 foi executada uma despesa pública de € 1.709,3 milhões, dos quais € 1.090,7 milhões constituíram contribuição comunitária, conforme se evidencia, por fundo comunitário, no gráfico seguinte.

Gráfico III.45 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2009



Fonte: Relatórios Finais dos PO – 2010/03/31

[1] Cfr. ponto 11.3.3.3 do Volume II.

Numa perspectiva plurianual, estava prevista para o período de programação do QCA III (2000-2006) a execução, até 30 de Junho de 2009[1], de uma despesa pública total de € 32.213,1 milhões, dos quais 63,4% (€ 20.435,9 milhões) co-financiados.

A despesa pública total executada, até 30 de Junho de 2009, em termos absolutos, situou-se nos € 34.349,7 milhões, com um financiamento comunitário de € 20.723,7 milhões, conseguindo-se, assim, taxas de execução de 106,6% e 101,4%, respectivamente. Esta última taxa representa, face ao ano anterior, uma diferença, para mais, de 6,0 p.p.

De entre os fundos estruturais, o FEDER registou a taxa de execução da despesa comunitária mais elevada (101,9%). Quanto aos restantes fundos do QCA III, o FSE (100,7%) e o FEOGA-Orientação (100,2%) alcançaram taxas superiores a 100% e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) foi aquele que registou a menor taxa de execução (98,5%).

Todos os Programas Operacionais encontravam-se, em 30 de Junho de 2009, numa situação de *"overbooking"*, destacando-se os Programas Operacionais do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) , da Assistência Técnica e da Administração Pública, com taxas de aprovação de 124,9%, 124,6% e 122,2%, respectivamente[2].

A.4.7) Execução dos Programas de Iniciativa Comunitária (2000-2006)

No que respeita aos Programas de Iniciativa Comunitária do período 2000-2006, tiveram expressão em Portugal três programas URBAN II, um programa LEADER+, um programa EQUAL, um programa INTERREG III A e cinco programas INTERREG III B e C.

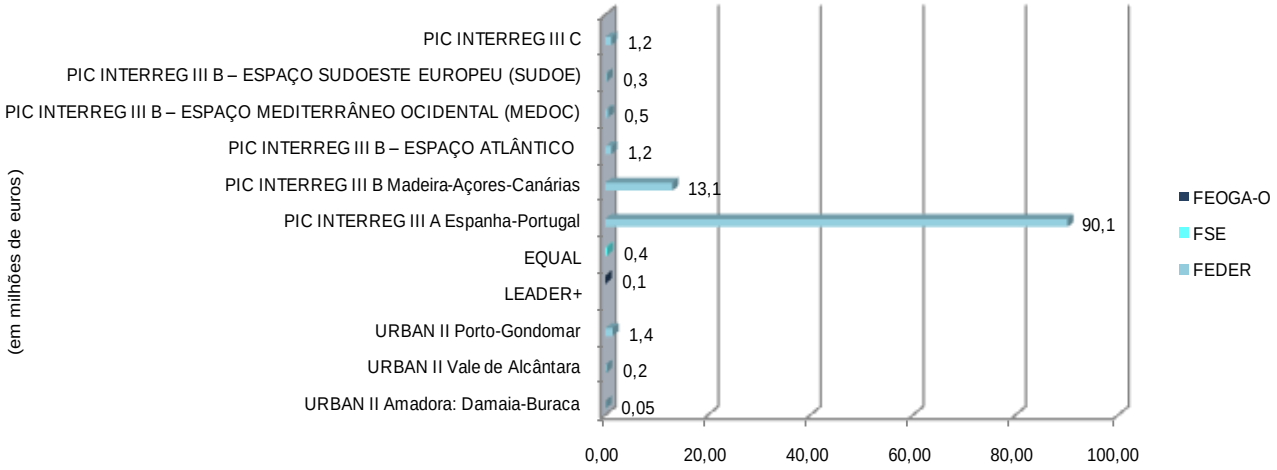
O programa LEADER+ é financiado pelo FEOGA-Orientação, o programa EQUAL pelo FSE e os restantes programas URBAN II e INTERREG pelo FEDER.

A execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, em 2009, por fundos estruturais, é reflectida no gráfico seguinte.

[1] A execução dos programas do QCA III prolongou-se até 30 de Junho de 2009, conforme Decisão CE n.º C (2009) 1116, de 18 Fevereiro.

[2] Cfr. ponto 11.3.4.1 do Volume II.

Gráfico III.46 – Execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, por fundos estruturais – 2009



Fonte: IFDR, IGFSE e DGADR

No ano em apreço registaram-se valores de execução da despesa comunitária de € 108,6 milhões, dos quais € 108,1 milhões de FEDER, € 0,4 milhões de FSE e € 0,1 milhões de FEOGA-Orientação[1].

A.4.8) Execução de Programas Regionais de Acções Inovadoras

Dos programas regionais de acções inovadoras apenas o segundo Programa Regional de Acções Inovadoras da Região Centro (iCentro) registou actividade significativa em 2009, tendo sido pagos a beneficiários € 0,9 milhões, correspondendo a 44,1% do total programado. No mesmo ano, foi recebido da União Europeia o montante de € 0,6 milhões respeitante à comparticipação do FEDER[2].

A.4.9) Execução do Fundo de Coesão

Em 2009, relativamente ao Fundo de Coesão II, registou-se a validação de despesa no montante de € 325,2 milhões, correspondendo a uma despesa total de € 478,9 milhões. No mesmo período registou-se um fluxo financeiro comunitário de € 313,9 milhões.

Numa perspectiva acumulada, até ao final do ano de 2009, a despesa comunitária no valor de € 2.362,2 milhões, correspondeu a cerca de 71,7% da respectiva previsão, ascendendo a taxa de execução da despesa total a 69,6%[3].

[1] Cfr. ponto 11.3.4.2 do Volume II.
[2] Cfr. ponto 11.3.4.3 do Volume II.
[3] Cfr. ponto 11.3.4.4 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

Apesar do Sistema de Informação e Gestão Orçamental já incluir informação sobre a execução orçamental por fontes de financiamento, incluindo os vários instrumentos comunitários, a Conta Geral do Estado continua a conter apenas informação agregada sobre os fundos comunitários, e limitada aos fluxos que transitam pela Tesouraria do Estado, a qual é apresentada no respectivo relatório. Mesmo os mapas que contêm essa informação[1], pelo facto de a mesma ser apresentada de forma dispersa, não permitem a sua agregação com a discriminação necessária.

Continua assim a verificar-se, à semelhança de anos anteriores, que a Conta de 2009 não evidencia, de forma sistemática e global, a execução orçamental dos montantes transferidos no âmbito dos fundos comunitários, encontrando-se a mesma disseminada pelas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos diversos organismos que a integram[2].

Recomendação 42 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que a Conta Geral do Estado passe a incluir os dados relativos à execução orçamental dos fundos comunitários de forma agregada e global, com a necessária discriminação das fontes de financiamento.*

B.1.2) Fluxos financeiros da Comissão Europeia à margem da Tesouraria do Estado

À semelhança do referido no ano anterior, verifica-se que a CGE de 2009 não evidencia todos os fundos recebidos da União Europeia no ano. A comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia, nomeadamente nos mapas detalhados anexos ao relatório financeiro sobre o orçamento de 2009 da União Europeia, carece da identificação de todos os recebimentos de recursos comunitários destinados a Portugal, levantamento que, com a informação disponível, se revelou impossível, nomeadamente porque a maioria das verbas transferidas no âmbito dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas foram efectuadas para contas detidas pelos beneficiários em instituições bancárias, quer se trate de organismos que integram a administração central ou de entidades públicas empresariais.

Determinando a Lei do Orçamento do Estado para 2009, que toda a movimentação de fundos destinados às referidas entidades deve ser efectuada através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, com o procedimento descrito não se deu cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria previsto no regime da tesouraria do Estado[3].

---

[1] Mapas XV, Mapa XVI - elementos informativos, 17 e 32 da Conta Geral do Estado.

[2] O que contraria o disposto no artigo 75.º, n.º 7, *"in fine"*, da Lei de enquadramento orçamental (cfr. ponto 11.3.2 do Volume II).

[3] Artigo 132.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro - cfr. também o disposto no artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e no respectivo diploma de execução orçamental (cfr. 11.3.2 do Volume II).

Recomendação 43 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que, relativamente aos recursos financeiros provenientes da União Europeia, seja dado integral cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.*

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

B.2.1) Recursos próprios tradicionais

O montante da despesa processada relativa aos recursos próprios tradicionais (€ 156,6 milhões) por conta do orçamento do Ministério das Finanças (Capítulo 70) difere do valor apresentado no Volume I da Conta, no Quadro 65 (€ 117,6 milhões), em virtude de neste Quadro o montante global devido à União Europeia a título de recursos próprios tradicionais estar deduzido da retenção relativa a despesas de cobrança (25%), sem no entanto haver menção a tal dedução.

B.2.2) Fluxos financeiros provenientes da União Europeia

Os dados constantes da Conta Geral do Estado[1] não correspondem à execução efectiva, tendo-se apurado divergências entre os montantes indicados na Conta (€ 3.583,0 milhões) e os valores reportados pelas entidades recebedoras de fundos comunitários (€ 3.583,6 milhões), no valor de € 0,6 milhões.

Esta diferença resulta de uma transferência relativa ao FEDER – QREN, no âmbito do Programa Operacional de Cooperação Territorial Madeira, Açores e Canárias (€ 1,4 milhões), que não foi contabilizada pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, e a uma diferença de € 0,8 milhões entre o valor que o Instituto imputou à Agência Nacional Programa Aprendizagem ao Longo da Vida[2] (€ 22,5 milhões) e o indicado por esta entidade (€ 21,7 milhões).

Por outro lado, confrontando o referido valor constante da Conta Geral do Estado como recebido da União Europeia (€ 3.583,0 milhões) com o montante referido pela Comissão Europeia (€ 3.724,1 milhões), resulta uma diferença de € -141,1 milhões, que se deve às transferências que não transitaram pela Tesouraria do Estado.

É o caso da execução das dotações do orçamento comunitário relativas a "Administração" (€ 26,5 milhões), ao "Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência" (€ 13,8 milhões), à "Agência Europeia da Segurança Marítima" (€ 39,6 milhões), ao 7.º Programa Quadro de Investigação (€ 44,1 milhões), e a transferências diversas no âmbito de outros Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e de outras dotações do orçamento comunitário, só identificáveis casuisticamente, que, igualmente, não transitaram pela Tesouraria do Estado, como sejam as transferências para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (€ 7,4 milhões) e para o PIC INTERREG III B Madeira, Açores, Canárias (€ 8,1 milhões).

Relativamente aos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária, do montante de € 51,3 milhões apurado junto de um conjunto de beneficiários, apenas foi possível relacionar com transferências

[1] Apresentados no Quadro 65.

[2] Incluído no Quadro 65 da Conta Geral do Estado, na rubrica "Diversos".

através da Tesouraria do Estado os € 21,7 milhões do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e € 0,2 milhões do Programa Safer Internet PLUS[1].

Recomendação 44 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido da implementação dos procedimentos necessários à obtenção de informação global sobre todos os recursos comunitários anualmente transferidos pela União Europeia para Portugal, nomeadamente no âmbito das transferências diversas e dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária, e que essa informação conste da Conta Geral do Estado.*

B.2.3) Fluxos financeiros relativos à execução dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial

A entidade que assegura a coordenação nacional dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia continua a só ter disponíveis dados parcelares sobre a execução física e financeira destes programas em que Portugal está envolvido e sobre os respectivos fluxos financeiros, não conseguindo apurar os montantes efectivamente destinados a beneficiários portugueses. Este apuramento é essencial para que se distingam as verbas em trânsito para outros Estados-Membros, que circulam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional destes programas de cooperação territorial, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a União Europeia[2].

Recomendação 45 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais.*

B.2.4) Execução orçamental da despesa co-financiada

Apuraram-se divergências entre os dados da execução financeira disponibilizados pelas Autoridades de Certificação do QREN e os registos constantes do Sistema de Informação e Gestão Orçamental.

A amplitude das divergências apuradas em 2009 permite evidenciar que, para além das diferenças entre a "despesa validada**"** e os "pagamentos efectivos" e de eventuais imprecisões na identificação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental e no âmbito da execução do Orçamento da Segurança Social, existem divergências vultuosas que indiciam que a execução de alguns fundos comunitários não se encontra registada no sistema como despesa orçamental.

As causas desta situação podem prender-se com a transferência dos fundos comunitários, através de operações extra-orçamentais, de serviços integrados ou de serviços e fundos autónomos para entidades do sector público empresarial ou do sector autárquico[3].

[1] Cfr. pontos 11.3.1, 11.3.2 e 11.3.3.4 do Volume II.
[2] Cfr.ponto 11.3.4.2 do Volume II.
[3] Cfr. ponto 11.3.6 do Volume II.

Recomendação 46 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que se adoptem as medidas necessárias para assegurar a correcta indicação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental, de modo a se dispor de informação fiável sobre os fundos comunitários afectos à execução orçamental.*

B.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

B.3.1) Execução do QREN

Tendo em conta que para a generalidade dos Programas Operacionais do QREN apenas se obteve a respectiva Decisão comunitária no último trimestre de 2007, perspectiva-se o período de 2008 a 2015 para a execução do Quadro. A previsão de oito anos para a execução permite adoptar como referência uma execução regular teórica de 12,5% do total programado em cada ano. Tal valor de referência significa que a 31 de Dezembro de 2009 a generalidade dos Programas Operacionais deveriam ter atingido uma taxa de execução de 25%, numa perspectiva plurianual, tendo em conta os valores acumulados.

Todavia, considerando o desempenho por programa, verifica-se que apenas o Programa Operacional Assistência Técnica FSE apresentou uma taxa de execução superior ao valor de referência, 28,0%, correspondendo a € 22,4 milhões. Atingiram taxas superiores a 20% o Programa Operacional Regional da Madeira FSE (23,3%, € 29,1 milhões) e o Programa Operacional Potencial Humano (22,6%, € 1.380,0 milhões). Acima de 12,5% só registaram taxas superiores o Programa Operacional Regional dos Açores FSE (15,9%, € 30,2 milhões) e o Programa Operacional Regional dos Açores FEDER (12,6%, € 122,2 milhões). Após dois anos de execução todos os restantes Programas Operacionais do QREN apresentavam taxas de execução inferiores a 12,5%.

Na perspectiva dos fundos comunitários envolvidos e considerando o valor programado para o período 2007-2013, de € 21.411,6 milhões, a taxa de execução da despesa comunitária alcançada em 31 de Dezembro de 2009 foi de apenas 10,7%. Analisando os três fundos estruturais, o FSE foi aquele que mais contribuiu para este grau de execução financeira, atingindo uma taxa de 22,4%. Já em relação ao FEDER e ao Fundo de Coesão, as taxas de execução financeira situaram-se em 5,7% e 5,2%, respectivamente.

Embora tenha sido alterado o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 31 de Julho[1], que prevê a anulação da parte da autorização orçamental comunitária não utilizada até 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte ao da sua aprovação, de modo a distribuir pelos restantes seis anos de programação o valor correspondente ao primeiro ano (2007), os baixos níveis de execução financeira registados nos Programas Operacionais do QREN põem em risco o cumprimento das metas a atingir em 2011, podendo comprometer a utilização da totalidade do financiamento comunitário programado[2].

B.3.2) Execução dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas

Em 2009, a taxa de execução do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente foi de 30,5% e o Programa para a Rede Rural Nacional não registou qualquer execução. Os Programas de

[1] Artigo 93.º e seguintes.

[2] Cfr. ponto 11.3.3.1 do Volume II.

Desenvolvimento Rural dos Açores e da Madeira registaram taxas de execução anuais de 51,4% e 22,9%, respectivamente, e o PROMAR 43,9%.

Os Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas têm também como período de execução os anos de 2008 a 2015. No final de 2009, a taxa de execução que teria de ser atingida, em termos teóricos, era de 25%. Uma taxa de 15,5% significa que os programas operacionais dos Planos estão a sobrecarregar os exercícios futuros, que terão de apresentar resultados que compensem os baixos níveis atingidos nos primeiros anos de execução.

A evolução da execução financeira do PROMAR, com os dois primeiros anos de execução nula e, em 2009, uma execução inferior a 50% do valor programado para o ano, perspectiva dificuldades para evitar a perda de verbas de acordo com a regra "n+2", embora tal situação ainda não se tenha verificado a 31 de Dezembro de 2009, face à expressão financeira dos adiantamentos[1].

B.3.3) Efeitos da regra "n+2" no encerramento do QCA III

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 Programas Operacionais financiados pelo FEOGA-Orientação, designadamente o Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 36,5 milhões) e os Programas Operacionais Regionais do Norte (€ 5,5 milhões), Centro (€ 19,6 milhões), Alentejo (€ 10,3 milhões) e Algarve (€ 2 milhões).

O apuramento final das anulações por efeito desta regra, incidindo sobre o último ano de programação do QCA III – 2006, só será levado a cabo com a aprovação dos relatórios finais dos programas operacionais pela Comissão Europeia[2].

3.11.2 – Programa Operacional Potencial Humano no Cumprimento das Metas da Estratégia de Lisboa

A) Visão Global

A auditoria ao Programa Operacional Potencial Humano[3] teve por objectivo geral avaliar o contributo deste Programa para o cumprimento das metas da Estratégia de Lisboa, tendo como horizonte temporal o período 2007-2009.

A.1) Caracterização do Programa

O Programa Operacional Potencial Humano é um programa multi-objectivo cujas orientações comunitárias vão no sentido de estimular o potencial de crescimento sustentado da economia portuguesa. Concentra perto de € 8.800 milhões de investimento público, dos quais € 6.117,4 milhões são comparticipação do FSE, correspondendo a 28,4% dos fundos estruturais previstos para o QREN.

[1] Cfr. ponto 11.3.3.2 do Volume II.

[2] Cfr. ponto 11.3.4.1 do Volume II.

[3] Relatório de Auditoria n.º 37/2010, 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

A.2) Execução financeira

No ano de 2007, apesar de estar programada uma execução de despesa comunitária de € 834,2 milhões, não existiu execução.

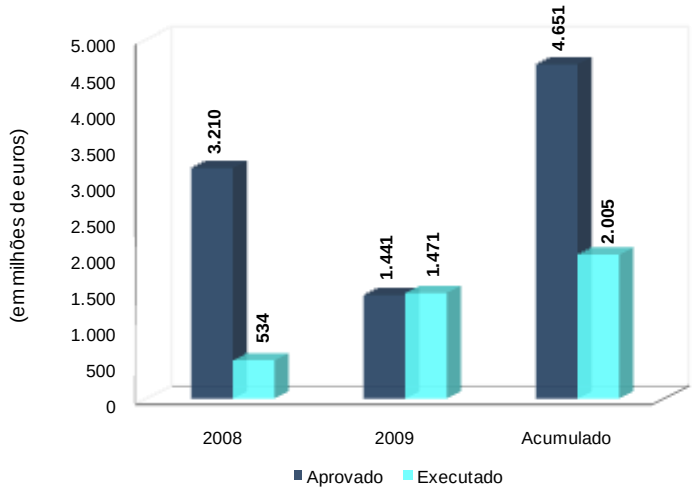
Em 2008 e 2009 foram aprovadas verbas nos montantes totais de € 2.736,8 e de € 1.915,2 milhões, as quais tiveram uma execução de € 1.233,3 e de € 772,6 milhões, o que correspondeu a taxas de execução de cerca de 45% e de 40,3%, respectivamente.

Em termos acumulados, até 2009 foram aprovadas verbas no montante de cerca de € 4.652 milhões, às quais corresponde um co-financiamento do FSE de 66,1% (€ 3.075 milhões).

Face ao montante programado para o período 2007-2013, a taxa de execução[1] foi de 22,9%[2]. Contudo, considerando o montante aprovado, a taxa de compromisso foi de 53,0%[3]. Tomando como referência os valores aprovados e executados a taxa de realização[4] situou-se nos 43,1%.

O gráfico seguinte mostra a distribuição do total das verbas aprovadas[5] e executadas[6] por anos, tendo no ano de 2008 sido aprovadas cerca de 69% (€ 3.210 milhões) da totalidade. Relativamente à execução, no ano de 2008 foi de 27% (€ 534 milhões) e no ano de 2009 de 73% (€ 1.471 milhões).

Gráfico III.47 – Verbas aprovadas e executadas no período (2007-2009)



Fonte: POPH/IGFSE

As regiões do Norte e do Centro são responsáveis por cerca de 75% do total da despesa executada, 45% e 30%, respectivamente.

1 Despesa validada/despesa programada.

2 Relativamente às verbas comunitárias executadas, a taxa de execução situa-se, em termos globais, nos 22,7% (€ 1.352.773.119).

3 Despesa aprovada/despesa programada.

4 Despesa validada/despesa aprovada.

5 Montante relativo aos projectos aprovados pela Autoridade de Gestão até 31 de Dezembro de cada ano.

6 Montantes validados pela Autoridade de Gestão relativos a cada ano da execução.

A.3) Execução física

Até ao final de 2009 já tinham beneficiado das acções desenvolvidas pelo Programa 1.724.665 pessoas. Destas destacam-se, pelo número de beneficiários abrangidos, as seguintes acções: *"Processos de reconhecimento e validação e certificação de competências"* (32,9%); *"Formações modulares certificadas" (20,8%); "Formação contínua que não confere dupla certificação"* (19,4%) e *"Formação de dupla certificação"* (17,4%), sendo estas quatro acções responsáveis por 90,5% do total.

Face às metas definidas para o Programa, os indicadores de acções relacionadas com o desenvolvimento pessoal foram os que mais se evidenciaram, concretamente nas áreas da formação, da qualificação e da certificação, os quais superaram as metas previstas.

B) Observações[1]

B.1) Economia, eficiência e eficácia na gestão

Em termos globais, a taxa de execução, no final de 2009, das verbas comunitárias afectas às prioridades da Estratégia de Lisboa face ao programado para o período 2007-2013 situava-se nos 22,7% (€ 1.352,7 milhões).

Do investimento total já aprovado (€ 4.651,7 milhões), 93,6% (€ 4.353,9 milhões) são dirigidos à prossecução de objectivos comuns à Estratégia de Lisboa. Em termos de execução, o Programa contribuiu para a Estratégia de Lisboa com 98,3% (€ 1.971,9 milhões) da totalidade das verbas executadas.

Em termos globais, as verbas já aprovadas e executadas que contribuem para a Estratégia de Lisboa apresentam uma evolução no sentido previsto.

B.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A taxa de esforço de verificação efectuada pela Autoridade de Certificação, em 31 de Dezembro de 2009, foi de apenas 0,31%. No entanto, registou-se um aumento significativo da despesa verificada a 12 de Maio de 2010, passando aquela taxa para 1,09%.

Já no que se refere à validação da despesa declarada pelas entidades beneficiárias, efectuada pela Autoridade de Gestão, atingiu, em termos globais, cerca de 4,5%, inferior ao limite mínimo de 5%. Contudo, é de referir que relativamente às verificações administrativas a taxa ascendeu a 20,5%, ultrapassando em muito o limite legal imposto de 5%.

3.11.3 – Execução Global do QCA III

A) Visão Global

A auditoria à execução global do QCA III [2] visou uma apreciação global da execução financeira e física do Quadro ao longo do correspondente período de programação, 2000-2006, abarcando ainda os

[1] As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º 37/2010 - 2.ª Secção.

[2] Relatório de Auditoria n.º 42/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

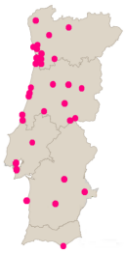
anos de 2007, 2008 e 2009 – este último até 30 de Junho – nos quais ainda decorreu plenamente a execução do Quadro. A acção abrangeu a descrição e quantificação dos fluxos financeiros, um balanço global da realização, a sistematização das principais observações das entidades com intervenção no controlo e uma análise de conjunto aos 35 Grandes Projectos do QCA III[1].

A.1) Caracterização

No âmbito dos Programas Operacionais do QCA III foram transferidos para as Autoridades de Pagamento nacionais, até 30 de Março de 2010, recursos no valor de € 19.384,9 milhões, assim repartidos: FEDER (€ 12.567,2 milhões), FSE (€ 4.538,4 milhões), FEOGA-Orientação (€ 2.057,8 milhões) e IFOP (€ 221,5 milhões). Estes montantes representam cerca de 95 % dos valores programados, actualizados a 2008, restando transferir 5%, que serão pagos após a apreciação dos relatórios finais dos vários programas. Os níveis de execução referidos estão de acordo com o previsto na regulamentação financeira dos programas operacionais do QCA III.

Foram financiados pelo QCA III 35 Grandes Projectos, tendo sido acompanhados sobretudo os enquadrados nos Programas Operacionais das Acessibilidades e Transportes e no PRIME, mas também nos Programas Operacionais Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e MARE.

A distribuição geográfica dos Grandes Projectos do QCA III foi caracterizada por uma grande concentração na zona litoral norte do país, correspondendo à NUTS III – "Grande Porto".



A maioria dos Grandes Projectos assumiu a dimensão de criação/manutenção de postos de trabalho como uma das suas vertentes relevantes. Sete projectos apresentaram ainda volumes significativos de criação de emprego temporário na fase de construção dos empreendimentos.

B) Observações [2]

B.1) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Dos 35 Grandes Projectos apoiados, 21 traduziram-se na implantação de estruturas e meios de utilidade social, cujo aproveitamento, embora possa conhecer períodos de menor rendibilização, corresponde a prazos de utilidade muito longos que permitem estimar em termos económicos o retorno do investimento realizado, de acordo com os respectivos estudos de viabilidade, e de sustentabilidade. É o caso das vias rodoviárias e ferroviárias, das instalações aeroportuárias, dos investimentos na produção de energia eólica e solar ou na melhor utilização do gás natural.

As normas regulamentares comunitárias e nacionais não prevêem a avaliação *ex-post* específica dos Grandes Projectos, apesar de o conjunto de informação reunido no processo de candidatura e aprovação já facultar a maior parte dos elementos necessários para o efeito.

[1] O resultado desta auditoria relativo à execução financeira global, reportada a 30 de Junho de 2009 encontra-se inserido no ponto A.4.6).

[2] As Recomendações constam apenas do Relatório de Auditoria n.º 42/2010 - 2.ª Secção.

B.2) Outras

De um modo geral, as auditorias do Tribunal de Contas aos Programas Operacionais tiveram apreciações globais positivas, tendo sido formuladas conclusões e recomendações sobretudo quanto aos procedimentos de contabilização dos beneficiários públicos, ao rigor necessário nos procedimentos de contratação pública pelos beneficiários, à orientação adequada das empresas contratadas para assegurar acções de controlo no âmbito do Sistema Nacional de Controlo e à celeridade no funcionamento das estruturas de apoio técnico e na implantação dos sistemas de informação. É de registar que a generalidade das recomendações emitidas foram implementadas pelos destinatários, muitas vezes ainda no decurso do trabalho de auditoria.

No âmbito do Tribunal de Contas Europeu, verificou-se que, desde o relatório anual relativo ao exercício de 2001, têm sido incluídas observações sobre a execução orçamental comunitária dos Programas Operacionais do QCA III de Portugal, sempre que estes foram incluídos nas amostragens que sustentaram as sucessivas opiniões daquele Tribunal ao longo dos anos. Numa leitura global é de registar uma visão maioritariamente positiva nas acções desenvolvidas em Portugal. Os principais aspectos negativos prenderam-se com os sistemas de supervisão do FSE, no Programa Operacional Norte e, quanto às operações co-financiadas, com a fundamentação/justificação documental das despesas consideradas elegíveis, aspecto que foi detectado e relatado relativamente aos anos de 2001 e 2004.

CAPÍTULO IV

APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

IV – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Neste capítulo procede-se à análise da actividade financeira da segurança social no ano de 2009, 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", bem como 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 análise tem por base a Conta da Segurança Social, complementada com elementos fornecidos pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, os documentos de prestação de contas remetidos ao Tribunal pelas entidades que integram o perímetro de consolidação, a informação contida no 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 do ano de 2009, 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 vertido no Volume II deste Parecer.

4.1 – Processo Orçamental e Conta

A) Visão Global

A.1) Enquadramento legal e institucional

A Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, aprovou o Orçamento do Estado para 2009 que incluiu o Orçamento da Segurança Social, produzindo efeitos, nos termos do seu artigo 174.º, a partir de 1 de Janeiro de 2009.

No decurso da execução orçamental, através de um orçamento suplementar, aprovado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março[1], foi alterada a redacção do n.º 1 do artigo 56.º da LEO (transferências para capitalização)[2], tendo ainda sido atribuída competência ao Governo para proceder a alterações orçamentais no âmbito das políticas activas de emprego e formação profissional, fixados os montantes provenientes de contribuições que constituem receitas de vários organismos destinados a políticas activas de emprego e formação profissional e a melhorias das condições do trabalho e à política de higiene, segurança e saúde no trabalho[3] e alterados os mapas anexos X a XIV.

[1] Que criou um programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e Emprego e um regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009, procedendo às necessárias alterações à Lei n.º 64-A/2008.

[2] A transferência para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social de *"dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"*, fixada no n.º 1 do artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, foi substituída pela expressão *" (…) até 2 pontos percentuais (…)"* na Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

[3] O artigo 16.º da Lei 10/2009 fixou os montantes a transferir pelo orçamento da segurança social para políticas activas de emprego e formação profissional, durante o ano de 2009, para as seguintes entidades: Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP; Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP; Autoridade para as Condições do Trabalho; Agência Nacional para a Qualificação, IP; Direcção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho; e para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na lei orçamental, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 43.º da LEO foi publicado o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do Orçamento da Segurança Social para 2009, as quais, não obstante a data de publicação do diploma, produzem efeitos desde 1 de Janeiro.

A Conta da Segurança Social compreende 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 LEO[1], o Orçamento da Segurança Social encontra-se estruturado por classificação funcional e económica. Nesta última classificação são apresentadas, para além das receitas e despesas globais da segurança social, as receitas e despesas por componente do sistema previdencial (repartição e capitalização) e por subsistema (solidariedade, protecção familiar e acção social) do sistema de protecção social de cidadania. Dispõe ainda a referida Lei que *"as despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei"*. Todavia, ainda não foi publicada a legislação necessária para o efeito.

A contabilidade e a gestão financeira 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[2], sob a 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.

No ano de 2009, foi concluído o processo de extinção do Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, IP e do Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social, IP, tendo todos os seus valores orçamentais e patrimoniais sido integrados no Instituto da Segurança Social, IP, com efeitos a 1 de Março de 2009.

Os centros distritais e o Centro Nacional de Pensões deixaram de figurar no organograma do perímetro de consolidação enquanto subentidades contabilísticas do Instituto da Segurança Social, IP, uma vez que, a partir de 2009, toda a sua actividade passou a estar reflectida contabilisticamente nos Serviços Centrais do Instituto da Segurança Social, IP[3].

A partir de 2009, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social passou a figurar no organograma do perímetro de consolidação, por se entender que, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, este Fundo deverá possuir um orçamento e uma conta próprios.

[1] Artigo 27.º.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

[3] Relembre-se que em 2008 ainda existiam "empresas" autónomas na aplicação SIF para registo de movimentos contabilísticos relacionados com Acção Social.

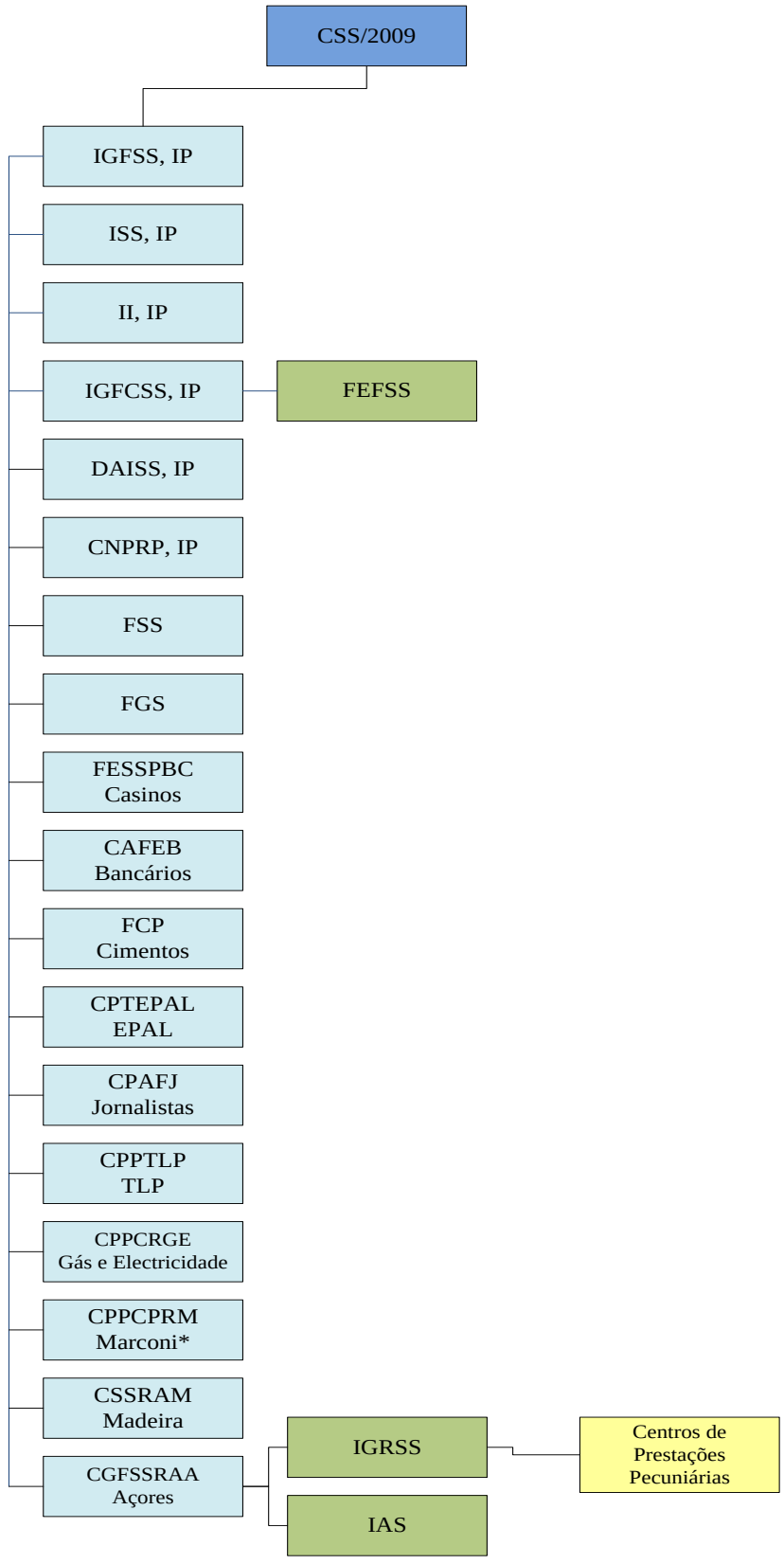
Também o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que gere aquele Fundo, deverá possuir um orçamento e uma conta próprios. Todavia, não existindo, em 2009, nem orçamento nem peças contabilísticas autónomas daquelas entidades, mas tão só o orçamento e as peças contabilísticas que incluem a actividade do Instituto e do Fundo e algumas peças contabilísticas referentes apenas ao Fundo (mapa de fluxos de caixa, balanço e demonstração de resultados), optou-se por representar no organograma o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP como entidade consolidante e o Fundo como entidade consolidada.

Foi retirada do perímetro de consolidação a Farmácia da "Cimentos – Federação das Caixas de Previdência". Até 2008, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP incluía no perímetro de consolidação a referida Farmácia, utilizando para o efeito o método de equivalência patrimonial. Todavia, na sequência de uma recomendação do Tribunal de Contas[1], para que fosse alterado o método utilizado, de acordo as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, e em conformidade com as Normas Internacionais de Contabilidade, o Instituto optou por excluir do perímetro de consolidação a referida Farmácia, dado que a mesma não tem um impacto materialmente relevante nas demonstrações financeiras da Segurança Social (balanço e demonstração de resultados) e não está abrangida pelos dispositivos legais de execução orçamental.

Assim, as diversas entidades incluídas no perímetro foram consolidadas utilizando o método integral, sendo as demonstrações financeiras das instituições agregadas a 100%, com excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, que consolida parcialmente relativamente às prestações de desemprego, e da Farmácia da "Cimentos – Federação das Caixas de Previdência" que foi excluída da consolidação.

O perímetro da Conta da Segurança Social integra, em 2009, as instituições do sistema de segurança social constantes do organograma que a seguir se apresenta.

[1] Recomendação n.º 8 do Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção – Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008, disponível em www.tcontas.pt.



* Consolida parcialmente.

A.2) Orçamento

O Orçamento inicial da Segurança Social foi modificado, quer pelo já referido orçamento suplementar, quer pelas diversas alterações orçamentais efectuadas ao longo do ano, com o seguinte impacto:

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
Orçamento Inicial		**32 655,8**		**32 177,2**
Orçamento Suplementar		**32 778,3**		**32 627,5**
Alterações orçamentais				
Créditos especiais	1 282,0		860,6	
Reforços	914,7		1 090,5	
Anulações	(1 699,4)		(1 495,0)	
Movimentos de consolidação	(3,7)	**493,6**	(3,7)	**452,3**
Orçamento corrigido		**33 149,5**		**32 629,5**

Fonte: LOE de 2009, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, Mapa n.º 34 – Alterações orçamentais publicado na CGE de 2009, Volume II, e Declaração n.º 106/2010, de 4 de Maio.

O orçamento corrigido incluiu uma previsão da receita total e uma dotação total de despesa superiores em 1,5% e 1,4%, respectivamente, aos montantes inscritos no orçamento inicial.

A.3) Conta

As demonstrações financeiras das entidades consolidadas que integram a Conta da Segurança Social de 2009 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, através quer da confirmação dos saldos no sistema de informação financeira, quer da validação da informação constante dos respectivos documentos de 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 foi obtida directamente do respectivo Sistema de informação financeira, 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/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, por falta de integração destas instituições no sistema. Assim, para obtenção dos mapas de execução orçamental torna-se necessário adicionar, manualmente, os elementos relativos a estas instituições e, bem assim, eliminar os fluxos orçamentais de receita e de despesa com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital e imputar as despesas de administração e outras despesas comuns do sistema de segurança social aos sistemas (componentes e subsistemas).

B) Observações e recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Como já salientado em Pareceres anteriores, continua por publicar o decreto-lei previsto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei de enquadramento orçamental, que deveria definir a estrutura das despesas do Orçamento da Segurança Social por classificação orgânica.

Recomendação 47 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação constante de anteriores Pareceres 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.*

As alterações orçamentais foram enviadas à Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA para publicação no Diário da República, nos termos previstos no artigo 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e publicadas dentro dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO[1], com excepção da relativa ao 4.º trimestre de 2009, que só foi publicada em Maio de 2010[2]. De acordo com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, este atraso, de cerca de 2 meses[3], resultou *do "(…) cumprimento de formalidades inerentes ao processo de validação da assinatura digital (…)"*.

No âmbito das acções de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social realizadas pelo Tribunal de Contas constatou-se que no 2.º trimestre foram reforçadas as rubricas de classificação económicas "R.07.02 – Venda de bens e serviços correntes – serviços", no montante de € 4,2 milhões e "R.11 – Activos financeiros", no valor de € 134 milhões, sem que tivessem ocorrido circunstâncias que permitissem prever com rigor o aumento dessas receitas[4].

Recomendação 48 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que o reforço das receitas apenas deve ocorrer quando as previsões apontem para um aumento previsível dessas receitas e não apenas como uma forma de continuar a manter dotações de despesa.*

A Conta da Segurança Social de 2009 ainda foi elaborada sem que estivessem em vigor as normas de consolidação a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro. No entanto, em 1 de Julho de 2010 foi publicada a Portaria n.º 474/2010 que aprovou a "Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo" (Orientação n.º 1/2010), cujo âmbito se aplica à segurança social nos termos do disposto no artigo 3.º daquele diploma. Salienta-se, porém, que, de acordo com o artigo 5.º desta Portaria, se trata de um regime transitório que apenas vigorará *"(…) até à aplicação de normas de consolidação de contas previstas nos*

[1] De acordo com esta disposição legal as alterações orçamentais devem ser publicadas no Diário da República até ao final do mês seguinte a cada trimestre, nos casos dos três primeiros trimestres do ano económico, e até final do mês de Fevereiro, no caso do quarto trimestre (Lei de enquadramento orçamental).

[2] Declaração n.º 106/2010, de 4 de Maio de 2010.

[3] Entre a data de despacho do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e a data de envio para publicação.

[4] No sentido de não alterar as dotações da despesa foram reforçadas as previsões de receita das "Vendas de bens e serviços" e dos "Activos financeiros" por contrapartida de anulações de previsões de receita de "Transferências correntes" e de "Saldo de gerências anteriores", respectivamente, dado que as previsões destas últimas não se verificaram. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Relatório n.º 4/2010 – AEO-SS, págs. 35 e 36 e Relatório n.º 5/2010 – AEO-SS, págs. 16 e 17, disponíveis em www.tcontas.pt.

planos sectoriais ou de norma única de consolidação de contas aplicável a todas as administrações públicas que compõem o sector público administrativo (…)".

B.2) Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP enquanto entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, para além das peças contabilísticas que incluem os movimentos inerentes à actividade do Instituto e do Fundo, passou também a incluir nos documentos de prestação de contas três peças contabilísticas que incluem apenas movimentos inerentes à actividade do Fundo (mapa de fluxos de caixa, balanço e demonstração de resultados). Contudo, tal procedimento não é suficiente para acolher o estipulado na disposição legal supra referida, dado ser entendimento do Tribunal que tanto o Instituto como o Fundo deverão possuir orçamentos e contas autónomos, os quais deverão integrar o Orçamento e a Conta da Segurança Social, entendimento esse que levou à formulação de uma recomendação na auditoria realizada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP[1].

O Tribunal recomendou em sucessivos Pareceres que fosse elaborado um 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. Na conta de 2009 foi incluído, pela primeira vez, um mapa de fluxos de caixa consolidado, embora a consolidação apenas tenha sido efectuada ao nível das operações orçamentais, procedimento que se encontra de acordo com o definido na "orientação genérica relativa à consolidação de contas do sector público administrativo" aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho.

Relativamente à desagregação dos saldos iniciais e finais, verificou-se uma melhoria significativa no que respeita aos saldos orçamentais, mantendo-se, no entanto, por desagregar os saldos de operações de tesouraria. De referir que o mapa de fluxos de caixa apresentado foi produzido manualmente. Sobre esta matéria, o Tribunal, no âmbito da auditoria às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[2], formulou uma recomendação no sentido de ser obtido do Sistema de informação financeira da segurança social o mapa de fluxos de caixa consolidado conforme definido no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, situação que está a ser objecto de análise pelo Instituto de Informática, IP.

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Continua a verificar-se a ausência de nomeação do fiscal único no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, no Instituto da Segurança Social, IP e no Instituto de Informática, IP. A ausência do respectivo controlo nem sequer tem sido mitigada com recurso a auditorias externas e independentes sobre as contas das referidas instituições, com excepção do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que tem providenciado pela auditoria externa das suas contas. Esta falta leva o Tribunal a considerar o sistema de controlo interno instituído como deficiente.

[1] Cfr. Recomendação n.º 12 - Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.
[2] Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Recomendação 49 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação constante dos Pareceres anteriores para que seja nomeado o fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da Segurança Social.*

O Gabinete de Qualidade e Auditoria do Instituto da Segurança Social, IP não tem feito incidir a sua acção nas áreas da gestão financeira e patrimonial do Instituto, o que deixa esta esfera de acção sem um efectivo controlo autónomo, dada também a ausência de nomeação do fiscal único, conforme já anteriormente referido. No âmbito da auditoria realizada ao controlo operacional do Instituto[1] o Tribunal formulou uma recomendação no sentido do alargamento da actividade do Gabinete de Qualidade e Auditoria a todas as áreas de actuação, designadamente a área financeira.

A falta de integração no Sistema de informação financeira da segurança social da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, leva a que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, tenha de recorrer, mensalmente, a procedimentos manuais, para apurar os valores da execução orçamental, facto reiteradamente assinalado nos relatórios de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social, produzidos pelo Tribunal, na auditoria às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 e no Parecer sobre a CGE de 2008, formulando uma recomendação. Com vista ao seu acolhimento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, o Instituto de Informática, IP, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi já iniciaram diligências no sentido da integração das referidas entidades no Sistema de informação financeira da segurança social.

Também a eliminação de receitas e despesas com classificações económicas diferentes das que se reportam a transferências correntes e de capital e a imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema de segurança social aos sistemas (componentes e subsistemas) e, ainda, a inclusão de receita cobrada relativa ao saldo inicial carecem de intervenção manual para a elaboração dos respectivos mapas. Também sobre esta matéria o Tribunal formulou uma recomendação na auditoria às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008, estando o Instituto de Informática, IP e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP a diligenciar pelo seu acolhimento.

4.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social

A) Análise Global

A.1) Execução orçamental da receita total

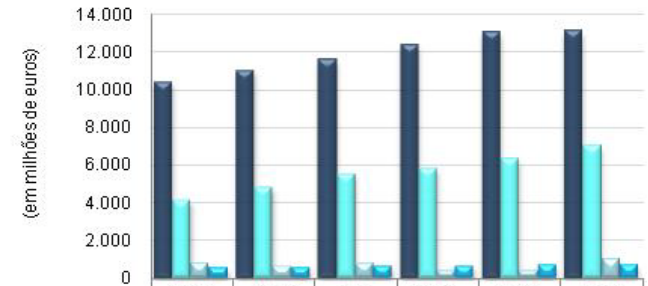
A receita total arrecadada, em 2009, pelo sistema de segurança social atingiu € 31.459,3 milhões, montante 11,6% acima do registado no ano anterior (€ 28.196,4 milhões). A taxa de execução da receita orçamentada para 2009 foi de 94,9%, o que significa que ficaram por cobrar € 1.690,1 milhões (sendo que, deste montante, 93,5%, aproximadamente, € 1.580,7 milhões, respeitam ao desvio verificado no capítulo "activos financeiros") face às previsões inscritas no orçamento corrigido. No que respeita à evolução registada nos capítulos mais importantes da receita, constata-se o seguinte:

[1] Relatório n.º 35/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

- As "contribuições para a segurança social" equivaleram a 41,7% da receita auferida em 2009, representando, em termos absolutos, € 13.131,7 milhões. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental de 0,3 p.p. acima da previsão anual (€ 43,3 milhões), fixada em € 13.088,5 milhões;
- A parcela relativa às "transferências correntes" representou cerca de 28,8% do total obtido em 2009. Em valores absolutos, a transferência de quase € 9.053,0 milhões realizada nesse ano (mais € 1.232,7 milhões que em 2008, ou seja, um crescimento de 15,8%), traduz um grau de execução orçamental de 99,3%;
- As "receitas de capital" ascenderam a cerca de € 6.831,5 milhões, valor que significa cerca de 21,7% (18,5% em 2008) da receita total arrecadada em 2009, representando uma taxa de realização orçamental de cerca de 80,6% dos € 8.474,7 milhões constantes do orçamento corrigido para este conjunto de receitas.

O Gráfico IV.1 apresenta a evolução das principais receitas da segurança social no período 2004/2009:

Gráfico IV.1 – SS – Evolução das principais receitas



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Contribuições	10.438,6	11.037,3	11.608,1	12.369,7	13.082,1	13.131,7
OE - Tr. Correntes	4.126,8	4.844,1	5.551,1	5.872,2	6.346,3	7.021,1
Exterior - FSE	805,9	659,3	791,4	400,9	453,3	1.013,6
IVA Social	550,9	592,0	633,0	658,3	691,9	689,1

Fonte: CSS/2004 a CSS/2009.

Constata-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 OE", uma vez que o seu crescimento médio anual foi de 11,2%, enquanto o das "contribuições", a parcela mais significativa das receitas, se ficou pelos 4,7%.

A.2) Execução orçamental da despesa total

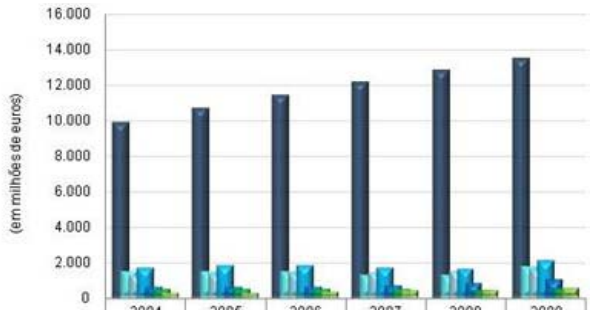
As despesas totais executadas no decurso do ano económico de 2009 atingiram € 29.577,4 milhões, 10,4% acima da realizada em 2008, reflectindo um grau de execução orçamental de 90,6% (2,2 p.p. acima do verificado no ano anterior) dos € 32.629,5 milhões inscritos no orçamento anual corrigido, revelando um desvio de € 3.052,1 milhões face ao montante orçamentado, explicado, em grande parte, pela despesa não realizada no agrupamento "activos financeiros", no valor de € 2.868,4 milhões. Do total dos recursos financeiros consumidos, 74,9%, ou seja, € 22.165,8 milhões, são relativos a "despesas correntes", que manifestam uma execução orçamental de 99,5% (idêntica à observada em 2008), enquanto os restantes 25,1% (€ 7.411,5 milhões) são referentes a "despesas de capital", onde se

observa um nível de realização orçamental na ordem dos 71,7% (77,6% em 2008). A análise da execução orçamental observada nos principais agrupamentos da despesa revela o seguinte:

- O agrupamento relativo às "transferências correntes" apresentou o peso relativo mais expressivo (cerca de 69,8%) do conjunto dos gastos realizados no ano em apreço, ascendendo, em valor absoluto, a cerca de € 20.635,1 milhões (9,4% superior ao montante despendido em 2008), o que reflecte uma taxa de execução na ordem dos 99,8%, face a quase € 20.670,6 milhões orçamentados em 2009. As "pensões" foram a componente preponderante das despesas do sistema de segurança social (representando 60,5%) e, portanto, uma variável decisiva para a evolução dos seus gastos;
- O agrupamento respeitante aos "subsídios" representou 3,5% do total dos recursos financeiros aplicados pelo sistema de segurança social até ao fim de 2009, ou seja, cerca de € 1.035,3 milhões (mais € 435,6 milhões que em 2008, representando um acréscimo de 72,6%), traduzindo uma execução na ordem dos 94,3%;
- As "despesas com o pessoal" registaram até ao final de 2009 gastos de cerca de € 366,5 milhões (mais 0,7% do que em 2008), montante que representou 1,2% dos gastos totais realizados e um grau de execução de 97,3%;
- Quanto às "despesas de capital", o agrupamento mais relevante, representando cerca de 24,4% da despesa total, respeitou aos "activos financeiros", onde foram aplicados cerca de € 7.219,6 milhões, o que reflecte uma taxa de execução de 71,6% (78,0% em 2008) e denota, face ao ano anterior, uma variação positiva de 6,8%.

No Gráfico IV.2 ilustra-se a evolução verificada nas principais despesas no período 2004/2009.

Gráfico IV.2 – SS – Evolução das principais despesas



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pensões	9.864,9	10.688,3	11.423,4	12.113,1	12.818,2	13.464,7
Empr. Form. Profissional	1.433,5	1.469,6	1.470,4	1.254,9	1.234,7	1.699,5
Acção Social	1.248,7	1.305,8	1.417,5	1.407,5	1.479,8	1.616,6
Sub.Desemp.Apoio ao Emprego	1.662,4	1.805,6	1.827,9	1.684,8	1.566,6	2.045,2
Abono de Família	601,5	599,2	626,3	664,0	823,3	1.000,0
Subsídio de Doença	485,9	462,8	455,3	451,1	429,0	450,8
RMG/RSI	241,6	285,3	334,8	372,6	425,7	507,7

Fonte: CSS/2004 a CSS/2009.

As despesas realizadas com "pensões" e "subsídio de desemprego e apoio ao emprego" representaram cerca de 75,9% do acréscimo global verificado entre 2004 e 2009. Relativamente à primeira prestação referida, cuja evolução depende de factores estruturais, pagaram-se, em 2009, mais € 3.599,8 milhões do que em 2004 (taxa média de crescimento de 6,4%), enquanto, no que respeita à segunda, mais

condicionada por factores conjunturais, o aumento foi de cerca de € 382,8 milhões (taxa média de crescimento no período de cerca de 4,2%).

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 2009 ascendeu a € 15.748,9 milhões, representando 49,0% das receitas totais do sistema de segurança social. O montante arrecadado alcançou um nível de execução orçamental na ordem dos 99,8%, face à inscrição orçamental de € 15.785,4 milhões. A parcela mais importante no valor total da receita obtida foi a relativa às "contribuições para a segurança social" que representou 80,9% (€ 12.746,4 milhões) daquele volume global, a que correspondeu uma taxa de execução na ordem dos 100,3%, tendo em conta a inscrição orçamental de € 12.703,0 milhões.

Na despesa registaram-se gastos na ordem dos € 14.743,5 milhões, que corresponderam a 48,7% da globalidade dos gastos realizados e representaram uma taxa de execução orçamental de 96,0%, uma vez que a previsão de despesa constante do orçamento corrigido ascendia a € 15.359,2 milhões. O agrupamento hegemónico no total das despesas foi o relativo às "transferências correntes", significando 89,8% daquele montante global, ou seja, € 13.246,1 milhões (o que reflecte uma taxa de execução próxima dos 100,0%), sendo que 94,7% deste montante foi transferido para o subagrupamento "famílias".

A.3.2) Subsistema Previdencial – Capitalização

A receita total executada pela componente de capitalização ascendeu a € 7.917,9 milhões (24,6% das receitas totais cobradas, em 2009, pelo sistema de segurança social), valor este que representou um nível de execução de 78,4% do respectivo orçamento corrigido, cifrado em € 10.094,6 milhões.

Ainda no que respeita às receitas, salientam-se as transferências efectuadas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no valor de € 516,0 milhões, sendo que este valor se desagrega nas seguintes parcelas: € 385,4 milhões ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e, complementarmente, do n.º 1 do artigo 56.º da LOE, relativas a *"(…) uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"*; € 122,9 milhões provenientes de saldos anuais da componente repartição do sistema previdencial; € 1,3 milhões e € 3,8 milhões referentes a alienação de imóveis nos anos de 2008 e 2009, respectivamente, e € 2,5 milhões relativos à dívida do Fundo dos Antigos Combatentes à Segurança Social.

No que concerne às despesas, a dotação orçamental corrigida, para 2009, relativa a esta componente do sistema previdencial, foi de € 10.094,6 milhões, tendo sido executados € 7.224,9 milhões (23,9% das despesas totais realizadas no subsector), montante que traduziu uma execução orçamental na ordem dos 71,6%. A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa desta componente respeitou aos "activos financeiros", cuja aplicação totalizou, no final do ano, 99,9% daquela importância global, ou seja, € 7.219,6 milhões, o que equivale a uma taxa de realização das despesas previstas de 71,6%.

A.3.3) Subsistema de Solidariedade

As receitas inscritas no orçamento corrigido para 2009, relativas ao subsistema em epígrafe, ascenderam a € 5.004,4 milhões, tendo sido cobrados, até ao final do ano, € 4.866,3 milhões (15,1% do total dos recursos financeiros auferidos, neste ano, pelo sistema de segurança social), o que correspondeu a uma execução de 97,2%. O capítulo mais importante da receita deste subsistema respeitou às "transferências correntes" procedentes da "administração central" do Estado que equivaleram a 95,4% do valor total da receita arrecadada – € 4.642,8 milhões –, o que configurou um nível de execução de 99,3%, uma vez que o seu orçamento ascendeu a € 4.673,5 milhões.

Quanto às despesas realizadas em 2009, pelo subsistema em análise, ascenderam a € 4.886,3 milhões (16,1% das despesas totais realizadas pelo sistema de segurança social), valor este que, comparado com a respectiva dotação orçamental anual corrigida de € 4.990,6 milhões, reflectiu um nível de execução orçamental de 97,5%. O agrupamento predominante no conjunto dos gastos efectuados, que representou, neste período, 98,2% do total dos gastos efectuados, respeitou às "transferências correntes", fracção que correspondeu, em valor absoluto, a € 4.777,3 milhões e traduziu uma taxa de execução orçamental de 97,6%.

A.3.4) Subsistema de Protecção Familiar

A receita total cobrada em 2009 pelo subsistema aqui em análise ascendeu a um valor próximo dos € 1.522,0 milhões (importância que representa 4,7% do total das receitas do sistema de segurança social), o que traduziu, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido, de € 1.652,5 milhões, uma taxa de cobrança de 92,1%. O capítulo mais representativo deste subsistema é o relativo às "transferências correntes", com um volume de cobranças na ordem dos € 1.486,6 milhões, o que significou 97,7% do volume global arrecadado e correspondeu a uma taxa de execução de 91,8%.

Em 2009, as despesas realizadas no âmbito do subsistema em apreço atingiram um valor similar ao registado nas receitas, ou seja, cerca de € 1.522,0 milhões (5,0% das despesas totais realizadas no sistema de segurança social), montante que, confrontado com a correspondente inscrição orçamental corrigida de € 1.652,5 milhões, representou uma taxa de execução de 92,1%. As "transferências correntes" foram o agrupamento preponderante nos gastos efectuados por este subsistema, com um montante de € 1.494,6 milhões, correspondentes a 98,2% daquele total e apresentam uma taxa de execução de 92,1%.

A.3.5) Subsistema de Acção Social

O valor global da receita obtida por este subsistema no decurso do ano económico de 2009 ascendeu a € 2.100,3 milhões (6,5% da totalidade das receitas do subsector do Estado aqui em análise), valor que reflecte um grau de execução orçamental de 97,1% do orçamento anual corrigido, fixado em € 2.163,4 milhões. As "transferências correntes" foram a parcela dominante dos recursos obtidos, representando cerca de 80,3% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 1.686,1 milhões, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 97,2%.

Em 2009 as despesas totais efectuadas no âmbito deste subsistema ascenderam a cerca de € 1.916,7 milhões (6,3% do total dos gastos realizados na segurança social), o que traduz um nível de execução de 92,0% face aos € 2.083,4 milhões inscritos no orçamento corrigido. O agrupamento "transferências correntes" é o que denota o maior peso relativo na despesa total realizada nesta área da segurança

social (87,7%), equivalendo, em termos absolutos, a € 1.680,8 milhões, montante que representou um grau de realização das despesas previstas de 94,8%.

A.4) Saldos de execução orçamental

A evolução dos saldos de execução efectiva global revelou um crescimento, de 2006 para 2007, na ordem dos 48,8% (€ 384,4 milhões), tendo esta grandeza, no período seguinte, apresentado novo incremento de cerca de 37,5%, traduzido num aumento, em valor absoluto, de € 439,6 milhões. Por último, de 2008 para 2009, verificou-se um decréscimo de 64,0% que representou uma redução no saldo de € 1.032,0 milhões.

Gráfico IV.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social



O crescimento verificado no saldo de execução efectiva ocorrido em 2006/2007 e 2007/2008 pode ser explicado por se ter registado um aumento das receitas da segurança social, resultante, no que respeita às contribuições e quotizações, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de os novos funcionários públicos terem passado a estar abrangidos pela segurança social (e não pela Caixa Geral de Aposentações, IP), de se ter verificado um aumento da eficácia do sistema ao nível da cobrança, e, ainda, de um maior esforço financeiro do Estado, dado que as "transferências do OE" subiram, de 2007 para 2008, 8,0%, aliado ao facto das receitas do IVA terem registado, no mesmo período, um incremento de 5,1%. Quanto às despesas da segurança social, verificou-se uma diminuição, provocada, em particular, pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões, quer quanto a grande parte das prestações, sendo de salientar, em 2008, a quebra verificada nas despesas com os subsídios de desemprego e de doença.

Situação contrária verificou-se em 2009, consequência de uma conjuntura económica adversa, que se reflectiu de forma duplamente negativa nas Contas da Segurança Social. Assim, com o forte aumento do desemprego verificado nesse ano e a deterioração das condições económicas de muitos agregados familiares, as despesas da segurança social sofreram um forte aumento face a 2008, destacando-se o verificado nas prestações de desemprego (30,6%), nas acções vocacionadas para a promoção do emprego e formação profissional (37,7%) e no "rendimento social de inserção" (19,3%). Por seu lado, as receitas, em particular as resultantes das "contribuições" das entidades empregadoras e as "quotizações" dos trabalhadores quase estagnaram, aumentando apenas 0,4%, enquanto o IVA social decresceu 0,4%, tendo, para colmatar as carências de financiamento do sistema, as transferências do OE crescido, face a 2008, 10,6%, ainda assim, insuficientes para evitar a quebra significativa do saldo de execução efectiva de 2009.

O sistema previdencial – repartição apresenta um saldo de execução efectiva de € 27,4 milhões, registando um decréscimo relativamente a 2008 de 95,1%, enquanto o saldo da componente de capitalização se fixou em € 823,6 milhões, 7,8% acima do apurado no ano transacto. O subsistema solidariedade registou um saldo negativo de € 69,9 milhões, reflectindo uma variação homóloga negativa de 129,7%, o saldo do subsistema de protecção familiar apresentou-se nulo e, finalmente, o saldo do subsistema de acção social foi negativo em € 201,6 milhões, reflectindo uma variação homóloga negativa de 289,9%.

Quadro IV.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 2008	Saldo global de 2009	Δ% Homóloga 2009/2008
Previdencial – repartição	556 572,6	27 360,7	(95,1%)
Previdencial – capitalização	764 210,3	823 591,3	7,8%
Solidariedade	235 819,8	(69 935,5)	(129,7%)
Protecção familiar	(51 392,3)	0,0	100,0%
Sistema de acção social	106 158,4	(201 640,2)	(289,9%)
Total	**1 611 368,8**	**579 376,3**	**(64,0%)**

Fonte: Mapas de execução orçamental.

A.5) Cumprimento da lei do financiamento

As normas relativas ao financiamento do sistema de segurança social encontram-se consubstanciadas no capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, estabeleceu 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 teve como finalidade, segundo o preâmbulo do supracitado diploma, *"(…) 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 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."*.

As normas relativas ao financiamento da segurança social encontram-se, porém, dispersas por diversos diplomas: Lei de bases da segurança social[1], no que respeita às formas de financiamento; Lei do enquadramento orçamental[2], no que toca, especificamente, à forma como se deve proceder na execução do respectivo orçamento; Lei do orçamento, na medida em que autoriza o Governo a por em prática as suas opções políticas para cada ano em concreto; e, finalmente, no diploma que estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social[3].

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

[1] Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

[2] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[3] Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.

normas cuja letra e alcance parecem ambíguas e/ou conflituantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e não constantes da LEO, e da LOE, de que se apontam, a título meramente exemplificativo *"Os excedentes anuais do sistema de segurança social"*.

No que respeita às formas de financiamento de cada uma das componentes do sistema previdencial e de cada um dos subsistemas do sistema de protecção social de cidadania realizou-se, à semelhança do efectuado no ano precedente, uma análise no sentido de se aferir do cumprimento do disposto 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 LOE para 2009, tendo-se, em termos genéricos, concluído que foram cumpridas as disposições legais inclusas nos citados diplomas, com excepção da afectação das receitas consignadas.

B) Observações e Recomendações

B.1) Legalidade e regularidade

Como se referiu, da análise e interpretação do preceituado pelos diplomas que estabelecem as normas relativas ao financiamento da segurança social resultam inúmeras incongruências, existindo normas cuja letra e alcance se afiguram ambíguas e/ou conflituantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007 e que não constam da LEO e da Lei do Orçamento do Estado, de que se destaca, a título meramente exemplificativo, *"Os excedentes anuais do sistema de segurança social"*[1].

Recomendação 50 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação formulada no parecer anterior à Assembleia da República e ao Governo para que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias actualmente existentes.*

Em 2009, à semelhança do verificado no ano transacto, as receitas provenientes do IVA foram apenas afectas 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 esta disposição legal atribui aquela receita ao subsistema de solidariedade e ao subsistema de protecção familiar. De referir, no entanto, que com a publicação da LOE para 2010[2] esta situação ficou sanada com a atribuição das citadas receitas apenas ao subsistema de protecção familiar.

B.2) Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

O valor da receita de "rendimentos" encontra-se subavaliado em € 5.954,2 milhares, relativos ao imposto retido na receita proveniente de dividendos e participação nos lucros de sociedades, dado que os valores de receita reflectidos no mapa de fluxos de caixa e no mapa de controlo orçamental encontram-se deduzidos do valor do imposto retido. Concomitantemente a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este procedimento viola o princípio da não compensação estabelecido

[1] A receita em causa, com a extensão prevista na alínea e) do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, não tem correspondência nos artigos 28.º da LEO e 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] Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, que veio dar nova redacção aos n.os 1 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

pelo artigo 6.º da LEO. O Tribunal em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 e na auditoria integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP formulou uma recomendação[1] no sentido de alteração do procedimento contabilístico com vista ao cumprimento do princípio da não compensação, tendo o Instituto solicitado parecer à DGO sobre a forma de contabilização, o qual ainda não lhe foi disponibilizado.

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. No âmbito do contraditório, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP informou que *"(…) se encontra definido o respectivo plano de contabilização, requerendo-se, contudo, uma avaliação exaustiva de todas as transacções automáticas existentes no SIF, devendo essa avaliação estender-se às interconexões com outros sistemas informáticos"*.

Recomendação 51 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera as recomendações formuladas no Parecer anterior 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 estabelecida no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental;*
> *b) Que se conclua a avaliação com vista a alterar o procedimento de contabilização dos valores relativos a prestações sociais devolvidas à segurança social de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efectivamente não se concretizaram.*

A Lei do Orçamento determina que os juros corridos recebidos nas vendas de valores representativos de dívida sejam 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 52 – PCGE/2009

> *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.*

Não obstante o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP já tenha procedido, em Dezembro de 2009, à correcção da contabilização das menos-valias realizadas, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal no Parecer de 2008, o montante de € 6.726,4 milhões de receita cobrada de "activos financeiros" ainda se encontra sobreavaliado em € 386,9 milhões, por força da metodologia de contabilização que vinha sendo seguida.

[1] Recomendação 65-PCGE/2008 e Recomendação n.º 15-Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

B.3) Economia, eficiência e eficácia

Em 2009 voltou a verificar-se que algumas das receitas arrecadadas provenientes da alienação de imóveis não foram transferidas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social logo após a sua arrecadação. Assim, as receitas arrecadadas em Dezembro de 2008, no montante de € 1.073,1 milhares, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e as arrecadadas entre Abril e Junho de 2008, no valor de € 251,0 milhares, pelo Centro Regional de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira, só foram transferidas para aquele Fundo em Julho de 2009.

Recomendação 53 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e em Pareceres anteriores no sentido de que todas as receitas provenientes de alienação de imóveis sejam transferidas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social logo após a sua arrecadação.*

B.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Em 2009 a contabilização da receita de contribuições e quotizações foi realizada na sua maioria através de meios automáticos, salientando-se a melhoria verificada no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP que iniciou, neste ano, o encerramento dos períodos contabilísticos. No entanto, apesar deste facto, a contabilização desta receita através de meios automáticos continua a apresentar uma percentagem muito elevada (91,8%) de montantes cobrados pelas entidades receptoras que 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.

Recomendação 54 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação no sentido de se 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.*

4.3 – 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 das diversas instituições que fazem parte do universo do sistema de segurança social, e que, em 2009, 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 7 sobre a Caixa Geral de Aposentações, IP).

A) Visão Global

As operações de consolidação em 2009 tiveram por base os 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 12/2009, de 21 de Dezembro, 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 (subsídio de desemprego).

Embora o sistema aplicacional Sistema de informação financeira[2], utilizado pela segurança social, contenha um módulo de consolidação (EC-CS – Consolidação financeira), o processo de consolidação da Conta da Segurança Social de 2009 ainda decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, com recurso à folha de cálculo Excel, não obstante se terem registado no exercício de 2009, conforme resulta da nota 41.6.2 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas, progressos muito significativos no referido módulo, tais como:

- Foi possível obter directamente do Sistema de informação financeira os balancetes das contas individuais e respectivas demonstrações financeiras das instituições da Região Autónoma dos Açores, expurgando os valores referentes ao orçamento regional;
- Foi possível obter o balanço e a demonstração de resultados consolidados da Região Autónoma dos Açores, conquanto tal só se tenha concretizado já no decurso do mês de Junho de 2010;
- Os balancetes da Caixa de Previdência de Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP foram considerados no módulo EC-CS;
- No ecrã de consolidação EC-CS encontram-se identificados os movimentos previstos de anulação de saldos e operações recíprocas.

A.2) Balanço consolidado

A.2.1) Evolução da situação económico-financeira

O balanço da Segurança Social relativo ao triénio 2007-2009, 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 2009.

[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.

[2] O sistema SIF é composto pelos seguintes módulos que se encontram integrados, permitindo uma gestão efectiva dos processos contabilísticos-financeiros: IS-PS – Controlo e gestão orçamental; FI – Contabilidade geral; CO – Contabilidade analítica; MM – Gestão de compras, materiais e bens armazenáveis; AA – Gestão de imobilizado; TR e TR-LO – Gestão de tesouraria; EC-CS – Consolidação financeira; IPSS – Gestão das IPSS; IS-RE – Gestão imobiliária.

Quadro IV.2 – SS – Evolução da situação patrimonial da Segurança Social

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2007	2008	2009		Variação 2008/07		Variação 2009/08	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Activo Líquido								
Imobilizado	532 939,8	458 456,9	517 898,3	3,8	(74 482,9)	(14,0)	59 441,4	13,0
Existências	1 734,9	2 123,8	2 135,8	0,0	388,9	22,4	12,0	0,6
Dívidas de Terceiros	1 687 836,5	1 656 475,6	2 066 459,7	15,3	-	-	409 984,1	24,8
Dívidas de Terceiros (valor corrigido)	1 772 355,9	-	-	-	(115 880,3)	(6,5)	-	-
Disponibilidades	9 131 721,1	10 087 474,6	10 737 509,5	79,7	955 753,5	10,5	650 034,9	6,4
Acréscimos e Diferimentos	158 562,6	242 613,2	149 259,0	1,1	84 050,6	53	(93 354,2)	(38,5)
Total (publicado na CGE)	**11 512 794,9**	**12 447 144,1**	**13 473 262,3**	**100**	**934 349,2**	**-**	**1 026 118,2**	**8,2**
Total (valor corrigido)	**11 597 314,3**	**-**	**-**	**-**	**849 829,8**	**7,3**	**-**	**-**
Fundos Próprios	**10 870 881,6**	**11 638 185,6**	**12 312 108,5**	**91,4**	**767 304,0**	**7,1**	**673 922,9**	**5,8**
Património	9 701 676,1	8 904 692,5	9 602 543,6	71,3	(796 983,6)	(8,2)	697 851,1	7,8
Ajustamentos de partes de capital em empresas	229,6	229,6	0,0	0,0	0,0	0,0	(229,6)	(100,0)
Reservas de reavaliação	7 354,4	2.642,3	2 642,3	0,0	(4 712,1)	(64,1)	0,0	0,0
Reservas	1 076 816,7	1 080 837,1	1 079 914,7	8,0	4 020,4	0,4	(922,4)	(0,1)
Resultados transitados	(1 386 468,5)	(1 037 996,4)	962 254,1	7,1	348 472,1	(25,1)	2 000 250,5	192,7
Resultado líquido do exercício	1 471 273,3	2 687 780,5	664 753,8	4,9	1 216 507,2	82,7	(2 023 026,7)	(75,3)
Passivo	**726 428,7**	**808 958,5**	**1 161 153,8**	**8,6**	**82 529,8**	**11,4**	**352 195,3**	**43,5**
Provisões para riscos e encargos	117,1	117,1	117,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívidas a Terceiros	156 025,5	261 330,1	374 365,8	2,8	-	-	113 035,7	43,3
Dívidas a Terceiros (Valor corrigido)	240 549,0	-	-	-	20 781,1	8,6	-	-
Acréscimos e diferimentos	485 766,6	547 511,3	786 670,9	5,8	61 744,7	12,7	239 159,6	43,7
Total (publicado na CGE)	**11 512 794,9**	**12 447 144,1**	**13 473 262,3**	**100**	**934 349,2**	**-**	**1 026 118,2**	**8,2**
Total (valor corrigido)	**11 597 314,3**	**-**	**-**	**-**	**849 829,8**	**7,3**	**-**	**-**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Conforme foi referido no Parecer de 2007, o balanço apresentado na Conta da Segurança Social desse mesmo ano foi objecto de uma correcção à subavaliação do activo e do passivo, no montante de € 84,5 milhões, ainda não publicada[1], efectuada pela própria segurança social. 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 CGE apresentada à Assembleia da República.

Relativamente à evolução do balanço no período considerado, assinala-se o seguinte:

- Em 31 de Dezembro de 2009, o património da Segurança Social, avaliado através do activo líquido total, ascendia a € 13.473,3 milhões. O acréscimo de 8,2%, relativamente ao período homólogo anterior que, em termos absolutos, ascendia a € 1.026,1 milhões, resultou, essencialmente, do efeito conjugado do aumento verificado nas "disponibilidades", na quantia de € 650,0 milhões (6,4%), nas "dívidas de terceiros", no montante de € 410,0 milhões (24,8%), e no "imobilizado", no valor de € 59,4 milhões (13%), e da diminuição do valor dos "acréscimos e diferimentos" de € 93,5 milhões (38,5%);

- O cômputo dos elementos patrimoniais que compõem os fundos próprios, em 31 de Dezembro de 2009, cifrou-se em € 12.312,1 milhões, correspondendo-lhe um acréscimo de 5,8%, relativamente ao valor apurado no final de 2008 (€ 11.638,2 milhões). O referido acréscimo resultou, essencialmente, da melhoria verificada no "património" de € 697,9 milhões, dado que

[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 17/07/2008.

o acréscimo significativo dos "resultados transitados" (€ 2.000,3 milhões) foi absorvido pelo decréscimo ocorrido na conta "resultado líquido" (€ 2.023,0 milhões);

- O passivo, que totalizou € 1.161,2 milhões, regista um aumento de 43,5% face a 2008, principalmente à custa do agravamento das responsabilidades com terceiros, ocorrido na conta "outros credores", no valor de cerca de € 131,0 milhões (70%) e da especialização do exercício nas contas de "proveitos diferidos" que exibem um acréscimo de € 0,2 milhões (44,3%).

Os elementos do activo, dos fundos próprios e do passivo encontram-se, em regra, valorizados segundo os critérios de valorimetria previstos no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social. Constitui derrogação daqueles critérios o Normativo de Valorimetria aplicável à carteira de activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, e a valorização de alguns edifícios a € 1,0 no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

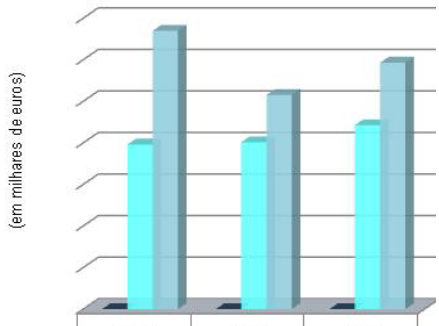
A situação patrimonial da segurança social, reportada a 31 de Dezembro de 2009, manteve na sua estrutura uma composição semelhante à dos anos anteriores, isto é, os fundos próprios sustentam o conjunto dos meios utilizados no desempenho da sua actividade, assistindo-se neste ano, relativamente a 2008, a um aumento de 8,2% no activo e de 43,5% no passivo, que representa 8,6% no total do balanço, situação que, em termos relativos, representa um agravamento face à estrutura destas componentes nas Contas da Segurança Social dos anos anteriores. Contudo, em termos absolutos, o aumento do activo líquido (€ 1.062,2 milhões) é quase 3 vezes superior à do passivo (€ 352,2 milhões).

A.2.1.1) Activo

A.2.1.1.1) Imobilizado

Em 2009, verificou-se que as "imobilizações incorpóreas" e as "imobilizações corpóreas", depois de deduzidas as amortizações, registaram variações negativas (39,3%) e positivas (10,3%), respectivamente, e que os "investimentos financeiros", líquidos de amortizações e provisões, registaram uma variação positiva de 15,1%, evolução que se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico IV.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido



	2007	2008	2009
Imobilizações incorpóreas	109,6	78,7	47,8
Imobilizações corpóreas	198.039,2	200.682,3	221.327,9
Investimentos financeiros	334.791,0	257.695,9	296.522,6

Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

O imobilizado encontra-se, em regra, valorizado ao preço de aquisição ou de produção, sendo aplicada a Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril, com excepção dos investimentos financeiros do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, cujo critério é o do justo valor, e de 6 imóveis do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, que se encontram valorizados a € 1,0.

A conta mais representativa do imobilizado corpóreo, em termos líquidos, foi a de "edifícios e outras construções", com 60,6%, e a dos investimentos financeiros foi a de "partes de capital" com 72,6%.

A.2.1.1.2) Circulante

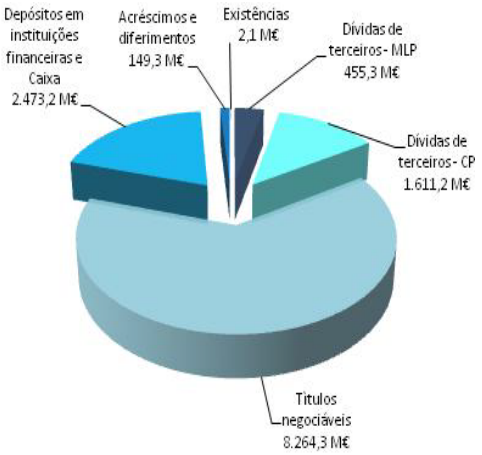
O activo circulante, correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, representa 96,2% do activo líquido consolidado da segurança social em 2009. Destacam-se neste conjunto de activos os "títulos negociáveis", com um peso de 63,8%, os "depósitos em instituições financeiras e caixa", com 19,1%, e as "dívidas de terceiros", com 15,9%, não apresentando as restantes massas patrimoniais expressão relevante. Os referidos activos assumem a imagem constante dos quadro e gráfico seguintes.

Gráfico IV.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante

(em milhões de euros)

Activo circulante	2009	
	Valor	%
Existências	2,1	0,0
Dívidas de terceiros - MLP	455,3	3,5
Dívidas de terceiros - CP	1 611,2	12,4
Títulos negociáveis	8 264,3	63,8
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2 473,2	19,1
Acréscimos e diferimentos	149,3	1,2
Total	**12 955,4**	**100**
Activo líquido total	**13 473,3**	

Fonte: Conta Consolidada da Segurança Social de 2009.



A.2.1.1.2.1) Terceiros

A classe "terceiros", em 2009, representou 35,9% no activo circulante em termos brutos do balanço, tendo sido, em 2007, objecto de alteração da política contabilística que lhe está associada[1], apresentando a seguinte estrutura a 31 de Dezembro de 2009.

[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.

Quadro IV.3 – SS – Dívidas de terceiros

(em milhares de euros)

Terceiros	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
Dívidas de terceiros – Médio e longo prazo	4 849 611,0	4 394 310,1	455 300,8
Dívidas de terceiros – Curto prazo	1 776 884,2	165 725,4	1 611 158,9
Total	**6 626 495,2**	**4 560 035,5**	**2 066 459,7**
Variação 2009/2008	**26,2%**	**26,9%**	**24,8%**

Fonte: Relatório Analítico da CSS de 2009.

Em 2009, tal como em 2008, verificou-se um aumento das dívidas de terceiros, na ordem dos 26,2% (€ 1.377,2 milhões) em termos brutos que compara com um aumento de 24,4% em 2008 e um aumento de 24,8% em termos líquidos, quando no ano anterior tinha sofrido uma redução de 6,5%.

Em 31 de Dezembro de 2009, o valor global bruto das "dívidas de terceiros" ascendeu a € 6.626,5 milhões, correspondendo 73,2% a dívidas de médio e longo prazo (22,0% em termos de activo líquido) e 26,8% a dívidas de curto prazo (78,0% em termos de activo líquido), situação que indicia que a generalidade das dívidas relevadas como médio e longo prazo têm uma antiguidade superior a 2 anos, dado que se encontram provisionadas em 90,6%, evidenciando desta forma um elevado risco de incobrabilidade.

No Quadro IV.4, apresenta-se o conjunto de contas que integram o grupo patrimonial "Terceiros", segundo a sua natureza e evolução no período de 2007-2009.

Quadro IV.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros

(em milhares de euros)

Contas	2007	2008	2009			
			Activo bruto	Provisões	Activo líquido	
					Valor	%
Empréstimos concedidos	102,2	11,9	11,9	0,0	11,9	0,0
Clientes c/c	59,1	38,1	3,6	0,0	3,6	0,0
Contribuintes c/c	680 720,2	476 672,3	396 603,3	0,0	396 603,3	19,2
Utentes	299,3	380,2	766,8	0,0	766,8	0,0
Clientes, contribuintes e utentes - Títulos a receber	718,1	718,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	190 144,0	256 588,9	4 519 747,3	4 108 292,6	411 454,7	19,9
Devedores pela execução do orçamento	1 263,5	494,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações sociais a repor	240 471,8	190 302,0	531 369,6	390 550,5	140 819,1	6,8
Outros devedores	658 571,4	731 266,6	1 177 989,7	61 192,4	1 116 797,3	54,0
Outras dívidas de terceiros	6,4	2,8	3,0	0,0	3,0	0,0
Total	**1 772 356,0**	**1 656 475,6**	**6 626 495,2**	**4 560 035,5**	**2 066 459,7**	**100**
Variação homóloga (%)	**(44,2)**	**(6,5)**			**24,7**	
Activo líquido total	**11 597 314,3**	**12 447 144,1**			**13 473 262,3**	
% / Activo líquido total	**15,3**	**13,3**			**15,3**	

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, foram reconhecidas pela primeira vez dívidas de cobrança duvidosa de contribuintes e constituídas as respectivas provisões, dando assim cumprimento ao princípio da prudência. O quadro seguinte evidencia a sua evolução no triénio em análise.

Quadro IV.5 – SS – Dívida de contribuintes

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
212 – Contribuintes c/c	680 720,2	476 672,3	396 603,3	(204 047,9)	(30,0)	(80 069,0)	(16,8)
21812 – Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa	308,3	308,3	77 094,4	0,0	0,0	76 786,1	24.906,3
21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa	2 190 704,5	3 260 274,6	4 123 608,2	1 069 570,1	48,8	863 333,6	26,5
2142 – Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	0,0	0,0	0,0	(718,1)	(100,0)
Total no Activo bruto	**2 872 451,1**	**3 737 973,3**	**4 597 305,9**	**865 522,2**	**30,1**	**859 332,6**	**23,0**
Provisões para cobrança duvidosa	**2 002 227,8**	**3 004 466,3**	**3 789 732,2**	**1 002 239,5**	**50,1**	**785 266,9**	**26,1**
Total do Activo líquido	**870 223,3**	**733 507,0**	**807 573,7**	**(136 716,3)**	**(15,7)**	**74 067,7**	**10,1**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Em termos brutos, estas dívidas apresentam um constante aumento, embora seja visível um ligeiro abrandamento no ritmo de crescimento. Destaque para a evolução das provisões constituídas, cujo valor em 2008 registou um acréscimo de 50,1% e em 2009 de 26,1%. Não obstante esta quebra no crescimento verificada em 2009, o valor da dívida em termos líquidos tem vindo a apresentar uma expressão financeira menos representativa, uma vez que o valor provisionado tem mantido uma tendência de crescimento, representando, relativamente ao total destas dívidas, 69,7% em 2007, 80,4% em 2008 e 82,4% em 2009.

A instituição mais representativa nesta componente é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, com 90,2% (€ 4.147,2 milhões) do total, registando um acréscimo de 26,5%, face a 2008, dos quais € 3.968,7 milhões estão registados em cobrança duvidosa (95,7%), que se encontram provisionados em 90,3%, o que denota que a antiguidade da maioria das dívidas é superior a 2 anos.

Verificou-se uma redução no valor em dívida do sector público administrativo, relativamente ao ano anterior, de 20,2%, cifrando-se em 3.864,8 milhares em 2009, tendo 49% dessa dívida antiguidade superior a 5 anos. A Secção de Processo Executivo do Porto é a que possui o valor em dívida mais elevado deste sector, representando cerca de 42,9%, seguindo-se a Secção de Processo de Lisboa com 25,6%.

Foram consideradas prescritas dívidas no valor de cerca de € 27,5 milhões, sendo que o maior volume pertence às Secções de Processo Executivo de Lisboa (25,1%) e de Leiria (24,1%).

- As dívidas de clientes registaram um acréscimo muito significativo em 2009, quando comparado com o período homólogo de 2008, conforme se visualiza no quadro seguinte.

Quadro IV.6 – SS – Dívidas de clientes

(em milhares de euros)

Divida de clientes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
211 – Clientes c/c	59,1	38,1	3,6	41,7	109,5
21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa	254,6	26,0	557,2	583,2	2 242,1
21821 - Cobranças em litígio - Clientes de cobrança duvidosa	0,0	0,0	316 608,4	316 608,4	-
Total	**313,7**	**64,1**	**317 169,2**	**317 233,3**	**495 117,1**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Este acréscimo resultou essencialmente do facto de as dívidas resultantes de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador por motivos de insolvência ou situação económica difícil passarem a ser registadas na conta de clientes, abandonando-se o registo que vinha sendo efectuado em outros devedores, na sequência de uma recomendação formulada pelo Tribunal de Contas na auditoria financeira realizada ao Fundo de Garantia Salarial[1]. Salienta-se que estas dívidas têm associado um elevado risco de incobrabilidade, sendo provisionadas a 100%, situação que constitui derrogação aos princípios consignados no Plano oficial de contabilidade das instituições de solidariedade e de segurança social, devidamente divulgada no anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

- As dívidas de "utentes" patenteiam um crescimento ao longo do triénio, sendo mais acentuado de 2008 para 2009, com cerca de 48,2% (27,0% de 2007 para 2008). O quadro infra espelha o valor destas dívidas que se encontram classificadas em conta corrente e em dívidas de cobrança duvidosa.

Quadro IV.7 – SS – Dívidas de utentes

(em euros)

Dívida de Utentes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
213 – Utentes c/c	**299 295,28**	**380 225,29**	**766 791,28**	**386 565,99**	**101,7**
2131 – Por utilização de equipamentos sociais	167 450,40	193 375,65	542 993,59	349 617,94	180,8
2132 – Por funcionamento de actividades de amas	88 177,76	58 541,51	92 681,36	34 139,85	58,3
2133 – Por colocação em famílias de acolhimento	43 096,46	127 398,06	130 048,95	2 650,89	2,1
2138 – Por outros	570,66	910,07	1 067,38	157,31	17,3
21813 – Cobranças em atraso – Utentes de cobrança duvidosa	**1 105 244,88**	**1 404 176,16**	**1 877 668,14**	**473 491,98**	**33,7**
218131 – Por utilização de equipamentos sociais	236 324,48	342 113,49	573 223,95	231 110,46	67,6
218132 – Por funcionamento de actividades de amas	215 888,71	304 042,15	379 960,10	75 917,95	25,0
218133 – Por colocação em famílias de acolhimento	137 306,88	242 269,98	408 392,28	166 122,30	68,6
218138 – Por outros	515 724,81	515 750,54	516 091,81	341,27	0,1
21823 – Cobranças em litígio – Utentes de cobrança duvidosa	**1 486,39**	**1 486,39**	**1 486,39**	**0,00**	**0,0**
Total	**1 406 026,55**	**1 785 887,84**	**2 645 945,81**	**860 057,97**	**48,2**

Fonte: SIF.

Em 2009, 71,0% das dívidas de utentes foram consideradas de cobrança duvidosa, encontrando-se provisionadas em cerca de 74,2% (€ 1.402,3 milhares). Das diversas subcontas que compõem a conta de "utentes", destaque para a conta corrente e a conta de cobrança duvidosa de "utentes por utilização de equipamentos sociais" que apresentaram os crescimentos mais significativos relativamente ao ano anterior, que ascenderam a € 349,6 milhares (180,8%) e € 231,1 milhares (67,6%), respectivamente.

- O balanço consolidado relevava até 2008 saldos na conta "251 – devedores pela execução do orçamento" na quase totalidade do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Em 2009 a conta "devedores pela execução do orçamento" não registou qualquer valor, dado que o Instituto passou a adoptar subcontas da conta "26 – outros devedores e credores" para registo das operações anteriormente relevadas inadequadamente na conta "25 – devedores e credores pela

[1] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

execução do orçamento", acolhendo assim a recomendação do Tribunal de Contas formulada em sede de Parecer sobre a Conta de 2008.

- O valor das prestações sociais a repor, em termos brutos, tem vindo a registar crescimentos moderados ao longo do triénio (6,1% de 2007 para 2008 e 9,2% de 2008 para 2009). No entanto, em termos líquidos, observou-se um decréscimo, no mesmo período, de 20,9% e 26,0%, respectivamente, o que denota uma fraca recuperação de dívida antiga, não obstante a evolução ocorrida nestes últimos anos, designadamente, através de deduções de valores em dívida em prestações pagas aos beneficiários. O quadro seguinte espelha a evolução referida.

Quadro IV.8 – SS – Dívidas de prestações sociais a repor

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
265 - Prestações sociais a repor c/c	177 230,4	54 660,5	69 905,2
2652 - Prestações sociais a repor – Cobrança duvidosa	281 342,3	431 948,5	461 464,4
Total	**458 572,7**	**486 609,0**	**531 369,6**

Fonte: SIF e CSS de 2007 a 2009.

O Instituto da Segurança Social, IP foi a instituição com maior expressão financeira, em prestações sociais a repor, assumindo, em 2009, 97,6% do valor total, dado tratar-se 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. As prestações sociais com o volume de valores a repor mais elevado, em 2009, foram o "subsídio de desemprego/subsídio social de desemprego" e o "rendimento mínimo garantido/rendimento social de inserção" que representaram 34,2% e 15,3%, respectivamente, do valor total em dívida.

- Os "outros devedores" mantiveram um crescimento estável ao longo do triénio (15,3% de 2007 para 2008 e 15,4% de 2008 para 2009). Em 2009 verificou-se que o montante em dívida, de € 1.178 milhões, era maioritariamente de curto prazo (76,4%), situação inversa à verificada em todos os grupos de contas até aqui analisadas, cuja preponderância foram as dívidas de longo prazo. As dívidas de cobrança duvidosa representaram apenas 6,4% do valor total em dívida, não obstante as dívidas de médio e longo prazos representarem 23,6% do activo bruto, situação que resultou da relevação na conta de outros devedores de dívidas do Estado e de outros entes públicos, as quais, nos termos do Plano oficial de contabilidade das instituições de solidariedade e de segurança social, não são consideradas de cobrança duvidosa. As provisões no seu conjunto representaram 81,6% do valor total das dívidas de cobrança duvidosa. As provisões constituídas para fazer face a dívidas de longo prazo corresponderam a 90,3% do total destas dívidas, o que revela que a maioria das mesmas tem uma antiguidade superior a dois anos.

Quadro IV.9 – SS – Dívidas de outros devedores

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
262+263+267+268 - Outros devedores c/c	662 980,5	719 089,4	1 102 968,3
268998 - Outros devedores – Cobrança duvidosa	221 796,4	302 250,4	74 973,3
Total no SIF	**884 776,8**	**1 021 339,8**	**1 177 941,6**
Diferença - Verbete n.º 17 e n.º 18	-	-	48,1
Total na CSS	**884 776,8**	**1 021 339,8**	**1 177 989,7**
Provisões	226 205,5	290 073,2	61 192,4
Activo líquido	658 571,3	731 266,6	1 116 797,3
Variação Activo bruto (2009/2007)			**33,1%**
Variação Activo líquido (2009/2007			**69,6%**

Fonte: Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas e Dossier de consolidação.

Salienta-se que, em 2009, quer o aumento de dívidas em conta corrente quer o decréscimo nas dívidas de cobrança duvidosa reflectiram, essencialmente, a alteração dos registos já anteriormente referidos e que vinham sendo efectuados até 2008 na conta "259 – devedores e credores pela execução do orçamento" e os que deixaram de integrar a conta "outros devedores" e passaram a integrar a conta "21- clientes" a partir de 2009, respectivamente, na sequência de recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas.

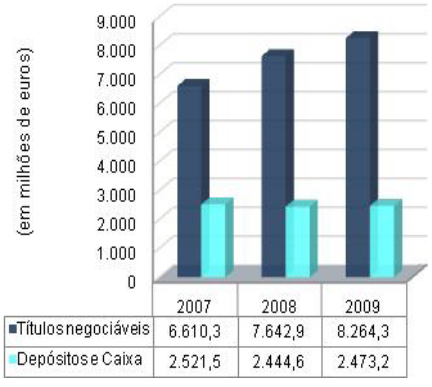
A.2.1.1.2.2) Disponibilidades

O grupo patrimonial de "disponibilidades" constituiu-se como o grupo hegemónico do activo líquido representando 79,7% do total, ascendendo em 2009 a € 10.737,5 milhões e apresentava a seguinte composição em 31 de Dezembro de 2009.

Gráfico IV.6 – SS – Evolução de disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	2009	
	Valor	%
Títulos negociáveis	8 264,3	77,0
Acções	1 340,1	12,5
Obrigações e títulos de participação	122,9	1,1
Títulos da dívida pública	6 116,4	57,0
Outros títulos	9,5	0,1
Outras aplicações de tesouraria	675,4	6,3
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	**2 473,2**	**23,0**
Depósitos em instituições financeiras	2 467,8	23,0
Caixa	5,4	0,0
Total	**10 737,5**	**100**



Fonte: Conta da Segurança Social de 2009.

Sobre as componentes classificadas como disponibilidades, salienta-se o seguinte:

- Os "títulos negociáveis" representaram 77,0% do total de disponibilidades do sistema, sendo totalmente detidos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, e constituídos por "títulos da dívida pública" e por "acções" em cerca de 74,0% e 16,2%, respectivamente;

- Os "depósitos em instituições financeiras" e "caixa" – a liquidez imediata do sistema – encontravam-se, na maior parte, na posse do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (65,7%), no cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do sistema de segurança social e 28,1% no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A sua análise permite concluir o seguinte:
  - Os "depósitos à ordem" representavam 63,5% (€ 1.567,6 milhões) do total dos "depósitos em instituições financeiras", tendo maior expressão no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (€ 952,2 milhões, 60,7%) e no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (€ 547,4 milhões, 34,9%). Comparativamente com o período homólogo de 2008, a totalidade dos "depósitos à ordem" registaram um acréscimo de 111,2% (€ 825,6 milhões), o qual resulta, essencialmente, do efeito conjugado dos acréscimos verificados nestas entidades, 228,7% (€ 662,4 milhões) no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e 64,7% (215,0 milhões) no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, e do decréscimo registado na conta consolidada da Região Autónoma dos Açores (€ 40,1 milhões);
  - Os "depósitos a prazo" representavam cerca de 36,5% (€ 900,0 milhões) do total dos "depósitos em instituições financeiras" e, à semelhança dos "depósitos à ordem", encontravam-se maioritariamente relevados no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social com cerca de 74,8% (€ 673,1 milhões) e no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social com 16,2% (€ 146,2 milhões). Em termos homólogos, relativamente ao ano anterior, o comportamento destas entidades é inversa. Assim, a primeira reduziu acentuadamente este tipo de aplicações (54,8%) enquanto a segunda acusou uma subida não muito significativa (17,9%);
  - A conta "caixa" representava apenas 0,2% do total das disponibilidades de liquidez imediata encontrando-se cerca de 77,3% à guarda do Instituto da Segurança Social, IP, seguindo-se o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (11%). Observou-se uma redução de cerca de 24,2%, relativamente ao total relevado em 2008, proporcionado, em grande parte, pelo Instituto da Segurança Social, IP.
- 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, no final de 2009, um portfólio de 20 aplicações financeiras, cujo montante ascendia a € 673,1 milhões, aplicadas por períodos de imobilização que oscilaram entre os 6 e 57 dias, condição que, associada ao comportamento do mercado financeiro, permitiu obter uma taxa de rendibilidade média de 3,4%. Em termos comparativos, no final de 2008, as aplicações financeiras vivas, num total de € 1.488,3 milhões, registaram uma taxa média de 6,7% para períodos entre os 19 e os 106 dias.

A.2.1.1.2.3) Acréscimos e diferimentos

O quadro seguinte espelha o valor dos acréscimos e diferimentos ao longo do triénio de 2007 a 2009.

Quadro IV.10 – SS – Acréscimos e diferimentos

(em milhares de euros)

271 – Acréscimos de proveitos			272 – Custos diferidos		
2007	2008	2009	2007	2008	2009
151 408,5	238 964,9	145 402,7	7 154,1	3 648,3	3 856,3

Fonte: CSS de 2007 a 2009.

Os acréscimos de proveitos foram constituídos maioritariamente por juros a receber, ascendendo em 2009 a cerca de € 112,7 milhões (77,5%), apresentando um decréscimo de 10,3% relativamente a 2008. A quase totalidade do valor especializado em 2009 encontrava-se registada a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (€ 111,5 milhões), sendo a sua maioria relativa a juros corridos proveniente de títulos de dívida pública e outros garantidos pelo Estado.

Relativamente aos custos diferidos, a parcela mais significativa foi a respeitante à conservação e reparação de edifícios próprios e arrendados com aproximadamente € 2,5 milhões (64,3%), sendo que a instituição do perímetro de consolidação que deteve o valor mais representativo foi o Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira com € 1,4 milhões.

A.2.1.2) Fundos Próprios e Passivo

Os fundos próprios e o passivo da Conta da Segurança Social, em 31 de Dezembro de 2009, totalizavam € 13.473,3 milhões, mais € 1.026,1 milhões (8,2%) que em igual período do ano anterior. O maior acréscimo verificou-se no passivo (43,5%) que representava 8,6% do total daquelas duas grandezas.

A.2.1.2.1) Fundos Próprios

A evolução dos fundos próprios, em termos consolidados, no triénio 2007/2009 é a seguinte.

Gráfico IV.7 – SS – Evolução dos Fundos Próprios



Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

Os fundos próprios constituíram a componente dominante do segundo membro do balanço e registaram uma evolução positiva ao longo do triénio, embora o acréscimo observado em 2009 (5,8%) seja inferior ao registado no final de 2008 (7,1%). O acréscimo dos fundos próprios, em 2009, resultou, essencialmente, da variação positiva registada em "património" e das regularizações efectuadas na conta de "resultados transitados", tendo sido atenuado pela variação negativa no

"resultado líquido do exercício". Da análise às componentes dos fundos próprios salienta-se o seguinte:

- O "património" registou um decréscimo de 8,3% em 2008, relativamente a 2007, e um acréscimo de 7,8% em 2009, face ao período anterior. A preponderância desta componente é do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social que, em 2009, representou 83,7% do valor total, seguido do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, com 15,4%. Esta componente tem vindo a ser reforçada anualmente no Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social por via da afectação de verbas provenientes de quotizações de trabalhadores por conta de outrem e de transferências da componente repartição do sistema previdencial de saldos do sistema e do produto da alienação de imóveis, tendo-se verificado em 2009 uma redução de cerca de € 80,1 milhões resultante da desvalorização das acções da Portugal Telecom, SGPS, SA, ocorrida em 2002, situação que até 2008 vinha sendo reflectida em resultados transitados e que foi alterada na sequência de recomendação formulada pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008.

- As "reservas" apresentaram ligeiras variações ao longo do triénio (0,4% de 2007 para 2008 e 0,1% de 2008 para 2009). As "reservas legais" foram as mais relevantes, representando cerca de 93,0%, sendo o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP a instituição que registou os valores mais significativos (48,5%, em 2009), seguindo-se o Instituto da Segurança Social, IP (31,2%).

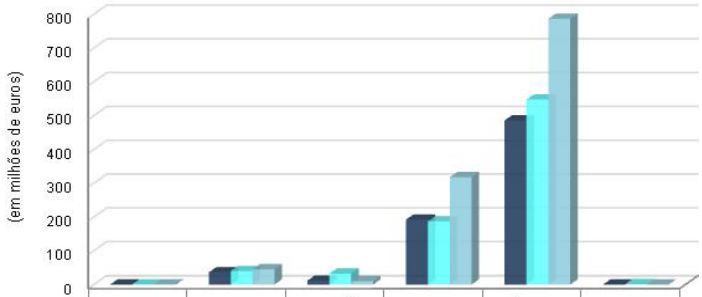
- Os "resultados transitados" apresentaram um saldo final credor de € 962,3 milhões (contrariando a tendência que se mantinha desde 2005 até 2008, de resultados transitados negativos), com uma variação positiva de € 2.000,3 milhões, em consequência da imputação dos resultados líquidos do exercício anterior e de outras regularizações efectuadas, com destaque para as valorizações de imóveis ocorridas no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, que se encontravam registados a € 1,0, e no Instituto da Segurança Social, IP.

- Em 2009 o "resultado líquido do exercício" ascendeu a aproximadamente € 664,8 milhões, evidenciando, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de € 2.023,0 milhões, o que representa, em termos relativos, uma diminuição de 75,3%, que resultou, essencialmente, da evolução mais desfavorável dos resultados operacionais.

A.2.1.2.2) Passivo

O passivo representou 8,6% do segundo membro do Balanço de 2009, (6,5% em 2008) e evidenciou um crescimento de 2,1 p.p., relativamente a 2008, ascendendo a € 1.161,2 milhões. Em termos das suas componentes, a expressão financeira do passivo foi a seguinte.

Gráfico IV.8 – SS – Evolução do Passivo



	Fornecedores	Estado e outros entes públicos	Prestações sociais a pagar	Outros credores	Acréscimos e diferimentos	Outros
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
2009	0,6	45,5	10,4	317,9	786,7	0,1

Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

Em 2009, o total do passivo registou um acréscimo significativo de 43,5% em relação ao período homólogo de 2008, (11,4% em 2008 face a 2007). Da análise à natureza dos passivos salienta-se o seguinte:

- Os "outros credores" representavam o conjunto mais significativo das dívidas a terceiros (84,9%), registando um aumento na ordem dos 70,0% relativamente ao ano anterior, e incluíam, essencialmente, responsabilidades:
  - Com outros países relativamente a subsídios de doença e maternidade e outras prestações sociais, no montante de € 71,8 milhões (registou um acréscimo de 83,3% quando comparado com 2008);
  - Resultantes de aquisições de instrumentos financeiros, no valor de € 138,8 milhões, observando-se um acréscimo de € 99,0 milhões relativamente a 2008;
  - Com instituições particulares de solidariedade social, no âmbito da Medida Apoio à Segurança de Equipamentos Sociais, na quantia de € 21,8 milhões, manifestando um decréscimo de 17,2% face às responsabilidades registadas em 2008;
  - Com beneficiários por prestações sociais em prescrição, na quantia de € 56,3 milhões, evidenciando um ligeiro decréscimo de 2,3% em relação ao ano anterior. As prestações sociais em prescrição constituem direitos dos beneficiários sobre as instituições de segurança social por valores que lhes foram disponibilizados mas não foram por si efectivamente recebidos, prescrevendo a favor daquelas instituições se, no prazo de cinco anos a partir da data em que são postos a pagamento, não forem reclamados.
- Os "acréscimos e diferimentos" representaram cerca de 67,7% do passivo, observando-se um aumento de 43,7% relativamente ao período homólogo anterior. No que respeita às duas componentes desta classe de passivos, constatou-se o seguinte:
  - Os "acréscimos de custos", no montante de € 77,0 milhões, incluíam maioritariamente a especialização de exercícios de "custos com pessoal" (férias, subsídio de férias e encargos sociais), que ascenderam a € 44,2 milhões, e "diferenças de câmbio desfavoráveis", no valor de € 30,6 milhões, respeitantes a revalorizações negativas de contratos *forward* do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. No que respeita à variação relativamente ao período homólogo anterior, verificou-se que os primeiros exibem uma

ligeira redução (1,1%) enquanto os segundos patenteiam um aumento muito significativo, de 451,9% (€ 5,6 milhões em 2008);

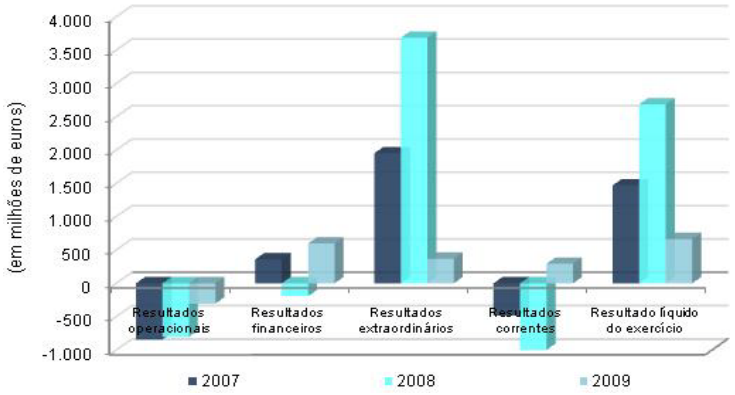
◊ Os "proveitos diferidos", no valor de € 709,6 milhões, foram constituídos, essencialmente, por importâncias recebidas pela segurança social provenientes dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (€ 413,5 milhões), que se destinaram a financiar projectos no âmbito da acção social, e de verbas recebidas do exterior – Fundo Social Europeu - (€ 224,2 milhões), para aplicação em subsídios à formação profissional, designadamente na componente do "Programa Operacional Potencial Humano" e do "Programa Operacional Assistência Técnica". Sobre estas últimas verbas salienta-se o elevadíssimo acréscimo quando comparado com o ano anterior que, em termos relativos, ascenderam a 1.520,3% (€ 13,8 milhões em 2008).

A.3) Demonstração de resultados

A.3.1) Evolução dos resultados no triénio 2007/2009

Para uma análise evolutiva, exibe-se em termos gráficos a demonstração de resultados consolidados, no triénio 2007-2009, que apresenta a seguinte composição.

Gráfico IV.9 – SS – Evolução dos resultados da Conta da Segurança Social



Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

Nos pontos seguintes apresenta-se uma análise da estrutura dos proveitos e dos custos, sua evolução no triénio 2007-2009, e a decomposição por natureza das parcelas mais significativas que determinam o saldo credor da conta "88 – resultado líquido do exercício" no valor de € 664,8 milhões. Para o apuramento do "resultado líquido do exercício" contribuíram, essencialmente, os resultados financeiros, na quantia de € 598,3 milhões, e os resultados extraordinários, no valor de € 370,6 milhões, compensando os resultados operacionais negativos no montante de € 304,2 milhões.

A.3.1.1) Resultados operacionais

Em 2009, os resultados operacionais não obstante se apresentarem negativos em € 304,2 milhões, reflectem uma variação positiva de 62,2% relativamente ao ano transacto. Esta variação é suportada pelo acréscimo de 11,8% nos proveitos e ganhos e de 8,9% nos custos e perdas operacionais.

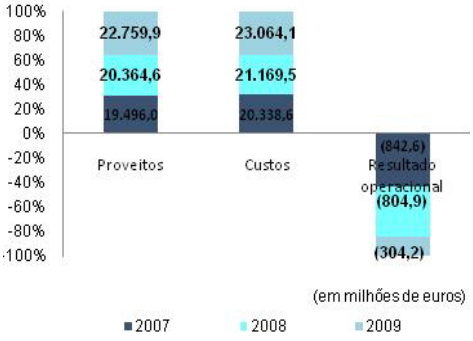
O quadro e gráfico seguintes exibem a evolução da demonstração de resultados operacionais e das suas componentes no triénio 2007-2009.

Gráfico IV.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Proveitos e ganhos	19 496,0	20 364,6	22 759,9
Custos e perdas	20 338,6	21 169,5	23 064,1
Resultados operacionais	**(842,6)**	**(804,9)**	**(304,2)**

Fonte: CSS de 2007 a 2009.



No que respeita aos "proveitos e ganhos", destaca-se o seguinte:

- Os "impostos e taxas" representaram, em 2009, 63,7% do total dos proveitos, totalizando € 14.508,6 milhões e foram constituídos maioritariamente por contribuições e quotizações (95,1%) e pela receita consignada à segurança social proveniente do IVA (4,7%), evidenciando um acréscimo de 10,0% relativamente ao período homólogo anterior. Para este acréscimo contribuiu a correcção da parametrização da aplicação informática em 2009, permitindo que as declarações de remunerações recebidas, nos termos legais, em Janeiro, mas com referência ao mês de Dezembro do ano anterior, fossem contabilizadas como proveitos operacionais, ao invés do que ocorreu nos anos de 2007 e 2008, em que foram registados como proveitos extraordinários, o que levou o Tribunal a formular uma recomendação no sentido de que a contabilização se efectuasse em contas adequadas, recomendação acolhida no exercício em análise;

- 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 2009, o total de proveitos relevados como transferências ascendeu a € 8.141,1 milhões (35,8% do total dos proveitos), o que representou uma variação relativa de 15,1% em relação ao período anterior. Deste montante, € 7.186,3 milhões eram provenientes do OE e € 783,7 de transferências do Fundo Social Europeu para financiar acções de formação profissional. Esta última parcela registou um acréscimo de 70,7% relativamente ao ano de 2008.

- Relativamente aos "custos e perdas":

  - As "transferências correntes concedidas e prestações sociais" constituem a parcela mais relevante dos custos operacionais, representando, em 2009, cerca de 93,4% (€ 21.531,2 milhões) daqueles custos, verificando-se uma duplicação do acréscimo de custos no biénio 2009-2008 (10,9%) quando comparado com o biénio 2008-2007 (5,2%). Neste conjunto de custos assumem destaque as "prestações sociais" que representaram, em 2009, aproximadamente 85,5% (€ 18.410,2 milhões);

◊ As "provisões do exercício" foram a segunda parcela mais representativa dos custos operacionais (4,4%), tendo ascendido a € 1.020,6 milhões, o que representou uma variação negativa de 17,4% face ao ano anterior.

A.3.1.2) Resultados financeiros

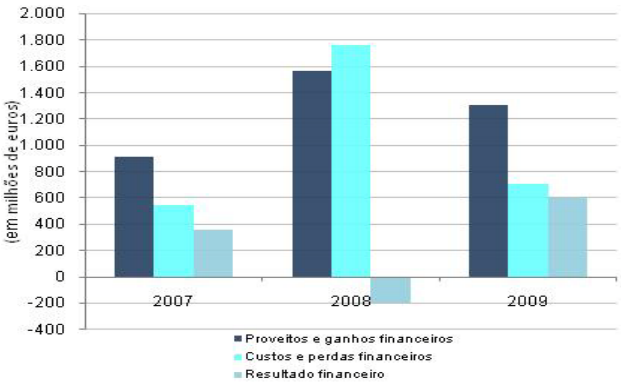
Em 2009, o total dos resultados financeiros ascendeu a € 598,3 milhões, o que correspondeu uma variação positiva de 408,1% quando comparado com o período homólogo anterior, sendo que, para este resultado, concorreu, de uma forma muito significativa, o resultado financeiro positivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no valor de € 558,6 milhões, conforme quadro e gráfico seguintes.

Gráfico IV.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Proveitos e ganhos financeiros	911,1	1 567,3	1 304,0
Custos e perdas financeiras	550,3	1 761,5	705,7
Resultados financeiros	**360,8**	**(194,2)**	**598,3**
Variação 2008/07			**408,1%**

Fonte: CSS de 2007 a 2009.



Tendo em conta a importância do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP 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 2009 tinha sob a sua 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 2009, ascendeu a € 301,1 milhões, apresentando um decréscimo 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 87,1% (€ 262,3 milhões);

♦ O resultado apurado através do balanceamento das contas "outros proveitos e ganhos financeiros" e "outros custos e perdas financeiros" ascendeu a € 51,2 milhões, enquanto o balanceamento apurado em 2008 registou um valor negativo de € 665,5 milhões, sendo estes resultados derivados da gestão de activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

A.3.1.3) Resultados extraordinários

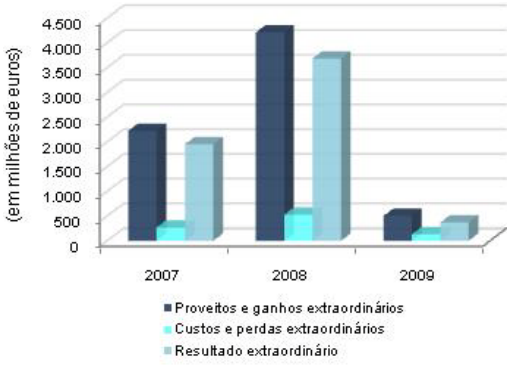
No ano em análise, os resultados extraordinários ascenderam a € 370,6 milhões, o que corresponde a um decréscimo de cerca de 90% relativamente a 2008, decorrente, essencialmente, da alteração da parametrização da aplicação informática relativamente à contabilização das contribuições, conforme já referido na análise aos resultados operacionais[1].

Gráfico IV.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Proveitos e ganhos extraordinários	2 224,3	4 215,2	503,6
Custos e perdas extraordinários	271,3	528,2	133,0
Resultados extraordinários	**1 953,0**	**3 687,0**	**370,6**

Fonte: CSS de 2007 a 2009.



Relativamente ao resultado extraordinário obtido em 2009 destaca-se o seguinte:

- No que respeita aos "proveitos e ganhos extraordinários" as contas de "correcções relativas a exercícios anteriores" e de "benefícios e penalidades contratuais" foram as mais representativas com 51,5% (€ 259,4 milhões) e 31,0% (€ 155,9 milhões), sendo que na primeira estão maioritariamente registadas contribuições de exercícios anteriores e reposições não abatidas nos pagamentos de prestações sociais indevidamente pagas em anos anteriores e na segunda estão relevados, essencialmente, juros de mora de contribuições, em resultado da actividade de recuperação de dívidas e do combate à fraude e evasão contributiva;
- Quanto aos "custos e perdas extraordinários" as parcelas mais significativas foram as "transferências de capital concedidas" e "as dívidas incobráveis" com 52,7% (€ 70,1 milhões) e 24,7% (€ 32,8 milhões). A primeira destinou-se, essencialmente, a financiar equipamentos sociais em instituições sem fins lucrativos e a segunda respeita, em grande parte, a perda de receita de contribuições por prescrição.

A.3.1.4) Resultado líquido do exercício

O quadro e gráfico seguintes, mostram a evolução do resultado líquido do exercício para o quinquénio 2005-2009.

[1] Cfr. alínea A.3.1.1) do ponto 4.3 do presente capítulo.

Gráfico IV.13 – SS – Evolução do RLE no período 2005/2009

(em milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Δ(%) 2009/08
Resultados operacionais	□25,2	1 151,3	(842,6)	(804,9)	(304,2)	62,2
Resultados financeiros	419,4	364,6	360,8	(194,2)	598,3	408,1
Resultados extraordinários	282,6	258,3	1 953,0	3 687,0	370,6	□(89,9)
Resultado líquido do exercício	**827,3**	**1 774,2**	**1 471,3**	**2 687,8**	**664,8**	**(75,3)**

Fonte: Contas da Segurança Social de 2005 a 2009



Da análise do quinquénio, constata-se que o resultado líquido do exercício tem apresentado sempre montantes positivos, tendo-se registado o valor máximo no ano de 2008 (€ 2.687,8 milhões) e o mínimo em 2009 (€ 664.8 milhões), espelhando uma variação negativa de 75,3% em relação ao período homólogo anterior. A constituição do resultado líquido e a sua evolução, no período em análise, pode ser explicado sobretudo, pelas seguintes componentes:

- Os "resultados operacionais" registaram um crescimento acelerado no biénio 2005-2006, tendência que se inverteu em 2007 e 2008. Em 2009, apesar de estes continuarem negativos, registaram um incremento positivo de € 500,7 milhões. Esta evolução decorre, em boa parte, da correcção do interface SICC/GC/SIF, no que respeita ao lançamento contabilístico das contribuições declaradas em Janeiro de 2009 referente às remunerações de Dezembro de 2008 e do aumento das transferências e subsídios correntes obtidos;
- Os resultados financeiros apresentaram uma linha de estabilidade ao longo do quinquénio 2005-2009, à excepção do ano de 2008, que registou um resultado negativo de € 194,2 milhões, reflexo, sobretudo, da crise financeira internacional. No ano em análise, os resultados financeiros registaram uma variação positiva de 408,1%, o que permitiu inflectir a tendência do ano anterior, para o que contribuiu, essencialmente, o resultado financeiro obtido pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no montante de € 558,6 milhões;
- Os resultados extraordinários apresentaram um crescimento acelerado no quadriénio 2005-2008, tendência que se inverteu em 2009 com o decréscimo de 89,9%, situação que resulta, essencialmente, da correcção da contabilização das contribuições.

B) Observações

B.1) Legalidade e regularidade

B.1.1) Balanço e Demonstração de resultados

B.1.1.1) Disponibilidades

Ainda não foi publicado o diploma legal que regulamenta o enquadramento e funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social, permanecendo em análise o projecto de diploma no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Recomendação 55 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação expressa em Pareceres anteriores para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

Em 2009, a segurança social era responsável pelas seguintes garantias e avales.

- Uma carta de conforto dirigida à Caixa Geral de Depósitos decorrente de um contrato de financiamento entre aquela entidade bancária e a empresa "FINPRO" emitida pelos membros do Conselho Directivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, em 2008, enquanto responsáveis pela entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. O Tribunal, em sede de auditoria a este Instituto[1], considerou que o acto de concessão de garantia através da carta de conforto, praticado pelos membros do Conselho Directivo não está em conformidade com o regime legal instituído para as garantias do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público. Em sede de contraditório, o Instituto informou que o referido contrato foi renovado por mais 12 meses, em 23 de Julho de 2010, e que se recusou *"(…) a renovar a carta de conforto em questão, atentas as considerações do Tribunal de Contas (…)"*.

- Um penhor accionado pela Caixa Económica do Montepio Geral, em 2002, sobre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, decorrente de um contrato de mútuo para a salvaguarda de um empréstimo contraído pela "Indústria SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA". Também em sede de auditoria à área de devedores (não contribuintes) à segurança social[2], o Tribunal concluiu que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP não tem competência para prestar garantias a outras entidades, designadamente a constituição de depósitos em dinheiro para caucionar contratos de mútuo em que o Instituto não é sujeito da relação principal. Está em curso uma acção judicial interposta pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, em 2003, onde se requeria a declaração de nulidade do penhor, alegando que o Presidente do Conselho Directivo do Instituto que praticara o acto não tinha competência própria nem delegada, bem como para prestar quaisquer garantias pessoais ou assunção de dívidas de terceiros.

B.1.1.2) Fundos próprios

No âmbito da auditoria financeira realizada ao Fundo de Garantia Salarial[3] o Tribunal constatou que, contrariamente ao definido na lei, o Fundo, que é dotado de receitas específicas previstas na lei afectas exclusivamente à prossecução das suas atribuições, tem sido, na prática, financiado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, à medida das suas necessidades anuais para satisfazer os seus encargos, não possuindo fundos próprios. Por outro lado, constatou-se que se encontrava por regulamentar o estipulado no artigo 321.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, o que levou à formulação de uma recomendação aos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social no sentido de providenciarem por aquela regulamentação. No âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas na referida auditoria, o Secretário de Estado da Segurança Social, em Março de 2009, informou que se encontrava em revisão a regulamentação do Fundo de Garantia Salarial, na sequência de alteração do quadro legal de financiamento do sistema de segurança

[1] Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.
[2] Relatório n.º 16/2007 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.
[3] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

social e da entrada em vigor no novo Código do Trabalho. Em Julho de 2010, ainda no âmbito do acompanhamento das mesmas recomendações, foi solicitada informação actualizada à Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social e ao Ministro de Estado e das Finanças, não se tendo obtido resposta da primeira e tendo o segundo informado que a regulamentação do Fundo se encontra em revisão, resposta idêntica à oferecida no ano anterior.

Recomendação 56 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que se diligencie pela conclusão da revisão da regulamentação do Fundo de Garantia Salarial que se encontra em curso, assegurando que o Fundo funcione de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.*

B.1.2.3) Resultados Operacionais

O Tribunal vem observando, desde 2006, que tem vindo a ser autorizada a concessão de apoios aos centros de cultura e desporto da segurança social, visando subsidiar iniciativas particulares de protecção social de trabalhadores da administração directa ou indirecta do Estado.

Ora, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, proibiu, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, tal prática.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, complementado pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de Julho, e pelas Portarias nºs 1486/2008, 1487/2008 e 1488/2008, todas de 19 de Dezembro, contêm o quadro normativo da acção social complementar dos supra referidos trabalhadores, sendo legalmente admissível aos entes públicos da administração directa ou indirecta do Estado o financiamento de iniciativas expressamente previstas no referido quadro normativo. Encontram-se, pois, também por esta via, tais entes públicos, por força do princípio da legalidade, impedidos de financiar, directa ou indirectamente, designadamente através de transferências para entes privados como os centros de cultura e desporto, iniciativas de protecção social que não se encontrem legalmente previstas.

Importa ainda referir que a alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, igualmente impede a autorização de despesas ou pagamentos nos casos em que o facto gerador da despesa não respeite as normas legais aplicáveis.

A ausência de lei permissiva para as iniciativas de protecção social não contempladas no respectivo quadro normativo e para o correspondente financiamento, directo ou indirecto, por entes públicos da administração directa ou indirecta do Estado, não é suprida pelas normas que, sobre a matéria das transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social, foram introduzidas nos diplomas reguladores da execução orçamental de 2008 e 2009.

Resulta, assim, do exposto que as transferências para os centros de cultura e desporto que visem subsidiar iniciativas de protecção social em benefício de trabalhadores da administração directa ou indirecta do Estado que não encontrem suporte legal nos diplomas supra indicados devem cessar de imediato.

Recomendação 57 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que, atenta a ausência de legislação permissiva, cessem de imediato todas as transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social que visem subsidiar iniciativas de protecção social, incluindo as inerentes à acção social complementar, em benefício de trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, que não se encontrem expressa e previamente previstas em lei e, se for o caso, devidamente regulamentadas.*

O Tribunal realizou uma auditoria integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, tendo constatado que este Instituto assumiu custos com pessoal, relativamente a complementos de função e prémios de produtividade, a seguros de saúde de grupo e a comparticipação no crédito à habitação que não têm cobertura legal, e formulado, em consequência, uma recomendação no sentido de cessação daquelas regalias[1].

B.2) Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

B.2.1) Balanço e Demonstração de resultados

B.2.1.1) Imobilizado

O acompanhamento da implementação das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007 e na auditoria ao sistema de controlo interno da segurança social[2] permitiu constatar que, não obstante as melhorias registadas, permaneciam ainda:

- Deficiências relacionadas com o processo de inventariação, de localização dos bens e de etiquetagem;
- Por realizar, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, a totalidade dos procedimentos necessários à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno, o que influencia o valor das amortizações relevadas no Balanço, subavaliando o valor do activo líquido;
- Por registar, ao nível da titularidade, 6 imóveis que se encontram valorizados a € 1,0.

Assim, por um lado, não existe ainda garantia de que o "activo fixo" relevado no balanço consolidado da segurança social corresponda ao activo existente e, por outro, o actual valor do "activo líquido" encontra-se subavaliado na exacta medida do valor das amortizações correspondentes aos terrenos.

Recomendação 58 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação constante de Pareceres anteriores relativamente à 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.*

[1] Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.
[2] Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

B.2.1.2) Dívidas de terceiros

O Tribunal tem vindo a referir em Pareceres anteriores que as dívidas de terceiros relevadas no balanço do Fundo de Garantia Salarial se encontram subavaliadas, uma vez que as mesmas 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 dos processos de sub-rogação de créditos a apresentar em Tribunal serem emitidas pelo valor ilíquido. Em 2009 o Fundo procedeu à entrega à DGCI dos valores retidos em sede de IRS de 2008 e de 2009. No entanto, só se encontram relevados na conta de clientes como dívidas a receber os valores retidos e entregues em 2009, informando o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo que irá regularizar a situação das retenções efectuadas em 2008 e entregues em 2009, no ano de 2010. Assim, as dívidas de clientes continuam subavaliadas quer relativamente aos valores retidos de IRS, em anos anteriores a 2009, quer de todas as retenções de "taxa social única" realizadas. Esta situação já foi objecto de formulação de uma recomendação pelo Tribunal de Contas em sede da auditoria financeira ao Fundo de Garantia Salarial[1], informando o Presidente do Instituto de Gestão do Fundo, no âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações, que, relativamente às retenções de IRS, o procedimento tendente à entrega mensal dos valores já se encontra implementado a partir de 2010 e, no que respeita às retenções da "taxa social única", encontrava-se a ser concertado o procedimento a adoptar com o Instituto da Segurança Social, IP e com o Instituto de Informática, IP.

Também as dívidas de "prestações sociais a repor" se encontram subavaliadas, dado que os montantes pagos indevidamente pelo Fundo de Garantia Salarial em 2007 e ainda não repostos (€ 31,1 milhares) não se encontram relevados contabilisticamente.

Recomendação 59 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os valores pagos indevidamente pelo Fundo de Garantia Salarial e ainda não repostos sejam devidamente relevados nas demonstrações financeiras do Fundo.*

No processo de consolidação patrimonial foram efectuados movimentos de correcção através de ajustamentos prévios vertidos em verbetes de lançamento, com o intuito de reclassificar dívidas relevadas em contas patrimoniais de "Outros devedores c/c", com antiguidade superior a um ano, como "dívidas de cobrança duvidosa" no Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira e na conta consolidada da Região Autónoma dos Açores. Não obstante a imaterialidade dos valores em causa, o movimento registado nas demonstrações financeiras deveria ser acompanhado da respectiva constituição de provisões de pelo menos 50% sobre o valor reclassificado.

Recomendação 60 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os ajustamentos prévios realizados com vista a corrigir a classificação de dívidas sejam acompanhados das devidas correcções às respectivas provisões.*

As dívidas registadas em "outros devedores" englobam uma panóplia de situações recorrentes, que se reportam a um passado remoto e que se foram arrastando no tempo, as quais, não obstante as recomendações do Tribunal de Contas em sucessivos Pareceres, permanecem por regularizar, assumindo a sua recuperação elevado grau de incobrabilidade. A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007, vem referir, no que respeita às situações pendentes de decisão relativas à administração central e regional, que foi obtido parecer jurídico, o qual se encontra em fase de apreciação.

[1] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Recomendação 61 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação formulada 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.*

Encontra-se ainda registado em "empréstimos concedidos de curto prazo" o montante de € 11,9 milhares, relativo a subsídios reembolsáveis atribuídos a quatro casas do povo da Região Autónoma dos Açores em 2001 e 2002, que continuavam em dívida em 31 de Dezembro de 2009. Tendo em conta que as dívidas remontam a 2001 e 2002, as mesmas deveriam estar registadas como de médio e longo prazos, em consonância com as restantes dívidas de terceiros relevadas no balanço consolidado da segurança social. Por outro lado, verifica-se que as diligências realizadas junto daquelas entidades no sentido de potenciar a cobrança do valor em dívida só ocorreram em finais de Outubro de 2010, com excepção de uma situação em que já tinha sido realizada uma diligência em 2008.

Existem ainda outros subsídios reembolsáveis atribuídos a uma casa do povo e a mais cinco instituições particulares de solidariedade social, durante o período de 2004 a 2006, cujo valor em dívida em 31 de Dezembro de 2009 ascendia a € 270,7 milhares e que se encontra contabilizado na conta "26844841 – Credores por transferências correntes p/financiamento de Acção Social a IPSS Acordos de Cooperação". Esta não é a conta adequada para o efeito, uma vez que a mesma se destina ao registo de subsídios atribuídos com base em acordos de cooperação, celebrados entre aquelas instituições e a segurança social, que são devidos por contrapartida de um serviço prestado no âmbito da acção social.

Recomendação 62 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os subsídios reembolsáveis sejam contabilizados em contas adequadas para o efeito e inscritos no balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo, em consonância com o procedimento que vem sendo adoptado para os restantes activos da segurança social, bem como se tomem medidas no sentido de reaver as importâncias que já se encontram em mora.*

No anexo às demonstrações financeiras do Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira é referido que não foi ainda possível reconciliar integralmente os saldos dos sistemas aplicacionais auxiliares de conta corrente com os residentes no Sistema de informação financeira da segurança social, no que respeita aos valores de contribuições em dívida de trabalhadores independentes e de contribuintes de inscrição facultativa, verificando-se, no caso dos primeiros, uma diferença para mais no Sistema de informação financeira da segurança social, no montante de € 9.015,5 milhares. Também a conta de contribuintes de cobrança duvidosa registou um acréscimo no montante de € 76,1 milhões, correspondente ao valor apurado entre a dívida de contribuintes de "entidades empregadoras" e o valor de dívida participada (SEF), por se pressupor que a correspondente dívida é anterior a Maio de 2004.

As dívidas de contribuintes incluem dívidas do sector público administrativo no montante de € 3.864,8 milhares, 49% das quais possuem uma antiguidade superior a 5 anos. Em sede de Parecer sobre a CGE de 2008, o Tribunal formulou uma recomendação para que se diligenciasse, junto das entidades devedoras, no sentido de procederem ao pagamento dos valores em dívida. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP informou que cerca de 78,7% dos contribuintes do sector público administrativo apresentaram reclamação sobre os valores em dívida, após envio de citação pelas secções de processo executivo e que estava a preparar uma acção de notificação aos contribuintes daquele sector no sentido de esclarecer e enquadrar os montantes remanescentes em dívida.

O valor da dívida de cobrança duvidosa (€ 4.200,7 milhões), em 2009, atingiu 91,4% do total das dívidas de contribuintes (€ 4.597,3 milhões), a qual se encontrava provisionada em 82,4% (€ 3.789, milhões), situação que reflecte a existência de um volume elevado de dívida com antiguidade superior a 2 anos e, como tal, potenciador de um elevado risco de incobrabilidade. Em 2009, foram consideradas prescritas dívidas de contribuintes no valor de € 27,5 milhões[1].

Em face do exposto, reitera-se a reserva geral sobre a fiabilidade e correcção dos valores apresentados em dívidas de terceiros.

B.2.1.3) Disponibilidades

A análise realizada à área das disponibilidades permitiu concluir que, em 2009, a prestação de contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e do Instituto da Segurança Social, IP ainda não se encontrava devidamente instruída com todas as certidões bancárias, em desrespeito pela Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, sendo necessárias diligências complementares junto daquelas duas entidades, e que ainda não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, ambos reportados a 31 de Dezembro de 2009. Salienta-se, no entanto, que comparativamente a anos anteriores, o montante por reconciliar é bastante inferior e respeita apenas a contas bancárias que, segundo o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, já se encontram canceladas desde 2004, por terem pertencido às ex-Delegações, estando parte dos respectivos registos contabilísticos já regularizados no exercício de 2010.

Por outro lado, continua a verificar-se a existência de inúmeras situações com movimentos por reconciliar há mais de dois anos, sendo que, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, predominam os relativos ao ano de 2007.

Recomendação 63 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres 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.*

À semelhança do que sucede com outras instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social, os excedentes do Fundo de Garantia Salarial são devolvidos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP. Sobre este procedimento o Tribunal, em sede de auditoria realizada àquele Fundo, formulou uma recomendação[2] ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade no sentido de assegurar que o Fundo funcione de acordo com a legislação que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhe são próprias, situação que está a ser objecto de análise conforme foi referido na alínea B.1.1.2) do presente ponto.

[1] O Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2008, a propósito da dívida de contribuintes, das correspondentes provisões acumuladas e do valor contabilizado como dívidas prescritas manifestou reservas, designadamente por se continuar a verificar a existência de correcções significativas, quer por via da migração de dados quer através de registos manuais, e devido aos dados em que se basearam os cálculos para apuramento das dívidas de cobrança duvidosa e das dívidas prescritas. Para mais desenvolvimentos cfr. págs. XII.108 a XII.112 do Volume II do Parecer sobre a CGE de 2008.

[2] Cfr. Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção – Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial, disponível em www.tcontas.pt.

B.2.1.4) Acréscimos e diferimentos

Os acréscimos de proveitos incluem valores de juros a receber provenientes de títulos de dívida pública e outros títulos (juros corridos) detidos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. No âmbito da auditoria ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização, IP concluiu-se que, à luz das normas internacionais de contabilidade (IAS 18 e IAS 39), os juros corridos deveriam estar reflectidos no grupo de contas dos activos financeiros, tendo sido formulada uma recomendação nesse sentido[1]. Em sede de contraditório ao presente Parecer, o Instituto informou que *"(…) procederá, em 2011, à contabilização dos juros corridos de acordo com a norma regulamentar n.º 4/2007 do Instituto de Seguros de Portugal (…)"*, procedimento que acolhe a recomendação formulada[2].

B.2.1.5) Fundos próprios

A auditoria realizada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP,[3] concluiu que a conta "reservas de reavaliação" reflecte a importância de € 2,6 milhões relativa à valorização de imóveis de investimento ao valor de mercado incluídos no património do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a qual, de acordo com o Normativo de Valorimetria daquele Fundo e da Norma Internacional de Contabilidade IAS 40, deveria ser registada directamente nas contas de resultado do exercício e não na conta de reserva de reavaliação, tendo sido, naquela sede, formulada uma recomendação no sentido de aplicação das referidas normas.

B.2.1.6) Passivo

Não obstante a melhoria verificada relativamente ao ano anterior, dado que em todas as instituições já foram contabilizados proveitos diferidos respeitantes a acordos de regularização celebrados com contribuintes, verificam-se ainda algumas deficiências na imputação dos proveitos, designadamente porque o Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira não procedeu à imputação de proveitos. Não está também garantida a existência de uma adequada contabilização, face ao valor diminuto registado pelo Centro de Gestão Financeira de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores. Estes factos, por um lado, subavaliam os proveitos do exercício e consequentemente diminuem o resultado líquido, e, por outro lado, sobreavaliam os proveitos diferidos relevados no balanço, uma vez que parte do valor relevado como proveitos diferidos já foi cobrado.

Acresce ainda referir que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, registou como "proveitos diferidos" de juros vincendos, em 2009, o montante estimado de € 2,0 milhões, com vista a corrigir o direito de cobrar juros vincendos de valores não processados até 2002 e cobrados em 2009, situação que, segundo o Instituto, será corrigida com informação disponibilizada pelo Instituto de Informática, IP.

Recomendação 64 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer anterior no sentido de serem 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*

[1] Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontaspt.

[2] A norma n.º 4/2007 do Instituto de Seguros de Portugal adoptou as Normas Internacionais de Contabilidade.

[3] Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

> *cobrança dos respectivos juros ao longo de cada exercício económico, quer, ainda, com os casos de incumprimento dos acordos celebrados.*

No Instituto de Informática, IP, encontrava-se contabilizada a quantia de € 264,6 milhares em "proveitos diferidos" relativa a subsídios de investimento, que permanece inalterada desde 2006. Não obstante o imobilizado adquirido já se encontrar em fase de amortização desde 2007, o valor das amortizações não tem sido acompanhado da respectiva imputação de "proveitos extraordinários" por contrapartida de "proveitos diferidos", conforme determinam as notas explicativas do Plano oficial de contabilidade das instituições de solidariedade e de segurança social. A ausência deste procedimento sobreavaliou os proveitos diferidos e subavaliou os proveitos do exercício e, consequentemente, o resultado líquido do exercício.

Recomendação 65 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os subsídios de investimento sejam contabilizados nos termos definidos no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, designadamente que a imputação de proveitos acompanhe o registo das respectivas amortizações ao longo de cada exercício económico.*

O valor de € 890,8 milhares que se encontrava desde 2007 registado em "proveitos diferidos" e que respeita a verbas recebidas do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional para financiar "subsídio de renda", foi considerado em 2009 como um proveito extraordinário. Também o montante transferido, em 2009, por aquele Ministério para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, para financiar "subsídio de renda", ascendeu a € 960,0 milhares enquanto o valor pago aos beneficiários, no mesmo ano, se cifrou em € 621,9 milhares, constituindo o excedente saldo do subsistema de solidariedade. Não obstante a Lei de bases da segurança social referir que o subsistema é financiado por transferências do OE, tendo em conta que se trata de uma transferência para financiar uma despesa específica, questiona-se a permanência de um excesso de financiamento.

B.2.1.7) Resultados operacionais

Os proveitos e os custos operacionais encontravam-se subavaliados no valor correspondente à retenção da "taxa social única" nas prestações sociais suportadas pelo Fundo de Garantia Salarial. Esta situação, conforme referido para as dívidas de terceiros (ponto B.2.2.2), já foi objecto de uma recomendação do Tribunal de Contas em sede de auditoria financeira ao Fundo de Garantia Salarial, tendo o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo informado, no âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações, que estava a ser concertado o procedimento a adoptar com o Instituto da Segurança Social, IP, e com o Instituto de Informática, IP.

B.2.1.8) Resultados financeiros

A nota 8.2.2. do anexo às demonstrações financeiras do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP,/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social refere que se procedeu *"(…) à transferência de valores lançados nas contas 6885 e 7885, menos e mais valias potenciais, para as contas 687 e 787, perdas e ganhos na alienação de aplicações de tesouraria (…)"*. Sobre a forma de registo das mais e das menos valias obtidas na alienação de títulos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social o Tribunal já se pronunciou em sede de Parecer sobre a CGE de 2008, tendo formulado uma recomendação no sentido de que a relevação contabilística das mais e das menos valias apuradas se efectuasse nos termos expressos no seu Normativo de Valorimetria. Todavia, o

procedimento atrás referido não dá acolhimento àquela recomendação, uma vez que as valias realizadas continuam a ser contabilizadas pelo valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o preço de aquisição quando deveriam ser calculadas pelo valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o seu valor contabilístico, isto é, o valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização, conforme refere o Normativo de Valorimetria do Fundo. Além do mais, o procedimento agora adoptado não acautela a ocorrência de saldos não consentâneos com a natureza das respectivas contas. Em sede de contraditório o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, informou que é sua intenção acatar a recomendação do Tribunal, mas que *"Os ajustamentos a efectuar implicam alterações de carácter estrutural na principal aplicação de suporte ao negócio do IGFCSS (aplicação de gestão de activos TRADER)"* e que *"Os procedimentos a implementar estão já identificados, mas revelam-se complexos, extensos e morosos, porquanto mexem com a própria lógica e arquitectura da referida aplicação"*.

Recomendação 66 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que sejam concluídos os procedimentos com vista a que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização da Segurança Social, se efectue nos termos expressos no respectivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as respectivas informações suplementares, caso se mostre necessário.*

B.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

B.3.1) Processo de consolidação

Embora o Sistema de informação financeira da segurança social contenha um módulo de consolidação (EC-CS – Consolidação financeira), o processo de consolidação da conta de 2009 ainda decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, com recurso a folha de cálculo Excel, não obstante se tenham registado, no exercício de 2009, progressos muito significativos no módulo EC-CS – Consolidação financeira, conforme consta da nota 41.6.2 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

Recomendação 67 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação para 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.*

Embora não existam diferenças ao nível da conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de activos, quando analisada na globalidade, já quando se confrontam os valores ao nível das subcontas nem sempre os valores constantes dos dossiers de consolidação são coincidentes com os exibidos pelo Sistema de informação financeira da segurança social. Na auditoria realizada às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[1], o Tribunal referiu que por insuficiência daquele Sistema não era possível validar a integralidade dos valores constantes da conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de activos. No âmbito do acompanhamento das recomendações, o Instituto de Informática, IP, referiu que os procedimentos necessários a ultrapassar esta situação aguardam oportunidade para serem desenvolvidos.

[1] Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Recomendação 68 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda o desenvolvimento das funcionalidades que permitam validar a integralidade dos valores constantes da conta 577 - Reservas decorrentes da transferência de activos.*

B.3.2) Balanço e demonstração de resultados

B.3.2.1) Fundos Próprios

O valor das "reservas legais" registado no balanço do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, permanece inalterado desde 2007, devido à não integração do saldo de gerência de cada ano dos fundos especiais de segurança social, a qual decorre do desconhecimento da real situação financeira de cada um dos fundos, referindo o Instituto que *"(…) apesar das diligências efectuadas ainda não foi possível ultrapassar os constrangimentos técnicos com vista ao apuramento da real situação económico-financeira dos Fundos Especiais"*.

Recomendação 69 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação para que se continue a diligenciar no sentido de resolução dos problemas que afectam a relevação contabilística das receitas e das despesas dos fundos especiais de segurança social e, bem assim, o seu reflexo nas "reservas legais".*

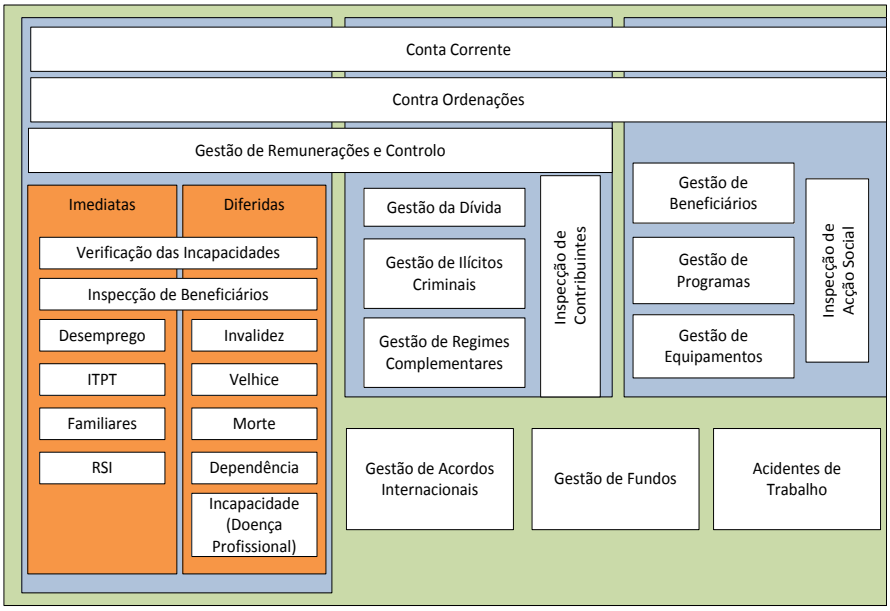
4.4 – Sistemas de informação

A) Visão Global

Como já referido, com excepção do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP,/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, todas as instituições que integram o perímetro de consolidação utilizam para produção das suas demonstrações financeiras uma solução aplicacional integrada, designada Sistema de informação financeira da segurança social, que 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 IV.11 – SS – Sistemas de informação



Fonte: Instituto de Informática, IP.

B) Observações e Recomendações

B.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Tendo por base os relatórios e contas de 2009 do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, do Instituto da Segurança Social, IP, e do Instituto de Informática, IP, bem como as respostas obtidas destes institutos e do Gabinete da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social ao pedido de informação efectuado pelo Tribunal de Contas no âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações formuladas na auditoria ao sistema de controlo interno da segurança social[1] e no Parecer sobre a CGE de 2007, salienta-se o seguinte:

- Foram implementados os seguintes processos com reflexo na conta de 2009:
  - as contribuições e quotizações entregues no mês foram contabilizadas no mesmo mês a que respeitavam, cumprindo-se o calendário definido para o encerramento dos períodos contabilísticos;
  - correcção da interface GC-SIF, relativamente à contabilização das declarações de remuneração recebidas, nos termos legais, em Janeiro, mas com referência ao mês de Dezembro;
  - funcionalidade de GC que veio permitir incluir no processo de extracção a referência do ficheiro enviado para a plataforma de integração, garantindo a reconciliação automática, bem como a certeza de que os documentos são correctamente associados.
- Foram implementados os seguintes processos, ainda sem reflexo na conta de 2009:

[1] Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

- em Maio de 2010, o processo de clarificação/compensação com vista à correcta contabilização das contribuições e quotizações;
- em Julho de 2010, o processo automático de participação mensal de dívida de "entidades empregadoras";
- em finais de 2010, no âmbito da interconexão do sistema GC-SIF, encontravam-se implementadas novas extracções para contabilização e registaram-se melhorias significativas nos processos de extracção já existentes de operações com origem em contribuições e quotizações, designadamente: com extracções diárias, relativas a débitos e créditos e encargos bancários; com extracções ao mês, relativas a acordos, cheques devolvidos e compensação.

- Embora já se encontrem em desenvolvimento ou esteja planeada a sua execução, ainda não se encontram concluídos os seguintes processos:
  - a interface SEF-SIF, continuando a contabilização das cobranças no SIF, referentes a processos de execução fiscal, a ser manual, com base nos ficheiros de movimentos de ocorrências e de movimentos do SEF;
  - a interface SEF-GC, o que não permite a actualização automática da cobranças registadas no SEF na conta corrente do contribuinte (GC);
  - integração da totalidade das "declarações de remunerações" no sistema GR, no que diz respeito ao débito da conta corrente das caixas de previdência da segurança social, de modo a completar o circuito com o sistema GC-SIF, continuando a contabilização a ser realizada por processos manuais;
  - participação de dívidas de prestações sociais existentes no sistema integrado de conta corrente para o sistema de execuções fiscais;
  - pagamento de prestações sociais através do processo da "tesouraria única";
  - entrega de "declarações de remunerações" na segurança social directa, cujo objectivo é substituir os vários canais electrónicos de entrega de "declarações de remunerações" por um único canal, no qual serão reforçadas as regras de validação para aceitação e registo no sistema GR, com vista a diminuir o desfasamento temporal existente, no sistema GC, entre o registo a crédito na conta corrente do contribuinte e o débito decorrente da leitura das "declarações de remunerações", melhorando, assim, a qualidade de informação e minimizando a ocorrência de erros.

De referir que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, menciona no seu relatório e contas de 2009, a propósito das reconciliações bancárias, que aguarda a implementação da funcionalidade de aglutinação dos registos aquando do lançamento à conta 12 – Depósitos à Ordem, utilizando o campo "referência do ficheiro". Em sede de contraditório o Instituto de Informática, IP, vem informar que a situação em causa vai ser alvo de análise com vista à sua resolução.

Atento ao exposto, registam-se progressos na arquitectura do sistema de informação da segurança social, dado que em 2009 foram implementados processos que contribuíram para a melhoria da informação. No entanto, o sistema ainda apresenta debilidades, pois ainda permanece por concluir e implementar uma parte importante de processos.

Recomendação 70 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que se congreguem esforços no sentido de encontrar a solução que garanta a realização das reconciliações bancárias de forma automática e, bem assim, que sejam concluídos os processos que visam permitir:

a) a contabilização automática no SIF das cobranças em execução fiscal (interface SEF-SIF) e respectiva actualização da conta corrente do contribuinte (interface SEF-GC);

b) a integração no sistema GR das declarações de remunerações das caixas de previdência da segurança social;

c) a participação de dívidas de prestações sociais ao sistema de execuções fiscais (SICC-SEF) e;

d) a entrega de declarações de remunerações por um único canal (segurança social directa).

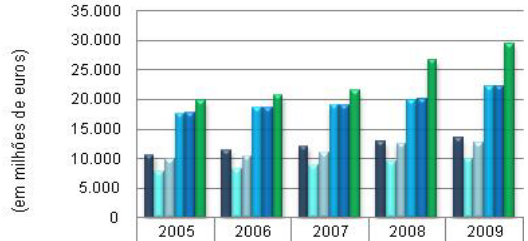
4.5 – Pensões

A) Visão Global

O contínuo crescimento que o peso das pensões, suplementos e complementos no total da despesa corrente e da despesa efectiva vinha registando até 2008 sofreu uma inversão em 2009, situando-se neste ano nos 60,7% e 60,5%, respectivamente (64,2% e 64,0% em 2008). Relativamente ao total da despesa, a respectiva evolução manteve a tendência de decréscimo registada em 2008, fixando-se, em 2009, em 45,5% (47,8% em 2008 e 56,3% em 2007).

O Gráfico IV.14 evidencia a evolução da despesa com pensões no referido período.

Gráfico IV.14 – SS – Evolução da despesa com pensões



	2005	2006	2007	2008	2009
Total das pensões, suplementos e complementos	10.688,3	11.423,4	12.113,1	12.818,2	13.464,7
Pensões do sub. previdencial	7.846,6	8.336,0	8.885,7	9.470,9	9.987,7
Contribuições e cot. afectas ao sub. previdencial	9.876,9	10.358,3	10.906,8	12.598,0	12.739,4
Despesas correntes	17.640,7	18.609,9	19.069,4	19.964,9	22.165,8
Despesas efectivas	17.707,9	18.695,2	19.142,3	20.038,5	22.269,8
Despesa total	19.855,7	20.688,8	21.532,9	26.801,2	29.577,4

Fonte: CSS/2005 a CSS/2009.

O montante das receitas de contribuições e quotizações necessário para cobrir os gastos com pensões do subsistema previdencial evoluiu de 79,4%, em 2005, para 78,4%, em 2009.

A taxa de crescimento anual homóloga da despesa com pensões do sistema previdencial manteve-se crescente desde 2006 até 2008 (6,2% de 2005 para 2006 e 6,6% de 2006 para 2007 e de 2007 para 2008), registando uma quebra, em 2009, para 5,5%. A taxa de crescimento das contribuições e quotizações afectas a este subsistema apresentou valores inferiores (1,4% de 2005 para 2006, 1,3% de

2006 para 2007 e 4,3% de 2008 para 2009) à das pensões, com excepção do ano de 2008, relativamente ao período homólogo, em que a mesma se fixou em 15,5%[1].

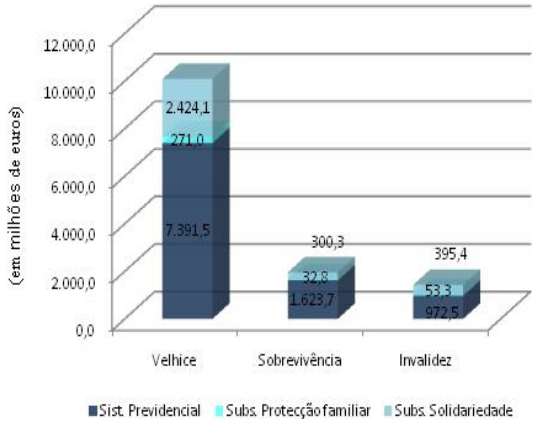
A.1) Despesa com pensões por subsistema e eventualidade

Em 2009, os gastos com a eventualidade velhice representaram 74,9% dos gastos com pensões, restando 10,6% para pensões por invalidez e 14,5% para a eventualidade sobrevivência.

O sistema previdencial foi predominante no financiamento das três eventualidades (83,0% da sobrevivência, 73,3% da velhice e 68,4% da invalidez) embora o subsistema de solidariedade tenha representado também uma parcela significativa, principalmente nas eventualidades de invalidez (27,8%) e de velhice (24,0%), o que significa que a política de solidariedade suportada pelo Estado, sem correspondência em carreiras contributivas actuarialmente suportadas, tem tido grande relevância.

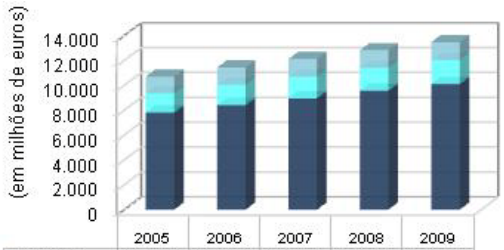
Em termos globais, em 2009, 74,2% das pensões e complementos foram suportados pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e 25,8% por transferência do Estado e consignação de receitas fiscais.

Gráfico IV.15 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2009



Fonte: CSS de 2009.

Gráfico IV.16 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade



	2005	2006	2007	2008	2009
Invalidez	1.340,7	1.377,5	1.428,0	1.426,3	1.421,2
Sobrevivência	1.546,6	1.643,4	1.737,1	1.840,6	1.956,8
Velhice	7.801,0	8.402,5	8.948,1	9.551,3	10.086,6

Fonte: CSS/2005 a CSS/2009.

As eventualidades sobrevivência e velhice viram reforçados, em 2009, os montantes despendidos com mais 6,3% e 5,6%, respectivamente, enquanto a eventualidade de invalidez apresentou uma redução de 0,4%, face ao ano anterior. A taxa de crescimento média anual, entre 2005 e 2009, dos gastos com a eventualidade velhice foi de 6,6%, com a eventualidade invalidez de 1,5% e com a eventualidade sobrevivência de 6,1%.

A.2) Evolução dos dados físicos

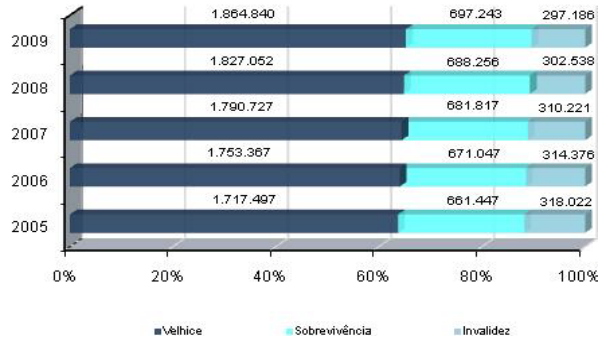
Entre 2005 e 2009, o número total de pensionistas aumentou cerca de 163 mil indivíduos, essencialmente nas eventualidades de sobrevivência e velhice, que, só em 2009, se reforçaram em

[1] Este assinalável acréscimo resulta da entrada em vigor da nova Lei de bases da Segurança Social, conjugada com a nova Lei de financiamento, que passou a afectar a receita de contribuições e quotizações ao sistema previdencial.

mais 47 mil indivíduos. Os pensionistas por invalidez, pelo contrário, têm decrescido: menos 6 mil beneficiários em 2009 e menos 21 mil face a 2005.

Em 2009, os pensionistas por velhice representavam a maior fatia, 65,2%, os beneficiários de pensões por sobrevivência 24,4% e os pensionistas por invalidez os restantes 10,4%.

Gráfico IV.17 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade



Fonte: CSS/2005 a CSS/2009.

4.6. – Emprego e formação profissional

A) Visão Global

No exercício de 2009 esteve em vigor o quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego[1], que visou, no âmbito do Plano Nacional de Emprego, não só evitar a subida das taxas de desemprego, mas também a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas.

Os subsídios de desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego representaram em 2009, na sua globalidade, € 2.045,2 milhões, ou seja, de 6,9% da despesa total do subsector segurança social nesse ano, posicionando-se como a segunda maior parcela das despesas com prestações sociais do sistema de segurança social. Com efeito, o peso relativo desta componente, quando comparado com o valor total das prestações sociais pago nesse ano – € 18.454,4 milhões –, foi de 11,1%, num universo distribuído em 73,0% para pensões, 5,4% para abono de família, 2,8% para "rendimento social de inserção", 2,4% para subsídio por doença e os restantes 5,3% para o conjunto das outras prestações.

A.1) Prestações de desemprego

No quadro seguinte é apresentada a evolução no período 2005-2009 dos valores totais, por grupos, das despesas com prestações de desemprego, assim como o respectivo peso no PIB.

[1] Previsto no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de Março, que determina um conjunto de medidas de apoio aos desempregados de longa duração e no Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de Junho, que estatui um regime transitório de acesso ao subsídio social de desemprego mais favorável aos desempregados mais carenciados. Refira-se que ambos estes normativos vêm no sentido do reforço das medidas de protecção social, no contexto do agravamento da situação da economia portuguesa verificado em 2009.

Quadro IV.12 – SS – Evolução das despesas com "Prestações de desemprego" no período 2005/2009

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2005		2006		2007		2008		2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1 432,1	79,3	1 390,1	76,0	1 216,1	72,2	1 055,6	67,4	1 363,6	66,7
Subsídio social de desemprego	302,1	16,7	305,6	16,7	312,8	18,6	325,5	20,8	436,2	21,3
Outras prestações	71,3	4,0	132,2	7,2	156,0	9,3	185,5	11,8	245,4	12,0
Total	**1 805,6**	**100**	**1 827,9**	**100**	**1 684,8**	**100**	**1 566,6**	**100**	**2 045,2**	**100**
% do PIB (INE)	**1,17**		**1,14**		**1,00**		**0,91**		**1,22**	

Fonte: CSS/2005 a CSS/2009; INE – "Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) – 2.º Trimestre de 2010", de 8/9/2010.

Relativamente ao número de beneficiários de subsídio de desemprego, que equivaleram, em 2009, a 67,5% do total, verificou-se desde 2006 um decréscimo consecutivo do seu número, sendo que, todavia, em 2009, o número total destes beneficiários praticamente alcançou o de 2006, reflectindo-se esta evolução, dado o seu peso, no total de abrangidos por prestações de desemprego. No que diz respeito ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, que representou, no final de 2009, os restantes 32,5% do total, constata-se que neste ano foi alcançado o número mais elevado em todo o quinquénio 2005-2009.

Os centros distritais com maior número de beneficiários de prestações de desemprego, no termo do exercício económico de 2009, eram os do Porto e de Lisboa, representando, respectivamente, 21,1% e 18,5% do total nacional. Por seu lado, o Centro Distrital de Bragança apresentava, neste ano, o menor número de beneficiários deste tipo de prestações, significando apenas 0,7% do total do país.

O número de requerimentos entrados de subsídio de desemprego registou um acréscimo de 37,2% no biénio 2009-2008, enquanto para o subsídio social de desemprego tal acréscimo foi de 20,5%.

O tempo médio de processamento do subsídio de desemprego apresentou uma diminuição de 22,2% de 2007 para 2009 (passou de 18 para 14 dias), sendo que, no último ano, o centro distrital que evidenciava maior rapidez de processamento desta prestação era o de Évora (8 dias) e o mais lento o do Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira (30 dias). Relativamente ao subsídio social de desemprego, também se observa que o seu tempo médio de processamento registou uma diminuição de 2007 para 2009, na ordem dos 34,5%, passando de uma média de 29 para 19 dias. Neste caso, em 2009, os centros distritais com maior celeridade de processamento desta prestação eram os de Évora e Vila Real, com uma média de 11 dias, sendo o Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira o mais moroso (34 dias).

O valor médio mensal mais elevado das prestações de desemprego por beneficiário processadas no exercício orçamental de 2009, no montante de € 550,89, foi manifestado pelo distrito de Lisboa, sendo o mais baixo, de € 392,43, apresentado pelo distrito de Beja. Saliente-se, de igual forma, que o distrito de Lisboa registou, a nível nacional e em todos os anos do quinquénio 2005/2009, o valor mais alto deste tipo de prestações.

A.2) Apoios ao emprego e formação profissional

As políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional do sistema de segurança social traduzem-se em medidas de incentivo à criação e apoio ao emprego e formação profissional, enquadrando-se no sistema previdencial, componente de repartição.

Considerando a origem do financiamento, apresentam-se no quadro seguinte os valores despendidos com transferências e subsídios associados a políticas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa, relativamente ao período 2005-2009.

Quadro IV.13 – SS – Transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional no período 2005-2009

(em milhões de euros)

Fonte de financiamento	Valor				
	2005	2006	2007	2008	2009
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	203,9	229,9	154,8	115,3	219,1
Transferências correntes para emprego e formação profissional	497,3	522,3	556,5	618,0	655,8
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	20,5	19,7	20,7	25,1	26,7
Transferências correntes para o INOFOR / IQF / ANQ	6,1	5,0	3,9	7,5	7,4
Subtotal	**727,8**	**776,9**	**735,9**	**766,0**	**909,0**
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	768,4	718,2	543,6	468,7	790,6
Subtotal	**768,4**	**718,2**	**543,6**	**468,7**	**790,6**
Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP	**1 496,1**	**1 495,1**	**1 279,5**	**1 234,7**	**1 699,5**
% do PIB (INE)	**0,97**	**0,93**	**0,76**	**0,72**	**1,01**

Fonte: CSS/2005 a CSS/2009; INE – "Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) – 2º Trimestre de 2010", de 8/9/2010.

Em 2005, as receitas cessantes decorrentes de medidas de políticas de fomento e apoio ao emprego foram estimadas em € 258,8 milhões, em 2006 em € 259,8 milhões e em 2007 em € 279,9 milhões. Em 2008, foram recebidas verbas no montante de € 256,9 milhões provenientes do co-financiamento do OE nas receitas cessantes, que foram estimadas em € 342,5 milhões, o que significa que o OE suportou 75% do montante estimado. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP integrou na CSS de 2008, remetida ao Tribunal, informação sobre o valor calculado de perda de receita que ascendeu a € 329,8 milhões, valor superior ao efectivamente transferido pelo OE. Já no exercício económico de 2009, foram recebidos € 353,7 milhões respeitantes ao co-financiamento do OE nas receitas cessantes, as quais foram estimadas em € 528,3 milhões, ou seja, o OE suportou cerca de 67% do valor estimado. Na CSS de 2009, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP integrou informação relativa ao valor calculado das receitas cessantes da segurança social, que totalizou € 418,7 milhões, também neste ano em montante superior ao efectivamente transferido do OE.

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 termo de 2009, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 145.983, representando uma despesa na ordem dos € 1.269,8 milhões.

A LOE para 2009[1] autorizou o Governo a antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da UE com suporte em fundos da segurança social, por forma a colmatar eventuais dificuldades inerentes ao processo de encerramento do QCA II e III e à execução do QREN, relativamente aos programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu. O montante daqueles pagamentos não poderia exceder, a cada momento, considerando as antecipações efectuadas desde 2007, o montante de € 350,0 milhões.

[1] Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, n.º 6 do artigo 131.º.

Em 2009, o Orçamento da Segurança Social suportou adiantamentos por conta das acções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, no montante de € 76,6 milhões respeitantes ao QCA III e de € 130,3 milhões relativos ao QREN. Estes montantes, conjugados com o total amortizado no ano (€ 182,4 milhões) e com o saldo do fluxo adiantamentos/amortizações de 2007 (€ 70,8 milhões) e de 2008 (€ 61,2 milhões), apresentam-se dentro do limite previsto na lei.

O valor total das amortizações realizadas em 2009, respeitantes ao QCA III, atingiu os € 2,4 milhões, querendo isto dizer que transitam para 2010 cerca de € 134,0 milhões. Relativamente ao QREN, constatou-se que em 2009 foram amortizados € 172,3 milhões, significando que transitaram para o ano seguinte € 38,0 milhões.

No que concerne ao Programa Integrar, foi amortizada em 2009 a totalidade da dívida transitada, no montante de € 7,8 milhões.

Para fazer face aos adiantamentos realizados para financiamento intercalar de acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, ao abrigo do disposto no artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, contraiu junto do IGCP um empréstimo de curto prazo, em Agosto de 2009, no valor de 88,0 milhões, o qual amortizou em Setembro do mesmo ano.

4.7 – 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[1], sucedendo-lhe, para todos os efeitos jurídicos e patrimoniais, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que 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, 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].

A Lei de bases da segurança social estabelece[3] como formas de financiamento do Fundo uma parcela entre dois e quatro p.p. do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras. Por seu lado, o artigo 56.º da LOE para 2009 define como transferências a encaminhar para capitalização, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e *"(…) uma parcela até dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"*.

No final de 2009, a carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social estava valorizada em € 9.406,7 milhões, o equivalente a 5,6% do PIB[4].

[1] Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto.

[2] Nºs 1 e 2 do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

[3] Artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

[4] Considerando o valor de € 167.652,3 milhões para o PIB (preços correntes, base 2006 - INE, Contas Nacionais Anuais, actualização de 08 de Setembro de 2010, disponível em www.ine.pt.).

A.1) Comportamento dos mercados em 2009

A crise que se havia disseminado nos mercados financeiros em 2008 atingiu, em 2009, a economia real, conduzindo a uma recessão grave e globalmente generalizada. À falta de confiança no sistema financeiro juntou-se a pressão sobre a dívida soberana, depois de os governos terem expandido a despesa para responder aos efeitos da crise financeira. Na maioria das economias desenvolvidas, as medidas de apoio à liquidez dos mercados financeiros e de estímulo à economia, a par da quebra da receita fiscal, colocaram pressão nos *déficits* orçamentais e conduziram a aumentos significativos da dívida pública. No entanto, as medidas governamentais amenizaram os receios dos investidores pelo que o ano de 2009 proporcionou uma recuperação parcial das quebras resultantes da crise.

Em 2009, assistiu-se, no mercado da dívida pública, a uma subida generalizada das taxas de juro nas maturidades mais longas, depois dos mínimos observados no final de 2008. As taxas de rendibilidade, apresentaram diferenças significativas entre os vários espaços económicos, com os índices *EFFAS* a mostrarem rendibilidades (em moeda local) positivas na Zona Euro (4,4%) e Japão (0,9%) e negativas nos EUA (3,8%) e Reino Unido (1,3%).

Em 2009, de acordo com dados da OCDE, os fundos de pensões daquele espaço económico apresentaram uma rendibilidade média de 6,6% (6,0% em termos reais), recuperando cerca de $ 1.500 mil milhões do valor de mercado perdido em 2008, devido essencialmente à revalorização dos mercados de acções a partir de Março de 2009. Apesar de alguns países terem recuperado completamente as perdas de 2008, o valor de mercado total dos activos na área da OCDE ainda estava 9% abaixo dos valores de Dezembro de 2007. O peso das acções nos portefólios dos fundos de pensões cresceu, em média, 1,3 p.p. para 40,4%. O peso médio ponderado dos activos dos fundos de pensões no PIB dos países da OCDE subiu de 60,3% em 2008 para 67,1% em 2009. Os fundos de pensões públicos observaram, em 2009, uma forte recuperação de performance superando largamente as perdas do ano anterior, com os activos a atingir os $ 4.500 mil milhões, mais 7,3% em média que um ano antes.

A.2) Evolução dos Fundos Próprios e Resultados Líquidos do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

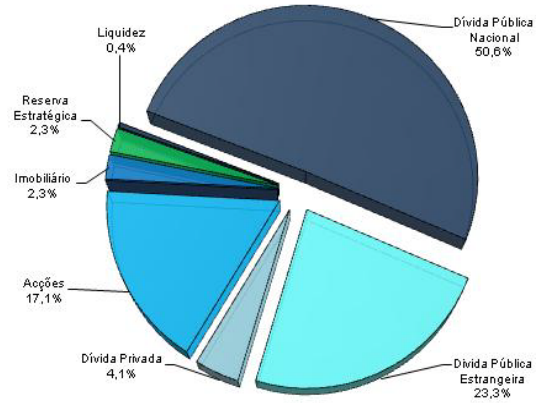
O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi criado em 1989 com uma dotação inicial de cerca de € 216 milhões. No ano 2000, os Fundos Próprios do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP valiam € 3.088,1 milhões. A 31 de Dezembro de 2009, atingiram cerca de € 9.406,6 milhões, reflectindo um crescimento de 12,8% (€ 1.067,5 milhões) face aos € 8.339,1 milhões registados em 2008. Para este aumento contribuíram os resultados apurados no exercício, que atingiram € 551,5 milhões, e a evolução do património adquirido, reforçado em cerca de € 516,0 milhões com as transferências obtidas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, sendo € 124,3 milhões referentes aos saldos anuais do sistema Previdencial (componente Repartição), € 3,8 milhões obtidos com a alienação de imóveis, € 385,4 milhões respeitantes a uma parcela das quotizações dos trabalhadores e € 2,5 milhões relativos ao Fundo dos Antigos Combatentes.

Desde 2006 que os "resultados líquidos" do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP vinham diminuindo, culminando no valor negativo € 313,2 milhões observado em 2008. O ano de 2009 vem inverter essa tendência, gerando o maior resultado de sempre (€ 551,5 milhões), que supera em cerca de 76,1% os montantes perdidos no ano de 2008.

A.3) Composição da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e cumprimentos dos limites regulamentares

No final de 2009, os € 9.406,7 milhões da carteira do Fundo dividiam-se pelas classes de activos constantes do Gráfico IV.18. Em 2009, dentro das classes de "rendimento fixo", o montante aplicado em dívida pública nacional[1] cresceu 2,0%, baixando para 50,6% do total (55,9% em 2008), representando € 4.756,3 milhões[2]. Na dívida pública estrangeira verificou-se o maior crescimento relativo da carteira (52,5%), atingindo aquela 23,3% dos activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (17,2% em 2008), no valor de € 2.187,9 milhões. A dívida privada, depois de um substancial reforço verificado em 2008, apresentou um acréscimo de 7,5% em 2009, para € 382,9 milhões. No total, a classe de activos de "rendimento fixo" reforçou o seu peso na carteira de 77,4% em 2008 para 77,9% em 2009, destacando-se, em termos geográficos, as expansões no mercado obrigacionista dos EUA e do Japão. Os limites regulamentares, mínimo de 50% em dívida pública nacional e máximo de 40% em dívida privada, encontravam-se cumpridos.

Gráfico IV.18 – SS – Composição da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social a 31/12/2009



Fonte: IGFCSS.

A classe de rendimento variável (acções e activos de idêntica natureza) representou 17,1% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, acima dos 16,6% verificados em 2008, mas ainda longe dos 20,7% de 2007, significando um aumento, em termos absolutos, de € 226,2 milhões (mais 16,3%), para € 1.611,6 milhões, aquém do limite máximo permitido de 25% da carteira. Relativamente a 2008, destaca-se o reforço em acções do Reino Unido e dos EUA.

Quanto às restantes componentes, o "imobiliário", que havia valorizado apenas 1,6% em 2008, perdeu 11,9% do seu valor em 2009, para € 216,8 milhões, representando cerca de 2,3% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, menos de 1/4 do valor máximo permitido (10%). A "reserva estratégica", depois de perder 30,6% do valor em 2008, beneficiou em 2009 das valorizações em bolsa da Portugal Telecom, da Zon e da Transurban, representando 2,3% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (um aumento de 28,7%, para € 213,6 milhões), menos

[1] Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

[2] Sublinha-se que, tal como é regra em relação aos outros activos detidos pelo Fundo, de acordo com o seu Regulamento de Valorimetria, também os títulos da dívida pública são valorizados pelo seu justo valor.

de metade dos 5% permitidos pelo Regulamento de Gestão. Finalmente, o montante considerado como "liquidez" diminuiu para € 37,0 milhões em 2009, apenas 0,4% da carteira.

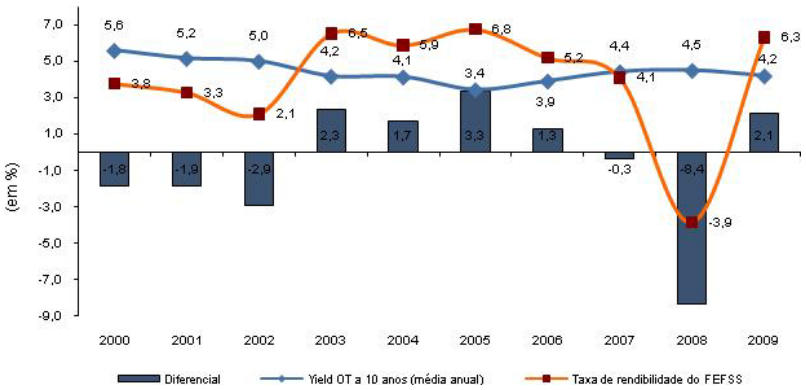
Para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares deve referir-se ainda que em "fundos de investimento mistos", cujo tecto é de 10% da carteira, não se encontrava classificado qualquer activo; que a exposição, não coberta, a moeda estrangeira ascendia a € 726,3 milhões, correspondendo a 7,7% da carteira, pouco mais de metade do limite estipulado (15%); que os montantes aplicados em "futuros" ascenderam a € 1.017,5 milhões (em valor nocional), correspondendo a 10,8% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social[1] e que não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras, para as quais está estabelecido um limite de 10% do valor do Fundo.

Encontravam-se também verificados os critérios de diversificação da carteira, que obrigam a não deter participações ou efectuar operações de valor superior a 20% dos capitais próprios da entidade, nem a 5% do valor do activo do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições directas estavam em títulos que faziam parte da "reserva estratégica" (10,0% da Finpro, 2,3% da Portugal Telecom e 1,2% da Zon-Multimédia), sendo também estes os que tinham maior peso no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (Portugal Telecom 1,9% e Finpro 0,2%).

A.4) Rendibilidade e valor acrescentado ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Depois da quebra dos mercados de acções em 2008 ter proporcionado ao Fundo a primeira taxa de rendibilidade anual negativa da sua história (3,9%), a revalorização dos mercados accionistas em 2009 permitiu-lhe apresentar uma rendibilidade próxima dos 6,3%. No Gráfico IV.19 apresenta-se a evolução da taxa de rendibilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e do *yield* médio anual das obrigações do tesouro portuguesas entre 2000-2009.

Gráfico IV.19 – SS – Rendibilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e das Obrigações do Tesouro (OT) a 10 anos



Fonte: IGFCSS e Banco de Portugal – Relatório Anual de 2009.

[1] O Regulamento de Gestão permite a utilização de produtos derivados para cobertura do risco até ao montante do valor líquido global do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

A comparação com a *yield* das obrigações do tesouro portuguesas a 10 anos permite identificar a maior volatilidade registada no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, cuja composição da carteira procura obter um prémio de rendibilidade no longo prazo, investindo uma parcela em activos com maior risco associado. As duas situações em que o Fundo apresentou menor rendibilidade face às obrigações do tesouro (início da presente década e entre 2007-2008) corresponderam a períodos de acentuadas quedas nos mercados de acções, mais vincadas em 2008, não só pela magnitude e disseminação da crise, mas também pela maior exposição a activos de rendimento variável, que se encontrava perto dos 19%.

A performance de 2009 foi alimentada pelas classes de activos que incluem títulos de rendimento variável cotados, beneficiando da recuperação das cotações dos títulos nos mercados accionistas. A classe de rendimento variável (que inclui acções, índices de acções e instrumentos financeiros derivados sobre acções) apresentou uma rendibilidade de 20,9%, depois do desempenho fortemente negativo registado no ano anterior, atingindo 21,9% nos investimentos na Europa (-45,2% em 2008) e ultrapassando os 26,4% nos EUA (-38,1% em 2008). A "reserva estratégica" apresentou uma rendibilidade de 38,1% (-25,9% em 2008), beneficiando da valorização das participações na Portugal Telecom (40,4%), na Zon-Multimédia (16,9%) e na Transurban Group (33,8%), mantendo-se, ainda assim, em níveis inferiores às respectivas valorizações de 2007. A rendibilidade da componente de imobiliário, que já havia sido negativa em 2008 (3,6%), agravou-se em 2009, com uma quebra de 11,9%. Já os activos de rendimento fixo funcionaram em contraponto aos de rendimento variável, uma vez que, depois de terem contribuído substancialmente para minimizar as perdas em 2008 (ao apresentarem uma rendibilidade de 10,1%), revelaram um comportamento bem menos favorável, rendendo 2,9%[1].

Os € 1.067,8 acrescentados à carteira do Fundo em 2009 são provenientes do valor transferido como "dotações" (cerca € 516,0 milhões, uma quebra de 52,7% face ao valor recorde de 2008) e da actividade de gestão e da evolução dos mercados, que geraram o maior crescimento anual absoluto de sempre, cerca de € 551,9 milhões (superando em 76,1% o valor perdido em 2008). A valorização dos activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, num contexto de recuperação das bolsas, reflectiu-se num substancial aumento dos rendimentos obtidos, para cerca de € 427,2 milhões (face a € 193,6 milhões em 2008), numa variação das valias potenciais, de € 361,3 milhões (haviam sido negativas em € 259,5 milhões em 2008) e em ganhos de quase € 45,9 milhões no mercado monetário líquido. No entanto, as valias realizadas líquidas resultaram num valor negativo próximo dos € 277,4 milhões (um agravamento face aos € 56,3 milhões negativos de 2008) e os juros corridos também contribuíram negativamente com quase € 5,3 milhões.

Depois do aumento significativo do risco verificado em 2008, com um forte acréscimo da volatilidade na generalidade dos mercados financeiros de destino dos investimentos, a volatilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias, baixou em 2009, para 4,2% (5,8% em 2008), mantendo-se, porém, a um nível bem mais elevado do que o verificado antes de se sentirem os efeitos da crise (2,7% em 2007).

Desde a sua constituição, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social apresenta uma rendibilidade média anual de 4,4%. O desempenho mais recente tem sido menos expressivo, com a média dos últimos dez anos a cair para 3,9%, a dos últimos cinco anos para 3,5% e a dos últimos três anos a ser de apenas 2,2%.

[1] A componente investida em títulos de dívida pública nacional (que representava 50,6% do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social) apresentou, ainda assim, uma taxa de rendibilidade de 4,5%. A penalizar esta componente de investimento estiveram os mercados obrigacionistas dos EUA e do Reino Unido que apresentaram rendibilidades negativas de acordo com os índices *EFFAS*.

A.5) Cobertura pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social das despesas previsíveis com Pensões

O grau de cobertura das pensões do sistema previdencial pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social aumentou sistematicamente, de 85,1% em 2007 para 88,0% em 2008 e para 94,2% em 2009, o que significa que os € 9.406,7 milhões acumulados permitiriam o pagamento de 11,3 meses destas pensões. No que respeita ao total das pensões, registou-se um aumento de 62,4% em 2007 para 69,9% em 2009, correspondendo a uma despesa de 8,4 meses. Apesar desta evolução, a meta fixada na Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que é de 24 meses, ainda se encontra algo distante.

Tal como tem acontecido nos últimos anos, o valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social cresceu a um ritmo superior ao verificado nas despesas com pensões. Enquanto o total das "pensões" cresceu 5,0% (e as do sistema previdencial 5,5%)[1], o Fundo cresceu 12,8%, ritmo que, desde 2003, só foi superado em 2007 (13,9%).

A.6) Análise da Gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

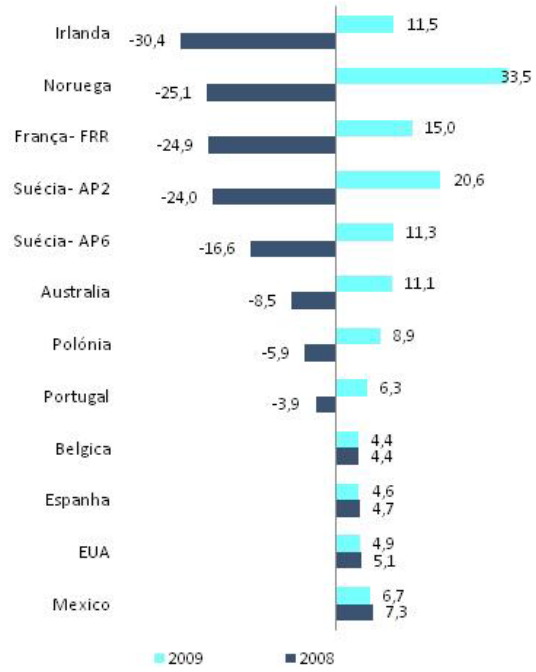
Em 2009 o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social recebeu mais € 516,0 milhões de dotações para gerir, mantendo-se, no essencial, as limitações de recursos humanos e de natureza técnica, identificadas pelo Tribunal[2]. No final do ano, a alocação de activos apresentava um ligeiro reforço da componente de rendimento fixo, das acções e da reserva estratégica, em detrimento das componentes de imobiliário e de liquidez. Tal ficou a dever-se à preferência por investimentos em títulos da dívida (com destaque para o mercado dos EUA e Japão) e porque as acções detidas nas classes de rendimento variável (destacando-se os produtos indexados sobre acções dos EUA) e na reserva estratégica somaram valorizações relevantes, enquanto os Fundos de Investimento Imobiliário apresentaram menos valias substanciais.

Como se observa no Gráfico IV.20, em 2008, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social registou a menor queda (3,9%) de entre os fundos que perderam valor, tendo obtido uma rendibilidade de 6,3% em 2009. Exceptuando os casos dos países cujos fundos investem quase exclusivamente em dívida pública (EUA, Espanha e Bélgica) e o México, é o que apresenta o segundo melhor desempenho no biénio, apenas superado pelo fundo da Polónia. Já no que concerne à rendibilidade média do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social nos últimos cinco anos (Gráfico IV.21), apresentou-se como uma das mais baixas de entre os fundos analisados, tendo superado apenas a do fundo da Irlanda, o mais exposto a acções, o da Nova Zelândia, o mais exposto a acções não cotadas (*private equity*) e a *edge funds* e o da França, também ele com elevada exposição a acções.

[1] Em desaceleração face ao crescimento verificado em 2008 (5,8% e 6,6% respectivamente).

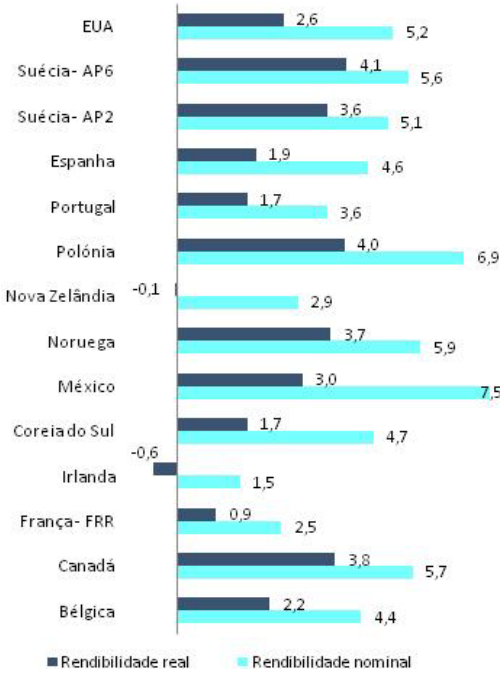
[2] Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Gráfico IV.20 – SS – Rendibilidade nominal dos fundos de pensões públicos (%)



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

Gráfico IV.21 – SS – Rendibilidade média dos últimos 5 anos dos fundos de pensões públicos (%)



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

A avaliação dos resultados da gestão efectuada no relatório e contas de 2009 (Quadro IV.15) mostra que a rendibilidade média do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social no quinquénio terminado em 2009 se manteve inferior ao custo médio da dívida pública para o mesmo período, enquanto a rendibilidade média do triénio terminado em 2009 inverteu a situação do ano anterior, voltando a ser positiva em termos reais, em consequência do desempenho de 2009. O Fundo não conseguiu, no entanto, superar o desempenho do *benchmark* utilizado como referência, apresentando um *excess return* ligeiramente negativo, nem apresentar uma rendibilidade superior à mediana dos fundos de pensões nacionais.

Quadro IV.14 – SS – Resultados da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

(em percentagem)

Variáveis	2007	2008	2009
Diferencial face ao custo da Dívida Pública Portuguesa(1)	1,28%	(0,73%)	(0,36%)
Retorno nominal médio anual do último triénio	5,32%	1,43%	2,18%
Excess return anual para o benchmark	0,89%	0,18%	(0,02%)
Rendibilidade líquida	4,08%	(3,86%)	6,25%
Volatilidade anualizada	2,66%	5,83%	4,24%
Custos em % do Montante Médio sob Gestão(2)	0,057%	0,059%	0,062%

(1) Média dos últimos 5 anos.

(2) Custos de gestão, de transacção e de custódia.

Fonte: Relatório e Contas de 2009 do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP.

Os custos imputados ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social superaram, em 2009, os € 5,3 milhões, sendo quase € 2,4 milhões de custos de funcionamento da estrutura orgânica (dos

quais € 1,4 milhões em despesas com pessoal) e quase € 3,0 milhões para serviços bancários, custos de custódia e liquidação de títulos, custos de transacção e outros. Quando medidos em percentagem do montante médio sob gestão, constata-se que aumentaram quer em 2008 (de 0,057% para 0,059%), ano em que se deu um grande aumento da rotação de activos na carteira, quer em 2009 (para 0,62%), uma vez mais pelo aumento de rotação da carteira, dado que os custos de funcionamento do Instituto, em percentagem do montante médio sob gestão, baixaram ligeiramente, de 0,029% em 2008 para 0,028% em 2009.

CAIXA 7 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

A Caixa Geral de Aposentações, IP, criada em 1929 foi, até ao final do ano de 2005, a única entidade com responsabilidades na gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos, 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 dos dados físicos e financeiros da Caixa Geral de Aposentações, IP no período 2007/2009[3], havendo, em algumas das análises realizadas, referência a ciclos temporais mais longos.

Aposentados, pensionistas e subscritores da Caixa Geral de Aposentações

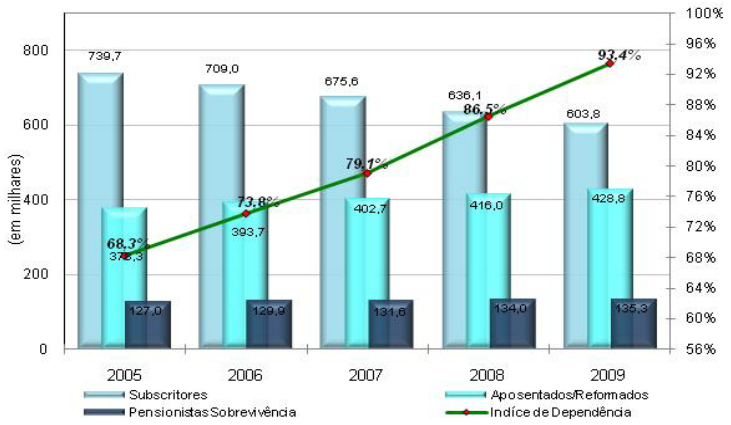
O número total de aposentados da Caixa Geral de Aposentações, IP atingiu, no final de 2009, 428.752 indivíduos (mais 12.740 que em 2008), sendo 243.514 do sexo masculino (56,8%) e 185.238 do sexo feminino (43,2%). A evolução evidenciada por esta população nos anos aqui analisados (veja-se Gráfico seguinte), denota, em termos totais, um crescimento de 3,3% no período 2007-2008 e de 3,1% no período seguinte, havendo a destacar que este incremento foi mais vincado no grupo do sexo feminino do que no do sexo masculino (6,3% e 6,0%, respectivamente, em 2007-2008 e 2008-2009 para o primeiro, face aos 1,2% e 0,9%, 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 CGA os fundos de Pensões das seguintes empresas, ficando esta entidade responsável pelos encargos com as respectivas pensões de aposentação, tendo, para o efeito, sido constituídas reservas especiais: BNU, 1996; DRAGAPOR, 1998; RDP I, 1999; INDEP, 2002; CTT, 2003; RDP II, 2003; INCM, 2004; ANA, 2004; NAV, 2004; CGD, 2004 (apenas relativo ao tempo de serviço prestado, por trabalhadores, 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 CGA 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 III ao Relatório n.º 5/2010 – AEO-SS, de 27 de Outubro (Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social – Janeiro a Dezembro de 2009), disponível em www.tcontas.pt.

Gráfico IV.22 – CGA – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência



Fonte: Caixa Geral de Aposentações, IP.

No que respeita às idades dos aposentados, cerca de 86,1% estão incluídos na faixa etária compreendida entre os 50 e os 79 anos, sendo o escalão etário dos 60 aos 69 anos o mais representativo, abarcando 40,9% dos indivíduos nesta situação.

Quanto aos subscritores, o seu número total sofreu, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de 32.270 indivíduos (menos 5,1%), fixando-se, em 2009, em 603.840 indivíduos, dos quais 269.624 homens (44,7%) e 334.216 mulheres (55,3%). 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 (35,4%), enquanto 91,2% 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 68,3% em 2005, para 93,4% em 2009, o que perfaz uma subida de 25,1 p.p. 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.

Fontes de financiamento da Caixa Geral de Aposentações

As receitas totais cobradas pela Caixa Geral de Aposentações, IP aumentaram cerca de € 672,7 milhões de 2008 para 2009 (de € 7.845,2 milhões para € 8.517,9 milhões), o que representou, face ao ano anterior, um acréscimo na ordem dos 8,6%. No período anterior, embora mais moderado, observou-se também um crescimento do volume das receitas em cerca de € 324,5 milhões (de

[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 90.185 indivíduos (mais 27.025 em 2007, 31.364 em 2008 e 31.526 em 2009).

[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.

€ 7.520,7 milhões para € 7.845,2 milhões), o que traduziu uma variação homóloga de cerca de 4,3%. 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, 93,2% em 2007, 90,9% em 2008 e 91,3% em 2009.

Quadro IV.15 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2007	2008	2009	Δ 2008/07	Δ 2009/08
Quotizações	2 290,43	2 298,32	2 853,87	0,3%	24,2%
Quotas	1 476,68	1 433,21	1 429,22	(2,9%)	(0,3%)
Comparticipação de Entidades	813,76	865,11	1 424,65	6,3	64,7%
Dotação do Orçamento do Estado	3 520,18	3 628,55	3 712,66	3,1%	2,3%
Contribuição do Estado*	3 291,45	3 396,10	3 473,94	3,2%	2,3%
Responsabilidade Estado Pag. Pensões	228,73	232,45	238,72	1,6%	2,7%
IVA consignado à CGA	466,68	530,87	506,91	13,8%	(4,5%)
Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações**	728,49	673,21	704,60	(7,6%)	4,7%
Outras Receitas	33,03	30,92	22,68	(6,4%)	(26,6%)
Transferência DL n.º 240-A/2004 (CGD)	0,00	0,00	-	-	-
Transferência DL n.º 240-B/2004 (ANA)	0,00	0,00	-	-	-
Transferência DL n.º 240-C/2004 (NAV)	0,00	0,00	-	-	-
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	9,17	8,95	31,44	(2,4%)	251,3%
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	0,04	0,00	0,08	(100,0%)	
Transferência DL n.º 291/2003 (RDP)	0,00	0,00	-	-	-
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	380,18	404,03	471,20	6,3%	16,6%
Empréstimos bancários	0,00	97,01	192,19	-	98,1%
Saldo transitado da gerência anterior	92,48	173,35	22,29	87,4%	(87,1%)
Total	**7 520,68**	**7 845,21**	**8 517,93**	**4,3%**	**8,6%**

* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado".

** Designado pela CGA como "Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações".

Fonte: Caixa Geral de Aposentações, IP.

As "dotações do Orçamento do Estado" são a fonte de financiamento mais importante desta instituição, representando, em 2009, 43,6% das receitas totais (cerca de € 3.712,7 milhões, o que, face ao ano anterior, representou um acréscimo de cerca de € 84,1 milhões). A parcela relativa ao "IVA consignado à Caixa Geral de Aposentações, IP"[1] ganhou especial relevância a partir de 2006 quando representou cerca de 6,9% das receitas totais (€ 485,5 milhões), atingindo, em 2007, os € 466,7 milhões, o que significou 6,2% das verbas arrecadadas nesse ano, fixando-se, em 2008, em cerca de € 530,9 milhões, o que representou 6,8% do total das receitas desta instituição e, atingindo, em 2009, 506,9 milhões, 6,0% da receita total[2]. As receitas provenientes de "quotizações" ascenderam, em 2009, a cerca de € 2.853,9 milhões (mais 24,2% que em 2008), montante que

[1] 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.

[2] Esta receita extingue-se em 2009 para a Caixa Geral de Aposentações, IP: o artigo 55.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, prorroga o prazo de consignação da receita do IVA durante o ano de 2010 apenas para a segurança social.

representou 33,5% dos recursos financeiros totais obtidos nesse ano. Na parte das receitas relativas a "entrega para pagamento de pensões e outras prestações"[1], verificou-se, de 2007 para 2008, um decréscimo de 7,6%, fixando-se este montante em € 673,2 milhões (8,6% das receitas totais da instituição). Já no período subsequente, ou seja, de 2008 para 2009, estas receitas conheceram um acréscimo de 4,7%, tendo atingido no final de 2009 € 704,6 milhões. As receitas provenientes da "comparticipação de entidades"[2] têm registado, nos últimos anos, contínuos acréscimos, atingindo, em 2009, € 1.424,7 milhões (64,7% acima do arrecadado em 2008), o que significou 16,7% das receitas totais auferidas neste ano.

Note-se, por último, que a Caixa Geral de Aposentações, IP contraiu, em 2009, um empréstimo no montante de € 192,2 milhões, situação que não ocorreu em 2007 e que face a 2008 configurou uma situação de aumento desta receita da ordem dos 98,1%, o qual não foi precedido de parecer do Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP[3].

No quadro seguinte apresentam-se os montantes das reservas constituídas na Caixa Geral de Aposentações, IP com a integração dos fundos de pensões de empresas de capitais públicos e com a transferência recebida do território de Macau para o mesmo efeito, indicando-se também o valor desses fundos no início e no fim do ano económico de 2009.

[1] 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).

[2] Em 2008 o universo das entidades com obrigação de contribuir para a Caixa Geral de Aposentações, IP foi alargado por força da entrada em vigor da seguinte norma vertida na Lei do Orçamento do Estado para esse ano: *"O montante da contribuição mensal para a CGA, I. P., por parte dos órgãos de soberania e respectivas estruturas de apoio, das entidades, públicas ou privadas, com autonomia administrativa e financeiras, que, em 31 de Dezembro de 2006, não estivessem abrangidas pela obrigação de contribuição mensal para a CGA, I. P., passam a ser de 11 % da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública em matéria de pensões ao seu serviço (...)"*, (cfr. n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 67-A/2007,de 31 de Dezembro). Esta obrigação aparece reforçada no Orçamento do Estado para 2009, ficando também os serviços integrados do Estado sujeitos a tal obrigação, a partir de 2009, com uma taxa de 7,5% sobre as remunerações sujeitas a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública em matéria de pensões (cfr artigo 41.º da Lei nº 64-A/2008, de 31/12).

[3] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 6.3.2 do Capítulo VI do Volume II.

Quadro IV.16 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2009	Reserva em 31-12-2009	Relação entre Reserva em Dezembro de 2009 e a Reserva constituída
Empresa*	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254,25	72,37	51,82	20,4%
DRAGAPOR	1998**	7,68	6,95	6,83	88,9%
RDP I	1999	28,43	17,43	16,23	57,1%
MACAU	1997	115,16	57,72	44,26	38,4%
INDEP	2002	26,00	12,69	10,76	41,4%
CTT	2003	807,70	282,27	159,52	19,7%
RDP II	2003	47,24	44,66	43,67	92,4%
INCM	2004	137,80***	127,35	124,72	90,5%
ANA	2004	173,62***	151,29	147,10	84,7%
NAV	2004	235,71***	217,66	215,59	91,5%
CGD	2004	2 504,42***	2 256,85	2 228,58	89,0%
Total		**4 338,01**	**3 247,24**	**3 049,08**	**70,3%**

* Com excepção de "Macau", que foi constituído 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, IP.

Os fundos que apresentavam os consumos mais acentuados das reservas inicialmente constituídas eram os de Macau, do BNU, e dos CTT, dado que só mantinham, respectivamente, 38,4%, 20,4% e 19,7% dos seus valores iniciais, destacando-se este último fundo que, em 6 anos, tinha esgotado 80,3% das suas reservas.

Aplicação de Recursos

No triénio em análise, as despesas da Caixa Geral de Aposentações, IP (não considerando os saldos da gerência) evoluíram de € 7.347,3 milhões em 2007 para € 7.845,9 milhões em 2008, fixando-se em € 8.511,9 milhões em 2009, o que significou um crescimento de 6,8% de 2007 para 2008 (mais € 497,9 milhões) e de 8,5% no período subsequente (mais € 666,7 milhões). Esta tendência é explicada pelo continuado aumento das despesas com pensões, cujos crescimentos homólogos atingiram 5,4% de 2007 para 2008 e 6,6% no período subsequente, o que corresponde a variações de, respectivamente, € 387,6 milhões e de € 499,8 milhões. Sendo a principal componente das despesas da Caixa Geral de Aposentações, IP as pensões, estas representaram, respectivamente, 97,8%, 96,5% e 94,8% dos gastos totais realizados neste período (não considerando os montantes relativos aos saldos de gerência), significando gastos de cerca de € 7.184,1 milhões em 2007, de € 7.571,7 milhões em 2008 e de € 8.071,5 milhões em 2009. Destes montantes, 90,5% respeitaram ao pagamento de pensões de aposentação (que registaram, em termos homólogos, uma aceleração de 1,2 p.p. face ao período precedente) e os restantes 9,5% à liquidação de pensões de sobrevivência (eventualidade que, em 2009, conheceu um crescimento superior em 1,6 p.p. comparativamente ao registado em 2008).

Quadro IV.17 – CGA – Aplicação de recursos

(em milhões de euros)

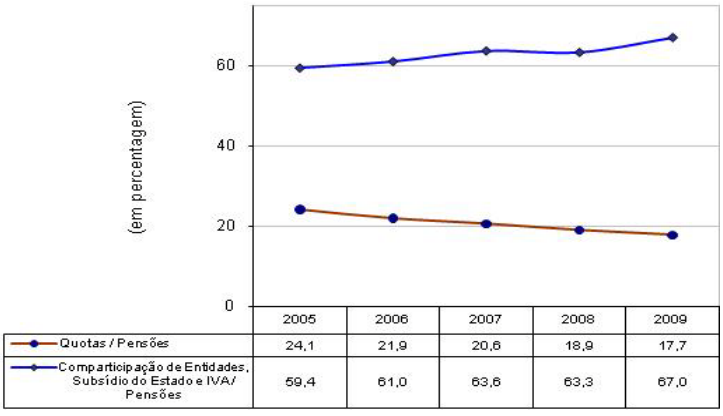
Aplicação de Recursos	2007	2008	2009	Δ 2008/07	Δ 2009/08
Pensões	7 184,09	7 571,71	8 071,49	5,4%	6,6%
Aposentação	6 501,60	6 853,91	7 304,70	5,4%	6,6%
Sobrevivência	682,49	717,80	766,79	5,2%	6,8%
Outras Prestações	43,84	45,58	50,55	4,0%	10,9%
Outras Despesas	36,33	32,24	37,23	(113%)	15,5%
Encargos Financeiros	0,90	1,55	1,21	72,3%	(21,7%)
Transferências Instituições Comunitárias	1,41	2,19	0,67	55,2%	(69,3%)
Aplicações Financeiras	80,76	94,93	158,59	17,5%	67,1%
Amortizações empréstimos bancários	-	97,01	192,19	0,0%	98,1%
Saldo da Gerência	173,35	-	5,99	(100,0%)	0,0%
Total sem Saldo da Gerência	7 347,33	7 845,21	8 511,93	6,8%	8,5%
Total	**7 520,68**	**7 845,21**	**8 517,93**	**4,3%**	**8,6%**

Fonte: Caixa Geral de Aposentações, IP.

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. Assim, de 2005 para 2006 houve uma redução de 2,2 p.p., a mais acentuada do período em análise, de 2006 para 2007, uma redução de 1,3 p.p., de 2007 para 2008 uma redução de 1,7 p.p. e de 2008 para 2009 uma redução de 1,2 p.p. Assim, entre 2005 e 2009, a mencionada taxa de cobertura passou de 24,1% para 17,7%. Conclui-se, portanto, que no decurso deste período, a capacidade das receitas das quotas cobrirem as despesas com as pensões, enfraqueceu cerca de 6,4 p.p.[1].

Gráfico IV.23 – CGA – Índice de cobertura das despesas com pensões



Fonte: Caixa Geral de Aposentações, IP.

[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 determina a inscrição dos novos funcionários públicos no regime geral da segurança social.

Em consequência do supra 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 59,4% em 2005, para 67,0% em 2009. O comportamento dos índices de cobertura espelhados no gráfico anterior, resulta, essencialmente de dois factores: da dinâmica de crescimento mais acelerada manifestada pelas despesas com pensões (5,4% no período de 2007 para 2008 e 6,6% de 2008 para 2009) e da evolução decrescente das receitas provenientes do pagamento de quotas pelos subscritores (2,9% no período de 2007 para 2008 e de 0,3% de 2008 para 2009), decorrente da política em vigor desde 1 de Janeiro de 2006, que determinou a obrigatoriedade dos novos funcionários passarem a integrar o regime geral da segurança social, neste segmento de protecção social.

CAPÍTULO V

ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL EM ANTERIORES PARECERES

V – ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL EM ANTERIORES PARECERES

5.1 – Considerações Gerais

No Parecer sobre a CGE de 2007, aprovado em Plenário Geral de 16 de Dezembro de 2008, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações, 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 de outras acções de controlo realizadas para a elaboração do presente Parecer, a informação prestada nos meses de Julho a Setembro de 2010 pelas respectivas tutelas[1] sobre o acolhimento das referidas recomendações.

5.2 – Grau de Acolhimento

No quadro seguinte encontra-se reflectido o grau de acolhimento das 81 recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE de 2007.

	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	31	38
Parcialmente acolhidas	36	45
Não acolhidas	14	17
Total	**81**	**100**

Conforme se observa, grande parte das recomendações (83%) foi já acolhida, total (38%) ou parcialmente (45%), encontrando-se 14 recomendações por acolher, das quais 8 dizem respeito à Segurança Social.

O quadro abaixo apresenta a avaliação do acolhimento das mesmas recomendações, de acordo com a sua tipologia.

Tipologia	Em número			Em percentagem		
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas
Legalidade e regularidade	10	6	5	32	17	36
Correcção dos valores apresentados na CGE	11	19	3	35	53	21
Economia, eficiência e eficácia da gestão	7	3	3	23	8	21
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	3	8	2	10	22	14
Outras			1			7
Total	**31**	**36**	**14**	**100**	**100**	**100**

Verificou-se que a maior parte das recomendações formuladas respeitam à correcção dos valores apresentados na Conta (33), das quais 11 foram totalmente acolhidas e 19 parcialmente acolhidas. Das 21 recomendações relativas à legalidade e regularidade, 10 tiveram acolhimento total, 6 acolhimento parcial e 5 não foram acolhidas.

[1] Ministros de Estado e das Finanças, da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, do Trabalho e da Solidariedade Social e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Seguidamente enunciam-se as recomendações que não foram acolhidas e avaliam-se as justificações apresentadas pelas respectivas tutelas para o seu não acolhimento, encontrando-se a análise ordenada por tipologia conforme definido pelo Tribunal e seguindo a ordem dos domínios examinados.

5.2.1 – Recomendações não acolhidas pela Assembleia da República

a) Legalidade e regularidade

Dívida pública

Recomendação 25 – PCGE/2007

> *O Tribunal recomenda à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, não sejam incluídas normas que permitam este tipo de compensações.*

O Ministro de Estado e das Finanças apresentou como justificação para o não acatamento da recomendação na proposta de Lei do Orçamento o facto de se tratar de *"um procedimento que tem como racionalidade, que estas aplicações apenas existem via excesso de financiamento"* pelo que, *"Tendo em consideração o normalmente estipulado no OE, o IGCP tem vindo a deduzir os juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes da tesouraria do Estado, assim como das associadas aos adiantamentos de tesouraria, aos juros da dívida pública directa do Estado"*.

O Tribunal veio reiterar esta recomendação nos Pareceres sobre a CGE de 2008 e de 2009[1] uma vez que entende que os juros recebidos por aplicações de disponibilidades de tesouraria, não se tratando de fluxos financeiros directamente associados a operações de gestão da dívida pública directa, não se enquadram na excepção ao princípio da não compensação prevista na LEO, que tem valor superior às leis do orçamento. Não obstante a posição do Governo, a recomendação pode ainda ser acatada por iniciativa da Assembleia República.

5.2.2 – Recomendações não acolhidas pela Administração Central

a) Legalidade e regularidade

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 44 – PCGE/2007

> *Neste contexto o Tribunal continua a recomendar que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação sistematizada, por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos fundos comunitários.*

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação acolhida, referindo que *"O classificador de fontes de financiamento permite evidenciar a despesa por Programa Operacional dos respectivos financiamentos"*.

Embora o SIGO contemple informação por fonte de financiamento e se admita que a sistematização e agregação por fundo comunitário venha a constar da CGE de 2010, tal não se verifica na Conta de

[1] Recomendações 30 – PCGE/2008 e 28 – PCGE/2009.

2009, pelo que se considera que a recomendação ainda não se encontra implementada. Deste modo, reiterou-se a recomendação nos Pareceres sobre a CGE de 2008 e de 2009[1].

b) Correcção dos valores apresentados na Conta

Dívida pública

Recomendação 28 – PCGE/2007

> *Reitera-se a recomendação ao Governo no sentido de ser reformulado o conteúdo das normas em causa.*

O Ministro de Estado e das Finanças justificou o não acolhimento desta recomendação com a remissão para os Estatutos do IGCP, que estabelecem a forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão, prevendo que o seu valor será fixado, em cada ano, por despacho do Ministro de Estado e 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.

O Tribunal considera que não tem razoabilidade a forma como esta comissão é fixada pois as necessidades de financiamento do IGCP não têm de ter um acréscimo proporcional à evolução do *stock* da dívida, verificando-se, aliás, todos os anos reposições dos valores não utilizados bastante significativas. Deste modo, reiterou-se a recomendação nos Pareceres da CGE de 2008 e de 2009[2].

c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Dívida pública

Recomendação 29 – PCGE/2007

> *O Tribunal de Contas recomenda ao Ministro das Finanças que, em conjugação com a promoção da adesão dos aforristas ao serviço AforroNet, equacione a redução da periodicidade do envio de extractos das contas de aforro.*

O Ministro de Estado e das Finanças entendeu que *"deve manter a periodicidade trimestral dos extractos, tendo em consideração a natureza do universo dos aforristas, para que estes tenham a possibilidade de conhecer as valorizações dos certificados de aforro e confirmar os valores em carteira"*, acrescentando que *"O IGCP tem vindo a promover a adesão ao AforroNet, salientando-se que os utilizadores do serviço (cerca de 24 mil) representam cerca de 4% dos titulares de produtos de retalho. Refira-se que com o recente início da comercialização dos Certificados do Tesouro, instrumento desmaterializado, é esperado um incremento significativo do número de aderentes ao AforroNet com reflexos ao nível da redução de extractos"*.

O Tribunal reiterou esta recomendação no Parecer sobre a CGE de 2008[3], apontando o alargamento da periodicidade de envio dos extractos de 3 para 6 meses, entendimento que mantém no presente Parecer de 2009[4].

[1] Recomendações 49 – PCGE/2008 e 42 - PCGE/2009.
[2] Recomendações 31 – PCGE/2008 e 27 – PCGE/2009.
[3] Recomendação 33 – PCGE/2008.
[4] Recomendação 29 – PCGE/2009.

d) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Receita

Recomendação 9 – PCGE/2007

> *O Tribunal recomenda que seja implementada uma aplicação informática de gestão das reclamações previstas no artigo 276.º do CPPT, na qual seja especificado, designadamente, o processo, o acto relativamente ao qual foi apresentada a reclamação, o sentido da decisão (de deferimento ou de indeferimento) e, em caso de indeferimento, qual o fundamento. Na referida aplicação informática deverá ser atribuída às reclamações uma numeração sequencial, que relacione as mesmas ao processo a que respeitam e ao acto reclamado.*

A informatização recomendada ainda não estava implementada em Julho de 2010, não obstante estar incluída no plano de actividades da Justiça Tributária para este ano.

e) Outras

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 43 – PCGE/2007

> *Face às lacunas dos actuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.*

O Ministro de Estado e das Finanças refere que *"esta questão será analisada no âmbito de uma revisão global do classificador económico da receita e despesa. De momento a questão tem vindo a ser ultrapassada através da utilização da alínea e subalínea da classificação económica"*.

Considerando que existe já um certo número de questões, designadamente algumas suscitadas pelo Tribunal de Contas, que aconselham a revisão do classificador, a recomendação foi reiterada no Parecer sobre a CGE de 2008 e no presente[1], entendendo-se que tal revisão deve constituir uma prioridade do Governo.

5.2.3 – Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

a) Legalidade e regularidade

Recomendação 53 – PCGE/2007

> *O Tribunal recomenda que seja publicado o Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do art.º 27.º da LEO, 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.*

[1] Recomendações 48 – PCGE/2008 e 41 – PCGE/2009.

Recomendação 54 – PCGE/2007

> *O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que se compatibilizem as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, de financiamento e de classificação económica das receitas e das despesas públicas no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução*.

Não obstante a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social referir relativamente as estas duas recomendações que *"Foi criado um grupo de trabalho para apresentar uma proposta legislativa para a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental"*, ainda não foi publicada qualquer alteração à LEO que vise acolher as referidas recomendações.

Recomendação 67 – PCGE/2007

> *O Tribunal reitera a recomendação constante do anterior Parecer sublinhando a necessidade de 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.*

Apesar de a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social referir que *"Esta matéria tem vindo a ser regulada nos Decretos de execução orçamental, vide no artigo 67.º do DL 72-A/2010, de 18 de Junho, 62.º do DL n.º 69-A/2009, de 24 de Março, e no n.º 2 do artigo 54.º do Decreto-lei n.º 41/2008, de 10 de Março"*, o Tribunal entende que a inclusão nos referidos Decretos-Leis 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 é suficiente, uma vez que estas normas se limitam a estabelecer a competência para autorização das transferências para Centros de Cultura e Desporto da Segurança Social, não contendo a disciplina jurídica sobre as circunstâncias e requisitos de tais transferências ou do destino final destes financiamentos.

Acresce que o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, proibiu, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, tal prática. Resulta ainda do regime legal instituído[1] e do princípio da legalidade que os entes públicos se encontram impedidos de financiar, directa ou indirectamente, designadamente através de transferências para entes privados como os centros de cultura e desporto, iniciativas de protecção social que não se encontrem legalmente previstas. De resto, importa referir que a correspondente despesa não deve, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, ser objecto de autorização, tendo em conta que o respectivo facto gerador não encontra suporte legal.
Nestes termos, a recomendação tem-se por não acolhida.

b) Correcção de valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 73 – PCGE/2007

> *O Tribunal recomenda que seja elaborado um relatório sobre a dívida à segurança social e que este disponibilize informação analítica apropriada que permita uma análise sobre a antiguidade das dívidas, o número e a tipologia dos contribuintes e correspondentes valores, bem como a sua evolução, incluindo a formalização de acordos e o seu cumprimento e os movimentos referentes à evolução dos créditos cedidos para efeitos de titularização.*

[1] Decretos-Leis n.os 122/2007 e 146/2008, de 27 de Abril e de 27 de Julho, respectivamente, e Portarias n.os 1486/2008, 1487/2008 e 1488/2008, todas de 19 de Dezembro.

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que a elaboração do relatório se encontra em curso. Porém, ainda não foi disponibilizado o referido documento, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

Recomendação 76 – PCGE/2007

> *O Tribunal recomenda que a organização e instrução das contas integrem nos termos da Instrução n.º 1/2004, 2.ª S do TC, todos os elementos comprovativos de reconciliações bancárias, incluindo as respectivas certificações das entidades bancárias e, simultaneamente, se diligencie pelo tratamento adequado dos movimentos por reconciliar com antiguidade significativa.*

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social referiu que *"O IGFSS alterou o procedimento de pedido de certidões bancárias junto dos bancos (...)"* e que *"Apesar das certidões serem pedidas com a devida antecedência nem todas as certidões são remetidas correctamente pelos bancos em tempo ON"* e que, quanto *"(...) aos movimentos por reconciliar com antiguidade significativa, o DGF tem feito inúmeras insistências junto das entidades respectivas (CTT e II)"*. Mencionou ainda que o *"ISS, I.P. deu acolhimento a esta recomendação"*.

Da análise às contas de 2009 das instituições supra referidas concluiu-se que a prestação de contas não integrou todas as certidões bancárias, exigindo diligências complementares por parte dos serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, e que continuam por reconciliar bastantes movimentos com antiguidade significativa em ambas as instituições, com especial predominância nos movimentos de 2007, relativamente ao IGFSS, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Recomendação 68 – PCGE/2007

> *O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma enformador do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que *"Em 8 de Junho de 2009 obteve-se o acordo entre as instituições de segurança social relativamente a uma nova versão da Portaria de Regulamentação das Tesourarias da Segurança Social (regras em matéria de fluxos financeiros), pelo que o processo está agora em desenvolvimento muito avançado"*.

Já em 2009 o Secretário de Estado da Segurança Social, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2006, referiu que a proposta de portaria se encontrava em análise no seu Gabinete. Assim, não se verificando quaisquer progressos e tendo em conta que esta recomendação vem sendo formulada desde o Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, considera-se a recomendação não acolhida.

Recomendação 81 – PCGE/2007

> *O Tribunal recomenda que anualmente se proceda ao ajustamento das reservas estatutárias dos Fundos geridos pelo IGFSS de acordo com os movimentos de receita e de despesa efectivamente ocorridos.*

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que o acolhimento da recomendação *"Está em curso"*. Deste modo, a Conta de 2009 ainda não reflecte os devidos ajustamentos, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

d) Fiabilidade do sistema de controlo interno

Recomendação 60 – PCGE/2007

> *O Tribunal recomenda a nomeação do 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 SS.*

A Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social refere que *"Está em fase de ultimação o processo de nomeação do fiscal único do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P., prevendo-se a nomeação do fiscal único dos restantes Institutos Públicos até ao final do ano"*. Contudo, ainda não houve notícia de qualquer nomeação, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

5.3 – Considerações Finais

O Tribunal assinala como um facto muito positivo o acolhimento total ou parcial de grande parte das recomendações que formulou no Parecer sobre a CGE de 2007.

No entanto, o Tribunal expressa a necessidade de ser dado cumprimento às recomendações não acolhidas e de se prosseguir com a implementação das recomendações parcialmente acolhidas, tendo em vista alcançar uma maior fiabilidade, fidedignidade, integralidade e transparência das contas públicas.

CAPÍTULO VI

RECOMENDAÇÕES POR DESTINATÁRIO

VI – RECOMENDAÇÕES POR DESTINATÁRIO

6.1 – Considerações Gerais

Neste capítulo sistematiza-se o conjunto das recomendações formuladas no presente Parecer sobre a CGE de 2009, apresentadas segundo o destinatário das mesmas e ordenadas pelos domínios examinados e por tipologia das recomendações.

O quadro seguinte apresenta a análise global do número de recomendações formuladas pelo Tribunal em função da sua tipologia, verificando-se que a tipologia que apresenta maior número de recomendações é a correcção dos valores apresentados na CGE, com 32, seguida da legalidade e regularidade, com 20.

Tipologia	N.º de recomendações	%
Legalidade e regularidade	20	29
Correcção dos valores apresentados na CGE	32	46
Economia, eficácia e eficiência da gestão	5	7
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	12	17
Outras	1	1
Total	**70**	**100**

Das 70 recomendações expressas no presente Parecer, 24 dizem respeito à Segurança Social.

6.2 – Recomendações formuladas no âmbito da Administração Central

6.2.1 – À Assembleia da República

6.2.1.1 – Dívida Pública

Legalidade e regularidade

Recomendação 28 – PCGE/2009

> *Recomenda-se à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, não sejam incluídas normas que permitam a compensação de juros da dívida pública directa com receitas resultantes de aplicações de Tesouraria.*

6.2.2 – Ao Governo e à Administração Central

6.2.2.1 – Processo orçamental

Legalidade e regularidade

Recomendação 1 – PCGE/2009

> *Assim, o Tribunal recomenda que a dotação provisional apenas seja utilizada nos fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental: "despesas não previsíveis e inadiáveis".*

Recomendação 2 – PCGE/2009

> *Recomenda-se ao Governo que, pela via legislativa prevista na Lei de Enquadramento Orçamental, defina as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da sua competência.*

6.2.2.2 – Execução do orçamento da receita

Legalidade e regularidade

Recomendação 3 – PCGE/2009

> *O Tribunal continua a recomendar ao Governo que providencie a concretização dos projectos que permitirão a interligação dos sistemas próprios da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ao Sistema de Gestão de Receitas, dado que esta interligação tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001.*

Recomendação 4 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda ao Governo que assegure que as entidades às quais seja disponibilizado o Sistema de Gestão de Receitas reúnem as condições necessárias ao cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado, sob pena da sua intervenção não vir a suprir as lacunas identificadas no modelo actual.*

Recomendação 5 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar que sejam elaboradas, aprovadas e divulgadas instruções para a contabilização das receitas do Estado, no Sistema de Gestão de Receitas, que explicitem as regras, os procedimentos e as operações de execução a utilizar, de forma a assegurar a uniformização, a clareza e o rigor do processo de contabilização.*

Recomendação 6 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar que a data-valor com que as receitas do Estado são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efectivo recebimento.*

Recomendação 8 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar que a contribuição de 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, S.A., como despesa orçamental.*

Recomendação 9 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais volte a ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.*

Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 7 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar ao Governo que assegure a total coerência entre os valores constantes da Conta Geral do Estado e os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do*

Estado, neste âmbito, o Sistema de Gestão de Receitas (a nível local) e o Sistema Central de Receitas (a nível central).

Recomendação 10 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que os valores obtidos através da rede de cobranças do Estado sejam integralmente registados no Sistema de Gestão de Receitas (como receitas orçamentais os validados pelas respectivas entidades administradoras e como operações extra-orçamentais os restantes).

Recomendação 11 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que a movimentação de fundos registada nas contas de gerência dos serviços e fundos autónomos seja integralmente registada no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (classificando como operações não orçamentais a parte da movimentação que não seja objecto de contabilização através de operações orçamentais). No código de classificação das receitas, por operações extra-orçamentais, deve ser criada uma rubrica relativa ao saldo da gerência anterior para assegurar a relevação da totalidade deste saldo e não apenas da parte registada nas receitas orçamentais.

Recomendação 12 – PCGE/2009

O Tribunal recomenda que a classe de terceiros da contabilidade do tesouro passe a ser organizada de forma a autonomizar, em conjuntos específicos, as contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado.

6.2.2.3 – Execução do orçamento da despesa

Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 13 – PCGE/2009

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.

Recomendação 14 – PCGE/2009

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.

Recomendação 15 – PCGE/2009

Para permitir uma melhor leitura do posicionamento global dos serviços em relação aos seus fornecedores, juntamente com a divulgação do prazo médio de pagamento, deve ser indicada a data da factura mais antiga em dívida.

Recomendação 16 – PCGE/2009

A Lei deve definir o modelo de informação a prestar e, para maior eficácia no acesso à sua consulta, estipular a sua centralização e divulgação nas páginas electrónicas dos serviços coordenadores do prazo médio de pagamento.

Recomendação 17 – PCGE/2009

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-leis 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 e, portanto, no défice da CGE de cada ano, e as consequências relativamente à tesouraria do Estado.

Recomendação 18 – PCGE/2009

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.

Recomendação 19 – PCGE/2009

O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais que, em cumprimento do princípio da universalidade (cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental), sejam desenvolvidos os procedimentos necessários para garantir que as receitas e despesas (valores definitivos) de todos os serviços estejam evidenciados na CGE.

Recomendação 20 – PCGE/2009

O Tribunal de Contas recomenda, uma vez mais, a total implementação do POCP no mais curto espaço de tempo possível, de forma a permitir a evidenciação da real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.os XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector Estado) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos no n.º 4 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Recomendação 21 – PCGE/2009

Devem passar a integrar o Orçamento do Estado e a CGE, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública, o Fundo de Renda Vitalícia, o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, uma vez que não preenchem os requisitos de isenção previstos na legislação aplicável.

6.2.2.4 – PIDDAC

Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 22 – PCGE/2009

Neste contexto recomenda-se, novamente, que os dados da execução do Programa de Investimentos constantes da CGE, quer globais quer reportados às suas várias decomposições, sejam coincidentes, evidenciem a execução efectiva e possibilitem a comparabilidade da informação.

Economia, eficácia e eficiência da gestão

Recomendação 23 – PCGE/2009

Assim, recomenda-se que sejam apenas promovidas alterações orçamentais, designadamente reforços de dotações, quando as mesmas visem situações exequíveis.

Recomendação 24 – PCGE/2009

> *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.*

6.2.2.5 – Apoios financeiros não reembolsáveis

Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 25 – PCGE/2009

> *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.*

6.2.2.6 – Benefícios fiscais

Economia, eficácia e eficiência da gestão

Recomendação 26 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda a reavaliação dos benefícios fiscais, de forma a concluir sobre a actualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.*

6.2.2.7 – Dívida Pública

Legalidade e regularidade

Recomendação 27 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas que estabelecem a natureza, fixação e contabilização da comissão de gestão do IGCP.*

Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 32 – PCGE/2009

> *Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças que diligencie no sentido de obter do Banco Europeu de Investimento a informação atempada relativa às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, para que as mesmas possam ser evidenciadas na Conta Geral do Estado do ano a que respeitam.*

Economia, eficácia e eficiência da gestão

Recomendação 29 – PCGE/2009

> *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.*

Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Recomendação 30 – PCGE/2009

> *Recomenda-se assim ao Ministro de Estado e das Finanças a publicação da Portaria prevista no artigo 9.º-A do Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, aditado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, de forma a ultrapassar o impasse que se verifica desde 2008.*

Recomendação 31 – PCGE/2009

> *Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças a criação de mecanismos que permitam identificar, com a maior brevidade, as situações de prescrição de certificados de aforro, possibilitando assim o seu abate ao stock da dívida.*

6.2.2.8 – Património financeiro

Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 33 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários à correcta identificação dos créditos extintos e anulados para que a CGE espelhe fielmente os respectivos montantes.*

Recomendação 34 – PCGE/2009

> *Recomenda-se que seja esclarecida do ponto de vista legal, a questão da integração no Orçamento e na Conta Geral do Estado do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e do Fundo de Garantia de Depósitos.*

6.2.2.9 – Património imobiliário

Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Recomendação 35 – PCGE/2009

> *O Tribunal continua a recomendar ao Governo que tome as medidas necessárias para assegurar que a informação remetida anualmente à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, seja integral e fiável.*

6.2.2.10 – Operações de Tesouraria

Legalidade e regularidade

Recomendação 37 – PCGE/2009

> *O Tribunal volta a recomendar ao Governo a revisão do regime da tesouraria do Estado, de forma a garantir a adequada aplicação e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.*

Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Recomendação 36 – PCGE/2009

> *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.*

Recomendação 38 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda ao Governo que determine o reforço dos procedimentos de controlo interno, designadamente que assegurem a entrega ao Estado dos juros auferidos com as aplicações fora do Tesouro pelos organismos sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria.*

Recomendação 39 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda ao Governo que determine a relevação, na contabilidade do Tesouro, da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da Administração Central do Estado.*

6.2.2.11 – Fluxos Financeiros com o Sector Público Empresarial

Legalidade e regularidade

Recomendação 40 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda ao Governo que faça incluir nas futuras propostas de Orçamento do Estado informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de Enquadramento Orçamental.*

Outras

Recomendação 41 – PCGE/2009

> *Face às lacunas dos actuais classificadores das despesas e receitas públicas, que inviabilizam a identificação das entidades de proveniência ou de destino, designadamente quanto às sociedades financeiras públicas, bem como o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou no sentido de tais lacunas serem colmatadas.*

6.2.2.12 – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Legalidade e regularidade

Recomendação 42 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que a Conta Geral do Estado passe a incluir os dados relativos à execução orçamental dos fundos comunitários de forma agregada e global, com a necessária discriminação das fontes de financiamento.*

Recomendação 43 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que, relativamente aos recursos financeiros provenientes da União Europeia, seja dado integral cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.*

Correcção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 44 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido da implementação dos procedimentos necessários à obtenção de informação global sobre todos os recursos comunitários anualmente transferidos pela União Europeia para Portugal, nomeadamente no âmbito das transferências diversas e dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária, e que essa informação conste da Conta Geral do Estado.*

Recomendação 45 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais.*

Recomendação 46 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que se adoptem as medidas necessárias para a assegurar a correcta indicação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental, de modo a se dispor de informação fiável sobre os fundos comunitários afectos à execução orçamental.*

6.3 – Recomendações formuladas no âmbito da Segurança Social

6.3.1 – À Assembleia da República e ao Governo

6.3.1.1– Execução do Orçamento da Segurança Social

Legalidade e regularidade

Recomendação 50 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação formulada no parecer anterior à Assembleia da República e ao Governo para que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias actualmente existentes.*

Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

Recomendação 52 – PCGE/2009

> *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.*

6.3.2 – Ao Governo e à Segurança Social

6.3.2.1 – Processo Orçamental e a Conta

Legalidade e regularidade

Recomendação 47 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação constante de anteriores Pareceres 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.*

Recomendação 48 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que o reforço das receitas apenas deve ocorrer quando as previsões apontem para um aumento previsível dessas receitas e não apenas como uma forma de continuar a manter dotações de despesa.*

Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Recomendação 49 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação constante dos Pareceres anteriores para que seja nomeado o fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da Segurança Social.*

6.3.2.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social

Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

Recomendação 51 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera as recomendações formuladas no Parecer anterior 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 estabelecida no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental;*
> *b) Que se conclua a avaliação com vista a alterar o procedimento de contabilização dos valores relativos a prestações sociais devolvidas à segurança social de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efectivamente não se concretizaram.*

Economia, eficácia e eficiência da gestão

Recomendação 53 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e em Pareceres anteriores no sentido de que todas as receitas provenientes de alienação de imóveis sejam transferidas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social logo após a sua arrecadação.*

Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Recomendação 54 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação no sentido de se 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.*

6.3.2.3 – Balanço e Demonstração de resultados

Legalidade e regularidade

Recomendação 55 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação expressa em Pareceres anteriores para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

Recomendação 56 -PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que se diligencie pela conclusão da revisão da regulamentação do Fundo de Garantia Salarial que se encontra em curso, assegurando que o Fundo funcione de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.*

Recomendação 57 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que, atenta a ausência de legislação permissiva, cessem de imediato todas as transferências para os centros de cultura e desporto da segurança social que visem subsidiar iniciativas de protecção social, incluindo as inerentes à acção social complementar, em benefício de trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, que não se encontrem expressa e previamente previstas em lei e, se for o caso, devidamente regulamentadas.*

Correcção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

Recomendação 58 – PCGE/2008

> *O Tribunal reitera a recomendação constante de Pareceres anteriores relativamente à 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.*

Recomendação 59 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os valores pagos indevidamente pelo Fundo de Garantia Salarial e ainda não repostos sejam devidamente relevados nas demonstrações financeiras do Fundo.*

Recomendação 60 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os ajustamentos prévios realizados com vista a corrigir a classificação de dívidas sejam acompanhados das devidas correcções às respectivas provisões.*

Recomendação 61 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação formulada 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.*

Recomendação 62 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os subsídios reembolsáveis sejam contabilizados em contas adequadas para o efeito e inscritos no balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo, em consonância com o procedimento que vem sendo adoptado para os restantes activos da segurança social, bem como se tomem medidas no sentido de reaver as importâncias que já se encontram em mora.*

Recomendação 63 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres 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.*

Recomendação 64 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer anterior no sentido de serem 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.*

Recomendação 65 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que os subsídios de investimento sejam contabilizados nos termos definidos no Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, designadamente que a imputação de proveitos acompanhe o registo das respectivas amortizações ao longo de cada exercício económico.*

Recomendação 66 -PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que sejam concluídos os procedimentos com vista a que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização da Segurança Social, se efectue nos termos expressos no respectivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as respectivas informações suplementares, caso se mostre necessário.*

Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Recomendação 67 -PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação para 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.*

Recomendação 68 -PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda o desenvolvimento das funcionalidades que permitam validar a integralidade dos valores constantes da conta 577- Reservas decorrentes da transferência de activos.*

Recomendação 69 – PCGE/2009

> *O Tribunal reitera a recomendação para que se continue a diligenciar no sentido de resolução dos problemas que afectam a relevação contabilística das receitas e das despesas dos fundos especiais de segurança social e, bem assim, o seu reflexo nas "reservas legais".*

6.3.2.4 – Sistemas de informação

Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Recomendação 70 – PCGE/2009

> *O Tribunal recomenda que se congreguem esforços no sentido de encontrar a solução que garanta a realização das reconciliações bancárias de forma automática e, bem assim, que sejam concluídos os processos que visam permitir:*
> *a) a contabilização automática no SIF das cobranças em execução fiscal (interface SEF-SIF) e respectiva actualização da conta corrente do contribuinte (interface SEF-GC);*
> *b) a integração no sistema GR das declarações de remunerações das caixas de previdência da segurança social;*
> *c) a participação de dívidas de prestações sociais ao sistema de execuções fiscais (SICC-SEF) e;*
> *d) a entrega de declarações de remunerações por um único canal (segurança social directa).*

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 15 de Dezembro de 2010

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

José Luís Pinto Almeida, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

João Manuel Macedo Ferreira Dias

António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Alberto Fernandes Brás

José Manuel Monteiro da Silva

António José Avérous Mira Crespo

João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

António Manuel Fonseca da Silva

António Manuel dos Santos Soares

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

FUI PRESENTE

António Cluny

Ficha técnica

Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – *José Luís Pinto Almeida*

Neste Volume foram tidos em consideração os contributos a seguir identificados por Capítulo:

Capítulo I – Envolvente Económica

Elaborado pela **Coordenação Geral**, *com o apoio do* ***Universidade do Minho***, *na qualidade de consultor externo*

Capítulo II – Conta Geral do Estado de 2009 – Síntese

Elaborado pela **Coordenação Geral**

Capítulo III – Apreciação da actividade financeira da Administração Central

3.1 – Processo Orçamental – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

3.2 – Execução do Orçamento da Receita – Área de Responsabilidade II
Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

3.3 – Execução do Orçamento da Despesa – Área de Responsabilidade I
Caixa 1 – Impacto na despesa da alteração de critérios de contabilização, de pagamentos não efectivos e da alteração do universo
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

3.4 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
Execução global do PIDDAC – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

Programas/Projectos do PIDDAC – Área de Responsabilidade III
Conselheiro Responsável: ***António dos Santos Carvalho***

3.5 – Subsídios, Benefícios Fiscais e Outras Formas de Apoio
Apoios financeiros não reembolsáveis – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

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 I
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

3.6 – Dívida Pública – Área de Responsabilidade I
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

Caixa 3 – Dívida não Financeira – *Grupo de Trabalho*
Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

3.7 – Património do Estado

Património Financeiro – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

Património Imobiliário – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

Caixa 4 – Execução do Programa de Inventariação – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

3.8 – Operações de Tesouraria – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

Caixa 5 – Cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado por Entidades Públicas Empresariais – Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

3.9 – Operações e Saldos de Encerramento– Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: ***Raul Jorge Correia Esteves***

3.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial – Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

Caixa 6 – Empresas Públicas de Transportes em Lisboa e no Porto– Área de Responsabilidade IX

Conselheiro Responsável: ***José Manuel Monteiro da Silva***

3.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia – Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: ***António dos Santos Carvalho***

Capítulo IV – Apreciação da actividade financeira da Segurança Social

Segurança Social – Área de Responsabilidade VII

Conselheiro Responsável: ***Manuel Henrique de Freitas Pereira***

Caixa 7 – Caixa Geral de Aposentações – Área de Responsabilidade VII

Conselheiro Responsável: ***Manuel Henrique de Freitas Pereira***

Capítulo V – Acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres

Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

Capítulo VI – Recomendações por Destinatário

Conselheiro Responsável: ***José Luís Pinto Almeida***

Apoios técnicos

Departamento de Auditoria I
Auditor Coordenador: *António de Sousa e Menezes;* **Auditores Chefes**: *António Marta e Francisco Moledo*
Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Furtado, Arabela Correia, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Rosa Maria Sequeira, Teresa Garrido, Teresa Nunes e Zaida Sousa*
Apoio informático: *Kátia Nobre, Deolinda Santos e Maria do Carmo Correia*

Departamento de Auditoria II
Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões;* **Auditores Chefes:** *Maria João Caldas e Vítor Miguel Braz*
Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Marta Maria Gonçalves, Miguel Abrantes, Natália Barbosa, Paulo Duque e Tiago de Moura Gonçalves*
Apoio informático: *Ângela Maria Castro*

Departamento de Auditoria III
Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Auditores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*
Execução técnica: *Ana Maria Silva, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Maria de Fátima Sousa, Paula Martinho, Teresa Estrela, Teresa Fonseca e Zélia Pereira*
Apoio Informático: *Célia Horta e Magda Sofia Filipe*

Departamento de Auditoria VII
Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*
Execução técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Graciosa Neves, Isilda Albuquerque Costa, Júlia Reis Curado, Luís Carlos Martins, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Marina Fonseca, Paulo Ramos Costa e Vítor dos Reis Domingos*

Departamento de Auditoria IX
Auditora Coordenadora: *Maria Gabriela Batista Ramos;* **Auditor Chefe:** *António Manuel Garcia*
Execução técnica: *Maria da Conceição Botelho dos Santos e Sofia Ferreira dos Santos Rebelo*

Grupo de Trabalho "Dívida não Financeira": *Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria, António Marques do Rosário, António Botelho de Sousa, Maria Isabel Duarte Viegas, João Carlos Cardoso, Ana Teresa Santos, Fernanda Cristo e Pedro Fonseca*
Apoio informático: *Maria do Carmo Correia*

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*

Principais Abreviaturas Utilizadas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AE	Área do Euro
AEO-SS	Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
AGRO	Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural
AMECO	Annual Macroeconomic Indicators (Base de dados de indicadores económicos da Comissão Europeia)
ANA	Aeroportos de Portugal, SA
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANQ	Agência Nacional para a Qualificação
BCE	Banco Central Europeu
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
CA	Certificados de aforro
CBF	Classificador dos Benefícios Fiscais
CCGP	Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGFSSRAA	Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CNPRP	Centro Nacional de Protecção Contra Riscos Profissionais
CPAFJ	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas
CPPCPRM	Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi
CPPCRGE	Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CPPTLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e do Porto
CPTEPAL	Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa de Águas Livres
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
CSS	Conta da Segurança Social
CSSRAM	Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira
CTE	Contabilidade da Tesouraria do Estado
CTT	Correios de Portugal, SA
DAISS	Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social
DF	Demonstrações financeiras
DG ECFIN	Direcção Geral Para os Assuntos Económicos e Financeiros (Comissão Europeia)
DGADR	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais

DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal SA
DUC	Documento Único de Cobrança
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
EFFAS	European Federation of Financial Analysts Societies
EGN	Encargos Gerais da Nação
EP	Estradas de Portugal, SA
EPE	Entidade Pública Empresarial
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Financiamento Comunitário
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
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FN	Financiamento Nacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
GC	Gestão de Contribuições
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
GPERI	Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais
GR	Gestão de Remunerações
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 Accounting Standards
IASB	International Accounting Standards Board
IC	Instituições de Crédito
ICa	Imposto de Camionagem

ICi	Imposto de Circulação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFT	Indicador de Fiabilidade Tempestiva
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGRSS	Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
II	Instituto de Informática, IP
IIE	Iniciativa para o Investimento e o Emprego
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INAG	Instituto da Água
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa, E.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística
INETI	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
INOFOR	Instituto para a Inovação na Formação
INTERREG	Programa de Iniciativa Comunitária de Cooperação Transeuropeia para o Desenvolvimento Equilibrado do Território
IP	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
IQF	Instituto para a Qualidade na Formação
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
ITPT	Incapacidade Temporária para o Trabalho
IUC	Imposto Único de Circulação
IUTE	Indicador de Unidade da Tesouraria do Estado
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado

LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LGT	Lei Geral Tributária
LNEG	Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LPM	Lei da Programação Militar
M/L	Médio/Longo
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOT	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território
MAOTDR	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEID	Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MJ	Ministério da Justiça
MM	Manutenção Militar
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NAV	Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, E.P.E.
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OAR	Orçamento da Assembleia da República
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos percentuais
PAEFP	Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
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
PME	Pequenas e Médias Empresas

PNACE	Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PO	Programa Orçamental
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POE	Programa Operacional da Economia
POEFDS	Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
PPP	Parecerias Público-Privadas
PRAI	Programa Regional de Acções Inovadoras
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PSP	Polícia de Segurança Pública
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
SCR	Sistema Central de Receitas
SDR	Serviço de Dívida a Retalho
SDR	Sistema de Distribuição da Receita
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
TC	Tribunal de Contas
TRADER	Sistema de Gestão de Activos TRADER
UE	União Europeia
UGP	Unidades de Gestão Patrimonial

ÍNDICES

ÍNDICE

SÍNTESE CONCLUSIVA DO PARECER **3**

PREÂMBULO **9**

I – ENVOLVENTE ECONÓMICA **13**

1.1 – A crise financeira internacional **13**

1.1.1 – PIB e comércio internacional *13*

1.1.2 – Inflação e preço do petróleo *16*

1.1.3 – Os mercados accionistas e cambial *17*

1.1.4 – Taxas de juro *18*

1.1.5 – Finanças públicas *19*

1.2 – O desempenho recente da economia portuguesa **21**

1.2.1 – Contas nacionais *21*

1.2.2 – Produtividade e competitividade *22*

1.2.3 – Mercado de trabalho *24*

1.2.4 – Preços *25*

1.2.5 – Balança de pagamentos e endividamento externo *25*

1.3 – Análise retrospectiva dos cenários de base previstos no Orçamento do Estado para 2009 e nos orçamentos suplementares **29**

1.3.1 – Orçamento de Estado para 2009 – Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro *29*

1.3.2 – Os Orçamentos Suplementares *31*

1.4 – Breve análise das políticas que influenciaram a execução orçamental de 2009 ..... **33**

1.5 – Condicionantes estruturais das finanças públicas **35**

1.5.1 – O agravamento do défice e da dívida pública *36*

1.5.2 – Impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas *38*

1.5.3 – Parcerias público-privadas (PPP) *41*

II – CONTA GERAL DO ESTADO DE 2009 – SÍNTESE **49**

2.1 – Execução orçamental por subsectores **49**

2.1.1 – Serviços integrados *49*

2.1.2 – Serviços e fundos autónomos *52*

2.1.3 – Segurança Social *54*

2.2 – Conta consolidada da administração central e da segurança social **55**

III – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL 61

3.1 – Processo Orçamental 61

3.2 – Execução do Orçamento da Receita 65

3.2.1 – Receita do Estado 65

3.2.2 – Créditos do Estado objecto de cessão 75

3.2.3 – Situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais 77

3.2.4 – Receita da administração central 80

3.3 – Execução do Orçamento da Despesa 82

Caixa 1 – Impacto na despesa da alteração de critérios de contabilização, de pagamentos não efectivos e da alteração do universo 90

3.4 – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central 95

3.4.1 – PIDDAC 95

3.4.2 – Projectos do PIDDAC do Laboratório Nacional de Energia e Geologia 102

3.4.3 – Qualidade e Eficiência na Gestão de Recursos – Água 104

3.4.4 – Programa Orçamental 22 – Agricultura e Desenvolvimento Rural 107

3.5 – Subsídios, Benefícios Fiscais e outras Formas de Apoio 110

3.5.1 – Apoios financeiros não reembolsáveis 110

3.5.2 – Benefícios fiscais 112

Caixa 2 – Acompanhamento da execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia 121

3.6 – Dívida Pública 130

3.6.1 – Dívida directa 130

3.6.2 – Dívida garantida 140

3.6.3 – Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação 143

Caixa 3 – Dívida não Financeira 144

3.7 – Património do Estado 151

3.7.1 – Património financeiro 151

3.7.2 – Património imobiliário 155

Caixa 4 – Execução do Programa de Inventariação 156

3.8 – Operações de Tesouraria 163

3.8.1 – Contabilidade do Tesouro 163

3.8.2 – Unidade da Tesouraria do Estado 166

Caixa 5 – Cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado por Entidades Públicas Empresariais 172

3.9 – Operações e Saldos de Encerramento 177

3.10 – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial 179

Caixa 6 – Empresas Públicas de Transportes em Lisboa e no Porto 182

3.11 – Fluxos Financeiros com a União Europeia 185

3.11.1 – Execução Financeira 185

3.11.2 – Programa Operacional Potencial Humano no Cumprimento das Metas da Estratégia de Lisboa 198

3.11.3 – Execução Global do QCA III 200

IV – APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL 205

4.1 – Processo Orçamental e Conta 205

4.2 – Execução do Orçamento da Segurança Social 212

4.3 – Balanço e Demonstração de resultados 221

4.4 – Sistemas de informação 249

4.5 – Pensões 252

4.6. – Emprego e formação profissional 254

4.7 – Património Financeiro 257

Caixa 7 – Caixa Geral de Aposentações 265

V – ACOLHIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL EM ANTERIORES PARECERES 275

5.1 – Considerações Gerais 275

5.2 – Grau de Acolhimento 275

5.2.1 – Recomendações não acolhidas pela Assembleia da República 276

5.2.2 – Recomendações não acolhidas pela Administração Central 276

5.2.3 – Recomendações não acolhidas pela Segurança Social 278

5.3 – Considerações Finais 281

VI – RECOMENDAÇÕES POR DESTINATÁRIO 285

6.1 – Considerações Gerais 285

6.2 – Recomendações formuladas no âmbito da Administração Central 285

6.2.1 – À Assembleia da República 285

6.2.2 – Ao Governo e à Administração Central 285

6.3 – Recomendações formuladas no âmbito da Segurança Social 292

6.3.1 – À Assembleia da República e ao Governo 292

6.3.2 – Ao Governo e à Segurança Social 293

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1 – Comércio internacional (taxa de variação anual em volume) 15
Quadro I.2 – Saldos orçamentais 19
Quadro I.3 – Dívida pública 19
Quadro I.4 – Défices públicos na área do euro (12) 20
Quadro I.5 – Dívidas públicas da área do euro (12) 20
Quadro I.6 – Taxas de desemprego por regiões 24
Quadro I.7 – Taxas de inflação (IHPC) 25
Quadro I.8 – Cenário base do OE/2009, valores efectivos e desvios 29
Quadro I.9 – Previsões para os agregados macroeconómicos de Portugal elaboradas pelo Banco de Portugal e por instâncias internacionais 30
Quadro I.10 – Previsões quanto ao enquadramento internacional 31
Quadro I.11 – Cenário base do 1.º Orçamento Suplementar, valores efectivos e desvios 32
Quadro I.12 – Indicadores sobre a Segurança Social 39
Quadro I.13 – Parcerias público-privadas 42
Quadro I.14 – Parcerias público-privadas, pagamentos líquidos em 2009 44
Quadro I.15 – Portugal – principais indicadores económicos 46
Quadro II.1 – Execução orçamental dos serviços integrados 49
Quadro II.2 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos 52
Quadro II.3 – Execução orçamental da Segurança Social 54
Quadro II.4 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social 55
Quadro II.5 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2007 – 2009 (óptica da contabilidade pública) 56
Quadro III.1 – Orçamento dos serviços integrados 62
Quadro III.2 – Orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos 63
Quadro III.3 – Comparação da receita prevista com a obtida 66
Quadro III.4 – Evolução da receita obtida (por principais agregados) 67
Quadro III.5 – Peso da receita no PIB 68
Quadro III.6 – Taxas de crescimento real 69
Quadro III.7 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva 70
Quadro III.8 – Execução da cobrança de créditos do Estado cedidos face à previsão 75
Quadro III.9 – Evolução da despesa consolidada da administração central 83
Quadro III.10 – Serviços que saíram da administração central no período 2005 – 2009 92
Quadro III.11 – Projectos da Medida M06 do Programa P019 do PIDDAC executados pelas Administrações das Regiões Hidrográficas (2009) 105

Quadro III.12 – Execução global de 2004 a 2009 108
Quadro III.13 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2005 – 2009) 110
Quadro III.14 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais 112
Quadro III.15 – Evolução da despesa fiscal (2007 – 2009) 113
Quadro III.16 – Previsões, estimativas e despesa fiscal efectiva em 2009 114
Quadro III.17 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita 115
Quadro III.18 – Principais benefícios e beneficiários da despesa fiscal em IRC 117
Quadro III.19 – Dívida efectiva do Estado (em valores nominais) 131
Quadro III.20 – Dívida directa total do sector público administrativo em 31-12-2009 132
Quadro III.21 – Evolução das despesas com "Outros encargos correntes da dívida" 136
Quadro III.22 – Peso dos juros e amortizações no produto interno bruto 137
Quadro III.23 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2009 por montantes de dívida 147
Quadro III.24 – Divergência na receita cobrada por alienação de imóveis 159
Quadro III.25 – Divergência na despesa paga para aquisição de imóveis 160
Quadro III.26 – Movimentação na contabilidade do Tesouro de 2009 163
Quadro III.27 – Evolução do indicador de contabilização automática 164
Quadro III.28 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva 164
Quadro III.29 – Evolução dos fundos na tesouraria do Estado 166
Quadro III.30 – Titularidade dos fundos na tesouraria do Estado em 31-12-2009 167
Quadro III.31 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2009 168
Quadro III.32 – Indicador da unidade da tesouraria do Estado por sector de actividade em 2009 173
Quadro III.33 – Fundos e rendimentos fora do Tesouro 174
Quadro III.34 – Capital Social absorvido 182
Quadro III.35 – Execução financeira acumulada dos Fundos Comunitários – QREN 189
Quadro III.36 – Execução financeira acumulada dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER 190
Quadro IV.1 – SS – Variação homóloga dos saldos globais de execução efectiva 218
Quadro IV.2 – SS – Evolução da situação patrimonial da Segurança Social 223
Quadro IV.3 – SS – Dívidas de terceiros 226
Quadro IV.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros 226
Quadro IV.5 – SS – Dívidas de contribuintes 227
Quadro IV.6 – SS – Dívidas de clientes 227
Quadro IV.7 – SS – Dívidas de utentes 228
Quadro IV.8 – SS – Dívidas de prestações sociais a repor 229
Quadro IV.9 – SS – Dívidas de outros devedores 230
Quadro IV.10 – SS – Acréscimos e diferimentos 232
Quadro IV.11 – SS – Sistemas de informação 250

Quadro IV.12 – SS – Evolução das despesas com "Prestações de desemprego" no período 2005/2009 255
Quadro IV.13 – SS – Transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional no período 2005 – 2009 256
Quadro IV.14 – SS – Resultados da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social 263
Quadro IV.15 – CGA – Fontes de financiamento..... 267
Quadro IV.16 – CGA – Reservas correspondentes a Fundos de Pensões..... 269
Quadro IV.17 – CGA – Aplicação de recursos..... 270

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1 – PIB real (taxas de variação anual) 13
Gráfico I.2 – Taxas de crescimento do PIB por regiões 14
Gráfico I.3 – Taxas de crescimento do PIB da União Europeia 15
Gráfico I.4 – Preço do petróleo Brent 16
Gráfico I.5 – Taxas de inflação (IPC) 17
Gráfico I.6 – Taxa de câmbio nominal US dólar / euro (médias mensais) 18
Gráfico I.7 – Taxas de juro de referência do BCE e da Reserva Federal dos Estados Unidos 18
Gráfico I.8 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal (variação anual e homóloga) 21
Gráfico I.9 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias) 22
Gráfico I.10 – Taxas de crescimento do PIB, Consumo Privado e Consumo Público (variações homólogas) 22
Gráfico I.11 – Taxas de crescimento da produtividade (PIB/pessoa empregada) (preços de mercado de 2000) 23
Gráfico I.12 – Custos unitários do trabalho 23
Gráfico I.13 – Taxas de desemprego em Portugal, na União Europeia e na área do Euro 24
Gráfico I.14 – Evolução do saldo conjunto das balanças corrente e de capital 26
Gráfico I.15 – Evolução dos saldos das balanças de bens e serviços e de rendimentos 26
Gráfico I.16 – Evolução dos saldos da balança de transferências correntes, das remessas de emigrantes, da balança de capital e das transferências da União Europeia 27
Gráfico I.17 – Posição de investimento internacional e suas componentes 28
Gráfico I.18 – Decomposição da posição de investimento internacional por sectores institucionais 28
Gráfico I.19 – Défice Orçamental em Portugal e na Zona do Euro 36
Gráfico I.20 – Dívida Directa do Estado 37
Gráfico I.21 – Evolução do rating da Dívida Soberana (entre 0 e 5) 37
Gráfico I.22 – Taxa de juro de longo prazo da dívida pública 38
Gráfico I.23 – Projecção para a Evolução Demográfica dos Residentes em Portugal 39
Gráfico I.24 – Despesas do Estado com Saúde 40
Gráfico I.25 – Despesas com Educação (projecções) 41
Gráfico I.26 – Gastos previstos com PPP 45
Gráfico I.27 – Distribuição dos gastos previstos com PPP 45
Gráfico II.1 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % PIB (óptica da contabilidade pública) 57
Gráfico III.1 – Evolução da receita 68
Gráfico III.2 – Taxas de crescimento nominal 68
Gráfico III.3 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva 70

Gráfico III.4 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (por período) 76
Gráfico III.5 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (acumulada) 76
Gráfico III.6 – Evolução da despesa consolidada da administração central 83
Gráfico III.7 – Evolução dos principais agregados da despesa consolidada da administração central 84
Gráfico III.8 – Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização 2008 – 2009 90
Gráfico III.9 – Efeito dos pagamentos não efectivos na despesa 91
Gráfico III.10 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2009 97
Gráfico III.11 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério / Desvio da taxa 98
Gráfico III.12 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério 99
Gráfico III.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 de 2005 a 2009 101
Gráfico III.14 – Pagamentos efectuados entre 2004 e 2009 103
Gráfico III.15 – Previsão e execução financeira dos projectos do PIDDAC 103
Gráfico III.16 – Execução por fontes de financiamento (2009) 106
Gráfico III.17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2005 – 2009) 111
Gráfico III.18 – Evolução da despesa fiscal (2007 – 2009) 113
Gráfico III.19 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita 115
Gráfico III.20 – Montantes executados (31/12/2009) 128
Gráfico III.21 – Impactos / Recursos Públicos (31/12/2009) 129
Gráfico III.22 – Evolução da dívida pública directa no PIB 130
Gráfico III.23 – Evolução da dívida directa do Estado, excluindo serviços e fundos autónomos 131
Gráfico III.24 – Dívida pública emitida em 2009 132
Gráfico III.25 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão 134
Gráfico III.26 – Evolução das amortizações e encargos com a dívida pública 135
Gráfico III.27 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado por garantias a operações de seguro à exportação e ao investimento 142
Gráfico III.28 – Evolução da carteira de activos financeiros em 2009 151
Gráfico III.29 – Receitas e despesas associados a activos financeiros do Estado e dos SFA em 2009 152
Gráfico III.30 – Evolução do indicador de fiabilidade tempestiva 165
Gráfico III.31 – Distribuição dos fundos fora do Tesouro 174
Gráfico III.32 – Evolução dos fluxos financeiros 180
Gráfico III.33 – Capitais Próprios em 2009 182
Gráfico III.34 – Percentagem de Cobertura das indemnizações compensatórias nos Resultados Operacionais negativos entre 2007 e 2009´ 183
Gráfico III.35 – Custos Operacionais por Passageiro 2009 (€) 183
Gráfico III.36 – Custos Financeiros por Passageiro 2009 (€) 183
Gráfico III.37 – Prejuízo por Passageiro 2009 (€) 183
Gráfico III.38 – Rácio endividamento 2009 (Passivo Total / Activo Total) 184

Gráfico III.39 – Dívida bancária por Passageiro 2009 (€) 184
Gráfico III.40 – % do Volume de Negócios + Indemnizações Compensatórias absorvida pelos juros suportados 2007 – 2009 184
Gráfico III.41 – Transferências entre Portugal e a União Europeia nos três últimos anos 186
Gráfico III.42 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia 187
Gráfico III.43 – Distribuição dos pagamentos da União Europeia em 2009 188
Gráfico III.44 – Execução do QREN por fundos estruturais – 2009 189
Gráfico III.45 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2009 191
Gráfico III.46 – Execução da despesa comunitária dos Programas de Iniciativa Comunitária, por fundos estruturais – 2009 193
Gráfico III.47 – Verbas aprovadas e executadas no período (2007 – 2009) 199
Gráfico IV.1 – SS – Evolução das principais receitas 213
Gráfico IV.2 – SS – Evolução das principais despesas 214
Gráfico IV.3 – SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social 217
Gráfico IV.4 – SS – Evolução do imobilizado líquido 224
Gráfico IV.5 – SS – Expressão financeira do activo circulante 225
Gráfico IV.6 – SS – Evolução de disponibilidades 230
Gráfico IV.7 – SS – Evolução dos Fundos Próprios 232
Gráfico IV.8 – SS – Evolução do Passivo 234
Gráfico IV.9 – SS – Evolução dos resultados da Conta da Segurança Social 235
Gráfico IV.10 – SS – Demonstração dos resultados operacionais 236
Gráfico IV.11 – SS – Demonstração dos resultados financeiros 237
Gráfico IV.12 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários 238
Gráfico IV.13 – SS – Evolução do RLE no período 2005/2009 239
Gráfico IV.14 – SS – Evolução da despesa com pensões 252
Gráfico IV.15 – SS – Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2009 253
Gráfico IV.16 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade 253
Gráfico IV.17 – SS – Evolução do número de pensionistas por eventualidade 254
Gráfico IV.18 – SS – Composição da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social a 31/12/2009 259
Gráfico IV.19 – SS – Rendibilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e das Obrigações do Tesouro (OT) a 10 anos 260
Gráfico IV.20 – SS – Rendibilidade nominal dos fundos de pensões públicos (%) 263
Gráfico IV.21 – SS – Rendibilidade média dos últimos 5 anos dos fundos de pensões públicos (%) 263
Gráfico IV.22 – CGA – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência 266
Gráfico IV.23 – CGA – Índice de cobertura das despesas com pensões 270

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Apreciação da Actividade Financeira da Administração Central

Recomendação 1 – PCGE/2009 64
Recomendação 2 – PCGE/2009 64
Recomendação 3 – PCGE/2009 72
Recomendação 4 – PCGE/2009 73
Recomendação 5 – PCGE/2009 73
Recomendação 6 – PCGE/2009 73
Recomendação 7 – PCGE/2009 74
Recomendação 8 – PCGE/2009 79
Recomendação 9 – PCGE/2009 80
Recomendação 10 – PCGE/2009 82
Recomendação 11 – PCGE/2009 82
Recomendação 12 – PCGE/2009 82
Recomendação 13 – PCGE/2009 85
Recomendação 14 – PCGE/2009 86
Recomendação 15 – PCGE/2009 86
Recomendação 16 – PCGE/2009 86
Recomendação 17 – PCGE/2009 87
Recomendação 18 – PCGE/2009 88
Recomendação 19 – PCGE/2009 89
Recomendação 20 – PCGE/2009 94
Recomendação 21 – PCGE/2009 95
Recomendação 22 – PCGE/2009 101
Recomendação 23 – PCGE/2009 102
Recomendação 24 – PCGE/2009 102
Recomendação 25 – PCGE/2009 112
Recomendação 26 – PCGE/2009 116
Recomendação 27 – PCGE/2009 138
Recomendação 28 – PCGE/2009 138
Recomendação 29 – PCGE/2009 140
Recomendação 30 – PCGE/2009 140
Recomendação 31 – PCGE/2009 140
Recomendação 32 – PCGE/2009 142
Recomendação 33 – PCGE/2009 153

Recomendação 34 – PCGE/2009 154
Recomendação 35 – PCGE/2009 163
Recomendação 36 – PCGE/2009 165
Recomendação 37 – PCGE/2009 170
Recomendação 38 – PCGE/2009 171
Recomendação 39 – PCGE/2009 171
Recomendação 40 – PCGE/2009 181
Recomendação 41 – PCGE/2009 181
Recomendação 42 – PCGE/2009 194
Recomendação 43 – PCGE/2009 195
Recomendação 44 – PCGE/2009 196
Recomendação 45 – PCGE/2009 196
Recomendação 46 – PCGE/2009 197

Apreciação da Actividade Financeira da Segurança Social

Recomendação 47 – PCGE/2009 210
Recomendação 48 – PCGE/2009 210
Recomendação 49 – PCGE/2009 212
Recomendação 50 – PCGE/2009 219
Recomendação 51 – PCGE/2009 220
Recomendação 52 – PCGE/2009 220
Recomendação 53 – PCGE/2009 221
Recomendação 54 – PCGE/2009 221
Recomendação 55 – PCGE/2009 240
Recomendação 56 – PCGE/2009 241
Recomendação 57 – PCGE/2009 242
Recomendação 58 – PCGE/2009 242
Recomendação 59 – PCGE/2009 243
Recomendação 60 – PCGE/2009 243
Recomendação 61 – PCGE/2009 244
Recomendação 62 – PCGE/2009 244
Recomendação 63 – PCGE/2009 245
Recomendação 64 – PCGE/2009 246
Recomendação 65 – PCGE/2009 247
Recomendação 66 – PCGE/2009 248

Recomendação 67 – PCGE/2009 248
Recomendação 68 – PCGE/2009 249
Recomendação 69 – PCGE/2009 249
Recomendação 70 – PCGE/2009 252

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Volume II



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

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2009
VOLUME II

NOTA INTRODUTÓRIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

I – PROCESSO ORÇAMENTAL

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

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

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

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

Das normas do Decreto-Lei de execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos destacam-se[4]:

a) Aplicação do regime financeiro do Estado

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

b) Informação a prestar sobre encargos assumidos e não pagos

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

---

[1] Criou o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e alterou os Mapas I a IV, X a XIV e XXI.

[2] Alterou várias disposições da Lei do Orçamento relativas a limites de endividamento e alterou os Mapas I a IX.

[3] 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.

[4] Nos termos do artigo 82.º produz efeitos a partir de 1 de Janeiro.

[5] Cfr. ponto 3.1 relativamente aos resultados do tratamento dessa informação.

c) Informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos

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

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

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

d) Informação a prestar pelas Regiões autónomas

As regiões autónomas (sector não integrado na Conta Geral do Estado) devem prestar à DGO a informação prevista na Lei de Finanças das Regiões Autónomas[1] 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[2], no suporte definido pela DGO, prestar informação sobre os orçamentos e contas trimestrais, nos 30 dias subsequentes respectivamente à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como a sua conta anual, depois de aprovada. Devem ainda, até ao dia 30 do mês seguinte ao final de cada trimestre, prestar informação

[1] Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.
[2] Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

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

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

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

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

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

g) Regime duodecimal

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

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

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

h) Fundos de 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 2009 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

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

1.3 – Alterações orçamentais

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

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

De salientar que, apesar da Lei de Enquadramento Orçamental, que entrou em vigor a partir de 2003, estabelecer no n.º 3 do artigo 51.º, que *"O Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência"*, tal ainda não se concretizou, pelo que continuaram a aplicar-se as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, diploma que enquadrava as referidas regras no âmbito da anterior Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. Deste modo, o decreto de execução orçamental, como no ano anterior, tipifica em anexo, a forma das diversas alterações previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e na Lei do OE/2009, estabelecendo a competência para a sua autorização, com referência, nas situações aplicáveis, às disposições correspondentes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, o que não afasta a necessidade da publicação do decreto-lei a que se refere o citado art.º 51.º da LEO.

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

[1] A Lei das Finanças Locais estabelece uma periodicidade trimestral para essas transferências.

[2] Expressas na Circular Série A n.º 1341, de 21 de Abril de 2008.

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

O Ministro de Estado e das Finanças não se pronunciou.

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

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

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

Através dessas alterações foi diminuída a previsão das receitas efectivas em € 6.457,0 milhões e foram aumentadas as dotações para despesas efectivas em € 842,6 milhões (cfr. Quadro I.1 e Quadro I.2), aumentando-se, assim, o défice inicialmente previsto em € 7.299,6 milhões.

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

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

(em euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(em euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(em euros)

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

(a) Vd. Quadro I.4.

a) Dotação provisional

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

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

(em euros)

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

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

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

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

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

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

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

b) Transferências previstas na Lei do OE/2009

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

[1] Cfr. ponto 1.3.4, relativamente ao período 2006-2009, o reforço das *despesas com pessoal* através da dotação provisional.

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

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

1.3.3 – Alterações de natureza funcional

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

Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional

(em euros)

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

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

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

[1] Transferências de verbas entre dotações inscritas no mesmo capítulo de um ministério e com a mesma classificação ao nível da função.

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

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

1.3.4 – Alterações de natureza económica

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

Quadro I.6 – Alterações de natureza económica

(em euros)

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

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

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

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

Saliente-se que o reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 8,3%, superior ao registado no ano anterior (6,2%), continua a revelar suborçamentação da dotação inicial para estas despesas. Conforme se evidencia no quadro e gráfico seguintes, para fazer face a uma crescente suborçamentação, o reforço da dotação para *despesas com pessoal* passou de € 286,6 milhões, em 2006, para € 894,1 milhões, em 2009, sobretudo com contrapartida na dotação provisional que, nesse período, passou de € 151,6 milhões para € 517,1 milhões.

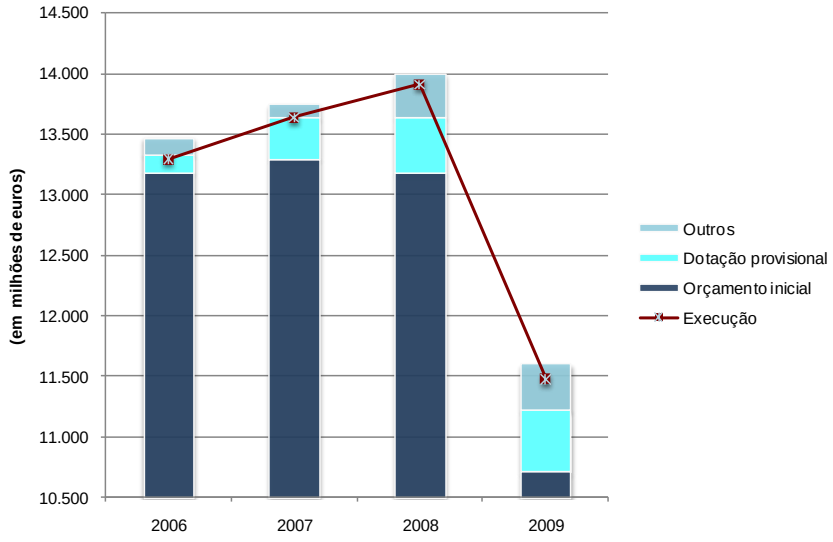
Quadro I.7 – Orçamentação das despesas com pessoal (2006 – 2009)

(milhões de euros)

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

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

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



A crescente suborçamentação das *despesas com pessoal* é também evidenciada pelo afastamento entre a execução e o orçamento inicial. Por outro lado, destinando-se a "dotação provisional" a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, não se compreende a sua crescente utilização para o reforço de *despesas com pessoal*.

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

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

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

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

1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisam-se as alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos[2].

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

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

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

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

(em euros)

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

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

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

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

- Saldos da gerência anterior, em € 2.941,2 milhões, o que representa um acréscimo de 318,4% em relação ao valor orçamentado (923,8 milhões), destacando-se as integrações nos saldos efectuadas pelo IAPMEI (€ 829,7 milhões), IFAP (€ 461,4 milhões), ACSS (€ 305,1 milhões) e Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça (€ 163,6 milhões). No seu conjunto, os organismos com autonomia administrativa e financeira do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento integraram € 846,3 milhões relativos a *saldos da gerência anterior*, seguindo-se os dos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 507,3 milhões, da Saúde, com € 496,9 milhões, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 342,5 milhões;

- *Transferências correntes (Estado)*, em € 528,4 milhões (10,8%), dos quais € 324,9 milhões para a Autoridade Nacional de Protecção Civil e € 100,0 milhões para a Administração Central do Sistema de Saúde;

- *Transferências correntes (segurança social)*, em € 403,5 milhões (39,9%), dos quais € 390,3 milhões para o Instituto do Emprego e Formação Profissional;

- *Transferências de capital (outras)*, em € 394,5 milhões (30,4%), com destaque para o IAPMEI, com € 214,8 milhões, o IFAP, com € 75,9 milhões, seguindo-se a CGA e o Turismo de Portugal, com € 25,8 milhões e € 25,3 milhões, respectivamente;

- *Transferências correntes (outras)*, em € 235,8 milhões (18,8%), com destaque para o conjunto dos organismos do Ministério da Saúde, com € 91,5 milhões (dos quais € 70,6 milhões para a ACSS), do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 68,2 milhões (€ 67,8 milhões para o IFAP), e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 38,0 milhões;

- *Outras receitas correntes*, em 192,6 milhões (286,2%), com destaque para o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, com € 167,2 milhões;

- *Reposições não abatidas nos pagamentos*, em € 102,5 milhões (247,2%), com destaque para o IAPMEI, com € 38,0 milhões, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, com € 27,8 milhões, e a Fundação para a Ciência e Tecnologia, com € 25,8 milhões;

- *Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE*, registaram um aumento líquido de € 97,3 milhões (2,5%), que correspondeu na íntegra à CGA;

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

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

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

(em euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5 – Conta Geral do Estado

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

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

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

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

[1] A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal em 30/06/2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

[1] 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 2009 encontra-se suportado pela análise:

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

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

2.2 – Execução das receitas

2.2.1 – Comparação entre receita prevista e obtida

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

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

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

[1] Disponíveis em www.tcontas.pt.
[2] Com a discriminação das Receitas dos Serviços Integrados, por Classificação Económica.
[3] Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

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

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

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

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

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

(em milhões de euros)

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

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

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

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

[1] Para apreciação do conjunto das alterações com e sem implicações em aumentos da receita e da despesa dos serviços integrados.

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

[3] Enquanto a DGCI e a DGAIEC registam no SGR o valor final depois de considerada a alteração, a DGO e o IGCP registam apenas o valor da alteração orçamental.

[4] Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, e Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

[5] Lei n.º 10/2009.

[6] Proposta de Lei n.º 247/X.

[7] Ao abrigo do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

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

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

O objectivo[2] da segunda alteração à LOE para 2009[3] foi proceder a *"alguns ajustamentos nomeadamente ao nível da redistribuição dos limites do endividamento previstos para fazer face às necessidades decorrentes da execução do Orçamento do Estado e da reafectação de algumas rubricas da despesa, sem aumentar o limite máximo autorizado"*.

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

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

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

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

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

[1] Que constam do Mapa I da Lei n.º 10/2009.
[2] Proposta de Lei n.º 2/XI.
[3] Lei n.º 118/2009.
[4] Que constam do Mapa I da Lei n.º 118/2009.
[5] Alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril. Estas alterações orçamentais e as respectivas competências de autorização foram enunciadas no Anexo I do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.
[6] O n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009.

- por aplicação da norma[1] que autorizou *"(...) o Governo a reforçar a dotação provisional até ao montante de 100 milhões de euros, para efeitos do cumprimento dos objectivos de prazos de pagamento que não possam ser assegurados (...)"*.

Quadro II.2 – Alterações orçamentais da competência do Governo

(em milhões de euros)

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

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

Estas alterações traduziram-se, ao nível do total da Receita Efectiva, num acréscimo ao valor inicialmente previsto em € 836,9 milhões e tiveram contrapartida, sobretudo, nos capítulos Saldo da Gerência Anterior, Transferências Correntes e Reposições Não Abatidas nos Pagamentos que representaram, respectivamente, 32%, 31%, e 17,1% do total.

A alteração orçamental concretizada para efeitos do cumprimento dos objectivos de prazos de pagamentos a fornecedores representou, ao nível da receita, um aumento de € 100 milhões nos Passivos Financeiros.

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

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

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

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

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

[1] O n.º 2 do artigo 173.º da LOE para 2009.

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

Quadro II.3 – Comparação entre receita prevista e obtida

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações	OE final	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
					Inicial		Final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%
Receitas Correntes	**40.399,8**	**-5.902,3**	**34.497,5**	**33.798,6**	**-6.601,2**	**-16,3**	**-698,9**	**-2,0**
Receitas Fiscais	**37.124,0**	**-6.223,3**	**30.900,7**	**30.652,9**	**-6.471,1**	**-17,4**	**-247,8**	**-0,8**
Impostos Directos	15.273,6	-1.638,6	13.635,0	13.489,4	-1.784,3	-11,7	-145,7	-1,1
Impostos Indirectos	21.850,4	-4.584,7	17.265,7	17.163,6	-4.686,8	-21,4	-102,1	-0,6
Receitas Não Fiscais	**3.275,8**	**321,0**	**3.596,8**	**3.145,7**	**-130,1**	**-4,0**	**-451,1**	**-12,5**
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	202,7	11,9	214,6	230,9	28,2	13,9	16,3	7,6
Taxas, Multas e Outras Penalidades	780,8	5,6	786,4	580,8	-200,0	-25,6	-205,6	-26,1
Rendimentos da Propriedade	544,6	0,0	544,6	602,0	57,4	10,5	57,4	10,5
Transferências Correntes	1.134,0	259,0	1.393,1	1.150,6	16,6	1,5	-242,4	-17,4
Venda de Bens e Serviços Correntes	536,9	9,9	546,8	466,6	-70,3	-13,1	-80,2	-14,7
Outras Receitas Correntes	76,8	34,5	111,3	114,8	38,0	49,5	3,5	3,1
Receitas de Capital Efectivas	**2.027,0**	**-965,6**	**1.061,3**	**334,5**	**-1.692,5**	**-83,5**	**-726,9**	**-68,5**
Vendas de Bens de Investimento	250,0	135,2	385,2	179,5	-70,5	-28,2	-205,7	-53,4
Transferências de Capital	244,4	18,8	263,1	70,5	-173,9	-71,1	-192,6	-73,2
Activos Financeiros	1.226,4	-1.190,0	36,4	110,4	-1.116,0	-91,0	74,0	203,1
Outras Receitas de Capital [1]	306,2	70,4	376,6	-26,0	-332,1	-108,5	-402,5	-106,9
Outras Receitas	**224,4**	**410,9**	**635,3**	**693,2**	**468,8**	**209,0**	**57,9**	**9,1**
Recursos Próprios Comunitários	181,7	0,0	181,7	153,9	-27,8	-15,3	-27,8	-15,3
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	27,7	143,2	170,9	213,7	186,0	672,0	42,8	25,1
Saldo da Gerência Anterior	15,0	267,7	282,7	325,6	310,6	2.070,9	42,9	15,2
Receita Efectiva	**42.651,1**	**-6.457,0**	**36.194,1**	**34.826,3**	**-7.824,8**	**-18,3**	**-1.367,8**	**-3,8**
Passivos Financeiros	**118.677,5**	**7.299,6**	**125.977,1**	**87.936,6**	**-30.740,9**	**-25,9**	**-38.040,5**	**-30,2**
Total da Receita	**161.328,6**	**842,6**	**162.171,2**	**122.762,9**	**-38.565,7**	**-23,9**	**-39.408,3**	**-24,3**

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

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

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

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

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

[1] Sobre o facto do valor de execução das Outras Receitas de Capital ser negativo ver observações ao Quadro II.7

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

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

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

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

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

(em milhões de euros)

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

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

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

[1] Processadas em cumprimento do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 29 de Dezembro de 2009.

[2] Em cumprimento do determinado pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro.

2.2.2 – Evolução da receita obtida

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

Quadro II.5 – Evolução da receita obtida (por principais agregados)

(em milhões de euros)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Receitas Correntes	32.198,4	35.106,9	38.444,3	38.480,9	33.798,6	9,0	9,5	0,1	-12,2	1,2
- Receitas Fiscais	30.435,7	32.626,7	35.638,3	35.596,3	30.652,9	7,2	9,2	-0,1	-13,9	0,2
- Receitas Não Fiscais	1.762,7	2.480,2	2.806,0	2.884,6	3.145,7	40,7	13,1	2,8	9,1	15,6
Receitas de Capital (1)	637,5	1.856,9	1.869,4	1.640,1	334,5	191,3	0,7	-12,3	-79,6	-14,9
Outras Receitas (2)	525,9	502,7	625,3	735,4	693,2	-4,4	24,4	17,6	-5,7	7,2
Receita Efectiva	33.361,8	37.466,5	40.939,0	40.856,4	34.826,3	12,3	9,3	-0,2	-14,8	1,1
Passivos Financeiros	54.735,1	57.245,8	91.134,6	91.986,8	87.936,6	4,6	59,2	0,9	-4,4	12,6
Total da Receita	**88.096,9**	**94.712,3**	**132.073,6**	**132.843,2**	**122.762,9**	**7,5**	**39,4**	**0,6**	**-7,6**	**8,6**

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

Fonte: SGR.

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

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

Quadro II.6 – Evolução das receitas fiscais

(em milhões de euros)

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

Fonte: SGR.

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

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

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

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

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

[1] Prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

[2] Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

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

O decréscimo de € 2.544,2 milhões (18,9%) na receita do IVA foi a principal causa da redução dos Impostos Indirectos (81,3%) e das Receitas Fiscais (51,5%) face ao ano anterior. O Relatório da CGE aponta como causas para este decréscimo a situação de recessão económica, as medidas de política que determinaram o acréscimo dos reembolsos de IVA e a redução da taxa normal de IVA.

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

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

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

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

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

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

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

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

[1] Dados apurados com base na informação fornecida pelo MFAP.

[2] Aprovada pela Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho.

[3] Com base numa amostra das 150 maiores empresas pagadoras do imposto.

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

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

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

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

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

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

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

(em milhões de euros)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Receitas Correntes	32.198,4	35.106,9	38.444,3	38.480,9	33.798,6	9,0	9,5	0,1	-12,2	1,2
Receitas Fiscais	30.435,7	32.626,7	35.638,3	35.596,3	30.652,9	7,2	9,2	-0,1	-13,9	0,2
Impostos Directos	11.519,2	12.610,5	14.763,1	15.305,3	13.489,4	9,5	17,1	3,7	-11,9	4,0
Impostos Indirectos	18.916,5	20.016,2	20.875,2	20.291,0	17.163,6	5,8	4,3	-2,8	-15,4	-2,4
Receitas Não Fiscais	1.762,7	2.480,2	2.806,0	2.884,6	3.145,7	40,7	13,1	2,8	9,1	15,6
Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE	99,4	102,7	195,4	204,8	230,9	3,3	90,3	4,8	12,7	23,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	410,3	651,1	537,8	528,9	580,8	58,7	-17,4	-1,7	9,8	9,1
Rendimentos da Propriedade	193,6	605,0	586,3	575,9	602,0	212,5	-3,1	-1,8	4,5	32,8
Transferências Correntes	627,1	669,2	990,3	1.039,4	1.150,6	6,7	48,0	5,0	10,7	16,4
Venda de Bens e Serviços Correntes	378,6	424,9	436,1	453,1	466,6	12,2	2,6	3,9	3,0	5,4
Outras Receitas Correntes	53,7	27,3	60,1	82,6	114,8	-49,2	120,1	37,5	38,9	20,9
Receitas de Capital Efectivas	637,5	1.856,9	1.869,4	1.640,1	334,5	191,3	0,7	-12,3	-79,6	-14,9
Vendas de Bens de Investimento	125,3	178,4	-38,0	96,9	179,5	42,4	-121,3	-354,9	85,3	9,4
Transferências de Capital	80,3	120,9	166,3	106,0	70,5	50,6	37,6	-36,3	-33,5	-3,2
Activos Financeiros	430,1	1.541,2	1.521,0	37,4	110,4	258,3	-1,3	-97,5	195,2	-28,8
Outras Receitas de Capital	1,8	16,4	220,1	1.399,9	-26,0	811,1	1.242,1	536,0	-101,9	-
Outras Receitas	525,9	502,7	625,3	735,4	693,2	-4,4	24,4	17,6	-5,7	7,2
Recursos Próprios Comunitários	144,8	158,9	185,0	176,8	153,9	9,7	16,4	-4,4	-13,0	1,5
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	210,6	164,2	174,2	254,5	213,7	-22,0	6,1	46,1	-16,0	0,4
Saldo da Gerência Anterior	170,5	179,6	266,1	304,2	325,6	5,3	48,2	14,3	7,1	17,6
Receita Efectiva	**33.361,8**	**37.466,5**	**40.939,0**	**40.856,4**	**34.826,3**	**12,3**	**9,3**	**-0,2**	**-14,8**	**1,1**
Passivos Financeiros	54.735,1	57.245,8	91.134,6	91.986,8	87.936,6	4,6	59,2	0,9	-4,4	12,6
Total da Receita	**88.096,9**	**94.712,3**	**132.073,6**	**132.843,2**	**122.762,9**	**7,5**	**39,4**	**0,6**	**-7,6**	**8,6**

Fonte: SGR.

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

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

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

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

[1] Que resultam da agregação de Receitas Correntes Não Fiscais, Receitas de Capital Efectivas e Outras Receitas.

Quadro II.8 – Estrutura da receita efectiva

(em percentagem)

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

Fonte: CGE de 2005 a 2009 e SGR.

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

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

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

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

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

Quadro II.9 – Estrutura da receita fiscal

(em percentagem)

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

Fonte: CGE de 2005 a 2009 e SGR.

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

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

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

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

Quadro II.10 – Receita e PIB

(em milhões de euros)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009
Total da Receita Efectiva	33.361,8	37.466,5	40.939,0	40.856,4	34.826,3
Receita Fiscal	30.435,7	32.626,7	35.638,3	35.596,3	30.652,9
Receita Efectiva Não Fiscal	2.926,1	4.839,8	5.300,7	5.260,2	4.173,4
PIB (Base 2000)	149.123,0	155.446,0	163.051,5	166.435,3	163.595,4
PIB (Base 2006)	153.728,5	160.273.4	168.737,0	171.933,7	167.652,3

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

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

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

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

(em percentagem)

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

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

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

(em percentagem)

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

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

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

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

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

(em percentagem)

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

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

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

(em percentagem)

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

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

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

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

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

2.3 – Contabilização das receitas

Modelo de contabilização

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

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

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

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

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

A análise da informação sobre as operações registadas no SGR com data-valor de 2009 revelou a utilização de 389 centros de receita (balcões) e de 15 operações de execução[1]

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

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

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

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

Conformidade ao regime legal

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

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

O facto do regime legal de contabilização das receitas do Estado não ser plenamente aplicado desde que entrou em vigor, em 1 de Janeiro de 2001, consubstancia a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado.

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

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

[1] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.
[2] Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.
[3] Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho.

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

A não aplicação do regime é confirmada, de forma inequívoca, pelos seguintes factos:

- a DGCI e a DGAIEC continuam a ser as únicas entidades administradoras a intervir na contabilização das respectivas receitas, mas também a fazê-lo em incumprimento do regime quanto à interligação dos seus sistemas próprios ao SGR e à prestação diária da informação;
- apesar de não cumprir os requisitos legais para exercer funções de entidade administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de receitas, o IGCP manteve-se como interveniente na contabilização de receitas do Estado.

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

A consequência mais grave desta situação é que não possa ser atribuída a qualquer organismo a responsabilidade legalmente imputável, nos termos do regime de contabilização das receitas do Estado, uma vez que as únicas entidades legalmente responsáveis são as respectivas entidades administradoras.

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

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

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

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

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

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

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

Recorde-se que, em sede de contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2008 foi reportado ao Tribunal que os projectos informáticos necessários para a interligação dos sistemas próprios da DGCI e da DGAIEC, ao SGR, estariam concluídos até ao final de 2010.

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

Refira-se que a DGO divulgou um calendário de disseminação do SGR[1], que prevê a utilização deste sistema por 47 novas entidades a partir de Outubro de 2010.

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

O Tribunal considera este anúncio por parte da DGO como uma evolução positiva mas salienta que o cumprimento do regime legal não se resume à disponibilização do SGR às entidades administradoras, uma vez que, nos termos legais, a transição para o regime de contabilização das receitas do Estado só se efectiva[4] com a garantia de que as entidades cumprem as normas relativas aos procedimentos de contabilização da receita do Estado[5], designadamente no que respeita à prestação da informação por dia, por natureza da receita e por interligação aos respectivos sistemas próprios.

Deste modo, o alargamento da utilização do SGR a outras entidades, embora positivo, não pode descurar a realização das diligências necessárias para garantir o cumprimento das referidas normas pelas novas entidades, sob pena da sua intervenção não suprir as lacunas identificadas relativamente à actual intervenção do IGCP e de vir a padecer das limitações e condicionantes que têm sido apontadas à intervenção da DGCI e da DGAIEC.

[1] Calendário homologado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 6 de Outubro de 2010.

[2] Artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho.

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

[4] Mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO.

[5] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho.

Fiabilidade tempestiva da informação

A prestação de informação fiável de forma tempestiva é considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para avaliar positivamente o processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, o Tribunal tem vindo a determinar desde o ano de 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas. Este indicador permite aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização.

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

- período tempestivo (PT) para a contabilização relativa a cada período de incidência mensal, o intervalo entre o início desse mês e o dia quinze do mês seguinte[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, todas as alterações efectuadas após o respectivo período tempestivo.

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

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

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

[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 2009 só terminou a 15 de Fevereiro de 2010.

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

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

(em percentagem)

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

Os resultados mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 92,9% do valor da informação total, o que significa que 92,9% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva.

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

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

O Tribunal regista a melhoria verificada na informação mas faz notar que o cumprimento integral do regime legal só pode ser reconhecido quando o IFT atingir o seu valor máximo (100%) e, sobretudo, que a interpretação dos resultados deste indicador depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos sejam efectuados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou alterações por efectuar, uma vez que o indicador não releva as situações de incorrecção da data-valor (que se têm vindo a detectar através da análise específica de operações) cujos registos seriam intempestivos se efectuados com a data-valor correcta.

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

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

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

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

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

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

Com a circular[3] publicada em Outubro de 2008, a DGO apenas parcialmente deu acolhimento a estas recomendações, uma vez que as instruções a que o Tribunal se refere respeitam a um documento com uma natureza muito mais abrangente no qual se explicitem, designadamente, as várias vertentes e módulos do SGR, as regras de contabilização no sistema bem como a definição e regras de utilização das operações de execução.

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

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

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

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

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

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

[2] Artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 301/99.

[3] Circular Série A n.º 1344, de 29 de Outubro de 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[3] Recomendação 5 – PCGE/2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[1] Artigo 8.º.

[2] Refira-se que este lançamento seria objecto de correcção no que respeita à data-valor, que passou de Dezembro para Março de 2009.

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

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

Outra situação a assinalar é a da recorrente infracção ao determinado pelas normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas[2] quanto às datas das respectivas operações de execução, designadamente a que obriga as entidades administradoras a registar, como data de cobrança das receitas, a data do respectivo recebimento ou, no caso de não ser possível recolher essa informação, a data de depósito no Tesouro dos valores cobrados.

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

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

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

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

2.4 – Resultados globais

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

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

[1] Decreto-Lei n.º 301/99.

[2] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

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

Quadro II.16 – Ciclo da liquidação por serviço

(em milhões de euros)

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

Fonte: SGR e CGE.

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

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

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

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

Para além disso, apurou-se, com base em informação solicitada à DGCI[2], que o valor registado no SGR inclui indevidamente € 414,6 milhões respeitantes à prescrição de dívidas cedidas[3]. Note-se que as liquidações relativas a estas dívidas foram abatidas dos saldos contabilísticos, pelo que apenas devem ser registadas no SGR as prescrições de dívidas não cedidas.

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

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

[1] Mapa I – Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.

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

[3] Em 2003, através de uma operação de cessão de créditos cuja situação é objecto de análise específica no ponto 2.5.

[4] Mapa n.º 7 – Créditos extintos por prescrição.

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

A divergência entre o SGR e o Mapa I da CGE revela falta de fiabilidade na transmissão dos dados entre os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado e à CGE (o SGR a nível local e o SCR a nível central), sendo grave que, como consequência, operações registadas no SGR não tenham sido incluídas no Mapa I da CGE.

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

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

(em milhões de euros)

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

(*) Inclui impostos municipais.

Fonte: CGE e SGR.

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

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

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

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

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

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

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

(em milhões de euros)

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

Fonte: SGR.

Quadro II.19 – Ciclo da receita líquida por serviço

(em milhões de euros)

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

Fonte: SGR.

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

Quadro II.20 – Desagregação da receita líquida financeira

(em milhões de euros)

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

Fonte: SGR e CGE.

[1] 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.

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

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

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

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

(em milhões de euros)

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

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

Fonte: SGR.

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

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

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

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

[1] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

[2] Directiva n.º 2003/48/CE.

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

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

A integração destes pagamentos no circuito DUC veio permitir:

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

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

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

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

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

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

[1] Das importâncias relativas à derrama e à participação variável no IRS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[1] Nas normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

[2] 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.

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

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

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

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

Confronto dos valores apurados entre o SGR e a CTE

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

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

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

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

Considerações finais

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

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

[1] Lei n.º 22-A/2007, de 27 de Junho.

- de um modelo de contabilização suportado pela utilização de um sistema informático (SGR) cujas funcionalidades não se encontram ainda integralmente implementadas;
- de erros e incoerências com impacto significativo na contabilização;
- de procedimentos incorrectos no registo da informação no SGR;
- de situações que devendo ter reflexo na Receita do Estado não foram objecto de contabilização;
- da falta de fiabilidade dos saldos de liquidação das receitas administradas pela DGCI, designadamente, em resultado do registo incorrecto das prescrições.

2.5 – Créditos do Estado objecto de cessão

2.5.1 – Enquadramento

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

Os créditos do Estado que foram cedidos (1.390.758), no valor global de € 9.446.137.174, referem-se a dívidas fiscais relativamente às quais foi instaurado processo de execução fiscal entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003[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.

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

2.5.2 – Execução dos créditos cedidos

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

[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.

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

(em milhões de euros)

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

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

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

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

Quadro II.23 – Execução da cobrança de créditos do Estado objecto de cessão face à previsão

(em milhões de euros)

Relatório Semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		No período	Acumulada	No período	Acumulada	No período	Acumulada
1	31-08-2004	606,8	606,8	305,3	305,3	50,3	50,3
2	28-02-2005	282,4	889,2	132,1	437,4	46,8	49,2
3	31-08-2005	234,1	1.123,2	186,8	624,2	79,8	55,6
4	28-02-2006	215,5	1.338,7	170,5	794,7	79,1	59,4
5	31-08-2006	179,2	1.517,9	162,3	957,0	90,6	63,0
6	28-02-2007	163,9	1.681,7	143,9	1.100,9	87,8	65,5
7	31-08-2007	134,6	1.816,3	131,9	1.232,8	98,0	67,9
8	29-02-2008	123,0	1.939,3	183,6	1.416,4	149,2	73,0
9	31-08-2008	99,1	2.038,4	90,4	1.506,7	91,2	73,9
10	28-02-2009	90,8	2.129,2	104,7	1.611,5	115,3	75,7
11	31-08-2009	76,0	2.205,2	48,9	1.660,4	64,4	75,3
12	28-02-2010	67,3	2.272,5	41,6	1.702,0	61,8	74,9

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

Em 28 de Fevereiro de 2010, 77 meses após a data da separação (30 de Setembro de 2003), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão, incluindo os juros de mora acrescidos à cobrança dos créditos cedidos, era de 74,9% da previsão apresentada nos documentos contratuais.

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

[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.

[2] Ou seja, nos períodos compreendidos entre 1 de Setembro de 2007 e 29 de Fevereiro de 2008 e 1 de Setembro de 2008 e 28 de Fevereiro de 2009.

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

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

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

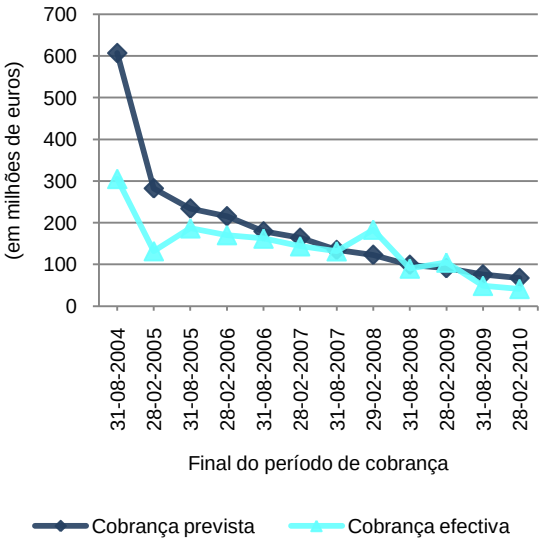
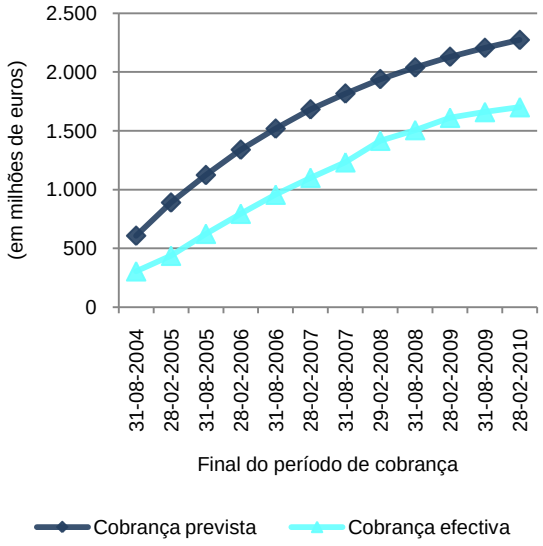


Gráfico II.2 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (acumulada)



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

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

(em milhões de euros)

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

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

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

2.5.3 – Impacto na execução orçamental

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

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

No âmbito da DGCI, a informação sobre a cobrança de créditos cedidos foi apurada, por natureza da receita, pela DSGCT e transmitida à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC) para esta entidade a deduzir à cobrança coerciva das respectivas receitas, em sede de contabilização da Receita do Estado. No quadro seguinte encontra-se sintetizada a informação em causa que também foi transmitida ao IGCP, como gestor da Tesouraria do Estado, para o habilitar a entregar os fundos devidos ao cessionário e a contabilizar as operações realizadas para o efeito.

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

(em milhões de euros)

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

Fonte: Informação fornecida pela DSGCT à DSCC.

A cobrança de créditos de impostos sobre o rendimento (€ 45,8 milhões) representou 0,3% da receita líquida de IRS e de IRC registada na CGE de 2009 (€ 13.491,2 milhões), enquanto a cobrança de créditos de imposto sobre o valor acrescentado (€ 47,4 milhões) equivaleu a 0,4% da receita líquida de IVA registada na referida Conta (€ 10.883,4 milhões). A restante cobrança (€ 3,6 milhões) foi atribuída a créditos de outras receitas do Estado incluindo juros (compensatórios e de mora).

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

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

[1] Recorde-se que, nos termos contratuais, deixou de ser possível efectuar substituições de créditos após o dia 20 de Junho de 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[2] A cobrança de receita do Estado já não inclui o valor afecto ao Fundo de Estabilização Tributário.

2.6 – Situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais

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

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

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

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

2.6.1 – Contribuição de Serviço Rodoviário

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

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

No Parecer sobre a CGE de 2008, o Tribunal pronunciou-se sobre a CSR e os seus efeitos na contabilização da receita de ISP tendo considerado que:

- face ao conteúdo normativo das disposições legais aplicáveis aos vários aspectos de que se reveste a problemática da CSR e tendo em conta os artigos 103.º, 105.º e 106.º da Constituição, a LEO e a legislação fiscal aplicável, a CSR tem as características de um verdadeiro imposto pelo que, sendo considerada como receita do Estado, não pode deixar de estar inscrita no Orçamento do Estado, única forma de o Governo obter autorização anual para a sua cobrança;
- a CSR é devida ao Estado, na medida em que é este o sujeito activo da respectiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da universalidade e da plenitude impõem a inscrição da previsão da cobrança da sua receita na Lei do Orçamento do Estado de cada ano;
- incumbindo ao Estado, por obrigação legal e contratual, afectar o produto da receita proveniente da cobrança da CSR à EP, SA, deve a Lei do Orçamento do Estado de cada ano

[1] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

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

Deste modo, o Tribunal concluiu não se antever suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para a contribuição de serviço rodoviário ser paga directamente a uma sociedade anónima, sem passar pelo Orçamento do Estado. Não obstante esta posição, a forma de atribuição do valor da CSR e os procedimentos associados à contabilização da receita de ISP mantiveram-se inalteráveis pelo que o Tribunal insiste que a CSR seja objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP – Estradas de Portugal, SA, como despesa orçamental.

2.6.2 – Participação variável dos municípios no IRS

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

- os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS (n.º 1 do artigo 20.º da LFL);
- a percentagem da participação depende de deliberação do município sendo que, no caso de a percentagem deliberada ser inferior a 5%, o produto da diferença de taxas e a colecta líquida é considerado como dedução à colecta do IRS, a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeita a participação variável referida[2] (n.os 2 e 4 do artigo 20.º da LFL).

A Lei n.º 2/2007 entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007, tendo-se aplicado neste ano o regime transitório previsto no n.º 1 do seu artigo 57.º que determinou que o montante global da participação dos municípios nos recursos do Estado fosse igual ao previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2006[3]. Por sua vez, o artigo 59.º da LFL fixou em 5% a participação variável no IRS, em 2007 e 2008.

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

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

[1] Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

[2] Desde que a respectiva liquidação tenha sido feita com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes.

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

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

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

O Tribunal de Contas considera que a forma como deve ser registada esta participação dos municípios nas receitas dos impostos directos não pode ter como consequência retirar da esfera do Orçamento do Estado, parte das receitas do IRS nem a despesa correspondente à sua transferência para os municípios.
Esta posição decorre do disposto no artigo 254.º da Constituição da República Portuguesa que distingue a participação dos municípios, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos (n.º 1), das suas receitas tributárias próprias (n.º 2).

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

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

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

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

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

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

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

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

[1] Os valores constantes deste mapa resultam da aplicação da percentagem deliberada por cada município aos rendimentos de 2007, nos termos previstos nos n.os 2 e 3 do artigo 20.º da LFL totalizando € 391,8 milhões (dos quais € 377,5 milhões para os municípios do Continente).

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

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas volta a assinalar que esta situação leva a uma saída de receitas e despesas da esfera do Orçamento do Estado e, por consequência, da sua execução, o que conduz à degradação, nesta sede, do âmbito do controlo das receitas e despesas públicas, para além de reduzir a transparência das contas públicas.

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

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

Para concretizar esta decisão foi, por sua vez, determinado que a transferência relativa à participação variável no IRS em favor dos municípios fosse objecto de antecipação através de transferência mensal de um duodécimo do valor total previsto, a efectuar pelo IGCP, nos meses de Janeiro a Setembro de 2009, devendo a DGCI proceder, em Outubro, à regularização dos montantes antecipados à DGAL.

Dando cumprimento a esta determinação:

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

O Tribunal faz notar que a movimentação de fundos ao abrigo da norma que foi invocada se destina a *"Antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais"* e que o n.º 2 do artigo 32.º do RTE determina que a regularização de operações destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado se efectue por via orçamental.

O procedimento adoptado pelo Governo para antecipar fundos aos municípios, só seria legal se tais fundos fossem devidos a título de transferência inscrita no Orçamento. Ora, em 2009, como se referiu, não foi inscrita qualquer despesa orçamental relativamente à situação em análise e, como tal, também

[1] Cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita IRS, IRC e IVA.

[2] Cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios.

[3] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

a regularização das antecipações efectuadas não se procedeu por via orçamental pelo que o procedimento adoptado contraria o regime legal que rege este tipo de operações.

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

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

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

A forma de atribuição aos municípios da participação variável no IRS de 2009 afecta o princípio orçamental da não compensação, comprometendo a transparência e o rigor da contabilização da Receita do Estado.

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

Esta questão já foi objecto de análise pormenorizada nos Relatórios de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita, insistindo o Tribunal na necessidade de a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais continuar a ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.

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

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

[1] Para cumprimento do Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14 de Outubro de 2010.

2.7 – Receita da Administração Central do Estado

A Receita da Administração Central do Estado corresponde ao conjunto das receitas do subsector Estado (constituído por serviços integrados) e do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA).

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

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

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

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

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

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

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

(em milhões de euros)

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

Fonte: CGE de 2009.

O Orçamento do Estado e a respectiva execução encontram-se sujeitos aos princípios e regras orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento Orçamental, entre os quais se encontram os da universalidade e da especificação, este último, através da aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas que incluem operações orçamentais e operações extra-orçamentais.

A conjugação dos referidos princípios requer que a aplicação dos referidos códigos (especificação) seja extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados por serviços integrados e por SFA (universalidade). Consequentemente, a parte da movimentação que não for objecto de contabilização, por operações orçamentais, tem de ser registada e classificada como operações extra-orçamentais.

Sublinhe-se ainda que esta condição é essencial para que o controlo da execução orçamental possa ser exercido de forma eficaz, designadamente quanto ao cumprimento dos princípios e regras orçamentais.

A conformidade legal do processo de execução da Receita da Administração Central do Estado requer assim o registo integral e a correcta classificação das operações de execução nos sistemas de informação contabilística que suportam esse processo e os resultados inscritos na CGE.

Porém, tal como o Tribunal vem assinalando em sucessivos Pareceres sobre a CGE, continua sem se verificar o registo integral das operações de execução, designadamente, das efectuadas na rede de cobranças do Estado e pelos SFA. Para que tal suceda é necessário que os valores obtidos através da rede de cobranças do Estado sejam integralmente registados no SGR (como receitas orçamentais os validados pelas respectivas entidades administradoras e como operações extra-orçamentais os restantes) e que os valores registados nas contas de gerência dos SFA sejam integralmente registados no SIGO, o que não se verifica.

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

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

O Tribunal, sobre esta matéria, sublinha que:

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

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

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

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

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

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

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

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

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[4] (de funcionamento e de investimento), embora esses orçamentos tenham sido executados também com a discriminação mencionada para os serviços integrados, designadamente, por classificação funcional, fonte de financiamento e actividade e, para as despesas abrangidas, por programa e medida.

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

---

[1] As despesas são ainda discriminadas por actividades, classificação não apresentada no Mapa 17.

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

[3] Em 2009, tal como em 2008 e contrariamente aos anos anteriores, não se verificou retroacção de reposições.

[4] Tomos XI e XII do Volume II.

[5] Designado por SIGO/SFA – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental/SFA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

[4] Cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

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

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

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

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

a) Quando o legislador, quanto ao regime jurídico-financeiro, expressamente atribui aos Fundos autonomia administrativa e financeira, a sua execução orçamental é incluída na Conta Geral do Estado no subsector dos serviços e fundos autónomos[2];

b) Quando a legislação é omissa quanto ao regime jurídico-financeiro dos Fundos, em regra, a sua execução é incluída na da entidade gestora e, consequentemente, na Conta Geral do Estado, no subsector a que essa entidade pertence[3]. No entanto, tal não se verifica no caso do Fundo de Renda Vitalícia, gerido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP);

c) Quando o legislador, na forma jurídica dos Fundos, apenas os qualifica como patrimónios autónomos, sem personalidade jurídica, constatou-se que nuns casos foram incluídos na Conta Geral do Estado, quer integrados nas contas da respectiva entidade gestora[4], quer de forma autónoma, constituindo um serviço ou fundo autónomo[5], enquanto, noutros casos, os fundos foram excluídos da Conta Geral do Estado[6];

---

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

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

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

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

[5] Caso do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, que passou a integrar esse subsector em 2010.

[6] Caso do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores.

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

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

Pelo contrário, deveriam integrar a Conta Geral do Estado o Fundo de Renda Vitalícia, o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores.

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

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

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

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

> *"(...) no que refere ao entendimento de que as receitas e despesas do fundo deveriam integrar a CGE, importa esclarecer o seguinte:*
> – *A movimentação dos valores relativos ao participante Estado, a Título de subscrição de Unidades de Participação (UP) ou* de *remuneração trimestral dessas UP, bem como a comissão de gestão da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), têm naturalmente expressão orçamental, quer no OE, quer na CGE;*
> – *De acordo com os circuitos que se encontram estabelecidos, a DGTF fornece mensalmente à Direcção-Geral do Orçamento todos os dados do Fundo relativos à situação dos adiantamentos, evolução da subscrição e resgate de UP, recebimentos e pagamentos de qualquer natureza".*

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

[1] Caso do Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual.

[2] No âmbito do contraditório do Relato de Auditoria aos ~~F~~Fundos (patrimónios autónomos) não evidenciados no Orçamento de Estado – ano 2009".

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

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

> *"(....) O FPDC contém os montantes de cauções colocados à guarda do Estado, a devolver aos consumidores após a apresentação dos documentos comprovativos da titularidade do respectivo direito à reclamação da caução (...)*
>
> *O processo de devolução das cauções aos consumidores foi iniciado no decorrer de 2008, tendo os consumidores a possibilidade de reclamar o respectivo montante nos cinco anos subsequentes ao termo do prazo estabelecido no n.º 8 do art.º 6.º. Assim, enquanto não tiver decorrido o prazo de cinco anos, aqueles montantes são considerados verbas de consumidores a devolver, não constituindo por esse facto dinheiros públicos.*
>
> *Estes montantes não têm expressão ao nível da conta de execução orçamental da DGC e não constituem nem receita nem despesa do Estado uma vez que o capital inicial do FPDC não proveio do Estado mas da prática ilícita da cobrança de cauções aos particulares pelos operados dos serviços públicos essenciais, constituindo verbas a entregar aos consumidores (...)*
>
> *Uma vez devolvidas as cauções aos consumidores, no prazo legal de cinco anos, e também efectuado o apoio, nos termos regulamentados, aos projectos relativos à promoção (...) dos direitos e interesses dos consumidores e bem assim ao financiamento total ou parcial de mecanismos extrajudiciais de acesso à justiça pelos consumidores, o FPDC pode extinguir-se (...)*
>
> *O capital inicial do FPDC não pertence ao Estado mas aos consumidores a quem foram cobradas as cauções.*
>
> *Atento ao exposto nas presentes alegações não pode deixar de concluir-se que o FPDC não constitui nem receita nem despesa da Direcção-Geral do Consumidor e por tal não deve integrar o Orçamento e a Conta Geral do Estado".*

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

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

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

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

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

3.1.2 – Encargos assumidos e não pagos[4]

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

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

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

[1] Fundo de Desenvolvimento Empresarial, Fundo de Modernização do Comércio, Fundo de Fiscalização, e Fundo Florestal Permanente.

[2] Empregando as classificações adequadas, designadamente, por orgânica e económica.

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

[4] Este ponto do Parecer deve ser tido em consideração conjuntamente com o conteúdo da Caixa sobre "Dívida não financeira" constante do Volume I onde, para além dos encargos assumidos e não pagos por serviços integrados e SFA, se faz também um apuramento da dívida não financeira de algumas entidades do sector empresarial do Estado, designadamente na área do Serviço Nacional de Saúde.

[5] "Quadro 52 – Encargos assumidos e não pagos", "Quadro 72 – Saldos em 31/12/2009 de encargos assumidos e não pagos (excluindo SNS)" (objecto de correcção através de errata ao Relatório da CGE/2009, publicada no site da DGO a 13/09/2010) e "Quadro 73 – Dívidas em 31/12/2009 do SNS", constantes do Volume I da CGE/2009.

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

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

prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior), sendo identificados através de subalínea cuja segunda posição do campo será necessariamente 9[1].

Em 2009, o pagamento de *"dívidas transitadas de 2008"* pelos serviços integrados e pelos SFA[2], tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 214,2 milhões e a € 869,3 milhões, totalizando € 1.083,5 milhões.

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

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

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

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

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

[1] Continuam a verificar-se casos em que a designação do campo refere tratar-se de despesas de anos anteriores, sem que tenha sido utilizado o dígito 9 na segunda posição da subalínea.

[2] 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.

[3] 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).

[4] Previsto no Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio e suas alterações.

[5] Apuramento inalterado desde 2007.

[6] Não apresentação, junto do IFAP de certidões de situação regularizada perante a segurança social, em pagamentos de valor superior a € 4.987,98.

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

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

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

O Governo deverá assim assegurar a inscrição das dotações orçamentais necessárias ao pagamento das despesas legal ou contratualmente assumidas[3].

3.1.3 – Prazo médio de pagamentos

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

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

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

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

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

[3] Em cumprimento do artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental.

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

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

[6] Nesta análise não foram considerados 12 serviços criados em 2009, para os quais não foram fixados objectivos.

Note-se que, por se tratar de uma média, o facto de um serviço apresentar um prazo médio de pagamento baixo não significa, necessariamente, ausência de situações de atraso significativo em alguns dos seus pagamentos, uma vez que facturas de menor dimensão podem levar um período relativamente longo de tempo a pagar, sem que tal se reflicta de forma significativa neste indicador. Assim, a indicação da data da factura mais antiga em dívida, juntamente com a divulgação do PMP, permitiria uma melhor leitura do posicionamento global dos serviços em relação aos seus fornecedores.

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

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

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

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

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

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

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

Quanto a questões específicas, abordadas pelos controladores financeiros, salientam-se: desconhecimento de eventuais encargos em dívida assumidos pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros; despesas com aquisição de bens e serviços das orgânicas "Visitas de Estado e Equiparadas" e "Cimeiras e Reuniões Ministeriais" registadas no agrupamento *outras despesas correntes*, que não são abrangidas no cálculo do prazo médio de pagamento; subfinanciamento dos subsistemas de saúde da PSP e da GNR, associado a orientações para pagar prioritariamente os reembolsos dos beneficiários e as entidades privadas com acordo com os subsistemas, em detrimento do pagamento aos hospitais públicos; inclusão, na informação reportada, de compromissos que não reuniam condições para ser pagos.

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

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

No que refere à obrigação dos organismos com PMP superior a 90 dias divulgarem, na respectiva página electrónica, as suas dívidas certas, líquidas, exigíveis e vencidas há mais de 60 dias e não pagas, em 34 organismos é de notar que apenas foram identificados quatro casos de cumprimento[2]. Quanto ao conteúdo dos ficheiros de divulgação verificou-se que não é uniforme[3]. Constatou-se também que não foi atribuída a qualquer entidade a verificação do cumprimento dessa obrigação.

Assim, a Lei deverá definir o modelo de informação a prestar e, para maior eficácia no acesso à sua consulta, estipular a sua centralização e divulgação nas páginas electrónicas dos serviços coordenadores do PMP.

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

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

[1] Cfr. ponto 3.1.7.

[2] Pesquisa efectuada entre 10 e 11 de Agosto de 2010.

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

[4] Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Capítulo 60 – "Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças, geridas pela DGTF.

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

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

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

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

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

[1] Estas transferências são efectuadas pelos serviços processadores, referidos no artigo 13.º do Decreto de execução orçamental.

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

[3] Cfr. artigo 8.º do decreto de execução orçamental.

[4] Página 88 do Volume I.

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

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

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

(em milhares de euros)

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

Fonte: (1) – Valores da CGE (ano), Capítulo 15 da Receita – "Reposições não abatidas nos pagamentos".
(2) – Valores da CGE (ano), alterações orçamentais registadas no Capítulo 15 da Receita – "Reposições não abatidas nos pagamentos".

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

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

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

Na sua resposta, a DGO refere que:

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

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

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

– *Adesão ao POCP numa das modalidades disponibilizadas pela Gerap, prevista para o final de 2012 (...);*

– *Adesão plena ao POCP dos serviços do MDN, para efeitos de integração de informação nos sistemas centrais da DGO (...). Refira-se que os serviços do Capítulo 01 do Ministério da Defesa integrarão este processo em Janeiro de 2011, prevendo-se a integração dos restantes em 2012".*

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

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

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

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

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade[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.

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

[1] Cfr. artigo 136.º da Lei do Orçamento.

[2] Princípio consagrado no artigo 4.º da Lei de enquadramento orçamental.

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

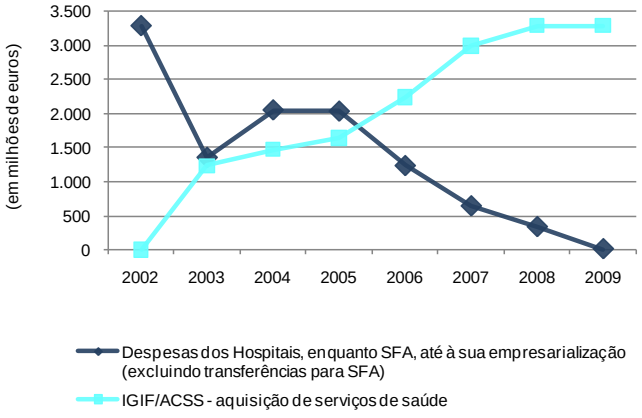
3.1.6 – Comparabilidade da despesa da CGE ao longo do tempo

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

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

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

Gráfico III.1 – Evolução da despesa orçamental do SNS[6]



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

[2] Caso das Universidades do Porto, Aveiro e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

[3] Abrange os 28 centros protocolares de formação profissional, considerados como SFA até 2009.

[4] 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.

[5] Cfr. ponto 3.1.e) desse Parecer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[1] Em anos anteriores salientam-se as seguintes alterações (cfr. Parecer sobre a CGE/2008, ponto 3.1 e)):
– Até ao final de 2007 o recurso a operações específicas do Tesouro para o pagamento de encargos;
– Em 2008 foi criada a contribuição para o serviço rodoviário (receita própria da EP – Estradas de Portugal). A partir deste ano a receita da CGE relativa ao ISP passou a ser reduzida no montante desta contribuição e, na despesa, deixaram de constar transferências do Estado para a EP.

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

[3] Cfr. artigo 41.º da Lei do Orçamento para 2009.

- As verbas relativas à "participação variável dos municípios no IRS" deixaram, em 2009, de ser inscritas no Orçamento do Estado: anteriormente eram registadas na receita dos serviços integrados e processadas, na despesa, como transferências para a administração local (€ 374,2 milhões, nesse ano); em 2009 essas verbas passaram a ser apenas registadas na contabilidade dos municípios, sendo a afectação de verbas efectuada à margem do orçamento (€ 379,8 milhões)[1];

- Utilização de valores provisórios: esta prática, quando as divergências para os valores definitivos são relevantes, afecta significativamente a comparabilidade dos dados. Dos 18 serviços com dados provisórios na CGE/2009, destaca-se a despesa relativa às administrações regionais de saúde do Alentejo e Algarve, inferior em € 10,8 milhões e € 5,2 milhões, à registada nas respectivas contas de gerência[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.

3.1.7 – Especificação da despesa

A Lei de Enquadramento Orçamental estipula que as despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional. A actual classificação económica das despesas públicas[3] contempla dois agrupamentos de carácter residual: *06 – Outras despesas correntes* e *11 – Outras despesas de capital*, nos quais devem ser classificadas as despesas que não se enquadram nos restantes agrupamentos.

Em 2009, o total da despesa dos serviços integrados e SFA nestas rubricas residuais ascende a € 477,1 milhões (0,3% do total da despesa), sendo o Ministério da Educação responsável por € 368,3 milhões (constituindo 77,2% do total da despesa com essa classificação económica e 4,7% da despesa do Ministério). Os valores mais significativos foram registados nas orgânicas Escolas Secundárias e Agrupamentos de Escolas com Ensino Secundário (€ 174,9 milhões) e Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos de Escolas com o 3.º Ciclo do Ensino Básico (€173,6 milhões), correspondendo a 7,7% e 5,7% das respectivas despesas.

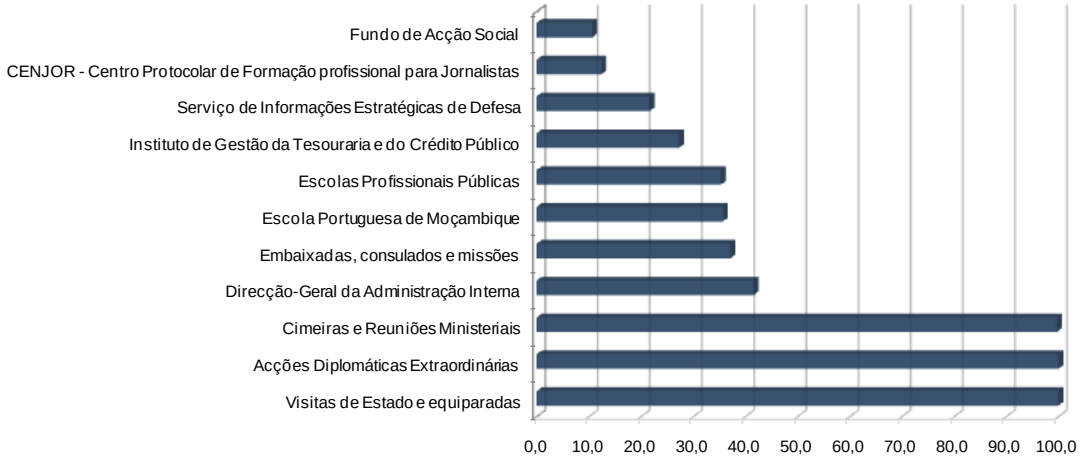
Em conformidade com o seu carácter residual, geralmente, a despesa registada nas classificações de *outras despesas correntes* e *de capital* não assume um peso substancial na despesa orçamental dos serviços. Contudo existem alguns casos em que esse peso é significativo, indiciando uma insuficiente especificação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

[1] Cfr. ponto II.5.

[2] Recorde-se que no ano transacto a despesa da ARS do Centro estava subavaliada em € 201,7 milhões.

[3] Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

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



Estas situações contrariam o princípio da especificação[1], devendo passar a ser utilizada a classificação económica adequada à natureza dessas despesas.

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

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

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

Os serviços integrados do Estado que, desde 1993, têm vindo a transitar para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE), passaram a realizar as suas despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística)[4], 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[5].

[1] Estabelecido no artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

[2] Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

[3] Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

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

[5] 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.

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"*[1], em 2009, continuavam a não estar integrados nesse regime os estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, os serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea) [2] e o Estado-Maior General das Forças Armadas.

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

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

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

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

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

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

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

---

[1] Cfr. artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

[2] 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.

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

[4] Cfr n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

[5] Designadamente, a gestão de fundos comunitários.

[6] Cfr. artigo 7.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

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

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

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

3.2.4 – Implementação do POCP

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

De acordo com informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP)[4], no ano de 2009, fecharam contas em *POCP* 60 SFA (72,3%[5] dos serviços a que é aplicável). Quanto aos planos sectoriais (*POC – Educação*, *POCMS* e *POCISSSS*[6]), todos os SFA que os deviam utilizar encerraram contas de acordo com estes planos, com excepção da Agência Nacional para a Qualificação, integrada no Ministério da Educação, que deveria utilizar o *POC – Educação* (aplicável a todos os organismos do Ministério) e está a utilizar o *POCP*.

Constituindo uma inflexão relativamente à situação anterior, em que cada organismo que pretendia implementar o POCP adquiria no mercado díspares aplicações informáticas, em 2003 foi aberto um

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

[2] Cfr. Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto.

[3] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

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

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

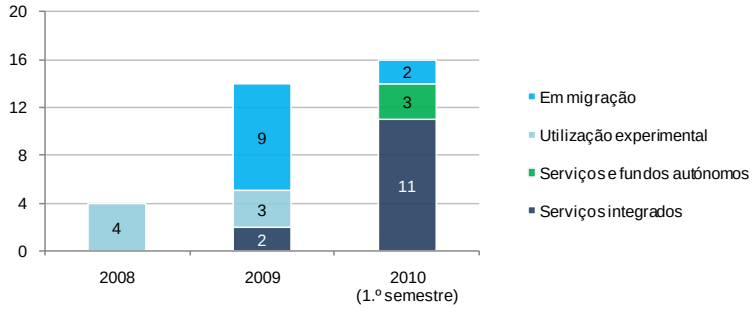
[6] Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social.

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

Actualmente, o modelo de implementação do POCP na administração pública central, divulgado pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP), tem por base a "solução GeRFiP" (gestão dos recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado[2]) que, para além do funcionamento do programa de contabilidade (RIGORE), inclui a concepção e implementação do sistema de recursos partilhados, respectivas infra-estruturas e serviços de suporte.

Assim, a previsão para a implementação do POCP está associada à utilização da "solução GeRFiP", ilustrando o gráfico seguinte a evolução dessa utilização, actualizada até ao final do primeiro semestre de 2010[3].

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



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

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

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

[1] O correspondente contrato de adjudicação foi "visado" pelo Tribunal de Contas em Dezembro de 2004.

[2] 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.

[3] De acordo com a informação prestada pela GeRAP.

[4] Para não sobrecarregar o gráfico, optou-se por não separar por regime de autonomia o número de serviços abrangido por estas situações transitórias.

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

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

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do diploma que aprovou o *POCP*[1], 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"[2], mais uma vez se reafirma a necessidade da sua rápida implementação, para que possa ser dado cumprimento aos objectivos enunciados nesses diplomas.

3.3 – Evolução da despesa da administração central

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

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

Neste ponto note-se que as dotações à disposição dos serviços para a realização de despesa são as "dotações corrigidas deduzidas de cativos" (dotação inicial, corrigida de alterações orçamentais menos cativações ou congelamentos[3]), informação que não figura nos mapas da Conta Geral do Estado, perdendo a informação relativa às dotações orçamentais algum significado.

Na sua resposta, a DGO refere que esta informação *"(...) não figura nos mapas da CGE, uma vez que os cativos constituem um instrumento de gestão orçamental."*.

Considerando que este "instrumento de gestão" condiciona a execução orçamental dos serviços, afigura-se relevante a sua divulgação.

Em conformidade com anteriores recomendações do Tribunal, o Relatório da Conta, no que refere aos serviços integrados, apresenta, desde 2006, dados relativos às verbas "cativas" no final do ano, desagregadas por ministério e classificação económica[4]. Relativamente aos SFA, o Relatório da CGE/2009, apenas indica os cativos por classificação económica[5], embora também tivessem sido apresentados por classificação orgânica nos dois anos anteriores.

[1] Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

[2] Cfr. artigo 76.º, n.º 3, alínea j) e n.º 4, alínea g).

[3] 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"*.

[4] Quadros 43 e 47 do Volume I da CGE/2009.

[5] Quadro 67 do Volume I da CGE/2009.

3.3.1.1 – Serviços integrados

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento dos serviços integrados, deduzidas de cativos, com a ~~"d~~despesa paga" por conta dessas dotações:

Quadro III.2 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (serviços integrados)

(em euros)

Ministério	Orçamento final (1)	Cativos (2)	Despesa paga		
			Em valor (3)	Taxa de execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado	3 215 969 407	1 075 733	3 212 105 811	99,9	
Presidência do Conselho de Ministros	226 509 260	5 286 829	200 669 490	90,7	
Negócios Estrangeiros	365 967 593	3 155 142	346 912 409	95,6	
Finanças e da Administração Publica	126 471 106 645	32 044 517	88 112 652 486	69,7	X
Defesa Nacional	2 417 481 906	108 404 182	2 178 687 301	94,4	
Administração Interna	2 001 865 377	17 647 882	1 899 134 461	95,7	
Justiça	1 424 736 777	15 394 367	1 327 190 616	94,2	
Ambiente, Orden. do Território e Desenv. Regional	263 772 044	7 066 883	220 581 322	85,9	
Economia e da Inovação	160 980 143	8 688 684	135 217 759	88,8	
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	510 484 255	23 201 435	403 565 378	82,8	
Obras Publicas, Transportes e Comunicações	214 596 048	13 616 169	183 525 398	91,3	
Trabalho e Solidariedade Social	7 132 965 798	5 436 967	7 107 528 281	99,7	
Saúde	8 377 489 979	11 696 356	8 355 835 440	99,9	
Educação	7 456 863 949	12 358 295	7 196 784 865	96,7	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 756 951 969	3 636 239	1 729 100 076	98,6	
Cultura	173 485 131	1 063 077	153 400 754	89,0	
Total	**162 171 226 281**	**269 772 757**	**122 762 891 847**	**75,8**	

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Conforme se analisou no ponto 1.3.1, o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de € 161.328,6 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em € 842,6 milhões (0,5%), em resultado da abertura de créditos especiais aprovados pelo Governo (€ 836,9 milhões), das alterações ao Orçamento do Estado (€ 5,7 milhões), ascendendo o orçamento final a € 162.171,2 milhões. Note-se que o valor do Orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis) uma vez que, de acordo com informação constante da base de dados de execução orçamental (SIGO), inclui montantes que permaneceram cativos no final do ano, no valor global de € 269,8 milhões.

A despesa orçamental totalizou € 122.762,9 milhões, o que representa 75,8% do orçamento final deduzido dos cativos (e 76,1% do orçamento inicial). Note-se que o Ministério das Finanças e da Administração Pública absorvia 78,0% do orçamento final e apenas executou 69,7% das verbas disponíveis, sendo o único com uma taxa de execução inferior à média. Neste Ministério, das dotações disponíveis (dotações corrigidas deduzidas de cativos), não foram utilizados € 38.326,4 milhões, dos quais € 19.000,0 milhões relativos à Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira e € 18.095,1 milhões a encargos da dívida pública.

3.3.1.2 – Serviços e fundos autónomos

O quadro seguinte apresenta, por departamento ministerial, a comparação entre o total previsto nos orçamentos privativos dos respectivos SFA e a correspondente execução da despesa.

De notar que, no total dos Encargos Gerais do Estado e no total geral, para permitir a comparação entre os valores orçamentados e a execução, na coluna dos "orçamentos privativos finais" foram excluídos os valores relativos à Assembleia da República, uma vez que, como foi já referido, a informação sobre a execução orçamental desta entidade não foi inserida no sistema de informação e gestão orçamental (SIGO/SFA), pelo que também não consta dos mapas gerais da Conta Geral do Estado[1].

Quadro III.3 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (SFA)

(em euros)

Ministério	Orçamentos privativos finais (1)	Cativos (2)	Despesa paga		
			Em valor (3)	Taxa de execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado [(a)]	51 115 738	1 243 776	44 550 846	89,3	
Presidência do Conselho de Ministros	188 526 802	5 400 029	131 961 882	72,1	X
Negócios Estrangeiros	23 965 377	644 470	22 254 697	95,4	
Finanças e da Administração Pública	9 251 712 398	7 045 182	8 867 586 058	95,9	
Defesa Nacional	186 568 852	6 869 553	146 902 047	81,7	X
Administração Interna	175 268 360	1 001 218	155 586 694	89,3	
Justiça	1 647 049 480	5 322 266	759 688 775	46,3	X
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	638 255 567	9 293 790	361 208 914	57,4	X
Economia e da Inovação	2 322 412 486	18 023 257	1 460 329 908	63,4	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2 503 033 118	22 173 693	1 665 025 404	67,1	X
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	435 543 953	25 346 952	279 949 378	68,2	X
Trabalho e Solidariedade Social	1 441 393 918	31 600 521	821 854 754	58,3	X
Saúde	13 729 892 579	26 764 902	13 108 356 303	95,7	
Educação	631 920 476	3 355 810	616 248 803	98,0	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 148 584 356	15 643 339	2 300 952 162	73,4	X
Cultura	105 203 847	1 879 899	82 273 424	79,6	X
Total[(a)]	**36 480 447 307**	**181 608 657**	**30 824 730 050**	**84,9**	

(a) Exclui o orçamento da Assembleia da República, uma vez que a sua execução não foi inserida no SIGO/SFA.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO/SFA).

Constata-se que, de acordo com a informação introduzida, por cada organismo, no SIGO/SFA, a execução orçamental dos SFA ascendeu a € 30.824,7 milhões, o que representa 84,9% do orçamento final deduzido dos cativos (e 95,2% do orçamento inicial). Registaram taxas de execução inferiores àquela taxa média os SFA de 10 ministérios, sendo de destacar os ministérios da Justiça (46,3%), do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (57,4%), do Trabalho e da Solidariedade Social (58,3%) e da Economia e da Inovação (63,4%), que apresentam as taxas de execução mais baixas.

[1] O orçamento inicial da Assembleia da República, aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 2009 ascendeu a € 170,3 milhões. De acordo com a conta da Assembleia da República, as suas despesas totalizaram € 112,9 milhões (cfr. ponto 3.1).

Na análise das dotações e respectiva execução orçamental por SFA, verificou-se que a execução orçamental global em cinco SFA é superior à dotação corrigida, deduzida de cativos e, destes, em quatro, é inclusive superior à dotação corrigida. Se esta análise for aprofundada ao nível da rubrica de classificação económica, constata-se que em 62 organismos (maioritariamente dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Saúde) a execução excede a dotação disponível (61 casos se considerarmos apenas a dotação corrigida) numa ou várias rubricas. A assunção e pagamento de despesa, sem o correspondente cabimento orçamental, constituem violação da Lei de Enquadramento Orçamental[1].

Na sua resposta, a DGO refere que estas situações *"(...) foram originadas pelo facto de não terem sido registadas no SIGO as correspondentes alterações orçamentais antes do fecho do sistema (...)"*; a 13-02-2010 *"Registaram-se situações em que os serviços (...) só verificaram a necessidade de alterações orçamentais já em data posterior, nomeadamente aquando da elaboração da Conta, que (...) pode ocorrer até 30 de Abril"*.

Estas situações indiciam que, em violação das regras orçamentais, os serviços procedem ao pagamento de despesas sem, previamente, confirmar o seu cabimento. Assim, nesses casos, o orçamento deixa de constituir um limite de despesa ajustando-se, à posteriori, à execução efectiva.

3.3.2 – Evolução da despesa da administração central, por classificação económica

3.3.2.1 – Serviços integrados

Examina-se, em seguida, a despesa orçamental de 2009 dos serviços integrados e a sua evolução em relação ao ano anterior.

A despesa efectiva (ou seja, excluindo os *passivos financeiros*) de 2009 ascendeu a € 50.600,2 milhões, o que representou em relação ao ano anterior um acréscimo de € 4.028,5 milhões (8,7%). Quanto aos *passivos financeiros* (amortização de dívida) verificaram uma diminuição em € 14.108,9 milhões (-16,4%), resultando para a despesa total uma diminuição em € 10.080,3 milhões (-7,6%). No quadro seguinte evidencia-se o montante da despesa dos serviços integrados em 2008 e 2009, a sua variação e estrutura, por classificação económica, com destaque para as despesas mais relevantes para aquela variação.

Dadas as alterações, em 2009, nos critérios de classificação da "contribuição do Estado para a CGA" e das "outras pensões da CGA a cargo do Estado", bem como a criação da obrigação de cada serviço integrado contribuir para a CGA, referidas no ponto 3.1.6, para permitir o exame da variação efectiva das *despesas com pessoal* e das *transferências correntes*, procedeu-se a ajustamentos nos montantes efectivamente contabilizados, em 2008, nestas classificações económicas, de acordo com os procedimentos contabilísticos que foram seguidos em 2009[2], encontrando-se os valores efectivamente contabilizados e os efeitos dos ajustamentos evidenciados nas respectivas notas do quadro.

[1] Designadamente da alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º.

[2] Cfr. Relatórios de Acompanhamento Orçamental da despesa n.os 6/2009 – AEO – 2.ª S ("caixa" da página 10 e segs.) e 1/2010 – AEO – 2.ª S (ponto III.1.1), quanto à fundamentação destes ajustamentos.

Quadro III.4 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2008 – 2009), por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrut. desp. efectiva(%)	
	2008 (comparável)	2009	Valor	%	2008	2009
01 - Despesas com pessoal, das quais:	(1) 11 310 585 564	11 484 318 253	173 732 689	1,5	24,3	22,7
Remunerações certas e permanentes	*8 332 426 901*	*8 353 506 461*	*21 079 561*	*0,3*		
Abonos variáveis ou eventuais	*487 717 927*	*554 418 770*	*66 700 843*	*13,7*		
Segurança social, das quais:	(2) *2 490 440 737*	*2 576 393 021*	*85 952 284*	*3,5*		
Contribuições dos serviços integrados para a CGA	(3) 559 105 845	560 354 617	1 248 772	0,2		
Outras pensões da CGA a cargo do Estado	(4) 232 448 220	238 719 100	6 270 880	2,7		
02 - Aquisição de bens e serviços	1 385 873 617	1 390 971 684	5 098 067	0,4	3,0	2,7
03 - Juros e outros encargos	4 886 514 932	5 006 681 937	120 167 004	2,5	10,5	9,9
04 - Transferências correntes, das quais:	(5) 24 072 166 901	25 954 932 902	1 882 766 001	7,8	51,7	51,3
Administração central, das quais, para:	(6) *13 228 700 169*	*14 306 496 686*	*1 077 796 517*	*8,1*	*28,4*	*28,3*
CGA (contribuição financeira do Estado)	(7) 2 836 991 155	3 473 943 640	636 952 485	22,5		
Serviço Nacional de Saúde	7 900 000 000	8 200 000 000	300 000 000	3,8		
Administração regional e local, das quais:	*2 081 928 236*	*1 931 897 941*	*-150 030 295*	*-7,2*	*4,5*	*3,8*
Participação variável dos municípios no IRS	374 159 363	(8)	-374 159 363	-100,0		
Estabelec. educação e ensino e agrup. escolas com 2.º ciclo		150 623 308	150 623 308	-		
Fundo de equilíbrio financeiro/fundo social municipal	1 292 011 523	1 350 440 426	58 428 903	4,5		
Segurança Social	*6 372 558 332*	*7 039 780 059*	*667 221 726*	*10,5*	*13,7*	*13,9*
Outros subsectores, das quais:	*2 388 980 163*	*2 676 758 216*	*287 778 053*	*12,0*	*5,1*	*5,3*
Contribuição financeira para a União Europeia	1 420 062 501	1 621 217 951	201 155 450	14,2		
Instituições do ensino superior convertidas em fundação		99 029 475	99 029 475	-		
05 – Subsídios, dos quais:	1 145 656 034	785 358 602	-360 297 433	-31,4	2,5	1,6
Indemnizações compensatórias	396 418 000	421 546 542	25 128 542	6,3		
Amortização do défice tarifário eléctrico (REN)	466 240 177		-466 240 177	-100,0		
Convergência do tarifário eléctrico (regiões autónomas)		70 400 046	70 400 046	-		
06 - Outras Despesas Correntes	371 644 863	397 316 640	25 671 777	6,9	0,8	0,8
Total de despesas correntes	**43 172 441 911**	**45 019 580 016**	**1 847 138 106**	**4,3**	**92,7**	**89,0**
07 - Aquisição de Bens de Capital	700 906 984	649 588 053	-51 318 930	-7,3	1,5	1,3
08 - Transferências de Capital	2 088 663 855	3 086 602 422	997 938 567	47,8	4,5	6,1
Administração Central, das quais, para:	*607 184 217*	*1 371 767 285*	*764 583 068*	*125,9*	*1,3*	*2,7*
Gab. de Gestão Fin. Min. Educação - Programa e-escola		177 852 540	177 852 540	-	0,0	0,4
Gab de Gestão Fin. Min. Educ. - Iniciativa p/ o Invest. e Emprego		266 515 593	266 515 593	-		
IAPMEI - Iniciativa para o Investimento e Emprego		300 000 000	300 000 000	-		
Administração regional e local	*1 316 602 406*	*1 444 572 776*	*127 970 369*	*9,7*	*2,8*	*2,9*
Amortização da dívida das Regiões Autónomas à CGA		35 437 709	35 437 709	-		
Fundo de equilíbrio financeiro	740 174 219	783 863 973	43 689 754	5,9		
Segurança Social	*9 519 141*	*10 589 534*	*1 070 393*	*11,2*	*0,0*	*0,0*
Outros subsectores, das quais:	*155 358 091*	*259 672 828*	*104 314 736*	*67,1*	*0,3*	*0,5*
Reequilíbrio financeiro do Metro Sul do Tejo		81 051 304	81 051 304	-		
09 - Activos Financeiros, dos quais:	572 686 768	1 826 950 569	1 254 263 802	219,0	1,2	3,6
Aumento capital CGD - Iniciativa de Reforço da Estab. Fin.		1 000 000 000	1 000 000 000	-		
Empréstimos de curto prazo a entidades pública		175 593 500	175 593 500	-		
Outros aumentos de capital (inclui hospitais)	234 831 228	407 131 430	172 300 202	73,4		
11 - Outras despesas de capital	36 920 869	17 439 735	-19 481 133	-52,8	0,1	0,0
Total despesa capital efectiva	**3 399 178 475**	**5 580 580 780**	**2 181 402 305**	**64,2**	**7,3**	**11,0**
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	**46 571 620 386**	**50 600 160 797**	**4 028 540 411**	**8,7**	**100,0**	**100,0**
10 - Passivos Financeiros	86 271 612 824	72 162 731 050	-14 108 881 774	-16,4		
TOTAL DA DESPESA	132 843 233 210	122 762 891 847	-10 080 341 363	-7,6		

Notas: Despesas ajustadas em 2008, para permitir o exame da sua variação efectiva, tendo em conta as alterações de procedimentos contabilísticos verificadas em 2009:

(1) Despesas efectivamente contabilizadas: € 13.915.128.499 (efeito do ajustamento: diminuição de € 2.604.542.935, com contrapartida no aumento das *transferências correntes* (5); este valor resulta do efeito conjugado das reclassificações indicadas nas notas (4) e (7)).

(2) Despesas efectivamente contabilizadas: € 5.094.983.672 (efeito do ajustamento: diminuição de € 2.604.542.935, com contrapartida no aumento das *transferências correntes para a administração central* (6)).

(3) Não foram contabilizadas despesas (efeito do ajustamento: aumento de € 559.105.845 – valor abatido à contribuição do Estado para a CGA e não reclassificado para *transferências correntes*).

(4) Corresponde à despesa efectivamente contabilizada no agrupamento *transferências correntes*, e reclassificada para *despesas com pessoal*.

(5) Despesas efectivamente contabilizadas: € 21.467.623.966 (efeito do ajustamento: aumento de € 2.604.542.935, com contrapartida na diminuição das *despesas com pessoal* (1)).

(6) Despesas efectivamente contabilizadas: € 10.624.157.234 (efeito do ajustamento: aumento de € 2.604.542.935, com contrapartida na diminuição das *despesas com pessoal/segurança social* (2)).

(7) Não foram contabilizadas despesas (efeito do ajustamento: aumento de € 2.836.991.155, correspondendo à reclassificação da contribuição do Estado para a CGA (€ 3.396.097.000), excepto o montante referido na nota (3), de *despesas com pessoal* para *transferências correntes* (1)).

(8) Alteração do critério contabilístico: a partir de 2009 esta verba passou a ser entregue aos municípios por via extra-orçamental (cfr. ponto 3.1.6).

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Em 2009, a despesa efectiva aumentou € 4.028,5 milhões (8,7%) em relação ao ano anterior, contribuindo as despesas correntes com mais € 1.847,1 milhões, (4,3 %), e as despesas de capital efectivas com um aumento de € 2.181,4 milhões, (64,2%).

No que respeita à estrutura da despesa efectiva verifica-se uma variação negativa do peso das despesas correntes em 3,7 p.p., por contrapartida de igual aumento no peso das despesas de capital. Saliente-se que as despesas correntes representam 89,0% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das *transferências correntes* (51,3%, do qual 46,0% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (22,7%).

Quanto às variações na estrutura da despesa por classificação económica destacam-se a redução das *despesas com pessoal* (-1,6 p.p.) e dos *subsídios* (-0,9 p.p.) e o aumento dos *activos financeiros* (2,4 p.p.) e das *transferências de capital* (1,6 p.p.).

O rigor dos valores evidenciados na Conta depende da correcta classificação económica das despesas, o que, conforme se tem vindo a referir em anos anteriores, nem sempre se verifica.

Considerando a despesa efectiva e a reafectação de verbas no ano 2008, para efeitos de comparabilidade, nos subpontos seguintes destacam-se as principais variações da despesa em relação ao ano anterior.

3.3.2.1.1 – Despesas que, em 2009, aumentaram em relação ao ano anterior

- Acréscimo das *transferências correntes* (valores ajustados), em € 1.882,8 milhões (7,8%), essencialmente em resultado de:

- aumento das *transferências para a administração central*, em € 1.077,8 milhões (8,1%), essencialmente para SFA, destacando-se o aumento das *transferências* efectuadas para a Caixa Geral de Aposentações (€ 613,0 milhões correspondendo ao acréscimo de € 637,0 milhões, com a contribuição financeira do Estado[1] – valores ajustados – e uma redução de € 24,0 milhões relativa ao adicional ao IVA), a Administração Central do Sistema de Saúde (€ 299,3 milhões), e a Assembleia da República (€ 73,3 milhões);
- aumento das *transferências para a Segurança Social* (isto é, para os organismos abrangidos pelo orçamento da Segurança Social), em € 667,2 milhões (10,5%), salientando-se o incremento das verbas transferidas pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, relativas à Lei de bases (€ 660,1 milhões);
- acréscimo das *transferências* para outros subsectores (excluindo as administrações públicas) em € 287,8 milhões (12,0%), destacando-se o aumento das *transferências para*:
  - *instituições sem fins lucrativos* em € 72,7 milhões, salientando-se as transferências para as universidades convertidas em fundação, a meio de 2009, que em 2008 integravam o subsector dos SFA (€ 94,1 milhões)[2];
  - *resto do mundo*, em € 172,9 milhões, com destaque para o crescimento registado na Contribuição Financeira para a União Europeia (€ 201,2 milhões) e para a diminuição das transferências relativas aos recursos próprios tradicionais (€ 22,0 milhões);
- diminuição das *transferências para a Administração Local*, globalmente, em € 150,0 milhões (-7,2%), em resultado de variações em sentidos opostos. Para esse resultado contribui essencialmente, por um lado, a diminuição resultante de ter cessado, em 2009, a transferência por via orçamental das verbas correspondentes à participação variável dos municípios no IRS[3] (que, em 2008, haviam ascendido a € 374,2 milhões) e, por outro, o aumento das verbas para os municípios relativas à transferência de competências em matéria de pessoal não docente em estabelecimentos de educação e ensino (€ 150,6 milhões), bem como o aumento das transferências no âmbito do Fundo de Equilíbrio Financeiro (€ 43,3 milhões) e do Fundo Social Municipal (€ 15,1 milhões);

- Os *activos financeiros* aumentaram € 1.254,3 milhões (219,0%), sendo responsáveis por este resultado:
  - a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, com um crescimento de € 1.290,7 milhões, onde se destacam € 1.100,3 milhões em *acções e outras participações* (dos quais € 928,0 milhões em *sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*[4] e o restante em *sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas*[5]) e € 171,7 milhões em *empréstimos a curto prazo*/*sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas*;

[1] Esta contribuição destina-se a equilibrar anualmente as receitas e despesas da CGA. Essa verba tem variado significativamente em cada ano, dependendo também da variação, em sentido inverso, de outras contribuições que a CGA receba. Note-se que, até 2008 era classificada nas *despesas com pessoal*, conforme foi referido no ponto 3.1.6. e nos já citados Relatórios de Acompanhamento Orçamental.

[2] Universidade do Porto (€ 60,7 milhões), Universidade de Aveiro (€ 24,1 milhões) e ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (€ 9,4 milhões).

[3] Cfr. ponto 3.1.6.

[4] Consequência do aumento de € 1.000,0 milhões de capital da Caixa Geral de Depósitos em 2009, por conta de dotações afectas à Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira.

[5] Correspondendo a dotações de capital de hospitais empresarializados (€ 81,8 milhões) e de outras empresas públicas, não especificadas (€ 77,2 milhões).

- o Fundo Português do Carbono, com uma execução de € 36,5 milhões, em 2008, que, em 2009 passou a integrar o subsector dos SFA[1].

- Acréscimo das *transferências de capital*, em € 997,9 milhões, (47,8%), essencialmente em resultado do aumento das:

  - *transferências para a administração central/SFA*, em € 764,6 milhões (125,9%), salientando-se as verbas processadas em 2009, sem correspondência no ano anterior, para o IAPMEI, no âmbito do programa "Iniciativa para o Investimento e Emprego" (€ 300,0 milhões), para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (no quadro do mesmo programa € 266,5 milhões e no âmbito da acção social escolar € 177,9 milhões) e para o Fundo Português do Carbono (€ 23,0 milhões)[2];

  - *transferências para a administração regional e local*, em € 128,0 milhões (9,7%), sendo o acréscimo para as administrações regionais de € 47,1 milhões (com destaque para € 35,4 milhões pagos em 2009 para amortizar a dívida das regiões à CGA, sem correspondência em despesa em 2008) e para as administrações locais de € 80,9 milhões (salientando-se os aumentos de € 43,7 milhões no âmbito do Fundo de Equilíbrio Financeiro e de € 34,4 milhões pagos pelas direcções regionais de educação, dos quais € 17,8 milhões na modernização das escolas no âmbito da "Iniciativa para o Investimento e Emprego" e € 16,4 milhões em "Instalações do ensino básico e secundário");

  - *transferências* para outros subsectores (excluindo as administrações públicas), em € 104,3 milhões (67,1%), destacando-se o montante pago em 2009 pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças para o reequilíbrio financeiro da Metro Sul do Tejo (€ 81,1 milhões).

- Aumento das *despesas com pessoal* (valores ajustados), em € 173,7 milhões (1,5%), salientando-se os subagrupamentos *segurança social* (€ 86,0 milhões, valor ajustado) e *abonos variáveis ou eventuais* (€ 66,7 milhões). Sem o ajustamento referido, as *despesas com pessoal*, efectivamente classificadas como tal e que constam da CGE, teriam, não esse aumento, mas uma diminuição, em € 2.430,8 milhões (-17,5%). Por ministério, salientam-se as seguintes variações (valores ajustados[3]):

  - o crescimento da despesa do Ministério da Administração Interna, em € 100,1 milhões, dos quais € 51,2 milhões na execução orçamental da Polícia de Segurança Pública e € 45,0 milhões na da Guarda Nacional Republicana;

  - o aumento da despesa do Ministério da Defesa Nacional, em € 65,8 milhões, para o qual contribuíram essencialmente o incremento das despesas dos serviços do Exército (€ 25,5 milhões), da Marinha (€ 20,5 milhões) e da Força Aérea (€ 12,0 milhões);

  - a redução da despesa no Ministério da Educação em € 59,3 milhões, dos quais € 56,3 milhões na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (recorde-se que em 2009 foram efectuadas transferências correntes no valor de € 150,6

[1] Em 2009 as *transferências* dos serviços integrados para este SFA ascenderam a € 23,0 milhões.

[2] No caso deste Fundo, como referido, em 2008 pertencia ao subsector dos serviços integrados, com uma despesa global de € 36,5 milhões.

[3] No orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, em 2008, foi retirado o valor relativo à "contribuição do Estado para a CGA" (em parte reclassificado como contribuição dos serviços integrados para a CGA e o remanescente como *transferências correntes*) e foram adicionadas as "outras pensões da CGA a cargo do Estado". À despesa de cada serviço foi acrescido 6,71% do valor da respectiva despesa em *remunerações certas e permanentes* (proporção que se verificou em 2009 na referida contribuição dos serviços integrados para a CGA).

milhões para os municípios, no âmbito da transferência de competências relativas ao pessoal não docente);

- ◊ o crescimento da despesa do Ministério da Justiça, em € 34,1 milhões, destacando-se € 12,8 milhões nas orgânicas das magistraturas (Judicial, Ministério Público e Tribunais Administrativos e Fiscais), € 6,8 milhões na Direcção-Geral da Administração da Justiça e € 6,5 milhões na Polícia Judiciária;
- ◊ o aumento registado no Ministério das Finanças e da Administração Pública, em € 23,1 milhões, salientando-se a Direcção-Geral dos Impostos (com um acréscimo de € 14,3 milhões) e o crescimento da despesa com "Pensões e Reformas" (em € 6,3 milhões).

♦ O acréscimo das despesas com *juros e outros encargos*, em € 120,2 milhões (2,5%), essencialmente em resultado do aumento dos *juros da dívida pública* (€ 117,7 milhões) e dos *outros encargos correntes da dívida pública* (€ 2,3 milhões)[1].

3.3.2.1.2 – Despesas que, em 2009, diminuíram em relação ao ano anterior

♦ Diminuição dos *subsídios*, em € 360,3 milhões (-31,4%), em resultado, essencialmente, do pagamento, em 2008, de € 466,2 milhões à REN – Rede Eléctrica Nacional, para a "redução do défice tarifário", quando em 2009 não foi pago qualquer valor a esse título. Inversamente, em 2009 foram pagos € 70,4 milhões relativos à convergência do tarifário eléctrico nas regiões autónomas e da transferência dos depósitos de combustíveis situados na Praia Formosa, que não tinham sido objecto de pagamento em 2008. A variação nos subsídios foi ainda influenciada pelas indemnizações compensatórias no sector dos transportes, que aumentaram € 23,2 milhões.

♦ Redução da *aquisição de bens de capital*, em € 51,3 milhões (-7,3%), com destaque para as seguintes variações:

- ◊ diminuição da despesa no Ministério da Defesa Nacional, em € 44,1 milhões (salientando-se a redução de € 54,4 milhões na Lei de Programação Militar e o aumento de € 10,6 milhões na Secretaria-Geral);
- ◊ aumento de € 37,5 milhões no Ministério da Educação, destacando-se o crescimento da despesa do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (€ 53,9 milhões) e a redução registada nas direcções regionais de educação (€ 14,4 milhões);
- ◊ quebra de € 21,0 milhões no Ministério da Justiça, dos quais € 6,9 milhões na Direcção-Geral da Administração da Justiça e € 6,5 milhões no Instituto dos Registos e do Notariado;
- ◊ redução de € 20,9 milhões no Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, sendo a Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural responsável por € 15,2 milhões dessa redução.

[1] Cfr. ponto 6.7.2.2.

3.3.2.2 – Serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte, evidencia-se a despesa orçamental de 2009 e a evolução em relação ao ano anterior, relativamente aos SFA que introduziram os dados das suas contas de gerência no sistema informático SIGO/SFA[1], do qual foram extraídos os mapas que constam da Conta.

Note-se que a correcção dos valores indicados depende da fiabilidade da informação registada no SIGO. Em 2009, designadamente, as transferências efectuadas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis (€ 177,8 milhões) foram incorrectamente classificadas como *transferências de capital para SFA*.

Quanto às alterações na composição do universo dos SFA, ao longo de 2009 registou-se a saída de: quatro hospitais, convertidos em três entidades públicas empresariais; de 28 centros protocolares de formação profissional (equiparados a associações públicas); de três instituições do ensino superior transformadas em fundações públicas[2]; e do Arsenal do Alfeite (convertido em sociedade anónima). Por outro lado foram criadas cinco administrações das regiões hidrográficas[3] e o Fundo de Intervenção Ambiental, tendo passado a integrar ainda o subsector dos SFA, o Fundo Português do Carbono (que no ano anterior constituía um serviço integrado)[4].

Por ser relevante para a análise comparativa entre os dois anos, salienta-se que, ao longo de 2008, se verificou a saída do subsector dos SFA de cinco hospitais (que passaram a constituir 4 entidades públicas empresariais). Destaca-se também a criação de unidades locais de saúde (ULS), sob a forma de entidades públicas empresariais, para as quais têm vindo a transitar as despesas dos centros de saúde, anteriormente suportadas pelas administrações regionais de saúde. Assim, entraram em funcionamento em 01/10/2008 as ULS do Alto Minho (integrando os centros de saúde de Viana do Castelo e o Centro Hospitalar do Alto Minho, EPE), do Baixo Alentejo (centros de saúde do distrito de Beja, excepto o de Odemira, e o Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, EPE) e da Guarda (os centros de saúde do distrito da Guarda, com excepção dos centros de saúde de Vila Nova de Foz Côa e de Aguiar da Beira e os Hospitais de Sousa Martins – Guarda, Nossa Senhora da Assunção – Seia).

No quadro seguinte evidenciam-se as despesas efectivamente contabilizadas em 2008 e 2009, ou seja sem excluir a despesa dos organismos que saíram do subsector ou foram extintos, salientando-se, contudo, o impacto da alteração de universo na variação da despesa, sempre que relevante. Nos agrupamentos de classificação económica identificam-se as entidades com maior peso nas variações mais significativas.

---

[1] Aquele sistema informático, como foi já referido, não integra os valores da execução orçamental da Assembleia da República, nos dois anos e, relativamente a 2008, da Escola de Gestão da Universidade do Porto. Por outro lado, foi considerada a execução orçamental do quarto trimestre (provisória), relativamente a dois SFA, em 2008, e a dezoito, em 2009, subavaliando a despesa em € 27,4 milhões, como já foi referido.

[2] Universidades do Porto e de Aveiro, incluindo as respectivas faculdades e serviços sociais e o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

[3] Passam a exercer as competências anteriormente cometidas às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) em matéria de recursos hídricos e ao Instituto da Água (INAG) em matéria de promoção do planeamento integrado por bacia hidrográfica, de promoção da conservação dos recursos hídricos e da promoção de novas infra-estruturas hidráulicas de âmbito regional.

[4] Não são aqui referidas as situações em que as atribuições de serviços extintos passaram a ser prosseguidas por outros SFA, uma vez que, nesse caso, existe continuidade da despesa no subsector. Não foi igualmente referida a Escola de Gestão da Universidade do Porto, extinta em 2009, uma vez que a sua despesa não foi incluída no SIGO no ano anterior.

Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2008 – 2009), por classificação económica

(em euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2008	2009	Valor	%	2008	2009
01 - Despesas com pessoal, das quais:	3 555 994 111	3 277 072 573	-278 921 538	-7,8	12,2	10,8
Hospitais empresarializados	*205 677 024*	*7 744 582*	*-197 932 442*	*-96,2*		
Instituições do ensino superior convertidas em fundação	*217 661 201*	*(1) 110 236 660*	*-107 424 541*	*-49,4*		
Universidades, institutos superiores e politécnicos, escolas superiores (2)	*1 022 376 589*	*1 064 712 581*	*42 335 992*	*4,1*		
Administrações regionais de saúde	*883 341 732*	*919 897 694*	*36 555 962*	*4,1*		
Centros de formação profissional	*39 551 321*	*6 057 645*	*-33 493 676*	*-84,7*		
02 - Aquisição de bens e serviços, das quais:	7 585 874 192	8 160 930 002	575 055 810	7,6	25,9	26,9
Administração Central do Sistema de Saúde	*3 334 847 502*	*3 863 372 749*	*528 525 247*	*15,8*		
Administrações regionais de saúde	*2 710 194 722*	*2 845 957 969*	*135 763 247*	*5,0*		
Hospitais empresarializados	*123 412 607*	*5 742 426*	*-117 670 181*	*-95,3*		
Centros de formação profissional	*45 009 914*	*3 539 390*	*-41 470 524*	*-92,1*		
Instituições do ensino superior convertidas em fundação	*60 748 246*	*(1) 27 616 523*	*-33 131 724*	*-54,5*		
Autoridade Nacional de Protecção Civil	*28 083 298*	*57 938 875*	*29 855 577*	*106,3*		
Centro hospitalar Oeste-Norte (3)	*14 549 916*	*43 789 234*	*29 239 318*	*201,0*		
INATEL	*17 333 275*	*0*	*-17 333 275*	*-100,0*		
03 - Juros e outros encargos	18 607 461	11 274 543	-7 332 918	-39,4	0,1	0,0
04 - Transferências correntes, das quais para:	14 172 097 071	14 426 490 392	254 393 321	1,8	48,4	47,6
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	*4 589 198 576*	*4 379 857 980*	*-209 340 596*	*-4,6*	*15,7*	*14,4*
Outras administrações públicas	*908 714 241*	*919 821 477*	*11 107 236*	*1,2*	*3,1*	*3,0*
Outros subsectores, dos quais transferências:	*8 674 184 254*	*9 126 810 935*	*452 626 681*	*5,2*	*29,6*	*30,1*
da CGA para famílias	7 617 286 588	8 122 041 706	504 755 118	6,6		
do IFAP para famílias	298 791 327	175 111 143	-123 680 184	-41,4		
do IEFP para instituições sem fins lucrativos	724 767	76 864 936	76 140 169	10 505,5		
da ACSS para instituições sem fins lucrativos	101 917 566	58 682 795	-43 234 771	-42,4		
05 - Subsídios, dos quais:	1 176 986 452	1 217 215 511	40 229 060	3,4	4,0	4,0
do IEFP	*334 399 611*	*409 238 220*	*74 838 609*	*22,4*		
do IFAP	*814 833 226*	*789 950 204*	*-24 883 021*	*-3,1*		
06 - Outras despesas correntes	63 500 880	58 320 793	-5 180 087	-8,2	0,2	0,2
Total de despesas correntes	**26 573 060 167**	**27 151 303 815**	**578 243 648**	**2,2**	**90,8**	**89,5**
07 - Aquisição de bens de capital, dos quais:	502 290 169	353 592 512	-148 697 657	-29,6	1,7	1,2
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos	*70 866 944*	*23 059 307*	*-47 807 637*	*-67,5*		
Universidades, institutos superiores e politécnicos, escolas superiores (2)	*103 808 709*	*65 443 667*	*-38 365 042*	*-37,0*		
Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico	*25 040 569*	*3 553 886*	*-21 486 683*	*-85,8*		
08 - Transferências de capital, das quais para:	1 400 285 800	1 968 777 216	568 491 416	40,6	4,8	6,5
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	*201 042 744*	*343 190 425*	*142 147 682*	*70,7*	*0,7*	*1,1*
Outras administrações públicas	*226 028 416*	*202 111 244*	*-23 917 172*	*-10,6*	*0,8*	*0,7*
Outros subsectores, dos quais transferências:	*973 214 641*	*1 423 475 547*	*450 260 906*	*46,3*	*3,3*	*4,7*
do Gabinete de Gestão Financeira para a Parque Escolar	14 961 250	281 778 093	266 816 843	1 783,4		
do IFAP para empresas públicas e privadas	130 627 664	258 664 781	128 037 117	98,0		
da ACSS para empresas públicas	10 000 000	74 986 225	64 986 225	649,9		
do IAPMEI para instituições sem fins lucrativos	103 897 056	50 251 758	-53 645 298	-51,6		
09 - Activos Financeiros, excepto títulos	778 970 877	845 054 821	66 083 944	8,5	2,7	2,8
FRDP - aumento de capital	*376 935 000*	*0*	*-376 935 000*	*-100,0*		
IAPMEI	*166 095 881*	*580 915 946*	*414 820 065*	*249,7*		
11 - Outras despesas de capital	2 666 251	4 055 843	1 389 592	52,1	0,0	0,0
Total das despesas de capital efectivas, excepto títulos	**2 684 213 097**	**3 171 480 392**	**487 267 294**	**18,2**	**9,2**	**10,5**
DESPESAS EFECTIVAS, EXCEPTO TÍTULOS	**29 257 273 264**	**30 322 784 206**	**1 065 510 942**	**3,6**	**100,0**	**100,0**
(…)						

(em euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2008	2009	Valor	%	2008	2009
09 - Activos financeiros em títulos, dos quais:	347 124 412	258 517 487	-88 606 924	-25,5		
Fundo de Estabilização Tributário	*207 121 832*	*75 665 815*	*-131 456 017*	*-63,5*		
Caixa Geral de Aposentações	*94 928 752*	*158 591 620*	*63 662 869*	*67,1*		
10 - Passivos financeiros, dos quais:	579 330 869	243 428 356	-335 902 513	-58,0		
FRDP	*470 470 194*	*212 890*	*-470 257 304*	*-100,0*		
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	*11 099 161*	*48 046 822*	*36 947 661*	*332,9*		
TOTAL DA DESPESA	**30 183 728 545**	**30 824 730 050**	**641 001 505**	**2,1**		
Despesas efectivas excepto títulos e transferências para SFA	**24 467 031 945**	**25 599 735 802**	**1 132 703 857**	**4,6**		
Total da despesa, excepto transferências para SFA	**25 393 487 226**	**26 101 681 645**	**708 194 419**	**2,8**		

(1) Corresponde à execução do 1.º semestre de 2009.

(2) Não inclui as Instituições do ensino superior convertidas em fundação.

(3) Inclui a despesa do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha, do Hospital Bernardino Lopes de Oliveira e do Hospital de São Pedro Gonçalves Telmo, aos quais sucedeu.

Fonte: SIGO.

O quadro anterior evidencia que, excluindo as *transferências* intra-sectoriais, a despesa efectiva dos SFA (ou seja, excluindo *passivos financeiros*) excluindo *activos financeiros* em *títulos*, aumentou € 1.132,7 milhões (4,6%). Não foram considerados nesse cômputo as *transferências para SFA* (que tiveram uma redução de € 67,2 milhões, -1,4 %), os *títulos* (com uma diminuição de € 88,6 milhões, -25,5%) e os *passivos financeiros* (com uma diminuição em € 335,9 milhões, -58,0%). Considerando todas as componentes, conforme se evidencia no quadro anterior, a despesa total verificou um acréscimo de € 641,0 milhões (2,1%).

Refira-se que, se considerarmos a execução das contas de gerência entregues ao Tribunal (em substituição da informação provisória que consta do SIGO/SFA[1], a despesa total dos SFA em 2009 ascenderia a € 26,129,1 milhões, correspondendo a um aumento de € 533,9 milhões em relação a 2008 (que se teria cifrado em € 25.595,2 milhões). Na variação da despesa, a seguir analisada, sempre que relevante, far-se-á menção ao impacto destes dados provisórios, com a indicação "corrigido de valores provisórios"[2].

Nos subpontos seguintes destacam-se as principais variações da despesa em relação ao ano anterior.

3.3.2.2.1.1 – Despesas que, em 2009, aumentaram em relação ao ano anterior

- A *aquisição de bens e serviços* ascendeu a € 8.160,9 milhões (valor subavaliado em € 11,4 milhões, relativo aos serviços com informação provisória), um aumento de € 575,1 milhões, que ascende a € 459,5 milhões quando corrigido de valores provisórios[3], salientando-se:
  - o aumento verificado no Ministério da Saúde, em € 469,1 milhões (corrigido de valores provisórios), contribuindo para esse aumento a Administração Central do Sistema de Saúde

[1] Para os dois SFA com informação provisória em 2008 e para dezassete em 2009, uma vez que à data de tratamento dos dados (05/09/2010) o Instituto Politécnico de Coimbra ainda não tinha prestado contas ao Tribunal.

[2] Esta designação é adoptada para simplificação de escrita, embora, como se referiu na nota anterior, não tenha sido possível ajustar os valores relativos à execução do Instituto Politécnico de Coimbra.

[3] A 2008 somaram-se € 127,0 milhões relativos à ARS do Centro e a 2009 € 11,4 milhões relativos a várias entidades que não introduziram no SIGO os dados relativos às respectivas contas de gerência. São adiante explicitados os serviços responsáveis pelas divergências mais significativas.

com € 528,5 milhões, o Centro Hospitalar do Oeste Norte com € 29,2 milhões[1], as ARS com € 17,5 milhões (corrigido de valores provisórios[2]) e, em sentido oposto, os hospitais convertidos em entidades públicas empresariais, com uma redução de € 117,7 milhões);

- ◊ a diminuição registada no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em € 42,3 milhões (corrigido de valores provisórios[3]), devendo-se € 33,1 milhões aos estabelecimentos de ensino superior convertidos em fundação;
- ◊ a redução registada no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em € 41,0 milhões, com destaque para a diminuição resultante da equiparação dos centros de formação profissional a associações públicas (€ 41,5 milhões), da conversão do INATEL em fundação em 2008 (€ 17,3 milhões) e para o aumento da despesa paga pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 17,0 milhões);
- ◊ o aumento verificado no Ministério da Administração Interna, em € 30,7 milhões, dos quais € 29,9 milhões relativos à Autoridade Nacional de Protecção Civil;
- ◊ o crescimento registado no Ministério da Justiça, em € 24,3 milhões, dos quais € 23,5 milhões relativos ao Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça.

- ♦ As *transferências correntes* efectuadas por SFA para fora das administrações públicas, ascenderam a € 9.126,8 milhões, um aumento de € 452,6 milhões[4], merecendo destaque as *transferências correntes para famílias* (€ 395,4 milhões, sendo a Caixa Geral de Aposentações, responsável pelo aumento de € 504,8 milhões e o IFAP pela redução de € 123,7 milhões) e *para instituições sem fins lucrativos* (€ 59,1 milhões, salientando-se o aumento de € 76,1 milhões pagos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional e a redução de € 43,2 milhões processados pela Administração Central do Sistema de Saúde).
- ♦ As *transferências de capital*, efectuadas por SFA para fora das administrações públicas, totalizaram € 1.423,5 milhões, um crescimento de € 450,3 milhões em relação ao ano anterior[5], com destaque para as destinadas a:
  - ◊ *sociedades e quase sociedades não financeiras*, que aumentaram € 490,2 milhões, dos quais € 266,8 milhões pagos pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação à Parque Escolar, EPE, € 128,0 milhões pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (dos quais € 111,3 milhões à EDIA, SA) e € 65,0 milhões pela Administração Central do Sistema de Saúde a empresas públicas;

[1] Criado pela Portaria n.º 83/2009, de 22 de Janeiro, inclui a despesa do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha, do Hospital de Alcobaça Bernardino Lopes de Oliveira e do Hospital de São Pedro Gonçalves Telmo — Peniche, aos quais sucedeu.

[2] Destaque-se que a despesa em *aquisição de bens e serviços,* em 2008, na ARS do Centro estava subavaliada em € 127,0 milhões; já em 2009, no conjunto das ARS do Alentejo e do Algarve, estava subavaliada em € 8,7 milhões.

[3] A despesa registada no SIGO em 2009 está subavaliada em € 2,5 milhões, relativa a 11 estabelecimentos de ensino superior.

[4] Relativamente às *transferências* para SFA, conforme se evidenciou no quadro anterior, verificou-se uma diminuição em € 209,3 milhões, com destaque para a quebra registada nas transferências efectuadas pela Administração Central do Sistema de Saúde (€ 176,5 milhões, essencialmente relativos ao Serviço Nacional de Saúde).

[5] No que refere às *transferências* para SFA, registou-se um aumento de € 142,1 milhões, essencialmente devido a um erro de classificação económica: em 2009, as transferências do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis (€ 177,8 milhões), foram classificadas como transferências para SFA, mas deveriam ter sido registadas como transferências para instituições sem fins lucrativos (no ano transacto aquele Gabinete não efectuou transferências para esta Fundação).

- ◊ *instituições sem fins lucrativos* que diminuíram € 42,3 milhões, com destaque para a redução de € 53,6 milhões nos pagamentos do IAPMEI.

♦ Os *subsídios* ascenderam a € 1.217,2 milhões, um aumento de € 40,2 milhões em relação a 2008, com destaque para o acréscimo de pagamentos efectuados pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (€ 74,8 milhões, dos quais € 45,2 milhões a *sociedades e quase sociedades não financeiras* e € 21,4 milhões a *instituições sem fins lucrativos*) e para a diminuição da despesa do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (em € 24,9 milhões, diminuindo os subsídios pagos a *sociedades e quase sociedades não financeiras* em € 38,9 milhões e aumentando os pagos a famílias em € 14,0 milhões).

3.3.2.2.2 – Despesas que, em 2009, diminuíram em relação ao ano anterior

♦ Os *passivos financeiros* atingiram € 243,4 milhões, uma redução de € 335,9 milhões (-58,0%), salientando-se:

- ◊ a quebra registada no Ministério das Finanças e da Administração Pública de € 375,1 milhões, em resultado da diminuição registada pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ 470,3 milhões essencialmente em *títulos de curto prazo/ administração pública central – Estado*) e pelo aumento da Caixa Geral de Aposentações, (€ 95,2 milhões em *empréstimos a curto prazo/ sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*);
- ◊ o aumento da despesa no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, em € 36,9 milhões, relativos ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, essencialmente em *empréstimos a curto prazo/ sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*.

♦ As *despesas com pessoal*, em 2009, totalizaram € 3.277,1 milhões (valor subavaliado em € 10,4 milhões, relativos aos serviços com informação provisória), uma diminuição de € 278,9 milhões, que ascende a € 322,6 milhões quando corrigido de valores provisórios[1], salientando-se:

- ◊ a redução verificada no Ministério da Saúde, em € 226,8 milhões (corrigido de valores provisórios), maioritariamente em resultado do processo de empresarialização dos hospitais (€ 197,9 milhões na despesa de nove hospitais convertidos em entidade pública empresarial ao longo dos dois anos em análise), da quebra registada nas despesas do Centro Hospitalar de Cascais (€ 21,6 milhões), do Hospital de S. Marcos – Braga (€ 16,9 milhões) e das administrações regionais de saúde (€ 11,9 milhões – corrigido de valores provisórios[2]) e ainda dos aumentos da despesa processada pelo Centro Hospitalar do Oeste Norte com € 21,9 milhões[3];
- ◊ o decréscimo de € 59,0 milhões (corrigido de valores provisórios) ocorrido no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, devendo-se uma redução de € 107,4 milhões aos estabelecimentos de ensino superior convertidos em fundação e registando o aumento

[1] São adiante explicitados os serviços responsáveis pelas divergências mais significativas.

[2] Destaque-se que as *despesas com pessoal* em 2008, na ARS do Centro, estavam subavaliadas em € 54,1 milhões; já em 2009, no conjunto das ARS do Alentejo e do Algarve, estavam subavaliadas em € 5,6 milhões.

[3] Inclui, a despesa do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha, do Hospital de Alcobaça Bernardino Lopes de Oliveira e do Hospital de São Pedro Gonçalves Telmo — Peniche, aos quais sucedeu.

de € 28,8 milhões nas universidades e € 16,4 milhões nos institutos superiores e politécnicos.

- ◊ A diminuição de € 33,7 milhões no Ministério do Trabalho e da Solidariedade, com destaque para a diminuição resultante da equiparação dos centros de formação profissional a associações públicas (€ 33,5 milhões) e da conversão do INATEL em fundação em 2008 (€ 6,9 milhões).

- ♦ A *aquisição de bens de capital* ascendeu a € 353,6 milhões, (valor subavaliado em € 2,2 milhões, relativos aos serviços com informação provisória) uma diminuição de € 148,7 milhões, que ascende a € 165,9 milhões quando corrigido de valores provisórios[1], salientando-se:
  - ◊ a redução de € 54,6 milhões (corrigido de valores provisórios [2]) no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, dos quais € 21,1 milhões (corrigido de valores provisórios) na despesa das universidades, € 15,4 milhões (corrigido de valores provisórios) dos institutos politécnicos e superiores, € 8,4 milhões (corrigido de valores provisórios), dos serviços de acção social (universidades e politécnicos) e € 7,9 milhões relativos aos estabelecimentos de ensino superior convertidos em fundação.
  - ◊ a diminuição de € 50,1 milhões (corrigido de valores provisórios) no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, devendo-se € 47,9 milhões ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (corrigido de valores provisórios[3]);
  - ◊ a quebra de € 36,1 milhões (corrigido de valores provisórios[4]), registada no Ministério da Saúde, dos quais € 11,3 milhões na despesa do Instituto Nacional de Emergência Médica e € 8,1 milhões na despesa dos hospitais empresarializados;
  - ◊ a redução de € 29,5 milhões no Ministério da Cultura, dos quais € 21,5 milhões na despesa do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico.

- ♦ Os *activos financeiros* ascenderam a € 1.103,6 milhões, registando uma quebra de € 22,5 milhões (-2,0%) em relação ao ano anterior, distinguindo-se:
  - ◊ Os *activos financeiros* em títulos (por se tratar, não propriamente de uma despesa, mas antes de formas de aplicação de disponibilidades), que diminuíram € 88,6 milhões, com destaque para a diminuição relativa ao Fundo de Estabilização Tributário (€ 131,5 milhões, em *títulos a curto prazo/administração pública central – Estado*) e para o aumento no âmbito da Caixa Geral de Aposentações (€ 63,7 milhões, em *títulos a médio e longo prazos/administração pública central – Estado*);
  - ◊ Os restantes *activos financeiros*, com um aumento de € 66,1 milhões, com destaque para os acréscimos registados pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, em € 414,8 milhões (salientando-se € 243,1 milhões em *unidades de participação/sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras* e € 170,2 milhões em *empréstimos a médio e longo prazos/ sociedades e quase sociedades não financeiras – privadas*), pelo Instituto do Turismo de Portugal, em € 67,1 milhões (dos quais € 52,4 milhões em *unidades de participação/ sociedades e quase sociedades não financeiras – privadas*)

[1] São adiante explicitados os serviços responsáveis pelas divergências mais significativas.

[2] Os valores da CGE/2009 estão subavaliados em € 1,8 milhões relativos a onze instituições do ensino superior.

[3] A despesa da CGE/2009 está subavaliada em € 0,1 milhões.

[4] A CGE/2008 estava subavaliada em € 19,4 milhões, relativos à execução da ARS do Centro; a CGE/2009 está subavaliada em € 0,3 milhões, essencialmente relativos à execução das ARS do Alentejo e do Algarve.

e para a diminuição registada no Fundo de Regularização da Dívida Pública, de € 376,9 milhões (em *acções e outras participações/sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas/aumentos de capital*).

CAPÍTULO IV

Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

4.1 – Enquadramento

A análise do PIDDAC foi desenvolvida tomando em linha de conta as Grandes Opções do Plano (GOP)[1], o Orçamento do Estado (OE), os dados constantes da Conta Geral do Estado (CGE) de 2009 e os obtidos no Sistema de Informação para o PIDDAC (SIPIDDAC).

4.1.1 – Normas nacionais

Nos termos do disposto na CRP[2], 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[3].

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados na CRP[4] – é encimada pela Lei das GOP[5], que deve *"fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social"*[6], seguindo-se-lhe os planos nacionais[7], que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial. No que respeita aos planos nacionais, pode ainda distinguir-se os planos de médio prazo[8] e os planos anuais[9].

O OE deve articular-se com as GOP, dispondo a CRP[10] que o Orçamento é elaborado de harmonia com aquelas em matéria de planeamento[11].

O XVII Governo Constitucional assumiu, no seu Programa, o compromisso de levar a cabo uma política de estabilização orçamental ao longo da legislatura, adoptando uma estratégia assente, entre outras medidas, na *qualificação do investimento público*.

---

[1] Lei n.º 41/2008, de 13 de Agosto (cfr. também a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, GOP para 2005-2009).

[2] Alíneas e) do artigo 80.º e j) do artigo 81.º, na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1997 e 2004, esta última através da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.

[3] Na sequência das alterações introduzidas às alíneas do referido artigo 81.º da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho. A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de *"estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia"*.

[4] Artigo 90.º.

[5] 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.

[6] Cfr. artigo 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

[7] No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas Leis das GOP, como estatui a alínea a) do artigo 199.º da CRP.

[8] 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.

[9] 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.

[10] No n.º 2 do seu artigo 105.º.

[11] A Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental), aditou o artigo 14.º à LEO, relativo à harmonização do OE com os planos.

As GOP para 2009 inserem-se na estratégia de desenvolvimento económico e social do País definida naquele Programa, nas GOP para 2005-2009, no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE), no Plano de Estabilidade e Crescimento e no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)[1].

Neste contexto, entende-se que as GOP anuais deveriam disponibilizar informação qualitativa e quantitativa relativamente ao nível de execução das GOP de médio prazo perspectivando para o ano as principais orientações das políticas públicas nas mais diversas áreas, sem descurar os parâmetros realistas da situação da conjuntura económica e financeira que o País atravessa.

Verifica-se que o conteúdo das GOP, nomeadamente o relativo ao ano 2009, no que respeita ao investimento público não apresenta de forma clara a distribuição do investimento público da Administração Central pelas suas finalidades nem pelas entidades públicas responsáveis pela sua execução.

Sobre esta matéria importa referenciar de que o Conselho Económico e Social tem emitido o seu Parecer às GOP apontando, de uma forma geral, aspectos negativos relativamente à forma como as GOP são elaboradas. O Parecer relativo a 2009[2], apresentou para o efeito as suas conclusões e recomendações ao nível das diversas áreas de políticas públicas, bem como quanto à forma de elaboração e apresentação das GOP.

4.1.2 – Normas comunitárias

O planeamento no sector público dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) deve respeitar as normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

Com efeito, tanto o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)[3] como os diplomas de direito comunitário derivado[4], 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[5], os EM são compelidos a realizar acções e a afectar recursos de acordo com objectivos definidos pela UE, a fim de poderem beneficiar de co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da UE são assim enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional e ao PIDDAC.

[1] Cfr. o artigo 2.º da Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto.

[2] Aprovado no Plenário de 5 de Maio de 2008.

[3] 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.

[4] 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).

[5] Actuais artigos 9.º e 11.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

Os EM estão ainda sujeitos às obrigações impostas em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes do Tratado e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento[1], tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da UE.

No ano de 2009 merece especial destaque o Plano de Relançamento da Economia Europeia apresentado pela Comissão Europeia ao Conselho Europeu e aprovado por este em Dezembro de 2008, que identificou um conjunto de medidas destinadas ao relançamento da economia europeia.

Neste plano em cada uma das medidas foram previstas acções ou objectivos a atingir, quer pela própria UE quer pelos EM. Portugal adoptou as suas medidas que vieram a ter reflexo parcialmente no P031 – *Iniciativa para o Investimento e o Emprego*, o qual, em parte, também veio a ficar contemplado no PIDDAC de 2009.

4.1.3 – Princípios gerais do PIDDAC

A LEO regula, no Título III, Secção I[2], 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"*[3].

Os programas orçamentais devem evidenciar, para além do respectivo montante financeiro, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia[4].

Em conformidade com o disposto na LEO, a Lei do OE *"(...) contém o articulado e os mapas orçamentais"*, designadamente, o Mapa XV, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP, com o QCA III e com QREN, e deverá evidenciar os encargos plurianuais, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas[5].

No contexto, nomeadamente, da prossecução do equilíbrio das contas públicas, a LEO adoptou a orçamentação sistematizada por objectivos e por actividades, quer dos orçamentos quer das contas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da Segurança Social[6].

---

[1] 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.

[2] Artigos 18.º a 21.º.

[3] Alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º.

[4] Nos termos do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, artigo 3.º, n.º 3.

[5] Nos termos dos artigos 30.º, 31.º, n.º 1, alínea a), e 32.º da LEO.

[6] Cfr. artigos 15.º e 64.º da Lei n.º 91/2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004.

4.2 – Programação e execução do PIDDAC global

As previsões iniciais do PIDDAC no OE de 2009 foram de € 4.061,0 milhões. Este valor foi, ao longo do ano, objecto de alterações orçamentais que se traduziram num reforço de € 1.571,9 milhões (mais 38,7% do que o previsto no orçamento inicial), fixando-se a dotação ajustada em € 5.632,9 milhões.

A dotação ajustada foi, ainda, objecto de cativação[1] no montante de € 66,2 milhões, pelo que a dotação disponível se situou em € 5.566,7 milhões.

Esta situação sintetiza-se no quadro seguinte:

Quadro IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível

(em milhões de euros)

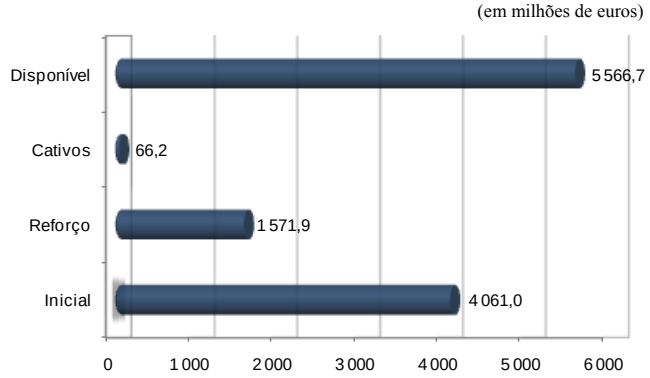
PIDDAC Inicial (1)	Alterações (reforço) (2)	Cativos (3)	PIDDAC Disponível (4)=(1)+(2)-(3)
4 061,0	1 571,9	66,2	5 566,7

Fonte: SIPIDDAC.

Assim representado graficamente:

Gráfico IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível

(em milhões de euros)



Fonte: OE, CGE e SIPIDDAC de 2009.

A dotação disponível para o PIDDAC em 2009 tinha previsto um financiamento nacional de € 2.813,0 milhões (50,5%) e comunitário de € 2.753,9 milhões (49,5%).

No quadro seguinte mostra-se a evolução do PIDDAC (dotação disponível) nos últimos cinco anos, repartida por financiamento nacional e comunitário.

[1] Nos termos da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

Quadro IV.2 – PIDDAC disponível de 2005 a 2009

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento		2005		2006		2007		2008		2009	
		Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 174,3	32,7	1 968,6	36,9	1 838,9	31,5	1 424,3	30,8	1 906,3	34,2
	Outras Fontes	1 725,9	25,9	1 041,2	19,5	1 679,8	28,8	676,3	14,6	906,7	16,3
Financiamento Comunitário	Cap. 50	251,3	3,8	229,5	4,3	186,0	3,2	229,4	5,0	260,6	4,7
	Outras Fontes	2 503,2	37,6	2 091,9	39,2	2 134,7	36,6	2 299,3	49,7	2 493,2	44,8
Total		**6 654,6**	**100,0**	**5 331,2**	**100,0**	**5 839,4**	**100,0**	**4 629,2**	**100,0**	**5 566,8**	**100,0**

Fonte: OE de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

O PIDDAC disponível de 2005 a 2009 decresceu € 1.087,6 milhões, apesar de ao longo destes anos se terem verificado acréscimos nos anos de 2007 e de 2009 face aos anos anteriores, de € 508,2 milhões e € 937,6 milhões, respectivamente.

Em 2009, a execução do PIDDAC, no total de € 3.415,6 milhões correspondeu a 61,4% da dotação disponível e englobou € 2.052,5 milhões (60,1%) de financiamento nacional e € 1.363,1 milhões (39,9%) de recursos comunitários. Esta situação ficou a dever-se, principalmente, à fraca execução do financiamento comunitário que face à dotação disponível se situou em apenas 49,5%.

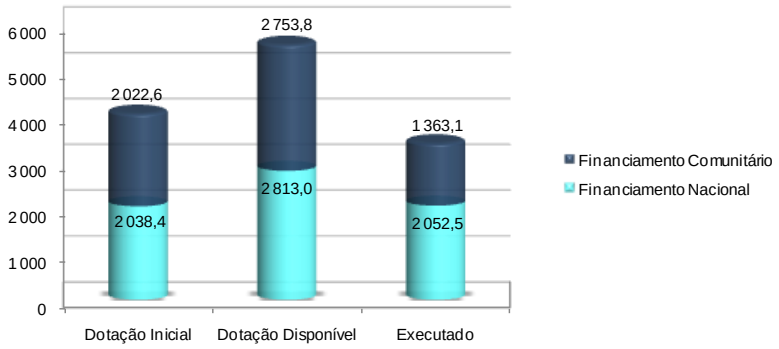
Já no que se relaciona com o financiamento nacional, a situação é mais favorável uma vez que a taxa de execução se situou nos 73% face à dotação disponível.

Se compararmos a estrutura de financiamento do PIDDAC executado, em 2009, com a do inicialmente aprovado concluímos pela existência de um acréscimo do financiamento nacional de € 14,1 milhões (0,7%)[1].

De resto, verificou-se que de 2005 a 2009, esta situação foi constante tendo-se registado sempre como mais expressiva a fonte de financiamento nacional, o que poderá indiciar dificuldades na execução de projectos co-financiados nos organismos públicos (cfr. consta no ponto 4.2.9.).

Gráfico IV.2 – PIDDAC – Execução/financiamento nacional e comunitário

(em milhões de euros)



Fonte: OE e CGE de 2009.

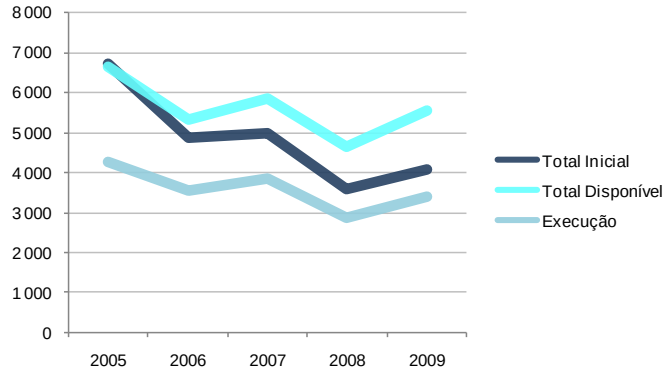
[1] A estrutura de financiamento do PIDDAC inicial apontava para € 2.038,4 milhões de financiamento nacional e de € 2.022,6 milhões de financiamento comunitário, conforme se pode observar no Gráfico IV.2.

Na análise ao PIDDAC global constata-se que de 2005 a 2009 a componente nacional do financiamento representou sempre mais, tanto ao nível do PIDDAC disponível como do executado[1], com excepção do ano de 2008, em que a dotação disponível foi de 45,4%.

O orçamento previsto e o executado, ao longo dos últimos cinco anos, apresentam uma tendência decrescente, com excepção dos anos de 2007 e de 2009 em que se verificaram acréscimos face ao ano anterior (cfr. gráfico seguinte)[2].

Gráfico IV.3 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2009

(em milhões de euros)



Fonte: OE e CGE de 2005 a 2009.

A execução global do Programa de Investimentos em 2009 cresceu 18,6% comparativamente com 2008, tendo para tal contribuído o encerramento dos projectos do QCA III, que decorreu até ao final do primeiro semestre de 2009, assim como do aceleramento verificado em alguns dos projectos do QREN bem como a execução do Programa Orçamental da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (P031).

4.2.1 – Despesa por prioridades das Grandes Opções do Plano

A distribuição do financiamento inicial do PIDDAC pelas cinco GOP[3] foi a seguinte: 1.ª – 44,8%; 2.ª – 14,4%; 3.ª – 32,4%; 4.ª – 7,5%; 5.ª – 0,9%. Esta estrutura manteve-se idêntica na dotação disponível e na execução no que respeita às 1.ª, 3.ª e 5.º GOP's, tendo-se a referir que em termos da execução da 2.ª GOP o seu peso foi superior (representou 19,0%) face ao aprovado na dotação inicial (14,4%) e, em contrapartida, na 4.ª GOP verificou-se a situação inversa pois de uma dotação inicial de € 303,6

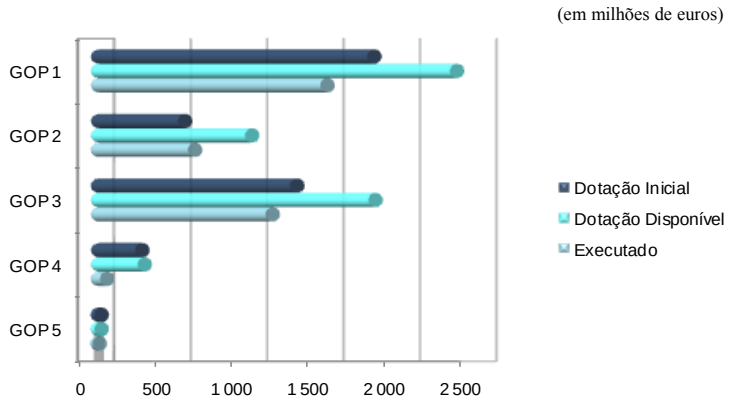
[1] PIDDAC disponível – FN: 2005 (58,6%), 2006 (56,5%), 2007 (60,3%), 2008 (45,4%) e 2009 (50,5%). PIDDAC executado – FN: 2005 (63,3%), 2006 (61,8%), 2007 (66,5%), 2008 (51,7%) e 2009 (60,1%).

[2] PIDDAC disponível - € 6.654,6 milhões em 2005; € 5.331,2 milhões em 2006; € 5.839,4 milhões em 2007; € 4.629,2 milhões em 2008 e € 5.566,8 milhões em 2009. PIDDAC executado - € 4.266 milhões em 2005; € 3.559 milhões em 2006; € 3.843 milhões em 2007; € 2.881 milhões em 2008 e € 3.416 milhões em 2009.

[3] Cfr. Lei n.º 41/2008, de 13 de Agosto (GOP para 2009): 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.

milhões (com um peso no total de 7,5%) apenas se executaram € 73,4 milhões (o que representou 2,2% no total do PIDDAC executado).

Gráfico IV.4 – PIDDAC previsto e executado por GOP



Fonte: OE e CGE de 2009 e SIPIDDAC.

No ano de 2009 o PIDDAC global executado evidenciou uma estrutura de investimento de 44,3%, 19,0%, 33,8%, 2,2% e 0,7%, nas 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª e 5.ª GOP, respectivamente.

Em 2009, as taxas de execução apresentadas pelas cinco GOP, face ao orçamento disponível, foram as seguintes: 1ª GOP – 64,1%, 2ª GOP – 63,5%, 3ª GOP – 63,2%, 4ª GOP – 23,0% e 5ª GOP – 62,9%.

Desde 2006 a estrutura da execução do investimento manteve-se idêntica: mais de 70% para a 1.ª GOP e para a 3.ª GOP e a remanescente percentagem para as 2.ª, 4.ª e 5.ª GOP sendo que esta última teve sempre valores pouco expressivos (1%).

4.2.2 – Despesa por programa orçamental

Em 2009, o PIDDAC contemplou 27 programas orçamentais, menos 14 programas do que em 2008, tendo o P031 – *"Iniciativa para o Investimento e o Emprego"* sido incluído por via da alteração orçamental ocorrida pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que visou a criação de diversas medidas em Portugal, destinadas a promover o crescimento económico e o emprego, enquadradas no âmbito do Plano de Relançamento da Economia Europeia, aprovado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008.

No ano de 2009, verificou-se que os programas orçamentais, "PO Temático Factores de Competitividade", "PO Temático Valorização do Território", "PO Temático Potencial Humano", "PO Regional do Norte", "PO Regional Centro", "PO Regional de Lisboa", "PO Regional do Alentejo", "PO Regional do Algarve", "Cooperação Transfronteiriça", "Cooperação Transnacional", "Cooperação Inter-Regional", "PO Assistência Técnica FEDER", "PO Assistência Técnica FSE", "PO Pescas", "PDR Continente" deixaram de integrar o PIDDAC como programas orçamentais autónomos tendo passado a ser contemplados como fontes de financiamento, conforme se verá adiante, no ponto 4.2.9.

Os programas orçamentais 10, 14, 27 e 32[1] – continuaram a não integrar o PIDDAC, à semelhança do que já tinha sucedido em anos anteriores.

Quadro IV.3 – PIDDAC previsto e executado por programa orçamental

(em milhões de euros)

Programas Orçamentais	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais	Cativos	Dotação Disponível		Executado		Taxas de Execução (%)
	Valor (1)	Estrutura (%)	(2)	(3)	Valor (4)	Estrutura (%)	Valor (5)	Estrutura (%)	(6)=(5)/(4)
P001 - Sociedade de informação e governo electrónico	266,3	6,6	24,8	7,0	284,1	5,1	164,9	4,8	58,0
P002 - Investigação científica e tecnológica e inovação	677,0	16,7	49,5	1,2	725,3	13,0	486,6	14,2	67,1
P003 -Formação profissional e emprego	49,2	1,2	2,7	0,4	51,5	0,9	18,1	0,5	35,2
P004 - Acção externa do Estado	4,1	0,1	- 0,4	0,3	3,3	0,1	3,3	0,1	98,6
P005 - Cooperação portuguesa para o desenvolvimento	3,5	0,1	- 0,1	0,6	2,9	0,1	2,1	0,1	74,9
P006 - Construção, remodelação e apetrechamento das instalações	28,9	0,7	7,4	1,2	35,1	0,6	17,8	0,5	50,8
P007 - Defesa	32,4	0,8	0,0	1,6	30,8	0,6	17,8	0,5	57,8
P008 - Justiça	188,5	4,6	0,8	1,9	187,4	3,4	32,3	0,9	17,2
P009 - Segurança e protecção civil	3,1	0,1	1,3	0,1	4,3	0,1	3,0	0,1	69,2
P011 - Ensino básico e secundário	203,5	5,0	45,7	6,3	242,9	4,4	127,1	3,7	52,3
P012 - Ensino superior	113,2	2,8	53,7	1,8	165,0	3,0	90,3	2,6	54,7
P013 - Saúde	75,7	1,9	9,6	3,0	82,3	1,5	36,4	1,1	44,2
P015 - Acção social escolar	16,9	0,4	19,9	0,1	36,7	0,7	20,4	0,6	55,7
P017 - Serviços e equipamentos sociais	25,8	0,6	9,4	0,9	34,3	0,6	5,1	0,1	14,7
P018 - Desenvolvimento local, urbano e regional	122,5	3,0	9,4	0,6	131,4	2,4	78,5	2,3	59,8
P019 - Ambiente e ordenamento do território	107,8	2,7	18,0	3,8	122,0	2,2	41,5	1,2	34,0
P020 - Cultura	80,0	2,0	7,4	0,2	87,2	1,6	55,2	1,6	63,3
P021 - Desporto, recreio e apoio ao associativismo juvenil	13,7	0,3	2,5	1,9	14,3	0,3	10,2	0,3	71,7
P022 - Agricultura e desenvolvimento rural	612,0	15,1	300,4	11,6	900,8	16,2	556,1	16,3	61,7
P023 - Pescas	71,5	1,8	111,3	1,2	181,6	3,3	85,0	2,5	46,8
P024 - Transportes	657,2	16,2	96,1	8,5	744,8	13,4	488,8	14,3	65,6
P025 - Modernização e internacionalização da economia	549,3	13,5	477,5	3,4	1 023,5	18,4	720,2	21,1	70,4
P026 - Gestão e Controlo dos fundos comunitários	61,3	1,5	17,2	1,9	76,6	1,4	36,1	1,1	47,2
P028 - Modernização e qualificação da administração pública	18,4	0,5	8,0	0,4	26,0	0,5	4,7	0,1	18,2
P029 - Lei da programação de instalações e equipamentos das forças de segurança	74,5	1,8	0,2	5,8	68,9	1,2	25,8	0,8	37,5
P030 - Cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional	4,6	0,1	- 0,3	0,3	4,0	0,1	1,2	0,0	30,6
P031 - Iniciativa para o investimento e o emprego	0,0	0,0	300,0	0,0	300,0	5,4	286,9	8,4	95,7
Total	**4 061,0**	**100,0**	**1 571,9**	**66,2**	**5 566,8**	**100,0**	**3 415,6**	**100,0**	**61,4**

Fonte: DGO (OE, CGE e SIPIDDAC).

[1] P010 – Educação pré-escolar; P014 – Protecção na saúde dos funcionários civis do Estado, militares e forças de segurança; P027 – Lei da Programação Militar; e P032 – Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares.

Os programas orçamentais revelaram taxas de execução que variaram entre os 14,7% (P017 – *Serviços e Equipamentos Sociais*) e os 98,6% (P004 – *Acção Externa do Estado*).

Dez programas orçamentais (P002, P004, P005, P009, P020, P021, P022, P024, P025 e P031) apresentaram taxas de execução superiores à taxa de execução média, revelando-se o P004 – *Acção Externa do Estado* e o P031 – *Iniciativa para o Investimento e o Emprego* com as taxas mais elevadas de 98,6% e 95,7%, respectivamente.

Os restantes programas orçamentais registaram taxas mais baixas do que a taxa de execução média (61,4%) salientando-se com execuções bastante inferiores o P017 – *Serviços e Equipamentos Sociais* (14,7%), o P008 - *Justiça* (17,2%) e o P028 – *Modernização e Qualificação da Administração Pública* (18,2%).

Dos € 3.415,6 milhões executados em 2009 no âmbito do PIDDAC 74,3% (€ 2.538,6 milhões) foram devidos ao desenvolvimento de apenas cinco dos programas orçamentais, a saber: P025 – *Modernização e Internacionalização da Economia* (€ 720,2 milhões – 21,1%), P022 – *Agricultura e Desenvolvimento Rural* (€ 556,1 milhões – 16,3%, P024 – *Transportes* (€ 488,8 milhões – 14,3%), P002 – *Investigação Científica e Tecnológica e Inovação* (€ 486,6 milhões - 14,2%) e P031 – *Iniciativa para o investimento e o Emprego (*€ 286,9 milhões – 8,4%), situação idêntica à verificada desde 2005 relativamente aos primeiros quatro programas orçamentais e excepcional em relação ao P031, devido à sua própria especificidade, criado estritamente em 2009 em resultado das medidas anti-crise.

Da análise à estrutura financeira dos programas orçamentais verifica-se que com excepção do P004 – *Acção Externa do Estado*, do P005 – *Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento* e do P030 – *Cooperação Transfronteiriça, Transnacional e Inter-Regional* que tiveram ajustamentos negativos, todos os outros tiveram reforços orçamentais.

O valor total das alterações orçamentais no PIDDAC no montante de € 1.571,9 milhões representou 38,7% do valor do PIDDAC inicial (€ 4.061,0 milhões) tendo sido apenas executados € 3.415,6 milhões.

Refira-se que 46,6% destas alterações orçamentais ocorreram em projectos com financiamento comunitário (no valor de € 732,1 milhões), conforme se evidencia no ponto 4.2.9.

Também com significado relevante surge a alteração orçamental por via da criação do P031, que contemplou uma parte em PIDDAC no valor de € 300,0 milhões (19,1%)[1].

Estes dois grupos de alterações orçamentais representam, por si só, cerca de 66% no valor reforçado ao PIDDAC inicial.

4.2.3 – Despesa por ministério

O quadro que se segue evidencia a repartição do PIDDAC por ministérios.

[1] Ou seja, € 300,0 milhões/€ 1.571,9 milhões.

Quadro IV.4 – PIDDAC previsto e executado por ministério

(em milhões de euros)

Ministério	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais	Cativos	Dotação Disponível		Executado		Taxas de Execução (%)	
	Valor (1)	Estrutura (%)	(2)	(3)	Valor (4)	Estrutura (%)	Valor (5)	Estrutura (%)	face ao inicial (6)=(5)/(1)	face ao disponível (7)=(5)/(4)
EGN	3,7	0,1	0,1	0,0	3,8	0,1	3,7	0,1	99,8	97,5
PCM	58,4	1,4	11,1	1,7	67,8	1,2	33,9	1,0	58,1	50,0
MNE	14,8	0,4	0,2	1,1	13,8	0,2	8,6	0,3	58,5	62,5
MFAP	53,1	1,3	11,0	1,3	62,8	1,1	26,1	0,8	49,2	41,6
MDN	37,7	0,9	0,0	2,0	35,7	0,6	21,9	0,6	57,9	61,2
MAI	124,6	3,1	15,6	8,3	131,9	2,4	69,9	2,0	56,1	53,0
MJ	222,1	5,5	6,5	2,4	226,2	4,1	41,5	1,2	18,7	18,4
MAOTDR	270,5	6,7	23,4	5,8	288,1	5,2	147,2	4,3	54,4	51,1
MEI	566,3	13,9	483,0	4,8	1 044,6	18,8	726,2	21,3	128,2	69,5
MADRP	672,1	16,5	411,2	12,8	1 070,5	19,2	633,3	18,5	94,2	59,2
MOPTC	719,9	17,7	107,4	11,7	815,5	14,7	524,6	15,4	72,9	64,3
MTSS	82,5	2,0	14,5	1,1	96,0	1,7	31,4	0,9	38,1	32,8
MS	80,9	2,0	10,8	3,0	88,7	1,6	37,5	1,1	46,4	42,3
ME	203,4	5,0	345,7	6,4	542,8	9,8	413,9	12,1	203,5	76,3
MCTES	874,0	21,5	123,6	3,5	994,2	17,9	640,9	18,8	73,3	64,5
MC	77,1	1,9	7,8	0,3	84,5	1,5	54,9	1,6	71,2	64,9
Total	**4 061,0**	**100,0**	**1 571,9**	**66,2**	**5 566,8**	**100,0**	**3 415,6**	**100,0**	**84,1**	**61,4**

Fonte: DGO (OE, CGE e SIPIDDAC).

Cerca de 78,9% do valor dos reforços das alterações orçamentais ocorreu em três ministérios, a saber: no MEI (€ 483,0 milhões), no MADRP (€ 411,2 milhões) e no ME (€ 345,7 milhões).

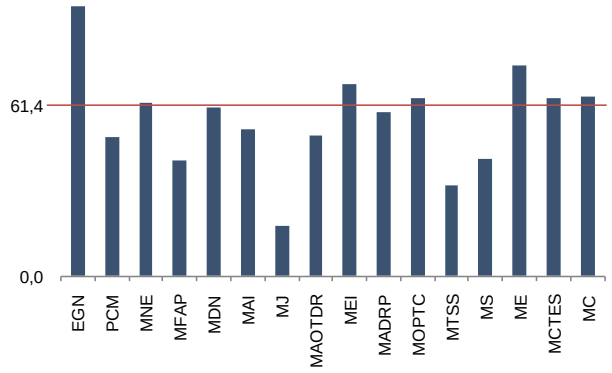
No entanto, os ministérios cujas alterações orçamentais induziram a uma execução superior ao inicialmente orçamentado foram apenas o ME (203,5%) e o MEI (128,2%). Mesmo assim as respectivas taxas de execuções, face à dotação final disponível, quedaram-se em 76,3% e 69,5%.

A execução do PIDDAC em 2009 concentrou-se essencialmente em cinco ministérios, MEI, MCTES, MADRP, MOPTC, e ME que representaram 83,8% do executado (€ 2.938,9 milhões).

A taxa de execução dos vários Ministérios relativamente à dotação disponível variou entre 18,4% (MJ) e 97,57% (EGE), situando-se a execução média em 2009 em 61,4%.

O gráfico seguinte mostra o desvio das taxas de execução de cada ministério face à taxa de execução global do PIDDAC.

Gráfico IV.5 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério/Desvio da taxa

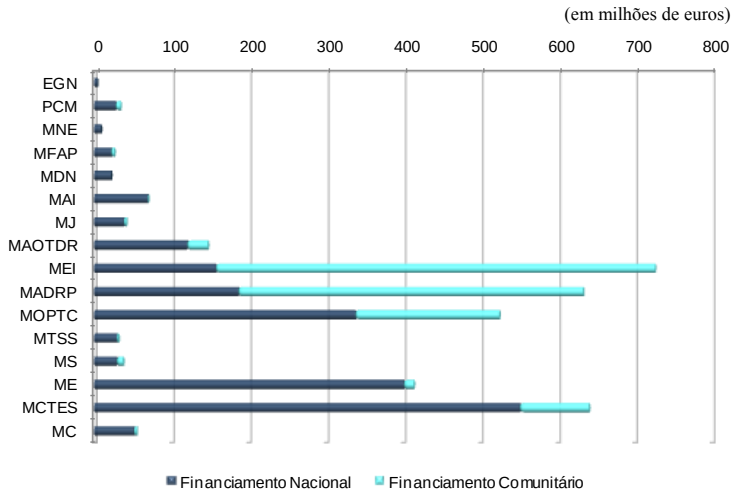


Fonte: CGE de 2009 e SIPIDDAC.

O financiamento comunitário (€ 1.363,1 milhões) foi orientado em 88,2% para o MEI (€ 569,0 milhões – 41,7%), para o MADRP (€ 446,9 milhões – 32,8%) e para o MOPTC (€ 186,7 milhões – 13,7%).

A componente nacional do financiamento (€ 2.052,5 milhões) foi dirigida em 85,4% aos seguintes ministérios: MCTES (€ 550,9 milhões – 26,8%), ME (€ 400,6 milhões – 19,5%), MOPTC (€ 337,9 milhões – 16,5%), MADRP (€ 186,4 milhões – 9,1%) MEI (€ 157,2 milhões – 7,7%) e MAOTDR (€ 120,0 milhões – 5,8%).

Gráfico IV.6 – Financiamento por ministério



Fonte: CGE de 2009 e SIPIDDAC.

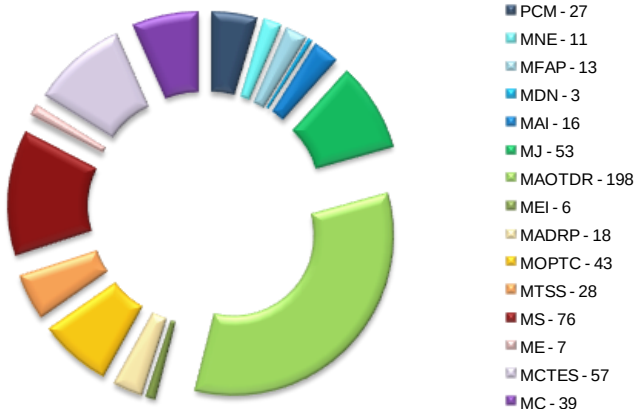
O número total de projectos foi de 1.948, sendo 1.557 os inicialmente previstos e 391 os criados por alterações orçamentais, destacando-se o MCTES, com 106 projectos iniciais e 146 criados no decurso da execução. O MOTRD merece também destaque uma vez que foram criados durante o ano mais 112 novos projectos.

O MDN foi o único que não procedeu a alterações orçamentais para inscrição de novos projectos.

Dos 391 projectos novos introduzidos através de alterações orçamentais, apenas 250 tiveram efectiva execução, tendo sido responsáveis por € 627,6 milhões, o que representa 18,4% do PIDDAC executado. Porém, apesar de todo o processo burocrático subjacente ao tratamento das alterações orçamentais, foram identificados 141 projectos sem quaisquer valores executados (36% dos novos projectos sem execução).

Dos 1.948 projectos do PIDDAC, 595 (30,5%) não apresentaram qualquer execução. Estes 595 projectos distribuíram-se pelos diversos ministérios, tendo-se revelado com maior número de projectos sem execução o MAOTDR (198), o MS (76), o MCTES (57), o MJ (53) e o MOPTC (44), conforme se encontra reflectido no gráfico que se segue.

Gráfico IV.7 – Projectos sem execução por ministério



Fonte: CGE de 2009 e SIPIDDAC.

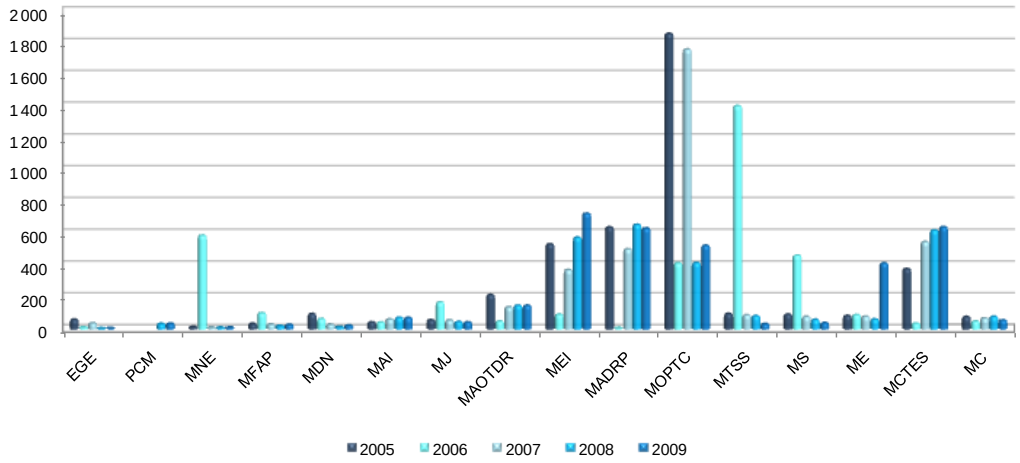
No período 2005-2009 foram cinco os ministérios que mais executaram no âmbito do PIDDAC, o MOPTC (€ 4.974,0 milhões – 27,7%), o MADRP (€ 2.436,4 milhões – 13,6%), o MEI (€ 2.296,4 milhões – 12,8%), o MCTES (€ 2.222,3 milhões – 12,4%) e o MTSS (€ 1.699,0 milhões – 9,5%), que no seu conjunto, absorveram 75,9% (€ 13.628,1 milhões) da execução acumulada (€ 17.964,1 milhões) [1].

O gráfico seguinte mostra a evolução da execução do PIDDAC, por ministérios, nos últimos cinco anos.

[1] 2005 - € 4.266,4 milhões; 2006 - € 3.558,8 milhões; 2007 - € 3.842,5 milhões; 2008 - € 2.880,8 milhões; 2009 - € 3.415,6 milhões.

Gráfico IV.8 – PIDDAC executado por ministério de 2005 a 2009

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009 e SIPIDDAC.

4.2.4 – Despesa por tipologia de serviço

A despesa por tipologia de serviço e fonte de financiamento é evidenciada no quadro seguinte.

Quadro IV.5 – PIDDAC por tipologia de serviço e fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Tipologia	Fontes de Financiamento	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxas de Execução (%)	
		Valor (1)	Estrutura (%)	Valor (2)	Estrutura (%)	Valor (3)	Estrutura (%)	face ao inicial (3)/(1)	face ao disponível (3)/(2)
Serviços Integrados	Financiamento Nacional	850,6	20,9	982,8	17,7	726,6	21,3	85,4	73,9
	Receitas Gerais	805,6	19,8	519,4	9,3	677,8	19,8	84,1	130,5
	Auto-financiamento	45,0	1,1	463,4	8,3	48,8	1,4	108,4	10,5
	Financiamento Comunitário	510,0	12,6	546,1	9,8	220,8	6,5	43,3	40,4
TOTAL SERVIÇOS INTEGRADOS		**1 360,6**	**33,5**	**1 528,9**	**27,5**	**947,4**	**27,7**	**69,6**	**62,0**
Serviços e Fundos Autónomos	Financiamento Nacional	1 187,8	29,2	1 830,2	32,9	1 326,0	38,8	111,6	72,4
	Receitas Gerais	869,5	21,4	1 295,5	23,3	1 138,6	33,3	130,9	87,9
	Auto-financiamento	318,3	7,8	534,7	9,6	187,4	5,5	58,9	35,1
	Financiamento Comunitário	1 512,6	37,2	2 207,8	39,7	1 142,3	33,4	75,5	51,7
TOTAL SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS		**2 700,5**	**66,5**	**4 037,9**	**72,5**	**2 468,2**	**72,3**	**91,4**	**61,1**
TOTAL		**4 061,0**	**100,0**	**5 566,8**	**100,0**	**3 415,6**	**100,0**	**84,1**	**61,4**

Fonte: DGO (OE, CGE e SIPIDDAC).

A dotação disponível repartiu-se pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, na proporção de 27,5% (€ 1.528,9 milhões) e de 72,5% (€ 4.037,9 milhões), respectivamente.

A execução do PIDDAC pelos serviços integrados representou 27,7% do total executado e apresentou uma taxa praticamente igual (62%) à taxa média global (61,4%) e a dos serviços e fundos autónomos em 72,3%, apresentando estes uma taxa de execução de 61,1%.

4.2.5 – Despesa por classificação funcional

A relevância das dotações por classificação funcional manteve-se semelhante na dotação inicial, na disponível e na execução.

Quadro IV.6 – PIDDAC por funções

(em milhões de euros)

Classificação Funcional	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Despesa Executada		Taxas de Execução (%)	
	Valor (1)	Estrutura (%)	Valor (2)	Estrutura (%)	Valor (3)	Estrutura (%)	face ao inicial (4)=(3)/(1)	face ao disponível (5)=(3)/(2)
Funções Gerais de Soberania	1 227,0	30,2	1 290,0	23,2	737,7	21,6	60,1	57,2
Funções Sociais	756,9	18,6	1 202,2	21,6	756,5	22,1	99,9	62,9
Funções Económicas	2 077,1	51,1	3 074,6	55,2	1 921,4	56,3	92,5	62,5
TOTAL	**4 061,0**	**100,0**	**5 566,8**	**100,0**	**3 415,6**	**100,0**	**84,1**	**61,4**

Fonte: SIPIDDAC.

Em termos do PIDDAC executado em 2009, as *"funções económicas"*[1] são as que assumem a maior relevância com 56,3%, seguindo-se as *"funções sociais"*[2] *e as "funções gerais de soberania"*[3] com 22,1% e 21,6%, respectivamente.

Quanto aos níveis de execução, as *"funções sociais"* e as *"funções económicas"* são as que apresentam taxas superiores à taxa média (61,4%), de 62,9% e 62,5%, respectivamente, enquanto que as *"funções gerais de soberania"* registaram uma taxa mais baixa, de 57,2%.

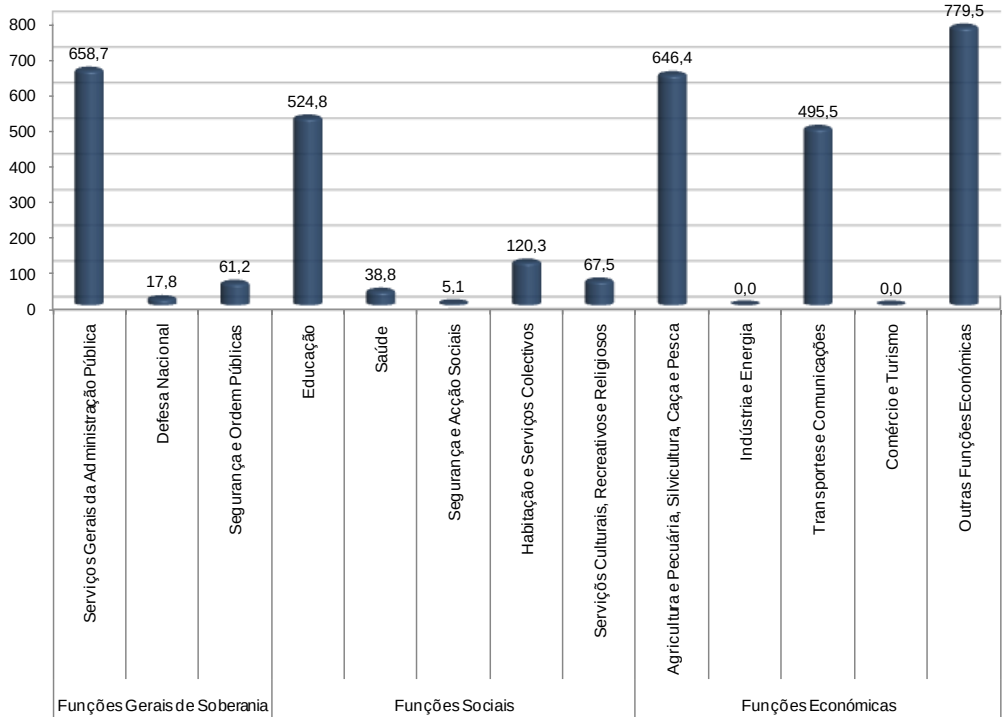
[1] As "funções económicas" englobam "agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca", "transportes e comunicações" e "outras funções económicas".

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

[3] 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 2009 e SIPIDDAC.

Em termos das funções desagregadas nas suas diversas componentes, destacam-se em 2009 na execução do PIDDAC as "outras funções económicas" (€ 779,5 milhões – 22,8%), os "serviços gerais da administração pública" (€ 658,7 milhões – 19,3%), a "agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca" (€ 646,4 milhões -18,9%) e os "transportes e comunicações comércio e turismo" (€ 495,5 milhões – 14,5%) que, em conjunto, representaram 75,5% no PIDDAC total executado.

4.2.6 – Despesa por classificação económica

No PIDDAC inicial o investimento previsto foi de € 3.240,9 milhões para as despesas de capital e € 820,1 milhões para as despesas correntes – cerca de 79,8% e 20,2% do total, respectivamente. Esta relação alterou-se, ainda que de forma não muito significativa, no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido um montante de € 2.759,3 milhões (80,8%) e as despesas de natureza corrente € 656,3 milhões (19,2%).

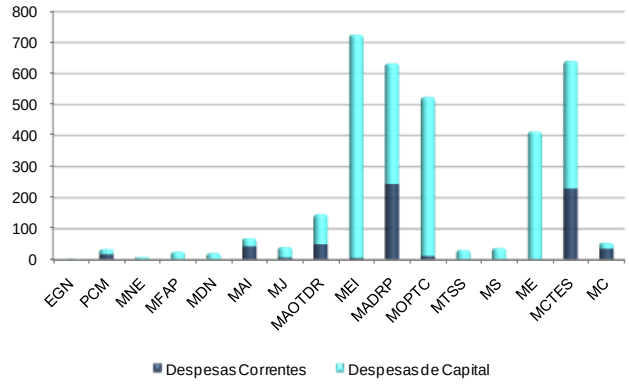
Assistiu-se no período de 2005-2009 a uma redução do peso das despesas de capital na estrutura do PIDDAC executado visto que nos anos de 2005, 2006 e 2007 este tipo de despesas representou mais de 85% e em 2008 e 2009 baixou para os 78,1% e 79,8%, respectivamente.

Em 2009 a taxa de execução das despesas de capital foi de 85,1% enquanto que a taxa de execução das despesas correntes que foi de 80,1%.

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

Gráfico IV.10 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério

(em milhões de euros)



Fonte: DGO (CGE e SIPIDDAC).

Em 2009, apesar das sucessivas orientações[1], continuou a evidenciar-se o elevado peso das despesas correntes na estrutura do PIDDAC executado em alguns ministérios, pouco condizente com a natureza de investimento intrínseca do PIDDAC. Destacam-se o MC (65,5%), o MAI (62,2%), a PCM (51,1%), o MADRP (38,6%), o MCTES (35,9%), o MAOTDR (34,0%).

Em sentido inverso, isto é, assumindo as despesas de capital maior preponderância, destacam-se sete ministérios a saber: o MDN (99,9%), o ME (99,6%), %), o MOPTC (97,7%) e o EGN, o MTSS e o MEI , estes com 96,1% e, por último, o MS (94,1%).

Quanto à elevada percentagem das despesas correntes no PIDDAC executado a DGO nas alegações produzidas em sede de contraditório referiu que esta situação *"(...) foi acautelada nas Instruções de preparação do OE para 2009 (...)"*[2] tendo ficado instituída *"(...) uma regra no sentido de os projectos não conterem rubricas de classificação económica relativas a despesas correntes, que não estejam inegavelmente relacionadas com os projectos"*.

4.2.7 – Despesa por região

Na perspectiva regional, cerca de 71,2% da despesa executada não teve afectação geográfica específica: *Várias NUT*[3] *do Continente* (48,5%), *Várias NUT do País* (21,4%) e *Estrangeiro* (1,3%).

O PIDDAC executado por NUT concentrou-se nas *Regiões de Lisboa e Vale do Tejo* (10,9%), d*o Norte* (10,3%), do *Centro* (4,6%), *do Alentejo* (1,7%), do *Algarve* (0,8%) e nas *Regiões Autónomas* (os *Açores* com cerca de 0,5%, e a *Madeira*, com cerca de 0,03%).

[1] A circular Série A n.º 1351, da DGO, de 14 de Maio de 2009, refere no ponto 4 - Procedimentos a ter em conta na inscrição/reinscrição de medidas e projectos da parte IV- Instruções relativas a Programas Orçamentais que as entidades coordenadoras dos programas orçamentais devem observar rigorosamente a "*exclusão das rubricas de classificação económica, nomeadamente relativas a despesas correntes, que não estejam relacionadas com os projectos*".

[2] Circular n.º 1343, Série A, de 1 de Agosto de 2008.

[3] 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.

As melhores taxas de execução face à dotação disponível verificaram-se nas seguintes NUT: *Estrangeiro* (92,8%) e nas *Regiões de Lisboa e Vale do Tejo* (58,4), *no Centro* (55,9%) *e no Norte* (54,4%). As taxas mais reduzidas revelaram-se nas *Regiões Autónomas* (*Açores* - 37,8% e *Madeira* – 23,5%),

Quadro IV.7 – PIDDAC regionalizado

(em milhões de euros)

Regiões	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Despesa Executada		Taxas de Execução (%)	
	Valor (1)	Estrutura (%)	Valor (2)	Estrutura (%)	Valor (3)	Estrutura (%)	face ao inicial (4)=(3)/(1)	face ao disponível (5)=(3)/(2)
NORTE	474,9	11,7	648,0	11,6	352,8	10,3	74,3	54,4
CENTRO	222,6	5,5	280,7	5,0	157,0	4,6	70,5	55,9
LISBOA E VALE DO TEJO	475,4	11,7	634,5	11,4	370,8	10,9	78,0	58,4
ALENTEJO	104,4	2,6	145,8	2,6	57,3	1,7	54,9	39,3
ALGARVE	60,2	1,5	70,4	1,3	28,6	0,8	47,6	40,7
VÁRIAS NUTS II DO CONTINENTE	1 737,9	42,8	2 559,4	46,0	1 656,2	48,5	95,3	64,7
AÇORES	33,4	0,8	42,2	0,8	15,9	0,5	47,8	37,8
MADEIRA	3,9	0,1	5,5	0,1	1,3	0,0	33,1	23,5
VÁRIAS NUTS I (PAÍS)	901,5	22,2	1 133,1	20,4	731,9	21,4	81,2	64,6
ESTRANGEIRO	47,0	1,2	47,2	0,8	43,8	1,3	93,2	92,8
Total	**4 061,0**	**100,0**	**5 566,8**	**100,0**	**3 415,6**	**100,0**	**84,1**	**61,4**

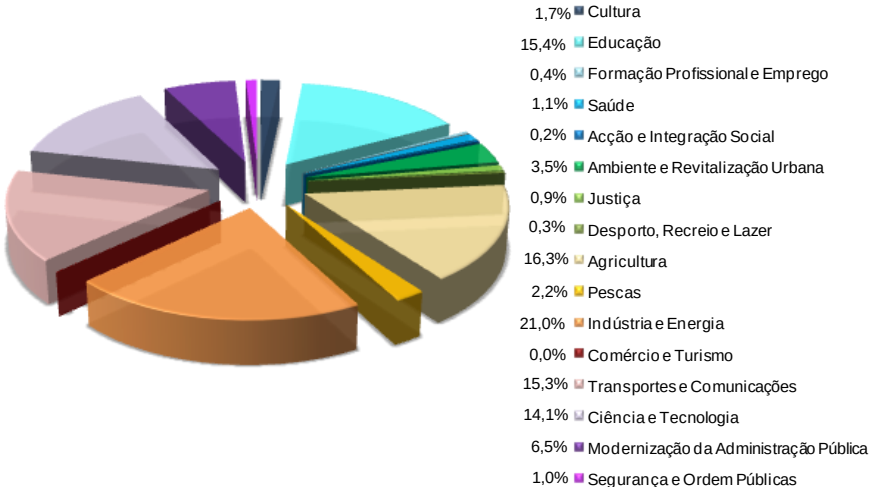
Fonte: SIPIDDAC.

Nota: Apesar do valor total da despesa executada em 2009 ser coincidente (€ 3.415,6 milhões) com excepção dos valores afectos ao "Estrangeiro" que se registaram iguais, todos os outros apresentaram diferenças dos constantes na CGE (Quadro 56 – Regionalização da Despesa Efectiva do PIDDAC por Programa Orçamental - Pág 121 do Volume I e Mapa XV-A – PIDDAC da Regionalização - Pág. 280 Volume I) verificando-se as seguintes divergências: Região Norte: € 310,1 milhões; Região Centro: € 250,4 milhões; Região Lisboa e Vale do Tejo: € 88,8 milhões; Região Alentejo: € 194,8 milhões; Região Algarve: € 25,1 milhões; Várias NUTS II do Continente: € -605,8 milhões; Região Autónoma dos Açores: € 1,3 milhões; Região Autónoma da Madeira: € 0,4 milhões; Várias NUTS I: : € -265,1 milhões.

4.2.8 – Despesa por sector

A execução do PIDDAC por sectores em 2009 coloca em evidência cinco dos sectores, a *"indústria e energia"* (€ 717,9 milhões – 21,0%), a "*agricultura"* (€ 558,4 milhões – 16,3%), a *"educação"* (€ 525,5 milhões – 15,4%), os *"transportes e comunicações"* (€ 521,8 milhões – 15,3%) e a *"ciência e tecnologia"*, (€ 481,9 milhões – 14,1%), que, no seu conjunto, representaram 82,1% do total investido.

Gráfico IV.11 – PIDDAC por sector

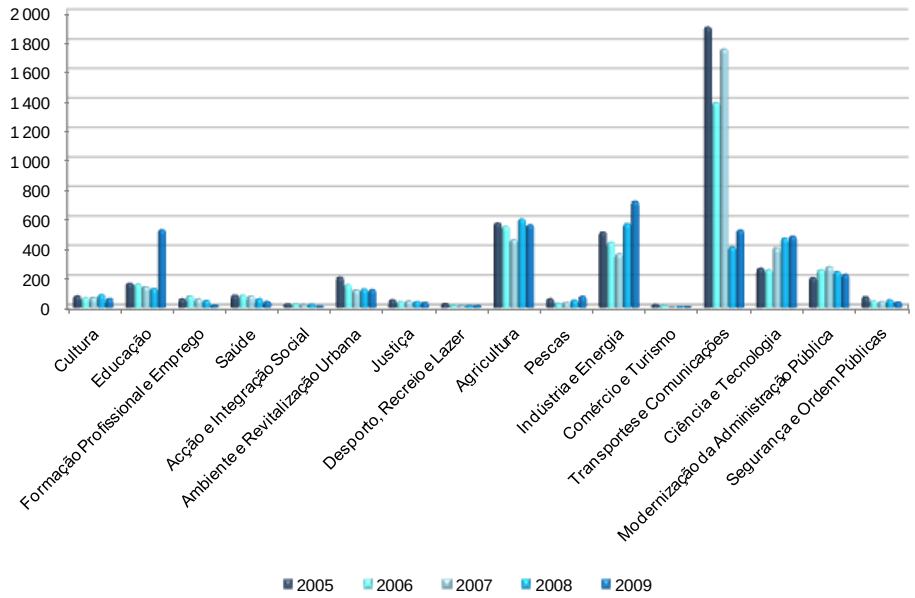


Fonte: SIPIDDAC.

A execução do PIDDAC por sectores ao longo dos últimos cinco anos está apresentada no gráfico seguinte.

Gráfico IV.12 – PIDDAC executado por sector de 2005 a 2009

(em milhões de euros)



Fonte: CGE de 2005 a 2009 e SIPIDDAC.

Da observação da aplicação da execução do PIDDAC no período 2005-2009 conclui-se que o investimento concentrou-se ao nível de quatro sectores, os *"transportes e comunicações"* (€ 5.963,7 milhões – 33,2%)[1], a "*agricultura"* (€ 2.733,1 milhões – 15,2%), a *"indústria e energia"* (€ 2.595,6 milhões – 14,5%) e a *"ciência e tecnologia"* (€ 1.866,4 milhões – 10,41%). Estes quatro sectores representaram 73,3% do PIDDAC executado e absorveram € 13.158,8 milhões, restando para os remanescentes (12) sectores de actividade € 4.804,8 milhões.

4.2.9 – Despesa co-financiada por fundos comunitários no PIDDAC total

O PIDDAC inicial apontava para que 49,8% (€ 2.022,6 milhões) do investimento fosse financiado por fundos comunitários. Em especial, destacavam-se com despesas previstas com fontes de financiamento comunitárias o MEI (90,8%), seguindo-se o MADRP (73,8%) e o ME (58,2%), o MS (48,1%), o MCTES (41,0%) e o MOPTC (38,2%). Só neste conjunto de ministérios seriam absorvidos 88,3% das verbas comunitárias previstas. Contudo, foram desencadeadas, ao longo de 2009, alterações orçamentais e cativações/descativações que elevaram o PIDDAC disponível para € 5.566,8 milhões dos quais 49,5% (€ 2.753,8 milhões) teriam suporte em fundos comunitários. Na realidade o que veio a verificar-se é que apenas foram executados € 1.363,1 milhões, ou seja, um valor inferior em € 659,5 milhões ao que estava previsto inicialmente.

[1] Mesmo tendo em consideração que no sector dos transportes e comunicações, devido à modificação relativa às Estradas de Portugal, EPE, ocorreram drásticas diminuições em 2008 e 2009 uma vez que deixaram de integrar as transferências do Capítulo 50 através do orçamento do GPERI do MOPTC.

Quadro IV.8 – Financiamento do PIDDAC por Ministério

(em milhões de euros)

Ministério	Dotação Inicial			Dotação Ajustada			Dotação Disponível			Executado			Taxas de Execução (%)			
													face ao inicial		face ao disponível	
	FN	FC	Total	FN	FC	Total	FN	FC	Total	FN	FC	Total	FN	FC	FN	FC
EGN	3,7	0,0	3,7	3,9	0,0	3,9	3,8	0,0	3,8	3,7	0,0	3,7	99,8	0,0	97,5	0,0
PCM	36,2	22,2	58,4	42,0	27,6	69,6	40,2	27,6	67,8	27,4	6,5	33,9	75,8	29,3	68,2	23,6
MNE	14,6	0,1	14,8	14,8	0,1	14,9	13,7	0,1	13,8	8,6	0,0	8,6	59,0	0,0	63,0	0,0
MFAP	28,3	24,8	53,1	39,1	25,0	64,1	37,8	25,0	62,8	21,6	4,5	26,1	76,4	18,1	57,3	18,0
MDN	26,7	11,0	37,7	26,7	11,0	37,7	24,7	11,0	35,7	21,9	0,0	21,9	81,8	0,0	88,5	0,0
MAI	112,3	12,3	124,6	117,8	22,4	140,2	109,5	22,4	131,9	69,2	0,6	69,9	61,6	5,3	63,2	2,9
MJ	198,0	24,1	222,1	203,7	24,9	228,6	201,3	24,9	226,2	38,0	3,5	41,5	19,2	14,7	18,9	14,2
MAOTDR	175,2	95,3	270,5	191,0	102,8	293,8	185,5	102,5	288,1	120,0	27,2	147,2	68,5	28,5	64,7	26,5
MEI	52,3	514,0	566,3	244,4	804,9	1 049,3	240,2	804,4	1 044,6	157,2	569,0	726,2	300,7	110,7	65,5	70,7
MADRP	176,2	495,9	672,1	240,8	842,5	1 083,3	228,0	842,5	1 070,5	186,4	446,9	633,3	105,8	90,1	81,7	53,0
MOPTC	444,9	275,0	719,9	518,5	308,8	827,3	506,8	308,8	815,5	337,9	186,7	524,6	76,0	67,9	66,7	60,5
MTSS	71,8	10,7	82,5	80,6	16,5	97,1	79,5	16,5	96,0	29,1	2,3	31,4	40,5	21,8	36,6	14,1
MS	41,9	38,9	80,9	49,3	42,3	91,6	46,4	42,3	88,7	28,8	8,7	37,5	68,7	22,4	62,2	20,6
ME	85,0	118,4	203,4	423,7	125,5	549,1	417,3	125,5	542,8	400,6	13,3	413,9	471,3	11,2	96,0	10,6
MCTES	516,1	358,0	874,0	622,6	375,0	997,6	619,2	374,9	994,2	550,9	90,0	640,9	106,7	25,1	89,0	24,0
MC	55,1	22,0	77,1	59,4	25,5	84,8	59,1	25,5	84,5	51,1	3,8	54,9	92,8	17,3	86,5	14,9
Total	**2 038,4**	**2 022,6**	**4 061,0**	**2 878,2**	**2 754,8**	**5 633,0**	**2 813,0**	**2 753,8**	**5 566,8**	**2 052,5**	**1 363,1**	**3 415,6**	**100,7**	**67,4**	**73,0**	**49,5**

Fonte: SIPIDDAC.

No quadro que se segue evidenciam-se as diversas fontes de financiamento da despesa co-financiada pelos diversos tipos de serviços, ao nível do PIDDAC inicial, ajustado, disponível e executado, nomeadamente para os períodos de programação de 2000-2006 (QCA III e Fundo de Coesão II), de 2007-2013 (QREN, PRODER, PROMAR, Cooperação) e, ainda, no âmbito das ajudas do FEAGA.

Quadro IV.9 – Repartição do PIDDAC por Fundos Comunitários

(em milhares de euros)

Fundo / Quadro Comunitário de Apoio		Inicial	Alterações Orçamentais	Ajustado	Cativos	Disponível	Executado
Serviços Integrados	FEDER - QCA III	21 633,56	6 808,52	28 442,08	0,00	28 442,08	12 502,03
	FSE - QCA III	530,00	49,27	579,27	0,00	579,27	562,27
	FEOGA-Orientação - QCA III	0,00	481,80	481,80	0,00	481,80	113,57
	FEDER - QREN	170 723,02	626,84	171 349,86	0,00	171 349,86	12 086,36
	Fundo de Coesão - QREN	30 138,52	- 392,00	29 746,52	0,00	29 746,52	6 734,92
	FSE - QREN	20 395,32	0,00	20 395,32	0,00	20 395,32	4 819,48
	FEDER - Cooperação	1 896,96	0,00	1 896,96	0,00	1 896,96	203,92
	Fundo de Coesão II - QCA III	1 416,67	0,00	1 416,67	0,00	1 416,67	485,33
	FEADER	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEOGA-Garantia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEAGA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEP	693,40	0,00	693,40	5,76	687,64	316,75
	Outros	5 261,72	369,04	5 630,75	0,00	5 630,75	707,65
	Total Serviços Integrados	**252 689,16**	**7 943,47**	**260 632,63**	**5,76**	**260 626,86**	**38 532,28**
Serviços e Fundos Autónomos	FEDER - QCA III	219 967,37	262 545,48	482 512,85	0,00	482 512,85	394 117,78
	FSE - QCA III	11 254,50	12 517,79	23 772,29	0,00	23 772,29	15 118,09
	FEOGA-Orientação - QCA III	48 143,30	199 736,68	247 879,98	0,00	247 879,98	232 492,59
	FEDER - QREN	837 537,19	83 282,90	920 820,09	818,84	920 001,25	333 697,73
	Fundo de Coesão - QREN	65 000,06	3 482,19	68 482,25	0,00	68 482,25	25 722,82
	FSE - QREN	61 400,96	131,11	61 532,07	0,00	61 532,07	26 852,49
	FEDER - Cooperação	4 207,00	- 449,81	3 757,18	39,38	3 717,80	873,31
	Fundo de Coesão II - QCA III	61 568,83	17 225,29	78 794,12	0,00	78 794,12	78 427,46
	FEADER	393 688,98	68 708,74	462 397,72	0,00	462 397,72	158 793,11
	FEOGA-Garantia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEAGA	10 602,39	1 179,20	11 781,59	0,00	11 781,59	7 182,69
	FEP	12 865,00	66 397,55	79 262,55	0,00	79 262,55	14 956,37
	Outros	43 711,06	9 416,05	53 127,11	61,21	53 065,90	36 306,37
	Total Serviços e Fundos Autónomos	**1 769 946,63**	**724 173,18**	**2 494 119,80**	**919,43**	**2 493 200,37**	**1 324 540,81**
TOTAL GERAL		**2 022 635,78**	**732 116,65**	**2 754 752,43**	**925,20**	**2 753 827,23**	**1 363 073,09**

Fonte: SIPIDDAC.

A execução da despesa financiada por fundos comunitários no âmbito do PIDDAC em 2009 repartiu-se da seguinte forma:

- No âmbito do período de Programação 2000-2006 executou-se um financiamento comunitário de € 733.819,1 milhares (53,9%) dos quais € 654.906,3 milhares (48%) relativos ao encerramento do QCAIII e € 78.912,8 milhares (5,8%) inerentes ao Fundo de Coesão II;
- Relativamente ao Período de Programação 2007-2013 foram executadas verbas comunitárias no montante de € 585.057,3 milhares (42,9%), assim discriminadas: QREN – € 409.913,8 milhares (30,1%); Cooperação - € 1.077,2 milhares (0,1%); PRODER – € 158.793,1 milhares (11,6%); PROMAR - € 15.273,1 milhares (1,1%);
- Nas ajudas relacionadas com o FEAGA - € 7.182,7 milhares (0,5%);
- Na rubrica residual "Outros" - € 37.014,0 milhares (2,7%).

A análise da informação financeira constante do quadro anterior permite formular, ainda, as seguintes observações:

- O financiamento comunitário de € 1.363,1 milhões representou 39,9% na execução global do PIDDAC (€ 3.415,6 milhões), tendo-se realizado € 38,5 milhões (2,8%) em serviços integrados e € 1.324,5 milhões (97,2%) nos serviços e fundos autónomos;

- Cerca de 46,6% do valor das alterações orçamentais ocorridas no PIDDAC em 2009 foram relacionadas com operações relativas a verbas comunitárias. Do valor total referente às alterações orçamentais ocorridas (€ 1.571,9 milhões)[1] € 732,1 milhões foram inerentes aos financiamentos comunitários. Esta percentagem revela que a inscrição dos projectos financiados por fundos comunitários por parte dos serviços apresenta um elevado grau de imprevisibilidade face ao que irá suceder-se ao longo da execução do OE, levando-os a que no decurso da execução tenham de proceder a inúmeras alterações orçamentais por forma a ajustarem os seus orçamentos às decisões que vão sendo tomadas, quer por parte dos diversos gestores dos Programas Operacionais quer pela tutela;

- A execução da despesa comunitária reflecte, ainda, que mesmo tendo sido tomadas as medidas necessárias aos ajustamentos ao OE, na realidade, o valor do financiamento comunitário executado (€ 1.363,1 milhões) é manifestamente inferior ao disponível (€ 2.753,8 milhões) pois representa apenas 49,5%, evidenciando que os serviços, depois de terem despoletado as efectivas alterações orçamentais com todo o processo exaustivo e moroso que lhe está subjacente, não vêem executadas as verbas relativas aos fundos comunitários, seja porque os investimentos não ocorrem de acordo com a calendarização prevista ou seja porque os Gestores dos Programas Operacionais não libertam estas verbas de forma a que os serviços as possam executar no ano em que previam.

  Esta situação merece especial atenção, impondo-se necessária a criação de medidas que acautelem esta falta de execução das verbas comunitárias. Torna-se premente a criação de regras específicas quanto à inscrição no OE dos projectos co-financiados de modo a minimizar as inúmeras alterações orçamentais ocorridas e o dispêndio de menor tempo em tantos órgãos[2].

  Sobre esta matéria, a DGO em sede de contraditório, veio ressaltar a baixa produtividade das alterações orçamentais referindo, no entanto, que o seu custo administrativo é igualmente baixo. Como contrapartida às numerosas alterações orçamentais ocorridas no PIDDAC, a DGO referenciou ser esta uma forma de se oferecer *"(...) aos serviços a possibilidade de aumentar a taxa de execução do PIDDAC, reafectando os recursos aos projectos que podem ser mais rapidamente implementados"*.

  Porém, no entender deste Tribunal o PIDDAC é um importante instrumento de política económica que abrange as despesas de investimento da Administração Central, bem como as transferências deste sector institucional para outros sectores, designadamente para as empresas públicas/equiparadas e privadas devendo privilegiar-se o rigor e a qualidade do planeamento dos projectos aprovados.

  Em todo o caso, realça-se que em 2009 as taxas de execução do Capítulo 50 na parte correspondente ao financiamento comunitário foram de 15,2% e 14,8%, face à dotação inicial e disponível, respectivamente, revelando que as alterações orçamentais neste sede não conduziram a uma maior execução do PIDDAC, conforme foi alegado pela DGO.

[1] Cfr. Quadro do Ponto 4.2.3.

[2] Relembra-se que os processos de alterações orçamentais são despoletados pelos serviços mas o seu percurso passa por diversos órgãos até chegar à Tutela.

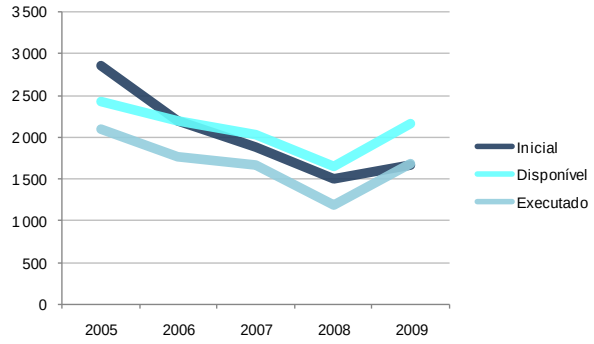
- Existiram em 2009 cativações em verbas comunitárias na ordem dos € 925,2 milhares, o que não está de acordo com o regulamentado[1].

4.3 – Despesa – Capítulo 50

As dotações orçamentais inscritas inicialmente no Capítulo 50[2] para a execução anual do PIDDAC foram de € 1.671,1 milhões, representando cerca de 41,1% do PIDDAC total. Contudo, a análise à execução efectiva do Capítulo 50 no ano de 2009 evidencia-se um aumento de € 7,9 milhões, registando-se, assim uma inversão na evolução ocorrida desde 2005, conforme se demonstra no gráfico seguinte.

Gráfico IV.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 de 2005 a 2009

(em milhões de euros)



Fonte: OE e CGE de 2005 a 2009.

Os valores do PIDDAC inicial, disponível e executado são espelhados no quadro seguinte.

Quadro IV.10 – PIDDAC Capítulo 50

(em milhões de euros)

Fontes Financiamento	Dotação Inicial		Dotação Ajustada		Dotação Disponível		Executado		Taxas de Execução (%)	
	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	face ao inicial	face ao disponível
Financiamento Nacional	1 418,4	84,9	1 971,6	88,3	1 906,3	88,0	1 640,5	97,7	115,7	86,1
Financiamento Comunitário	252,7	15,1	260,6	11,7	260,6	12,0	38,5	2,3	15,2	14,8
Total	**1 671,1**	**100,0**	**2 232,2**	**100,0**	**2 166,9**	**100,0**	**1 679,0**	**100,0**	**100,5**	**77,5**

Fonte: SIPIDDAC.

O Capítulo 50, com € 1.679,0 milhões executados, representou 49,5% do PIDDAC total e obteve uma taxa média de execução face à dotação disponível de 77,5%.

O financiamento nacional de € 1.640,5 milhões representou 48,0% do PIDDAC total executado.

[1] Conforme está contemplado no ponto 1 da parte V – *Despesa financiada por fundos comunitários* da Circular Série A n.º 1351 – *Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009,* da DGO, em que se refere "*A cativação de verbas prevista no n.º 5 do art.º 2.º da Lei do OE-2009, não incide sobre as dotações financiadas com receitas comunitárias*":

[2] O Capítulo 50 engloba o financiamento total dos serviços integrados (financiamento nacional e financiamento comunitário) e as transferências do OE para os serviços e fundos autónomos.

O financiamento comunitário destinado aos serviços integrados envolveu uma execução de € 38,5 milhões, correspondendo a uma taxa de execução face à dotação disponível de apenas 14,8%.

Comparando a informação constante da CGE, Mapa XV[1] e Quadro 56[2] com a dos Mapa II[3] e mapas de desenvolvimento da despesa 17[4], verificaram-se divergências nos valores executados em todos os ministérios, sendo o total da diferença de cerca de € 24,3 milhões (€ 25.746.311,2 de financiamento nacional e € -1.433.804,9 de financiamento comunitário), conforme se pode observar no quadro seguinte.

Quadro IV.11 – PIDDAC executado - Capítulo 50

(em euros)

Ministério	CGE 2009 Mapa XV e Quadro 56		Mapa II e Mapas 17		Diferenças		
	FN	FC	FN	FC	FN	FC	Total
EGN	3 723 398,0	0,0	3 638 925,8		84 472,2	0,0	84 472,2
PCM	27 446 764,0	4 824 856,0	31 217 675,7	6 046 724,9	- 3 770 911,7	- 1 221 868,9	- 4 992 780,6
MNE	8 631 830,0	0,0	8 476 133,5	155 697,6	155 696,5	- 155 697,6	- 1,1
MFAP	21 624 538,0	3 753 401,0	27 320 814,6	3 753 401,6	- 5 696 276,6	- 0,6	- 5 696 277,2
MDN	21 853 621,0	0,0	22 523 831,3	0,0	- 670 210,3	0,0	- 670 210,3
MAI	69 207 818,0	451 102,0	74 793 165,4	493 696,6	- 5 585 347,4	- 42 594,6	- 5 627 941,9
MJ	22 442 176,0	3 198 714,0	25 396 357,3	3 198 713,9	- 2 954 181,3	0,1	- 2 954 181,2
MAOTDR	81 534 141,0	7 784 284,0	89 816 923,8	7 784 282,9	- 8 282 782,8	1,1	- 8 282 781,8
MEI	102 087 944,0	0,0	47 335 436,4	0,0	54 752 507,6	0,0	54 752 507,6
MADRP	169 544 796,0	574 835,0	158 475 848,9	574 832,9	11 068 947,1	2,1	11 068 949,2
MOPTC	123 922 591,0	4 290 514,0	137 804 709,8	4 290 512,4	- 13 882 118,8	1,6	- 13 882 117,2
MTSS	4 938 462,0	17 861,0	12 563 480,7	17 859,7	- 7 625 018,7	1,3	- 7 625 017,4
MS	28 816 308,0	82 023,0	35 050 429,1	95 674,0	- 6 234 121,1	- 13 651,0	- 6 247 772,1
ME	400 602 653,0	13 310 471,0	402 088 015,4	13 310 469,8	- 1 485 362,4	1,2	- 1 485 361,2
MCTES	503 009 779,0	0,0	485 783 347,2	0,0	17 226 431,8	0,0	17 226 431,8
MC	51 085 826,0	244 221,0	52 441 238,9	244 220,6	- 1 355 412,9	0,4	- 1 355 412,5
Total	**1 640 472 645,0**	**38 532 282,0**	**1 614 726 333,8**	**39 966 086,9**	**25 746 311,2**	**- 1 433 804,9**	**24 312 506,3**

Fonte: SIPIDDAC, Quadro 56, Mapa II e Mapas 17 da CGE 2009.

Sobre as diferenças identificadas, as quais têm ocorrido em anos anteriores, a DGO tem vindo a referir, designadamente, que o Mapa II, os mapas 17 (em 2008) e 56 (em 2009) e o Mapa XV espelham realidades diferentes, traduzindo os primeiros a despesa do Estado numa óptica de fluxos de caixa e o último a despesa efectiva abatida dos saldos que transitaram na posse do serviço.

Sobre este assunto a DGO, no âmbito do contraditório, continuou a afirmar que *"(...) os referidos mapas espelham realidades distintas (...)"* reflectindo, assim, *"(...) diferentes conceitos de despesa (...)"*. Porém, esta entidade informou, ainda, o seguinte:

[1] Mapa XV - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o Quadro Comunitário de Apoio, evidenciando os encargos plurianuais e as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas (Volumes I e II – Tomo I).

[2] Quadro 56 – Despesa efectiva do PIDDAC por Ministério (Volume I, pág. 118).

[3] Mapa II - Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos (Volume I, págs. 238 e segts.).

[4] Mapa 17 - Desenvolvimento das despesas (Volume II – Tomos IV e V).

"Em 2010, com a integração do SIPIDDAC nos sistemas de informáticos da DGO, esta discrepância desaparecerá."

Salienta-se que a DGO acolheu a observação formulada pelo Tribunal de Contas e passou a designar o mapa 19 na CGE – *"Investimentos do Plano – Despesa dos serviços integrados e transferências internas e externas à Administração Central"*.

CAPÍTULO V

Subsídios, Benefícios Fiscais e Outras Formas de Apoio

V – SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

5.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

5.1.1 – Considerações Gerais

De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas *05 – Subsídios*, *04 – Transferências correntes* e *08 – Transferências de capital*, desagregadas por *sociedades e quase-sociedades não financeiras* (públicas e privadas)[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 da CGE, em que se baseiam os quadros seguintes, depende:

- Da correcta classificação económica das despesas, o que nem sempre se tem verificado, (conforme foi referido no ponto 3.3.2 e, adiante, se refere no ponto 5.1.1 b);
- Do cumprimento dos princípios da unidade e universalidade[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 2009, abrange a execução orçamental da Assembleia da República[4];
  - Não integra a execução orçamental definitiva de 18 SFA[5] (em substituição dos valores das contas de gerência, foi considerada, na CGE, a execução provisória do 4.º trimestre de 2009).

[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] Cfr. páginas 141 e 142 do Volume I da CGE/2009.

a) Serviços integrados

Relativamente aos serviços integrados, os apoios financeiros não reembolsáveis pagos por despesa orçamental, em 2009, ascenderam a € 1.750,9 milhões (menos € 153,8 milhões do que no ano anterior), evidenciando-se no quadro seguinte a sua distribuição por sector institucional:

Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	501 474 755	1 738 467	162 464 211	665 677 433	38,0
Empresas privadas	31 209 495	379 122 353	0	410 331 848	23,4
Bancos e outras instituições financeiras	247 269 826	2 516 163	-	249 785 989	14,3
Instituições sem fins lucrativos	47 777	199 249 900	24 475 441	223 773 117	12,8
Famílias(*)	4 267 135	196 709 049	372 640	201 348 824	11,5
Total	**784 268 989**	**779 335 932**	**187 312 291**	**1 750 917 211**	**100,0**
(%)	**44,8**	**44,5**	**10,7**	**100,0**	

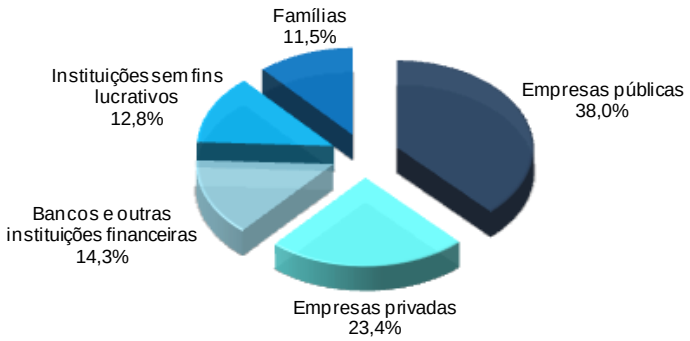
(*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Como se evidencia no quadro anterior, os subsídios ascenderam a € 784,3 milhões (representando 44,8% dos apoios concedidos pelos serviços integrados), dos quais € 501,5 milhões para empresas públicas e € 247,3 milhões para bancos e outras instituições financeiras (que o actual classificador não distingue entre públicas e privadas[1]). As transferências correntes totalizaram € 779,3 milhões (44,5% dos apoios concedidos), destacando-se € 379,1 milhões concedidos a empresas privadas, € 199,2 milhões a instituições sem fins lucrativos e € 196,7 milhões a família. As transferências de capital ascenderam a € 187,3 milhões (10,7% dos apoios concedidos), dos quais € 162,5 milhões foram canalizados para empresas públicas e € 24,5 milhões para instituições sem fins lucrativos.

O gráfico seguinte ilustra a distribuição destes apoios pelos sectores institucionais, destacando-se as empresas públicas que, em 2009, absorveram 38,0% do total dos apoios concedidos pelos serviços integrados.

Gráfico V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional



[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	4 200	0,0	626 986	0,1	-	-	631 186	0,0
Presidência do Conselho de Ministros	5 669 224	0,7	16 368 559	2,1	5 871 506	3,1	27 909 289	1,6
Negócios Estrangeiros	68 047	0,0	14 835 217	1,9	-	-	14 903 264	0,9
Finanças e Administração Publica	774 110 224	98,7	33 237 715	4,3	91 476 297	48,8	898 824 236	51,3
Defesa Nacional	203 825	0,0	7 457 180	1,0	-	-	7 661 005	0,4
Administração Interna	-	-	6 211 132	0,8	225 000	0,1	6 436 132	0,4
Justiça	-	-	3 129 496	0,4	-	-	3 129 496	0,2
Ambiente, Orden. do Território e do Desenv. Regional	-	-	906 214	0,1	10 586 308	5,7	11 492 522	0,7
Economia e da Inovação	-	-	1 795 738	0,2	-	-	1 795 738	0,1
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	4 037 500	0,5	5 362 201	0,7	-	-	9 399 701	0,5
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	-	-	925 680	0,1	68 925 481	36,8	69 851 161	4,0
Trabalho e Solidariedade Social	9 730	0,0	4 340 210	0,6	45 982	0,0	4 395 922	0,3
Saúde	-	-	5 400 284	0,7	-	-	5 400 284	0,3
Educação	-	-	477 464 567	61,3	1 599 846	0,9	479 064 413	27,4
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	-	-	166 231 432	21,3	8 581 870	4,6	174 813 302	10,0
Cultura	166 239	0,0	35 043 322	4,5	-	-	35 209 560	2,0
Total	**784 268 989**	**100**	**779 335 932**	**100**	**187 312 291**	**100**	**1 750 917 211**	**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 € 774,1 milhões (98,7% dos *subsídios*), essencialmente pagos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) por conta do Capítulo 60 – "Despesas Excepcionais", com destaque para:

- Subsídios e indemnizações compensatórias, com € 527,7 milhões (dos quais € 498,9 milhões para empresas públicas e € 27,9 milhões para privadas), salientando-se as indemnizações compensatórias para a comunicação social (€ 160,9 milhões), para os transportes ferroviários (€ 134,1 milhões), para os transportes rodoviários (€ 91,8 milhões), para a cobertura do défice tarifário e para a ERSE (€ 70,4 milhões), para os transportes aéreos (€ 22,7 milhões) e para os transportes marítimos e fluviais (€ 11,9 milhões);
- Bonificação de juros, com € 217,0 milhões, dos quais € 213,5 milhões relativos a habitação;
- Iniciativa ao investimento e ao emprego, com € 29,4 milhões, para a instalação de painéis solares.

Relativamente às *transferências correntes* destacam-se:

- O Ministério da Educação, totalizando € 477,5 milhões (61,3% deste tipo de *transferências*) dos quais € 472,8 milhões efectuadas pelas direcções regionais de educação, no âmbito do ensino básico e secundário (€ 380,4 milhões, dos quais € 339,1 milhões em "Redes de ensino privado, cooperativo e solidário" e € 29,5 milhões em "Educação especial"), no "Apoio socioeducativo no ensino não superior" (€ 82,5 milhões) e na "Educação pré-escolar" (€ 9,9 milhões).

- O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com € 166,2 milhões (21,3%), destacando-se as *transferências* pagas a *famílias* pelo Fundo de Acção Social (€ 53,7 milhões, no âmbito da "Prevenção, integração e acção social") e pela Direcção-Geral do Ensino Superior (€ 10,6 milhões, no âmbito do "Reforço do programa de bolsas de estudo), bem como as *transferências* pagas a *instituições sem fins lucrativos*, através da orgânica "Outras dotações para o ensino superior" (€ 96,5 milhões, essencialmente, para universidades convertidas em fundações[1]), e do Fundo de Acção Social (€ 5,4 milhões).

- O Ministério da Cultura, com € 35,0 milhões (4,5%), onde se destacam as *transferências* da Direcção-Geral das Artes (€ 24,5 milhões, relativos a "Divulgação e promoção das artes", dos quais € 12,3 milhões para *instituições sem fins lucrativos*, € 8,3 milhões para empresas privadas e € 3,7 milhões para *famílias*) e as da Secretaria-Geral (€ 8,8 milhões, para *instituições sem fins lucrativos*, dos quais € 3,7 milhões para "Guimarães – capital europeia da cultura 2012" e € 3,3 milhões para a Casa da Música).

- O Ministério das Finanças e da Administração Pública ascendendo a € 33,2 milhões (4,3%), dos quais a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças suportou € 26,8 milhões (destinando-se € 16,5 milhões ao "Arrendamento Urbano Habitacional", € 7,5 milhões ao "Subsídio social de mobilidade" e € 2,5 milhões a "Encargos de descolonização – pensões") e a Secretaria-Geral € 6,1 milhões (indemnizações pagas a *famílias*).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, merecem destaque:

- O Ministério das Finanças e da Administração Pública, com € 91,5 milhões (48,8%), destinando-se € 83,3 milhões para empresas públicas (€ 81,1 milhões no âmbito dos "Transportes rodoviários" e o restante na Medida[2] "Promoção de energias renováveis de eficiência energética"), e € 8,2 milhões para *instituições sem fins lucrativos* (também no âmbito da mesma Medida).

- O Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com € 68,9 milhões (36,8% destas *transferências*), pagas pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais a empresas públicas. O programa "Transportes", absorveu € 67,5 milhões e o restante destinou-se à medida "Portos de pesca" do programa "Pescas".

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos dos serviços integrados a empresas, incluindo os *empresários em nome individual* e *sociedades financeiras*, respeitantes aos agrupamentos económicos *05 – Subsídios*, *04 – Transferências correntes* e *08 – Transferências de capital*, que ascenderam a € 1.325,8 milhões[3].

[1] Universidade do Porto (€ 60,7 milhões), Universidade de Aveiro (€ 24,1 milhões) e ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (€ 9,3 milhões).

[2] Do Programa "Iniciativa para o Investimento e o Emprego"

[3] 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)

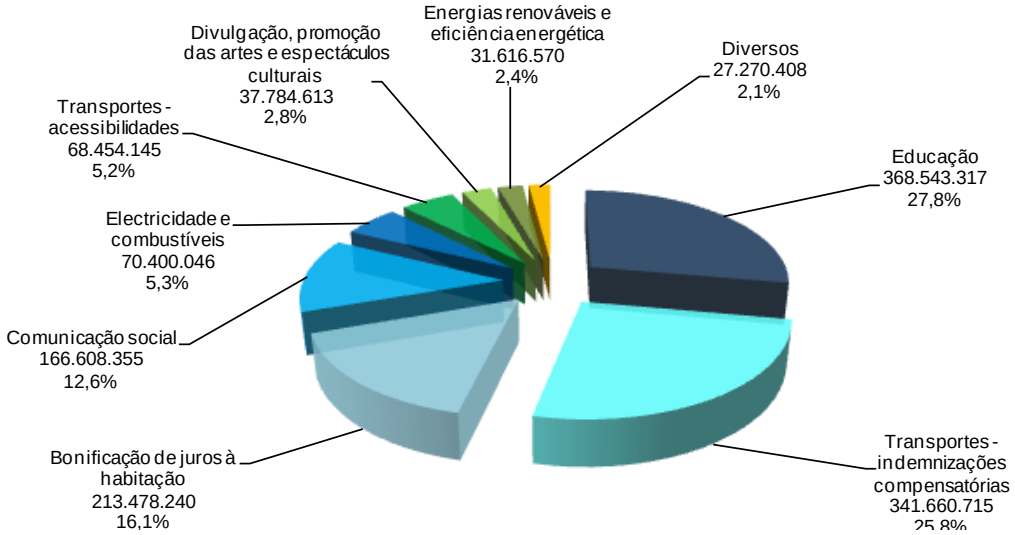
EMPRESAS PÚBICAS		665 677 433
05 – Subsídios		501 474 755
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
DGTF – Comunicação social	160 937 131	
DGTF – Transportes ferroviários	122 702 123	
DGTF – Transportes rodoviários	77 986 735	
DGTF – Electricidade e combustíveis	70 400 046	
DGTF – Espectáculos culturais	29 368 000	
DGTF – Transportes aéreos	20 100 289	
DGTF – Transportes marítimos e fluviais	11 943 846	
DGTF – INCM (Diário da República Electrónico)	5 500 000	498 938 170
Presidência do Conselho de Ministros		
ICS – Porte Pago	2 536 585	2 536 585
04 – Transferências correntes		1 738 467
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações		
GPERI – Desenvolvimento de acessibilidades urbanas	925 000	925 000
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional		
GM – Ambiente e recursos naturais	500 000	500 000
Vários ministérios		313 467
08 – Transferências de capital		162 464 211
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
DGTF – Transportes ferroviários	81 051 304	
DGTF – Obras de eficiência energética	2 262 974	83 314 278
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações		
GPERI – Integr. corredores estrut. rede transeur. transp.	17 412 625	
GPERI – Segurança qual. eficiência do sistema transp.	15 846 800	
GPERI – Coordenação intermodal	15 057 641	
GPERI – Desenvolvimento de acessibilidades urbanas	13 500 000	
GPERI – Desenv. acessibilidades region. e interregion.	4 162 500	
GPERI – Apoio desenvolvim. frota marinha mercante	1 549 579	
GPERI – Portos de pesca	1 396 336	68 925 481
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional		
DGOTDU – Requalificação e desenv. urbano - POLIS	8 569 313	
APDA – Ambiente e recursos naturais	1 013 399	
APDA – Minimização de incidências ambientais	39 246	9 621 958
Presidência do Conselho de Ministros		
GMCS – Moderniz. meios comunic. social nos PALOP	602 493	602 493
SOCIEDADES FINANCEIRAS		**249 785 989**
Bancos e outras instituições financeiras		**249 785 989**
05 – Subsídios		247 269 826
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
Bonificação de juros	217 002 831	
Habitação própria	*213 478 240*	
Euro 2004	*1 010 704*	
Cooperação internacional - crédito de ajuda	*900 542*	
Outras bonificações	1 613 344	
Iniciativa p/ invest. e emprego/instalação painéis solares	29 353 596	
Compensação de juros	913 399	247 269 826
04 – Transferências correntes		2 516 163
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
DGTF – Protecção social de base	2 495 851	2 495 851
Vários ministérios		20 312

EMPRESAS PRIVADAS		410 331 848
05 – Subsídios		31 209 495
Ministério das Finanças e da Administração Pública		
DGTF – Transportes rodoviários	13 860 426	
DGTF – Transportes ferroviários	11 392 174	
DGTF – Transportes aéreos	2 623 818	27 876 418
Presidência do Conselho de Ministros		
ICS – Porte Pago	2 329 853	
ICS – Outros apoios à Comunicação Social	802 786	3 132 639
Vários ministérios		200 439
04 – Transferências correntes		379 122 353
Ministério da Educação		
DRE – Redes ensino privado cooperativo e solidário	339 085 740	
DRE – Educação pré-escolar	9 883 396	
DRE – Educação especial	7 362 266	
DRE – Ensino particular e cooperativo	6 886 811	
DRE – 1.º ciclo do ensino básico	4 698 859	
DGIDC – Exames e provas	297 850	
DGDC – Actividades desportivas	258 370	
DGDC – Diversos	62 700	368 535 992
Ministério da Cultura		
DGA – Divulgação promoção artes	8 313 613	
Diversos	10 920	8 324 533
Ministério da Justiça		
GRAL – Desenv. Estrut. resolução alternativa litígios	806 442	
DGSP – Sistema prisional/gestão administrativa	63 707	870 149
Ministério da Administração Interna		
PSP – Instalações, funcionamento e equipamentos	235 651	
ANSR – Gestão Administrativa	169 620	
DGIEE – Gestão Administrativa	140 630	545 901
Ministério da Economia e da Inovação		
SG – Gestão administrativa	417 412	417 412
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
DGV – Desenvolvimento agrícola, rural e ambiental	307 392	
Diversos	4 427	311 819
Vários ministérios		116 545
EMPRESÁRIOS EM NOME INDIVIDUAL		**21 140**
04 – Transferências correntes		21 140
Vários ministérios		21 140
TOTAL (empresas privadas, empresários em nome individual)		**410 352 988**

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Evidencia-se, no gráfico seguinte, a distribuição dos apoios financeiros a empresas, por sector de actividade.

Gráfico V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito por sector de actividade



No quadro seguinte evidenciam-se os os apoios directos dos serviços integrados a *instituições sem fins lucrativos* e *famílias* (excepto *empresários em nome individual,* já incluídos no Quadro V.3) que totalizaram € 425,1milhões, discriminando-se os ministérios e serviços processadores com pagamentos mais significativos registados na Conta.

Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a instituições sem fins lucrativos e a famílias

(em euros)

05 – Subsídios	**4 314 912**
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	4 037 500
Autoridade Florestal Nacional: € 4,0 milhões, relativos à actividade "Silvicultura, exploração florestal e actividade cinegética".	
Outros ministérios	277 412
04 – Transferências correntes	**395 937 809**
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	166 231 432
Outras Dotações para o Ensino Superior: € 96,5 milhões, dos quais € 93,5 milhões na medida "Ensino superior – Universidades" e € 3,0 milhões para universidades convertidas em fundação;	
Fundo de Acção Social: € 59,0 milhões, relativos à medida "Acção social no ensino superior";	
Direcção-Geral do Ensino Superior: € 10,7 milhões, na medida "Acção social no ensino superior".	
Ministério da Educação	108 921 249
Direcções Regionais de Educação: € 104,9 milhões, relativos às medidas "Apoio socioeducativo no ensino não superior" (€ 82,5 milhões) e "Ensino básico e secundário" (€ 22,4 milhões).	
Ministério das Finanças e da Administração Pública	30 740 956
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças: € 24,3 milhões, destinados essencialmente ao "Arrendamento urbano habitacional" (€ 16,5 milhões) e ao "Subsídio social de mobilidade" (€ 7,5 milhões);	
Secretaria-geral: € 6,1 milhões, para indemnizações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de Março.	
Ministério da Cultura	26 618 788
Direcção-Geral das Artes: € 16,1 milhões, na medida "Divulgação e promoção das artes";	
Secretaria-Geral: € 8,8 milhões, dos quais € 3,7 milhões para "Guimarães - capital europeia da cultura 2012", € 3,3 milhões para a Casa da Música e €1,8 milhões na actividade "Planeamento, orçamentação, gestão e Conta".	

(em euros)

Presidência do Conselho de Ministros	16 366 559
Instituto Português da Juventude: € 9,4 milhões, relativos à medida "Juventude";	
Alto Comissariado para a imigração e diálogo intercultural: € 6,4 milhões, dos quais € 3,4 milhões no âmbito da medida "Inserção ou reinserção na vida activa" e € 2,9 milhões na actividade "Prevenção, integração e acção social".	
Ministério dos Negócios Estrangeiros	14 684 276
Instituto Português de Apoio para o Desenvolvimento: € 11,2 milhões, dos quais € 10,6 milhões no âmbito da medida "Apoio ao desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza";	
Fundo da Língua Portuguesa: € 1,8 milhões, dos quais €1,7 milhões no âmbito da medida "Apoio ao desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza";	
Secretaria-Geral: € 1,0 milhões, com destaque para as medidas "Assuntos diplomáticos e consulares" (€ 0,6 milhões) e "Assuntos comunitários" (€ 0,3 milhões).	
Ministério da Defesa Nacional	7 444 680
Secretaria-Geral: € 3,5 milhões, na actividade "Gestão administrativa";	
Comando de Logística - Finanças: € 2,4 milhões, na actividade "Gestão administrativa".	
Ministério da Administração Interna	5 665 231
Governos civis: € 2,4 milhões, dos quais € 1,9 milhões com a actividade "Gestão governativa";	
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: € 1,4 milhões, na medida "Instalações, funcionamento e equipamentos de forças e serviços de segurança";	
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária: € 1,0 milhões, com as actividades "Controlo, acompanhamento e segurança rodoviária" (€ 0,8 milhões) e "Gestão administrativa" (€0,2 milhões).	
Ministério da Saúde	5 400 284
Instituto da Droga e da Toxicodependência: € 5,4 milhões, na medida "Prevenção e tratamento".	
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	5 050 382
Secretaria-Geral: € 1,8 milhões, nas actividades "Gestão administrativa" (€ 1,4 milhões) e "Gestão de recursos financeiros" (€ 0,5 milhões);	
Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural: € 1,4 milhões, essencialmente na medida "Desenvolvimento agrícola, rural e ambiental";	
Autoridade Florestal Nacional: € 1,0 milhões, no âmbito da actividade "Silvicultura, exploração florestal, actividade cinegética".	
Ministério do Trabalho e Solidariedade Social	4 155 919
Instituto Nacional para a Reabilitação: € 2,9 milhões, na actividade "Gestão/prevenção/habilitação/participação de pessoas com deficiência";	
Autoridade para as Condições de Trabalho: € 1,1 milhões, na actividade "Saúde, higiene, segurança e direito no trabalho (relações laborais).	
Outros ministérios	4 658 052
08 – Transferências de capital	**24 848 080**
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	8 581 870
Direcção-Geral do Ensino Superior: € 8,6 milhões, nas medidas "Promover o desenvolvimento do ensino superior" (€ 5,0 milhões) e "Ensino superior - universidades" (€ 3,6 milhões).	
Ministério das Finanças e da Administração Pública	8 162 019
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças: € 8,2 milhões, na medida "Promoção das energias renováveis de eficiência energética, transportes".	
Presidência do Conselho de Ministros	5 269 014
Direcção-Geral das Autarquias Locais: € 3,9 milhões, com a medida "Desenvolvimento comunitário e equipamentos colectivos";	
Instituto Português da Juventude: € 1,3 milhões, dos quais € 1,1 milhões com a medida "Serviços e equipamentos para a juventude".	
Outros ministérios	2 835 178

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

b) Serviços e fundos autónomos

Os apoios concedidos e pagos pelos serviços e fundos autónomos (SFA) em 2009 totalizaram € 3.537,9 milhões[1] (mais € 419,9 milhões que no ano anterior).

[1] Foram excluídas as *transferências* processadas pela Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 8.122.041.706 destinadas a pensões e outros abonos.

Porém, aquele valor está subavaliado em € 177,8 milhões, relativos a *transferências de capital para instituições sem fins lucrativos*, uma vez que as transferências efectuadas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis foram incorrectamente classificadas como *transferências de capital para SFA*. Assim, os valores da CGE a que se referem os quadros V.5 a V.8 estão subavaliados neste montante.

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a distribuição dos apoios pagos pelos SFA por sector institucional.

Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sector institucional

(em euros)

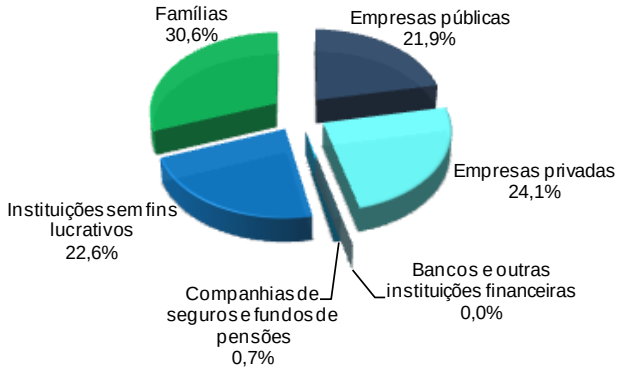
Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (*)	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	679 221	44 695 183	728 394 035	773 768 439	21,9
Empresas privadas	458 123 560	59 059 177	336 752 421	853 935 158	24,1
Bancos e outras instituições financeiras	530 444	63 120	0	593 564	0,0
Companhias de seguros e fundos de pensões	499	25 603 239	0	25 603 739	0,7
Instituições sem fins lucrativos	143 099 825	391 239 518	265 731 056	800 070 399	22,6
Famílias (**)	586 423 814	453 689 114	43 862 162	1 083 975 090	30,6
Total	**1 188 857 364**	**974 349 351**	**1 374 739 673**	**3 537 946 388**	100,0
(%)	33,6	27,5	38,9	100,0	

(*) Não inclui as transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações.

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Gráfico V.3 – Apoios concedidos pelos SFA, por sector institucional



Os apoios concedidos pelos SFA, conforme se evidencia no quadro seguinte, foram financiados em 44,0% por verbas comunitárias (com destaque para o FEOGA–Garantia/FEAGA em € 762,5 milhões), em 25,8% por auto-financiamento (salientando-se o financiamento de outros subsectores em € 460,8 milhões e por receitas próprias em € 452,3 milhões), em 25,7% por receitas gerais do Estado (€ 549,9 afectas a projectos co-financiados e € 360,6 milhões não afectas), em 4,1% por verbas sob a designação Serviço Nacional de Saúde e em 0,4% por crédito externo.

Quadro V.6 – Apoios concedidos por serviços e fundos e autónomos, por fontes de financiamento

(em euros)

Fonte de Financiamento	Montante (*)	Percentagem
Estado - Receitas Gerais	910 535 983	25,7
Não afectas a projectos co-financiados	*360 610 626*	*10,2*
Afectas a projectos co-financiados	*549 925 358*	*15,5*
União Europeia	1 557 017 427	44,0
FEDER	*323 408 434*	*9,1*
Fundo de coesão	*13 010*	*-*
FSE	*68 495 392*	*1,9*
FEOGA - Orientação/FEADER	*347 331 787*	*9,8*
FEOGA - Garantia/FEAGA	*762 505 180*	*21,6*
Fundo europeu das pescas	*14 793 611*	*0,4*
Outros	*40 470 013*	*1,1*
Autofinanciamento	913 317 170	25,8
Receitas próprias	*452 306 217*	*12,8*
Financiamento no subsector	*181 561*	*0,0*
Financiamento de outros subsectores (**)	*460 829 392*	*13,0*
Crédito externo (***)	13 128 398	0,4
Serviço Nacional de Saúde	143 947 410	4,1
Total	**3 537 946 388**	**100,0**

(*) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações.

(**) Dos quais € 445,2 milhões relativos a despesas do IEFP.

(***) Relativo a despesas processadas pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por ministério e pelos principais serviços processadores, de acordo com as "contas de gerência" dos SFA registadas na base de dados SIGO/SFA da qual foram extraídos os mapas da Conta[1].

[1] Recorde-se que a Conta da Assembleia da República não consta desses mapas e a informação relativa a 18 SFA é provisória.

Quadro V.7 – Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos

(em euros)

Ministério/Serviço e Fundo Autónomo	Subsídios		Transferências correntes		Transferências de capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais do Estado			**11 250**	**0,0**			**11 250**	**0,0**
Presidência do Conselho de Ministros			**48 416 062**	**5,0**	**1 542 104**	**0,1**	**49 958 165**	**1,4**
Instituto do Desporto de Portugal			48 416 062	5,0	1 542 104	0,1	49 958 165	1,4
Negócios Estrangeiros			**1 050 914**	**0,1**			**1 050 914**	**0,0**
Finanças e Administração Publica			**59 527 679**	**6,1**			**59 527 679**	**1,7**
Fundo de Acidentes de Trabalho			31 885 889	3,3			31 885 889	0,9
Fundo de Garantia Automóvel			26 533 938	2,7			26 533 938	0,7
Outros			1 107 851	0,1			1 107 851	0,0
Defesa Nacional			**2 473 300**	**0,3**			**2 473 300**	**0,1**
Administração Interna			**63 268 845**	**6,5**	**1 044 250**	**0,1**	**64 313 095**	**1,8**
Autoridade Nacional de Protecção Civil			62 464 898	6,4	1 044 250	0,1	63 509 148	1,8
Outros			803 947	0,1			803 947	0,0
Justiça	**558 181**	**0,0**	**225 000**	**0,0**			**783 181**	**0,0**
Ambiente, do Ord. do Território e do Desenv. Regional	**490 225**	**0,0**	**1 729 173**	**0,2**	**25 001 654**	**1,8**	**27 221 053**	**0,8**
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	37 234	0,0			23 377 667	1,7	23 414 901	0,7
Outros	452 991	0,0	1 729 173	0,2	1 623 987	0,1	3 806 152	0,1
Economia e Inovação	**1 383 734**	**0,1**	**36 033 905**	**3,7**	**470 665 022**	**34,2**	**508 082 661**	**14,4**
Instit. de Apoio às Peq. e Médias Empresas e à Inovação			1 718 989	0,2	403 479 753	29,3	405 198 742	11,5
Instituto de Turismo de Portugal	1 383 734	0,1	33 176 940	3,4	67 185 269	4,9	101 745 943	2,9
Outros			1 137 976	0,1			1 137 976	0,0
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	**789 950 204**	**66,4**	**259 393 253**	**26,6**	**320 501 853**	**23,3**	**1 369 845 310**	**38,7**
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	789 950 204	66,4	255 414 336	26,2	320 501 853	23,3	1 365 866 393	38,6
Outros			3 978 917	0,4			3 978 917	0,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	**276 872**	**0,0**	**49 811 490**	**5,1**	**18 984 168**	**1,4**	**69 072 530**	**2,0**
Autoridade Nacional das Comunicações			31 086 846	3,2			31 086 846	0,9
Instituto Nacional de Aviação Civil			16 068 288	1,6			16 068 288	0,5
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres			377 273	0,0	14 369 168	1,0	14 746 441	0,4
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos	221 900	0,0	534 845	0,1	4 615 000	0,3	5 371 745	0,2
Outros	54 972	0,0	1 744 239	0,2			1 799 211	0,1
Trabalho e Solidariedade Social	**382 350 744**	**32,2**	**79 226 091**	**8,1**	**5 842 607**	**0,4**	**467 419 442**	**13,2**
Instituto do Emprego e Formação Profissional	380 880 073	32,0	76 864 936	7,9	5 842 607	0,4	463 587 616	13,1
Outros	1 470 671	0,1	2 361 155	0,2			3 831 826	0,1
Saúde			**77 493 990**	**8,0**	**88 262 373**	**6,4**	**165 756 363**	**4,7**
Administração Central do Sistema de Saúde			58 751 005	6,0	78 938 292	5,7	137 689 297	3,9
INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica			16 111 309	1,7	26 304	0,0	16 137 613	0,5
Administrações regionais de saúde			1 909 544	0,2	9 297 777	0,7	11 207 321	0,3
Outros			722 132	0,1			722 132	0,0
Educação			**25 000**	**0,0**	**281 778 093**	**20,5**	**281 803 093**	**8,0**
Gabinete de Gestão Financeira					281 778 093	20,5	281 778 093	8,0
Agência Nacional para a Qualificação			25 000	0,0			25 000	0,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior			**268 644 011**	**27,6**	**159 912 740**	**11,6**	**428 556 751**	**12,1**
Fundação para a Ciência e Tecnologia			148 012 333	15,2	116 462 619	8,5	264 474 951	7,5
Serviços de acção social das universidades			57 311 711	5,9			57 311 711	1,6
UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento			3 000 000	0,3	42 216 203	3,1	45 216 203	1,3
Universidades			43 149 366	4,4	1 230 292	0,1	44 379 658	1,3
Serviços de acção social dos institutos politécnicos			9 242 970	0,9			9 242 970	0,3
Institutos politécnicos, superiores e escolas superiores			7 130 679	0,7			7 130 679	0,2
Outros			796 952	0,1	3 626	0,0	800 578	0,0
Cultura	**13 847 404**	**1,2**	**27 019 388**	**2,8**	**1 204 810**	**0,1**	**42 071 602**	**1,2**
Fundo de Fomento Cultural			26 454 461	2,7	1 200 000	0,1	27 654 461	0,8
Instituto do Cinema e do Audiovisual	13 718 138	1,2	353 964	0,0			14 072 102	0,4
Outros	129 266	0,0	210 963	0,0	4 810	0,0	345 039	0,0
Total	**1 188 857 364**	**100,0**	**974 349 351**	**100,0**	**1 374 739 673**	**100,0**	**3 537 946 388**	**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 (€ 1.369,8 milhões, representando 38,7% do total dos apoios), da Economia e da Inovação (€ 508,1 milhões, 14,4%), do Trabalho e Solidariedade Social (€ 467,4 milhões, 13,2%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 428,6 milhões, 12,1%), da Educação (€ 281,8 milhões, 8,0%) e da Saúde (€ 165,8 milhões, 4,7%).

O IFAP (€ 1.365,9 milhões), o IAPMEI (€ 405,2 milhões), o IEFP (€ 463,6 milhões), o Gabinete de Gestão Financeira (€ 281,8 milhões), a FCT (€ 264,5 milhões), a ACSS (€ 137,7 milhões) e o ITP (€ 101,7 milhões) constituem os serviços e fundos autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 85,4% desses apoios.

c) Administração central

Adicionando os apoios concedidos directamente pelos serviços integrados e os concedidos através dos SFA, o total eleva-se a € 5.288,9 milhões, com a seguinte distribuição:

Quadro V.8 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional

(em euros)

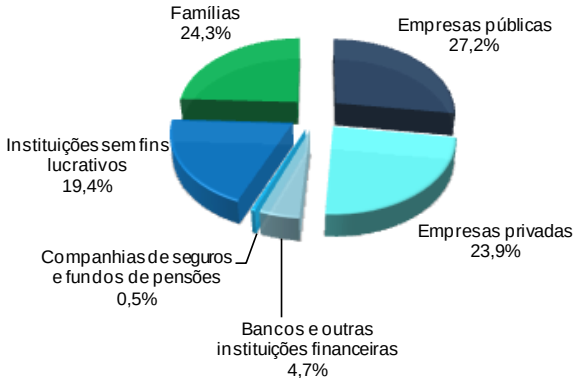
Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (*)	08 - Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	502 153 977	46 433 650	890 858 245	1 439 445 872	27,2
Empresas privadas	489 333 055	438 181 530	336 752 421	1 264 267 006	23,9
Bancos e outras instituições financeiras	247 800 270	2 579 283	0	250 379 552	4,7
Companhias de seguros e fundos de pensões	499	25 603 239	0	25 603 739	0,5
Instituições sem fins lucrativos	143 147 602	590 489 418	290 206 496	1 023 843 516	19,4
Famílias (**)	590 690 950	650 398 163	44 234 802	1 285 323 914	24,3
Total	**1 973 126 353**	**1 753 685 282**	**1 562 051 964**	**5 288 863 599**	**100,0**
(%)	**37,3**	**33,2**	**29,5**	**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.4 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional



De notar que a Lei de Enquadramento Orçamental estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a "particulares", pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

Em cumprimento destas disposições, a CGE de 2009, no Volume II, Tomo 1, integra dois mapas (Mapa n.º 2 – "Montante global dos auxílios financeiros a particulares" e Mapa n.º 3 – "Montante global das indemnizações pagas a particulares").

Note-se que a DGO, tendo em conta a recomendação do Tribunal no sentido de serem difundidas instruções sobre as despesas a incluir naqueles mapas, veio definir[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*[2];
- Subsídios para empresas privadas; *sociedades financeiras*; *instituições sem fins lucrativos* e *famílias*.

No entanto, os mapas que constam da CGE/2009 continuam apenas a abranger parte das despesas inscritas em *transferências correntes*, *subsídios* e *transferências de capital* para empresas privadas, *sociedades financeiras*; *instituições sem fins lucrativos* e *famílias*[3], como se sintetiza no quadro seguinte[4]. Observa-se que, para além do definido pela DGO em instruções para os serviços, os citados mapas incluem também parte das *transferências* e *subsídios* para as empresas públicas.

Quadro V.9 – Divergências entre o número de serviços processadores de transferências e subsídios que constam na CGE e nos Mapas informativos n.os 2 e 3

Transferências e subsídios por sector institucional	N.º de serviços evidenciado			Percentagem	
	Na CGE (1)	Nos Mapas 2 e 3 (a) (2)	Nos Mapas 2 e 3 com valores diferentes dos da CGE (a) (3)	De serviços indicados nos Mapas 2 e 3 (2)/(1)*100	Desses serviços com valores diferentes (3)/(2)*100
Empresas privadas	65	15	4	23,1	26,7
Bancos e outras instituições financeiras	8	1		12,5	0,0
Companhias de seguros e fundos de pensões	3			0,0	…
Instituições sem fins lucrativos	229	132	17	57,6	12,9
Famílias	252	149	21	59,1	14,1

(a) Divergências superiores a € 1,00.

[1] Cfr. Anexo IV da Circular Série A n.º 1351, de 14 de Maio de 2009.

[2] Note-se que, no ano transacto, também deviam ser reportadas as transferências para o resto do mundo (Cfr. ponto 5.3 da Circular Série A n.º 1335, de 30 de Julho de 2007). Esta alteração não terá sido apreendida por três serviços que inseriram esse tipo de transferências no Mapa n.º 2 (Instituto Português da Juventude, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e Fundo para as Relações Internacionais).

[3] Em anos anteriores foram, igualmente, detectadas divergências entre estes mapas e aquelas classificações económicas.

[4] Nos mapas da Conta foram ainda detectados os seguintes lapsos: o Instituto Nacional da Propriedade Industrial consta do Mapa n.º 2 como serviço integrado e da Conta como SFA; o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, no Mapa n.º 2 apresenta despesa na classificação económica 04.02.02, o que não acontece na CGE.

As divergências, sintetizadas no quadro anterior, abrangem a generalidade dos Ministérios referindo-se, a título de exemplo, que os mapas em apreço, quando comparados com os dados da CGE, incluem a totalidade das verbas pagas a *famílias* pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, parte das pagas pela Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo e não englobam as pagas pelo IFAP.

Conforme ilustram os exemplos anteriores, continua a não existir um critério uniforme na elaboração dos Mapas n.os 2 e 3, cabendo à DGO zelar pela observância das orientações que estabeleceu sobre esta matéria.

Na sua resposta, a DGO refere que estes mapas *"(...) se baseiam em informação prestada pelos serviços e organismos, podendo divergir da execução agregada inserida no SIGO. Note-se que a classificação económica não permite destrinçar a parte dos auxílios (mapa 2) da parte das indemnizações (mapa 3). No entanto (...) a prestação de informação com qualidade, à DGO é uma responsabilidade dos serviços"*.

Embora os serviços sejam responsáveis pela informação que prestam à DGO, esta deve também avaliar a qualidade da informação recebida e solicitar a sua rectificação sempre que necessário.

5.2 – Benefícios Fiscais

5.2.1 – Enquadramento

Os benefícios fiscais foram objecto de apreciação pelo Tribunal[1] tendo em conta a previsão da respectiva despesa no Orçamento de Estado (OE) e a sua subsequente quantificação na Conta Geral do Estado (CGE).

Para o efeito foi solicitada informação à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) sobre a despesa fiscal, por imposto, com indicação das principais razões explicativas da respectiva evolução e dos desvios face aos valores das previsões e estimativas orçamentais. Procedeu-se também à identificação dos contratos e actos administrativos de competência governamental que, em 2009, concederam benefícios fiscais[2].

Foi ainda realizada uma auditoria à despesa fiscal em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), que teve como objectivo principal avaliar o sistema de informação utilizado no respectivo processo de quantificação. Os resultados, as observações e as recomendações desta acção são enunciados, em síntese, no volume I do presente Parecer.

Os benefícios fiscais, enquanto *"medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem"* [3], pressupõem e exigem a prévia fundamentação e quantificação da despesa fiscal associada. Com efeito, a lei[4] estabelece que a "*criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal"*.

Esta determinação legal não foi cumprida na criação dos benefícios relativos às medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e de mercadorias[5], porque não foram definidos os seus objectivos nem prevista a correspondente despesa.

A atribuição de benefícios a sectores específicos de actividade reforça a necessidade de justificação adequada, dado que a definição dos pressupostos objectivos e subjectivos dos benefícios fiscais deve ser feita em termos genéricos[6].

O Tribunal considera essencial o estrito cumprimento da lei na atribuição de vantagens de natureza fiscal, na medida em que afectam a igualdade, a equidade e a eficácia do sistema fiscal.

Neste sentido saliente-se ainda que a atribuição de benefícios fiscais pode desvirtuar a concorrência, pelo que o legislador previu expressamente que *"a formulação genérica dos benefícios fiscais deve obedecer ao princípio da igualdade, de modo a não falsear ou ameaçar falsear a concorrência"*[7].

[1] Alínea h) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
[2] Artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais e alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.
[3] Artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).
[4] No n.º 3 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro.
[5] Artigo 70.º aditado ao EBF pelo artigo 99.º da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro (OE para 2009).
[6] No n.º 1 do artigo 6.º do EBF.
[7] No n.º 2 do artigo 6.º do EBF.

Estes aspectos assumem especial relevância na atribuição de benefícios a sectores específicos ou perante a manutenção de benefícios fiscais apesar da alteração das circunstâncias que estiveram na origem da sua atribuição.

5.2.2 – Quantificação da despesa fiscal

No quadro seguinte apresentam-se, por imposto, os valores das previsões (P) efectuadas no OE de 2009 e das estimativas (E) relevadas no OE de 2010, assim como os valores da execução da despesa fiscal constantes da CGE de 2009 e os solicitados à DGCI[1] e à DGAIEC[2] pelo Tribunal.

Na CGE de 2009, os valores da despesa fiscal do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e do Imposto sobre Veículos (ISV) continuaram a reportar-se indevidamente ao total nacional e não apenas ao Continente, ao contrário do que se verifica com a despesa fiscal dos restantes impostos e com as receitas e as despesas orçamentais.

Por sua vez, em resultado do aperfeiçoamento das fontes de informação e da alteração da metodologia de cálculo, a DGCI procedeu a nova quantificação da despesa fiscal em IRS e em IRC dos anos de 2007 e 2008, cujos valores foram considerados na CGE de 2009.

Quadro V.10 – Total da despesa fiscal por imposto

(em milhões de euros)

Imposto	OE/2009	OE/2010	CGE/2009			
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%
IRS	329,5	325,2	341,4	359,5	18,1	5,3
IRC	319,0	246,1	426,4	288,0	-138,4	-32,5
ISV	95,5	102,9	143,8	105,1	-38,7	-26,9
IVA	101,2	161,9	128,2	158,0	29,8	23,2
ISP	269,3	260,7	226,8	259,7	32,9	14,5
IABA	0,6	0,4	0,4	0,5	0,1	25,0
IT	0,6	1,0	1,0	1,1	0,1	10,0
Subtotal	**1.115,7**	**1.098,2**	**1.268,0**	**1.171,9**	**-96,1**	**-7,6**
IS	0,2	0,2	29,3	4,7	-24,6	-84,0
Total	**1.115,9**	**1.098,4**	**1.297,3**	**1.176,6**	**-120,7**	**-9,3**

O total da despesa fiscal inscrito na CGE de 2009 (€ 1.176,6 milhões) diminuiu € 120,7 milhões (9,3%) face a 2008, essencialmente devido ao termo do benefício fiscal, em IRC, atribuído à *Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA*, como se refere na análise da despesa deste imposto (ponto 5.2.2.2).

Porém, sem considerar a despesa fiscal em Imposto do Selo (IS), a redução global da despesa é de € 96,1 milhões (7,6%). Este imposto apresenta uma variação de € 29,3 milhões em 2008 para € 4,7

[1] Os comentários da DGCI, em contraditório, objecto de observações do Tribunal encontram-se junto das matérias a que respeitam.

[2] Em contraditório, a DGAIEC afirma que os valores relevados no presente documento *"... são consistentes com a informação oportunamente enviada à DG do Tribunal de Contas, pelo que esta Direcção-Geral não vê necessidade de tecer quaisquer comentários."*

milhões em 2009, em relação à qual a CGE apenas refere a insuficiência dos sistemas de informação e do processo de apuramento da DGCI.

A redução da despesa fiscal verificou-se essencialmente em IRC, com uma diminuição de € 138,4 milhões (32,5%) e em ISV com menos € 38,7 milhões (26,9%), tendo os restantes impostos registado aumentos de despesa que atenuaram a quebra no total, com relevo para o ISP e o IVA, cujas despesas aumentaram € 32,9 milhões (14,5%) e € 29,8 milhões (23,2%), respectivamente.

O relatório da CGE de 2009, contrariamente à prática seguida em anos anteriores, não efectua a análise da despesa relativa aos impostos administrados pela DGAIEC e refere apenas, em síntese, a evolução da despesa e os desvios entre previsões, estimativas e execução orçamentais dos impostos administrados pela DGCI.

A despesa fiscal constante da CGE de 2009 continuou a ser quantificada e caracterizada de acordo com o Classificador dos Benefícios Fiscais (CBF) aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007[1], do Conselho Superior de Estatística.

Nos quadros seguintes discrimina-se a despesa fiscal por tipo (modalidade técnica) e imposto e a respectiva evolução face ao ano anterior.

Quadro V.11 – Tipologia da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Tipo de Despesa Fiscal	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	IABA	IT	IS
Isenção tributária	**618,4**	66,5	22,8	105,1	158,0	259,7	0,5	1,1	4,7
Dedução à matéria colectável	**64,1**	-	64,1	-	-	-	-	-	-
Dedução à colecta	**404,7**	288,5	116,2	-	-	-	-	-	-
Taxa preferencial	**93,5**	4,5	89,0	-	-	-	-	-	-
Regularizações (a)	**-4,0**	-	-4,0	-	-	-	-	-	-
Total	**1.176,6**	**359,5**	**288,0**	**105,1**	**158,0**	**259,7**	**0,5**	**1,1**	**4,7**

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do artigo 86.º do Código do IRC "Resultado da liquidação".
Fonte: CGE.

Quadro V.12 – Evolução por tipo de despesa fiscal

(em milhões de euros)

Tipo de Despesa Fiscal	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Isenção tributária	736,0	56,7	618,4	52,6	-117,6	-16,0
Dedução à matéria colectável	76,2	5,9	64,1	5,4	-12,1	-15,9
Dedução à colecta	438,5	33,8	404,7	34,4	-33,8	-7,7
Taxa preferencial	52,2	4,0	93,5	7,9	41,3	79,1
Regularizações (a)	-5,6	-0,4	-4,0	-0,3	1,6	-28,6
Total	**1.297,3**	**100,0**	**1.176,7**	**100,0**	**-120,6**	**-9,3**

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do artigo 86.º do Código do IRC "Resultado da liquidação".
Fonte: CGE.

[1] Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 27 de Julho de 2007.

A despesa fiscal de maior valor (52,6% do total) decorre de isenções tributárias (€ 618,4 milhões), representando as de IVA (€ 158,0 milhões) e as de ISP (€ 259,7 milhões) 67,5% deste tipo de despesa.

Apesar da redução da despesa fiscal apurada para 2009, verifica-se um aumento de € 41,3 milhões (79,1%) da despesa na modalidade *"Taxa preferencial"* resultante da redução da taxa de IRC (benefício fiscal à interioridade) e do aumento da matéria colectável declarada.

No ano fiscal de 2008 (período de incidência da despesa fiscal de 2009) este benefício abrangeu mais 8.800 contribuintes.

Com base nos dados da CGE procedeu-se, também, à análise da despesa fiscal por classificação funcional cuja discriminação por imposto é apresentada no quadro seguinte:

Quadro V.13 – Despesa fiscal por função e imposto

(em milhões de euros)

Função	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	IABA	IT	IS
Serviços Gerais da Administração Pública	**1,1**	-	-	-	-	-	-	-	1,1
Defesa	**52,2**	5,0	-	-	47,2	-	-	-	-
Segurança e ordem pública	**2,2**	-	-	-	2,2	-	-	-	-
Assuntos económicos (subtotal)	**680,1**	98,9	292,0	105,1	0,0	179,9	0,5	1,1	2,6
Investimento	25,2	-	23,8	-	-	-	-	-	1,4
Poupança	94,4	94,4	-	-	-	-	-	-	-
Criação de emprego	29,4	-	29,4	-	-	-	-	-	-
Investigação e desenvolvimento empresarial	54,7	-	54,7	-	-	-	-	-	-
Turismo	0,8	-	-	-	-	-	-	-	0,8
Indústria	29,7	-	-	-	-	29,7	-	-	-
Outros	445,9	4,5	184,1	105,1	-	150,2	0,5	1,1	0,4
Protecção do ambiente	**93,4**	13,6	-	-	-	79,8	-	-	-
Saúde	**36,7**	36,7	-	-	-	-	-	-	-
Serviços associativos, recreativos, culturais e religiosos	**38,3**	21,9	-	-	16,4	-	-	-	-
Educação	**21,4**	21,4	-	-	-	-	-	-	-
Protecção social	**231,7**	149,4	-	-	81,3	-	-	-	1,0
Relações internacionais	**18,4**	7,5	-	-	10,9	-	-	-	-
Criação artística	**5,1**	5,1	-	-	-	-	-	-	-
Regularizações (a)	**-4,0**	-	-4,0	-	-	-	-	-	-
Total	**1.176,6**	**359,5**	**288,0**	**105,1**	**158,0**	**259,7**	**0,5**	**1,1**	**4,7**

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do artigo 86.º do Código do IRC "Resultado da liquidação".

Fonte: CGE.

A maior parte da despesa fiscal (57,8%) continuou a ser classificada em *"Assuntos económicos"*, com relevo para a despesa em IRC e ISV que foi integralmente classificada nesta função.

Releva-se que a maior parte da despesa fiscal relativa a esta rubrica (65,6%) não se encontra discriminada, sendo classificada na rubrica residual *"Outros"*. Destaca-se nesta situação a despesa em IRC (63,0%), ISP (83,5%) e ISV (100,0%).

Estas limitações na discriminação da despesa fiscal *"por função"* resultam essencialmente de insuficiente informação para a adequada identificação da origem e natureza da despesa (v.g. IRC), de falta de rigor das administrações tributárias na sua classificação (v.g. ISV, ISP) e de inadequada sistematização e reduzida abrangência do Classificador dos Benefícios Fiscais (v.g. IRC, ISP).

5.2.2.1 – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

No quadro seguinte apresenta-se a discriminação da despesa fiscal apurada em IRS e a sua evolução face à de 2008, bem como os valores das previsões (P) e estimativas (E) constantes dos OE para 2009 e para 2010, respectivamente.

Os valores da CGE continuam a reportar-se indevidamente ao total nacional e não apenas ao Continente.

Quadro V.14 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009				DGCI			
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08		2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%
Rendimentos de desportistas	4,5	4,5	6,4	4,5	-1,9	-29,7	6,2	4,4	-1,8	-29,0
Energias renováveis	10,2	13,8	7,4	13,6	6,2	83,8	7,2	13,2	6,0	83,3
Contribuições p/ a Segurança Social	0,8	1,0	0,7	0,8	0,1	14,3	0,7	0,8	0,1	14,3
Aquisição de computadores	25,0	22,0	23,8	21,4	-2,4	-10,1	22,8	20,5	-2,3	-10,1
Missões internacionais	3,6	4,5	3,7	4,6	0,9	24,3	3,6	4,5	0,9	25,0
Cooperação	4,6	5,0	3,8	4,9	1,1	28,9	3,8	4,9	1,1	28,9
Deficientes	143,3	148,6	133,9	148,6	14,7	11,0	130,1	144,2	14,1	10,8
Infra-estruturas comuns da NATO	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	-
Organizações internacionais	4,5	5,7	4,9	2,6	-2,3	-46,9	4,6	5,5	0,9	19,6
PPR / Fundos de Pensões	110,0	95,5	97,1	94,4	-2,7	-2,8	93,9	91,2	-2,7	-2,9
Propriedade intelectual	5,0	6,0	5,1	5,1	0,0	0,0	5,1	5,1	0,0	0,0
Tripulantes de navios (ZFM)	0,0	-	0,0	3,2	3,2	-	-	-	-	-
Dedução à colecta de donativos	8,2	8,7	8,1	8,2	0,1	1,2	7,5	8,0	0,5	6,7
Donativos – Lei da Liberdade Religiosa	1,0	1,0	1,0	1,1	0,1	10,0	0,9	1,1	0,2	22,2
Donativos a igrejas e instituições religiosas	8,4	8,5	8,2	8,9	0,7	8,5	7,7	8,5	0,8	10,4
Contas de poupança-habitação	-	-	2,3	0,2	-2,1	-91,3	2,2	0,2	-2,0	-90,9
Despesas de aconselhamento jurídico	-	-	0,0	0,0	0,0	-	0,1	0,0	-0,1	-100,0
Prémios de seguros de saúde (1)	-	-	34,5	36,7	2,2	6,4	33,5	35,7	2,2	6,6
IVA suportado	-	-	0,1	0,0	-0,1	-100,0	0,1	0,0	-0,1	-100,0
Total	**329,5**	**325,2**	**341,4**	**359,5**	**18,1**	**5,3**	**330,0**	**347,9**	**17,9**	**5,4**

(1) A CGE de 2008 não inclui a despesa fiscal relativa a este benefício, o valor considerado para 2008 apenas consta da CGE de 2009.

Em 2009, segundo a CGE, a despesa em IRS aumentou € 18,1 milhões (5,3%) devido, essencialmente, ao aumento da dedução à colecta relativa a pessoas com deficiência (mais € 14,7 milhões) e da dedução dos encargos com a aquisição de equipamentos de energias renováveis (mais € 6,2 milhões).

Releva-se negativamente a falta de previsão da despesa (para 4 benefícios) e de estimativa (para 5). As previsões em relação aos restantes benefícios excederam (em € 6,9 milhões) a despesa efectiva, devido, sobretudo, ao desvio (€ 15,6 milhões) verificado na despesa resultante de *"planos de poupança-reforma e fundos de pensões*".

Salienta-se ainda que a CGE de 2009 passou a incluir a despesa fiscal relativa a *"Prémios de seguros de saúde"* no valor de € 36,7 milhões, o que representa um aperfeiçoamento na relevação da despesa em IRS na CGE, conforme recomendação deste Tribunal.

Assim, pela indevida inclusão da despesa fiscal das Regiões Autónomas e face à análise da informação remetida ao Tribunal, conclui-se que a despesa fiscal em IRS se encontra sobrevalorizada na CGE em € 11,6 milhões (3,3%).

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGCI refere que *"…na próxima revisão da despesa fiscal a incluir na CGE será excluída a despesa fiscal relativa às Regiões Autónomas."*

O Tribunal salienta que não foi dado cumprimento, pela DGCI, ao despacho[1] do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais que sancionou o entendimento da DGO de que *"…apesar de se tratar de despesas fiscais…inerentes a benefícios relativos a impostos de âmbito nacional (IRS, IRC e imposto do selo), correspondem …à perda de receitas fiscais que deveriam ser entregues pelo Estado à Região…nessa medida devem ser inscritas nos mapas da conta regional e não nos mapas da CGE…".*

A quantificação da despesa fiscal e sua discriminação entre o Continente e as Regiões Autónomas deve atender aos critérios definidos na Lei de Finanças das Regiões Autónomas[2].

Por sua vez, a DGO reconhece, em contraditório, não ter detectado que *"…a DGCI não procedeu à exclusão das Regiões Autónomas…".*

5.2.2.2 – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)

Os valores da despesa fiscal apurada em IRC relevados na CGE de 2009 e referentes a 2008 divergem dos apresentados na CGE de 2008, devido à referida alteração da metodologia de cálculo pela DGCI, a qual foi aplicada também retroactivamente de modo a permitir a comparabilidade dos dados.

A despesa fiscal deste imposto encontra-se discriminada no quadro seguinte.

[1] Despacho n.º 705/2009-XVII, de 18 de Junho.
[2] Lei n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março.

Quadro V.15 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009				DGCI			
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08		2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%
Deduções ao rendimento	**70,0**	**64,3**	**73,6**	**62,5**	**-11,1**	**-15,1**	**73,6**	**62,5**	**-11,1**	**-15,1**
Criação de empregos para jovens	34,0	27,6	38,6	29,4	-9,2	-23,8	38,6	29,4	-9,2	-23,8
Mecenato	2,6	2,6	3,1	3,9	0,8	25,8	3,1	3,9	0,8	25,8
Outras deduções ao rendimento	33,4	34,1	32,0	29,3	-2,7	-8,4	32,0	29,3	-2,7	-8,4
Deduções à colecta	**150,0**	**116,8**	**256,1**	**116,2**	**-139,9**	**-54,6**	**256,1**	**116,2**	**-139,9**	**-54,6**
Grandes projectos de Investimento	1,5	0,1	1,7	0,1	-1,6	-94,1	1,7	0,1	-1,6	-94,1
Investimento e Desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 292/97)	10,0	5,1	28,4	23,5	-4,9	-17,3	28,4	23,5	-4,9	-17,3
Investimento e Desenvolvimento (Lei n.º 40/2005)	38,0	38,9	46,6	54,7	8,1	17,4	46,6	54,7	8,1	17,4
Outras deduções à colecta	100,5	72,7	179,4	37,9	-141,5	-78,9	179,4	37,9	-141,5	-78,9
Isenções definitivas e/ou não sujeição	**50,0**	**22,3**	**34,2**	**17,8**	**-16,4**	**-48,0**	**34,2**	**17,8**	**-16,4**	**-48,0**
Cooperativas	3,0	3,1	3,3	3,0	-0,3	-9,1	3,3	3,0	-0,3	-9,1
Outras isenções definitivas	47,0	19,2	30,9	14,8	-16,1	-52,1	30,9	14,8	-16,1	-52,1
Outros benefícios	**55,0**	**42,7**	**68,0**	**95,6**	**27,6**	**40,6**	**81,5**	**111,4**	**29,9**	**36,7**
Subtotal	**325,0**	**246,1**	**431,9**	**292,1**	**-139,8**	**-32,4**	**445,4**	**307,8**	**-137,6**	**-30,9**
Resultado da liquidação	-6,0	-4,1	-5,5	-4,0	-1,5	-27,3	-5,5	-4,0	-1,5	-27,3
Total	**319,0**	**242,0**	**426,4**	**288,0**	**-138,4**	**-32,5**	**439,9**	**303,8**	**-136,1**	**-30,9**

A despesa fiscal em IRC diminuiu € 138,4 milhões (32,5%) devido, essencialmente, ao benefício atribuído à *Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA,* ter cessado a sua vigência em 2007[1].

Contudo, excluindo o efeito deste benefício, a despesa fiscal aumentou € 16,6 milhões apesar da receita do imposto ter diminuído € 1.411,7 milhões.

Saliente-se ainda as diferenças significativas entre o valor das previsões e a despesa fiscal efectiva em relação aos *"benefícios fiscais ao investimento e desenvolvimento"* e às *"isenções definitivas"*, facto que indicia limitações ao nível da qualidade da informação e dos métodos de previsão.

Em relação ao benefício atribuído à *Brisa,* recorda-se que no âmbito da revisão do contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas efectuada em 1997[2], este foi alterado e deixou de consistir em isenção para passar a operar por dedução à colecta até 2005.

O benefício foi concedido à empresa directamente pelo Governo sem lei de autorização, a qual era exigida dado a matéria integrar a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República[3].

[1] Na CGE de 2008 a despesa fiscal relativa à Brisa foi relevada e classificada em "Outras deduções à colecta", no montante de € 155,0 milhões.

[2] Pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro.

[3] N.º 2 do artigo 103.º, alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 198.º, da Constituição da República Portuguesa.

Em 28 de Março de 1999, foi publicada lei de autorização que abrangeu o benefício anteriormente atribuído, sendo o respectivo diploma de execução de 16 de Julho do mesmo ano[1].

Porém, doze dias após a publicação deste diploma o Governo voltou a alterar os termos do benefício concedido, especificamente, o limite temporal passou de 2005 para 2007[2].

Esta última alteração foi, inclusive, previamente referida no preâmbulo do diploma de execução nos seguintes termos: *"Já depois desta autorização verificou-se a necessidade de introduzir pequenos ajustamentos na extensão temporal dos benefícios. Mas esses ajustamentos dependem de nova intervenção parlamentar."* Contudo, esta intervenção não ocorreu.

Saliente-se que, salvo autorização ao Governo, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas.

Nestes termos, o Governo atribuiu um benefício fiscal à *Brisa* nos exercícios de 2005 a 2007 sem autorização legislativa da Assembleia da República.

Relativamente à despesa fiscal em IRC, os valores apresentados na CGE respeitam ao Continente, com excepção da rubrica *"Outros benefícios"* que, indevidamente, não contempla as isenções temporárias na Zona Franca da Madeira usufruídas por contribuintes com domicílio fiscal no Continente (€ 13,5 milhões em 2008 e € 15,8 milhões em 2009).

Assim, devido à não inclusão das referidas isenções temporárias e face à análise da informação remetida ao Tribunal, conclui-se que a despesa fiscal em IRC se encontra subvalorizada na CGE em € 15,8 milhões (5,5%).

Em contraditório, a DGCI refere que *"... as isenções temporárias deveriam ser excluídas do cálculo da despesa fiscal porquanto, em termos rigorosos não representam uma receita fiscal cessante pois na verdade a eliminação do regime de tributação de que beneficia a Zona Franca da Madeira não conduziria, certamente, à obtenção dessa receita..., sendo diferente a interpretação do Tribunal de Contas nas previsões e apuramentos, a efectuar futuramente, será considerada esta componente da despesa fiscal."*

O Tribunal considera que, podendo este argumento ser invocado, em maior ou menor grau, para excluir qualquer benefício fiscal, está por demonstrar a sua validade, designadamente, através da aplicação de um método de cálculo da despesa fiscal que considere os eventuais impactos dos comportamentos adoptados pelos contribuintes perante a inexistência de benefícios.

5.2.2.3 – Imposto sobre Veículos (ISV)

A despesa deste imposto encontra-se discriminada no quadro seguinte.

[1] Lei n.º 18/99, de 28 de Março, e Decreto-Lei n.º 271/99, de 16 de Julho, respectivamente.
[2] Decreto-Lei n.º 287/99, de 28 de Julho.

Quadro V.16 – Despesa fiscal em ISV

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009				DGAIEC			
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08		2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%
Deficientes das Forças Armadas	0,6	0,3	0,4	0,3	-0,1	-25,0	0,4	0,3	-0,1	-25,0
Transferências de residência na UE	21,6	27,0	23,4	28,3	4,9	20,9	22,9	27,6	4,7	20,5
Deficientes	7,5	6,1	7,0	6,1	-0,9	-12,9	6,8	6,0	-0,8	-11,8
Táxis	5,5	5,7	5,1	5,5	0,4	7,8	4,9	5,1	0,2	4,1
Funcionários diplomáticos e consulares	0,9	1,3	1,1	1,4	0,3	27,3	1,0	1,4	0,4	40,0
Instituições de utilidade pública	3,5	3,4	3,9	3,5	-0,4	-10,3	3,5	3,2	-0,3	-8,6
Abates de veículos em fim de vida	34,0	50,7	44,8	51,4	6,6	14,7	44,1	50,2	6,1	13,8
Redução por emissão de partículas	0,0	-	47,4	-	-47,4	-100,0	(a) 47,4	0,0	-47,4	-100,0
Aluguer de veículos sem condutor	0,0	2,0	3,4	2,0	-1,4	-41,2	3,2	2,0	-1,2	-37,5
Outros benefícios	21,9	6,4	7,3	6,5	-0,8	-11,0	6,9	6,3	-0,6	-8,7
Total	**95,5**	**102,9**	**143,8**	**105,1**	**-38,7**	**-26,9**	**141,1**	**102,2**	**-38,9**	**-27,6**

(a) Este valor respeita ao total nacional, pelo facto de a DGAIEC não indicar a parte relativa ao Continente.

Verifica-se uma diminuição de € 38,7 milhões (26,9%) no total da despesa fiscal, em virtude da revogação do benefício relativo à *"Redução por emissão de partículas"*. Contudo, excluindo o efeito deste benefício, a despesa fiscal registou um aumento de € 8,5 milhões (9,1%).

Assim, pela indevida inclusão da despesa das Regiões Autónomas e face à análise da informação remetida ao Tribunal, conclui-se que a despesa fiscal em ISV se encontra sobrevalorizada na CGE em € 2,9 milhões.

5.2.2.4 – Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Na CGE de 2009 a despesa fiscal em IVA reporta-se apenas ao Continente, tendo os valores referentes a 2008 sido também actualizados de acordo com este critério, alteração que acolhe recomendação deste Tribunal.

A despesa deste imposto encontra-se discriminada no quadro seguinte, por entidade administradora.

Quadro V.17 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009				DGCI / DGAIEC			
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08		2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%
IVA administrado pela DGCI	**94,5**	**155,9**	**120,9**	**152,0**	**31,1**	**25,7**	**121,0**	**152,2**	**31,2**	**25,8**
Missões diplomáticas	6,5	10,9	7,2	10,9	3,7	51,4	7,3	10,9	3,6	49,3
Comunidades religiosas	13,0	17,4	22,3	16,0	-6,3	-28,3	22,3	16,0	-6,3	-28,3
IPSS	42,0	77,5	54,8	75,3	20,5	37,4	54,8	75,3	20,5	37,4
Forças Armadas	28,0	47,4	33,4	47,2	13,8	41,3	33,4	47,4	14,0	41,9
Associações de Bombeiros	3,0	2,3	2,3	2,2	-0,1	-4,3	2,3	2,2	-0,1	-4,3
Partidos políticos	2,0	0,4	0,9	0,4	-0,5	-55,6	0,9	0,4	-0,5	-55,6
IVA administrado pela DGAIEC	**6,7**	**6,0**	**7,3**	**6,0**	**-1,3**	**-17,8**	**7,3**	**6,0**	**-1,3**	**-17,8**
Automóveis – Deficientes	6,7	6,0	7,3	6,0	-1,3	-17,8	7,3	6,0	-1,3	-17,8
Total	**101,2**	**161,9**	**128,2**	**158,0**	**29,8**	**23,2**	**128,3**	**158,2**	**29,9**	**23,3**

Verifica-se um crescimento de € 29,8 milhões (23,2%) da despesa fiscal deste imposto em resultado, sobretudo, do aumento da despesa relativa às *Instituições Particulares de Solidariedade Social* (IPSS) em € 20,5 milhões (37,4%) e às *Forças Armadas* em € 13,8 milhões (41,3%).

Apesar da despesa do imposto ter aumentado nos últimos anos, a previsão orçamental não acompanhou esta tendência, pelo que se afastou substancialmente do valor de execução.

Por sua vez, o valor de execução da despesa fiscal de IVA na CGE é inferior, em € 0,2 milhões, ao apurado com base na informação remetida ao Tribunal pelas entidades administradoras, devido à alteração do valor da despesa originada pelos benefícios fiscais às Forças Armadas.

Contudo, em contraditório, a DGO refere que *"a informação considerada na CGE respeitou integralmente a que foi prestada pelos dois serviços administradores…"*.

5.2.2.5 – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)

A despesa fiscal em ISP encontra-se discriminada no quadro seguinte.

Quadro V.18 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009					
	2009 P	2009 E	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	1,1	1,1	1,1	0,5	1,1	0,4	0,0	0,0
Navegação marítima costeira e navegação interior	24,8	22,9	24,8	10,9	22,9	8,8	-1,9	-7,7
Produção de electricidade ou de electricidade e calor (co-geração)	11,2	10,6	9,7	4,3	9,2	3,5	-0,5	-5,2
Processos electrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos	17,4	20,6	16,5	7,3	20,5	7,9	4,0	24,2
Veículos de tracção ferroviária	10,2	8,7	10	4,4	8,9	3,4	-1,1	-11,0
Equipamentos agrícolas	74,1	67,4	70,9	31,3	65,8	25,3	-5,1	-7,2
Motores fixos	5,6	5	5,1	2,3	4,7	1,8	-0,4	-7,8
Aquecimento	29,7	46,3	43,3	19,1	46,8	18,0	3,5	8,1
Biocombustíveis	95,2	78,1	45,4	20,0	79,8	30,7	34,4	75,8
Total	**269,3**	**260,7**	**226,8**	**100,0**	**259,7**	**100,0**	**32,9**	**14,5**

Em 2009 a despesa apurada em ISP cresceu € 32,9 milhões (14,5%) principalmente devido aos benefícios relativos a *"Biocombustíveis"*, cuja despesa aumentou € 34,4 milhões (75,8%) passando a assumir o maior peso relativo (de 20,0% para 30,7%). A DGAIEC justifica este aumento pela maior quota passível de isenção em 2009 e pelo aumento da introdução no consumo de quantidades isentas.

Assinala-se também um desvio verificado na componente *"Aquecimento"*, em que a execução superou a previsão em 57,6% (€ 17,1 milhões), o qual, indevidamente, não foi objecto de justificação na CGE e na informação prestada ao Tribunal.

5.2.2.6 – Outros impostos

Nos quadros seguintes apresentam-se os valores da despesa fiscal relativos ao Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) e ao Imposto sobre o Tabaco (IT), administrados pela DGAIEC, e os relativos ao Imposto do Selo (IS), administrado pela DGCI.

Quadro V.19 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE 2009					
	2009 P	2009 E	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	0,1	0,1	0,1	25,0	0,1	20,0	0,0	0,0
Pequenas destilarias	0,5	0,3	0,3	75,0	0,4	80,0	0,1	33,3
Total	**0,6**	**0,4**	**0,4**	**100,0**	**0,5**	**100,0**	**0,1**	**25,0**

Quadro V.20 – Despesa fiscal em Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE 2009					
	2009 P	2009 E	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	0,6	1,0	1,0	100,0	1,1	100,0	0,1	10,0

Quadro V.21 – Despesa fiscal em Imposto do Selo (IS)

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009					
	2009 P	2009 E	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Utilidade turística	0,2	0,2	1,1	3,8	0,8	17,0	-0,3	-27,3
Investimento natureza contratual	-	-	-	-	0,1	2,1	0,1	-
Actos de reorganização e concentração de empresas	-	-	-	-	0,4	8,5	0,4	-
Estatuto Fiscal Cooperativo	-	-	0,2	0,7	0,2	4,3	0,0	0,0
IPSS	-	-	0,5	1,7	0,2	4,3	-0,3	-60,0
Código de Insolvência	-	-	0,8	2,7	0,6	12,8	-0,2	-25,0
Concordata Estado / Igreja	-	-	-	-	0,1	2,1	0,1	-
Estado, Regiões Autónomas, Autarquias	-	-	26,0	88,7	1,1	23,4	-24,9	-95,8
Pessoas Colectivas de Utilidade Pública	-	-	0,7	2,4	0,4	8,5	-0,3	-42,9
Estados Estrangeiros	-	-	-	-	0,1	2,1	0,1	-
REFER	-	-	-	-	0,2	4,3	0,2	-
Estradas de Portugal	-	-	-	-	0,1	2,1	0,1	-
FIIAH / SIIAH	-	-	-	-	0,4	8,5	0,4	-
Total	**0,2**	**0,2**	**29,3**	**100,0**	**4,7**	**100,0**	**-24,6**	**-84,0**

Na CGE é reportada uma quebra de € 24,6 milhões (84,0%) no total da despesa fiscal do IS devido à redução de € 24,9 milhões (95,8%) na despesa da componente *"Estado, Regiões Autónomas, Autarquias"*.

Porém, a fiabilidade desta informação tem de ser colocada em causa quando na CGE se refere que a evolução reportada resulta do facto de a DGCI não possuir sistemas de comunicação que lhe permitam quantificar devidamente a despesa fiscal do imposto.

Confirmando esta insuficiência, a DGCI também não remeteu elementos informativos ao Tribunal sobre a despesa fiscal em IS que permitam efectuar a respectiva análise.

Em contraditório a DGCI afirma que *"Como a liquidação e o averbamento da isenção em sede de IS compete aos contribuintes, a DGCI não dispõe de qualquer informação que lhe permita quantificar a respectiva despesa fiscal… não se perspectiva que se implementem sistemas de comunicação que permitam a sua quantificação".*

Considerando que o princípio declarativo e a autoliquidação constituem procedimentos comuns aos diferentes impostos e que o apuramento da despesa fiscal não constitui um fim em si mesmo, o Tribunal entende que a existência de um adequado sistema de informação neste âmbito é essencial para efeitos de gestão e de controlo externo.

5.2.3 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

Com base nos dados da CGE apresenta-se, por imposto, no período de 2007 a 2009, a evolução da despesa fiscal e da correspondente receita líquida.

Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal

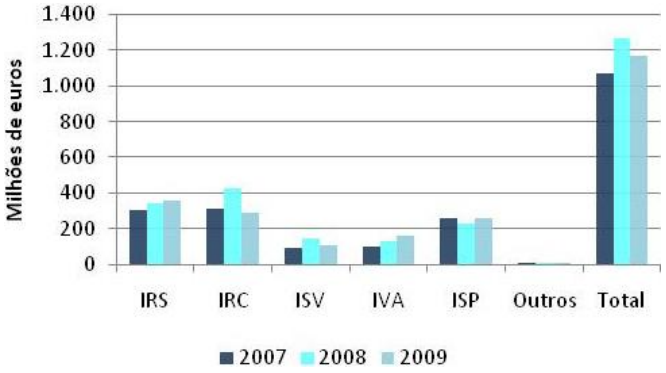
(em milhões de euros)

Imposto	2007	2008	2009	Taxas de variação nominal (%)		
				2008/07	2009/08	Média
Despesa fiscal						
IRS	301,4	341,4	359,5	13,3	5,3	9,2
IRC	315,3	426,4	288,0	35,2	-32,5	-4,4
IA/ISV	95,5	143,8	105,1	50,6	-26,9	4,9
IVA	96,9	128,2	158,0	32,3	23,2	27,7
ISP	261,0	226,8	259,7	-13,1	14,5	-0,2
IABA	0,4	0,4	0,5	0,0	25,0	11,8
IT	0,8	1,0	1,1	25,0	10,0	17,3
IS	0,4	29,3	4,7	7.225,0	-84,0	242,8
Total	**1.071,7**	**1.297,3**	**1.176,6**	**21,1**	**-9,3**	**4,8**
Receita fiscal						
IRS	9.050,5	9.334,4	8.950,9	3,1	-4,1	-0,6
IRC	5.689,4	5.952,0	4.540,3	4,6	-23,7	-10,7
IA/ISV	1.186,6	917,6	693,3	-22,7	-24,4	-23,6
IVA	13.196,4	13.427,5	10.883,4	1,8	-18,9	-9,2
ISP	3.168,9	2.532,2	2.434,2	-20,1	-3,9	-12,4
IABA	202,1	190,3	180,1	-5,8	-5,4	-5,6
IT	1.224,7	1.295,9	1.140,0	5,8	-12,0	-3,5
IS	1.733,2	1.770,0	1.652,9	2,1	-6,6	-2,3
Total	**35.451,8**	**35.419,9**	**30.475,1**	**-0,1**	**-14,0**	**-7,3**

Fonte: CGE.

A evolução da despesa fiscal, por imposto, encontra-se também representada no gráfico seguinte:

Gráfico V.5 – Evolução da despesa fiscal



No período de 2007 a 2009, a despesa fiscal registou um aumento médio anual de 4,8%, enquanto a receita fiscal decresceu à taxa de 7,3%. Da análise comparativa destaca-se ainda o aumento médio anual da despesa fiscal do IVA de 27,7% e do ISV de 4,9%, face à diminuição das receitas de 9,2% e de 23,6%, respectivamente.

Em resultado da evolução verificada evidencia-se no quadro seguinte o peso da despesa fiscal na receita de cada imposto considerado e no seu conjunto (peso global).

Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita

(em percentagem)

Designação	2007	2008	2009	Média
IRS	3,3	3,7	4,0	3,7
IRC	5,5	7,2	6,3	6,4
ISV	8,0	15,7	15,2	12,3
IVA	0,7	1,0	1,5	1,0
ISP	8,2	9,0	10,7	9,2
IABA	0,2	0,2	0,3	0,2
IT	0,1	0,1	0,1	0,1
IS	0,0	1,7	0,3	0,7
Peso global	**3,0**	**3,7**	**3,9**	**3,5**

No triénio de 2007 a 2009 é de assinalar a evolução do peso relativo:

- do ISV que passa de 8,0% para 15,2%, sobretudo pela redução da receita[1];
- do IVA, que passa de 0,7% para 1,5%, devido ao efeito conjugado da queda da receita e do aumento da despesa relativa às IPSS e às Forças Armadas;
- do ISP que passa de 8,2% para 10,7%, devido à queda da receita com a criação da contribuição de serviço rodoviário.

[1] Em resultado da alteração das regras de liquidação do imposto (o ISV substituiu o antigo Imposto Automóvel) e da diminuição do número de veículos automóveis vendidos segundo os dados do sector.

Em 2009 o peso da despesa fiscal na receita dos respectivos impostos (3,9%) aumentou face ao ano anterior (3,7%), sendo também superior ao da média do período (3,5%).

Neste ano, a despesa fiscal continua a assumir maior peso na receita do ISV (15,2%) e do ISP (10,7%) e a atingir valores que justificam a reavaliação dos respectivos benefícios, de forma a concluir sobre a realização dos objectivos extrafiscais para os quais foram atribuídos.

O Tribunal insiste na necessidade da administração tributária melhorar a discriminação da despesa fiscal por tipo de benefício e por imposto e a análise dos motivos das evoluções observadas, de modo a garantir a sua adequada quantificação e explicitação na CGE e a reduzir as reservas expressas pelo presente Parecer.

5.2.4 – Reconhecimento de benefícios fiscais

Apresentam-se os actos administrativos de competência governamental que concederam benefícios fiscais[1], publicados no Diário da República em 2009, com a indicação da sua natureza e normativo legal:

- 113 actos de reconhecimento de benefícios fiscais ao mecenato, *ao abrigo do artigo 61.º e seguintes do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho;*
- 26 actos de reconhecimento de benefícios fiscais ao mecenato, *ao abrigo do Estatuto do Mecenato, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/99, 16 de Março;*
- 10 actos de reconhecimento de benefícios fiscais ao mecenato, *ao abrigo do Estatuto do Mecenato Científico, aprovado pela Lei n.º 26/2004, de 8 de Junho;*
- 9 actos de reconhecimento de isenções em IRC de rendimentos de pessoas colectivas de mera utilidade pública, *nos termos do artigo 10.º do Código do IRC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro;*
- 73 actos concernentes à atribuição, confirmação ou prorrogação do prazo de validade de utilidade turística, *nos termos do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro*;
- 5 actos relativos à aprovação de minutas de contratos de concessão de benefícios fiscais ao investimento com benefícios *fiscais, ao abrigo do artigo 41.º do EBF.*

Em relação aos benefícios fiscais de natureza contratual concedidos ao abrigo do artigo 41.º do EBF são publicadas as Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) ou os Despachos que aprovam as minutas dos contratos, consoante a forma legalmente exigida para aquele acto.

Porém, a aprovação das minutas dos contratos de investimento com benefícios fiscais não consubstancia, por si só, o direito aos benefícios, na medida em consiste apenas em acto formal prévio e necessário à assinatura dos contratos pelas partes, a qual pode não vir a ocorrer.

[1] Alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

A atribuição de benefícios contratuais apenas ocorre com a efectiva assinatura dos contratos entre os contribuintes e os membros do Governo competentes, mas estes actos contratuais não têm sido objecto de divulgação através da sua publicação em Diário da República.

Assim, na atribuição de benefícios fiscais de natureza contratual não foi observada a Lei n.º 26/94, que preceitua a obrigatoriedade da publicação nos seguintes termos: *"A concessão por contrato ou por acto administrativo de competência governamental de isenções e outros benefícios fiscais não automáticos cujo acto de reconhecimento implique uma margem de livre apreciação administrativa, não se restringindo à mera verificação objectiva dos pressupostos legais."*

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

VI – DÍVIDA PÚBLICA

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2009

6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo

Os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente, a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, a limitação dos riscos e o desenvolvimento dos mercados financeiros, foram estabelecidos pela Assembleia da República[1].

Para a prossecução de tais objectivos relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP) relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras determinadas pela Assembleia da República e pelo Governo.

Em articulação com as operações de financiamento, o IGCP ficou autorizado[2] 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[3], aprovando as *"Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP"*[4].

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] Lei n.º 7/98, artigo 13.º, n.º 2.

[3] Também designado por *benchmark*, é uma estrutura de carteira cujas características se encontram aprovadas nas Orientações para a gestão.

[4] Por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de 7/12/06, foram aprovados a carteira de dívida pública óptima e os termos das Orientações para a gestão, com entrada em vigor 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 2009 teve ainda que observar os limites fixados na Lei do Orçamento do Estado para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que inicialmente foi fixado em € 7.342,2 milhões, mas que a primeira e a segunda alterações à Lei do Orçamento elevaram, respectivamente, para € 10.107,9 e € 15.011,7 milhões[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].

6.1.2 – Programa de financiamento

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2009 foi elaborado pelo IGCP, em Dezembro de 2008, e aprovado pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças. No quadro seguinte apresentam-se as previsões das necessidades de financiamento do Estado para 2009 ali estabelecidas.

Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2009

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento do Estado	2009 (Previsão)
1. Necessidades líquidas de financiamento do Orçamento	8 834
Défice orçamental	6 317
Aquisição líquida de activos financeiros	1 077
Receitas de privatizações aplicadas na amortização de dívida	- 960
Programa extraordinário de pagamento a fornecedores	1 700
Iniciativa para o investimento e o emprego	700
2. Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	6 079
Obrigações do Tesouro	5 879
Outros empréstimos	200
3. Necessidades de financiamento do Orçamento (1+2)	14 913

Nota: O conceito de "necessidades de financiamento" inclui, no que se refere à amortização de dívida, apenas as necessidades que resultam da amortização de dívida de médio e longo prazo. A dívida de curto prazo é considerada como fonte de financiamento pelo respectivo fluxo líquido (emissões menos amortizações).

Fonte: IGCP.

Como se constata pelo quadro, as necessidades líquidas de financiamento para 2009 seriam cerca de € 8,8 mil milhões, situando-se a previsão das amortizações de dívida de médio e longo prazo em € 6,1 mil milhões. Na previsão das amortizações não se incluiu qualquer montante para a recompra de

[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] Lei do Orçamento do Estado para 2009, artigo 139.º, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 10/2009, de 10 de Março, e n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

[3] Respectivamente, artigos 142.º, 143.º e 144.º da Lei do Orçamento.

dívida, pois esta teria sobretudo o objectivo de atenuar o risco de refinanciamento resultante de amortizações a ocorrer no próprio ano.

As principais linhas de actuação constantes do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2009 eram:

- Continuar a dar prioridade à emissão de obrigações do Tesouro (OT), através da abertura de uma ou duas novas séries e pela reabertura de outras OT emitidas em anos anteriores, constituindo a principal componente do financiamento a efectuar no ano, com uma previsão de emissões entre € 11 e € 13 mil milhões.
- Prosseguir o programa de emissões de bilhetes do Tesouro (BT), com o lançamento de seis novas linhas e aumento do volume médio de emissões, situando-se o financiamento líquido previsto entre € 2 e € 4 mil milhões.
- Reactivar o programa de emissões de Medium Term Notes (MTN), de forma a proporcionar um grau adicional de flexibilidade ao financiamento do Estado.
- Financiar as necessidades intercalares de tesouraria do Estado através da contratação de operações de reporte (Repos), utilização de linhas de crédito de curto prazo, emissão de Euro-Commercial Paper (ECP) e pela tomada de fundos de curto prazo junto de outros soberanos da zona euro; o restante financiamento líquido seria obtido pela emissão de certificados de aforro e CEDIC.
- Executar o programa de recompra de dívida tendo como principal objectivo a redução do risco de refinanciamento, através da amortização antecipada da "OT 3,95% Julho 2009", podendo também equacionar-se o início da recompra da "OT 5,85% Maio 2010".
- Prosseguir a gestão activa da carteira de dívida pública com recurso ao mercado de derivados financeiros, com o objectivo de minimizar o custo da dívida e ajustar os seus riscos aos objectivos e limites definidos para a gestão, mas assegurando ao mesmo tempo um controlo apertado do risco de crédito das contrapartes.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento e os realizados em 2009 das emissões e amortizações de dívida de médio e longo prazos e das emissões líquidas de dívida de curto prazo e de certificados de aforro, expressos em valores nominais:

Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Previsão	Realizado	Variação	
			Valor	%
Emissões				
Obrigações do Tesouro	13 000	15 596	2.596	20,0
Bilhetes do Tesouro (emissões líquidas)	4 000	(b) 4 415	415	10,4
Outros instrumentos (emissões líquidas)	-	(c) 271	271	…
Total	(a) **17 000**	**20 282**	**3.282**	**19,3**
Amortizações de dívida de médio e longo prazo				
Obrigações do Tesouro	5 879	5 837	-42	-0,7
Outros empréstimos	200	200	0	0,0
Total	**6 079**	**6 037**	**-42**	**-0,7**
Financiamento líquido	**10 921**	**14 245**	**3 324**	**30,4**

(a) Valores máximos dos intervalos estabelecidos no programa de financiamento para emissões previstas por instrumento de dívida.

(b) Emissões de € 21.424 milhões e amortizações de € 17.009 milhões.

(c) Engloba certificados de aforro (emissões de € 847 milhões e amortizações de € 1.174 milhões), CEDIC (emissões de € 35.247 milhões e amortizações de € 35.643 milhões), operações de reporte (emissões de € 584 milhões e amortizações de € 683 milhões), papel comercial (emissões de € 5.219 milhões e amortizações de € 4.862 milhões) e emissões de MTN no valor de € 736 milhões.

Pela análise do quadro constata-se que as emissões realizadas em 2009 (ano civil), compreendendo a emissão de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo e de certificados de aforro, excederam as previsões em cerca de € 3,3 mil milhões (+19,3%), enquanto as amortizações de dívida de médio e longo prazo se situaram, praticamente, ao nível dos valores previstos.

Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2009, cerca de € 14.245 milhões, excedeu as previsões constantes do programa de financiamento nos mesmos € 3,3 mil milhões, representando um acréscimo de 30,4%.

Comparando com o ano anterior, as emissões realizadas em 2009 sofreram um aumento de € 4.428 milhões (+28%), tendo as amortizações de dívida de médio e longo prazos registado uma diminuição, na ordem de € 4.056 milhões (-40,2%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida tinham-se situado, respectivamente, em € 15.854 e € 10.093 milhões.

Os instrumentos utilizados em 2009 para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as OT e os BT. Nos pontos seguintes descrevem-se as emissões de dívida ocorridas no ano.

6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro

No ano em apreço foram criadas duas novas séries de OT a taxa fixa, uma a 10 anos – a "OT 4,75% Junho 2019" - e outra a 5 anos – a "OT 3,60% Outubro 2014", de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de € 6.861,8 e € 5.317,3 milhões, tendo sido, ainda, reabertas as séries "OT 3,35% Outubro 2015", "OT 5% Junho 2012", "OT 4,95% Outubro 2023" e "OT 4,10% Abril 2037", lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões nos valores, respectivamente, de € 770,3, € 1.000, € 835,4 e € 811,2 milhões.

As novas "OT 4,75% Junho 2019" e "OT 3,60% Outubro 2014" foram lançadas em Fevereiro e Maio de 2009, respectivamente, através de operações sindicadas, com a colocação de € 4.000 e € 3.250 milhões, tendo a realização posterior de leilões em Junho e Julho, sobre a primeira série, e em Agosto e Novembro, sobre a segunda, conduzido à emissão de mais € 2.861,8 e € 2.067,3 milhões, respectivamente.

As séries "OT 3,35% Outubro 2015", "OT 5% Junho 2012", "OT 4,95% Outubro 2023" e "OT 4,10% Abril 2037" também foram reabertas através de leilões realizados em Fevereiro, Abril, Maio e Outubro, respectivamente, tendo o saldo final das mesmas atingido os valores, respectivamente, de € 6.626, € 6.836, € 5.528,2 e € 6.972,6 milhões.

No período complementar, já no início de 2010, foram ainda emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento para 2009, mais € 1.000 milhões da série "OT 4,95% Outubro 2023".

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009. As emissões foram autorizadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2009, de 2 de Junho[1], que estabeleceu o limite máximo de € 20.000 milhões.

Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro emitidas ao abrigo da LOE para 2009

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 4,75% Jun. 2019	RCM n.º 46/2009, de 2 de Junho	OEVT e Sindicato Bancário	20 000,0	6 861,8
OT 3,60% Out. 2014				5 317,3
OT 3,35% Out. 2015				770,3
OT 5% Jun. 2012				1 000,0
OT 4,95% Out. 2023				(a) 1 835,4
OT 4,10% Abr. 2037				811,2
Total			**20 000,0**	**16 596,0**

(a) Engloba € 1.000 milhões de emissões realizadas no início de 2010 ao abrigo da LOE para 2009.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2009, foi estabelecido em € 3.000 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro. No ano em apreço, as emissões ascenderam a € 847,4 milhões, montante que inclui € 457,5 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização de juros.

A nova série C de certificados de aforro, criada no ano anterior, foi objecto de algumas alterações introduzidas pela Portaria n.º 230-A/2009, de 27 de Fevereiro, contemplando, nomeadamente, uma nova fórmula de cálculo da sua remuneração, que elevou a taxa de juro base em 0,50 pontos percentuais[2].

[1] Que revogou a RCM n.º 8-A/2009, de 20 de Janeiro. Acresce que esta RCM n.º 46/2009 foi mantida em vigor pelo n.º 1 da RCM n.º 6/2010, de 27 de Janeiro.

[2] Os prémios de permanência até ao 8º ano foram também elevados, em 0,25 pontos percentuais.

Não obstante as novas condições introduzidas, o encaixe das emissões efectuadas em 2009 sofreu novamente um decréscimo significativo, na ordem dos 47,7%, relativamente ao ano anterior, passando de € 745,9 para € 389,9 milhões. Por seu lado, as amortizações em 2009, no montante de € 1.174,1 milhões, diminuíram também de forma significativa, em cerca de 48,5%, face às observadas no ano anterior, que tinham ascendido € 2.279,9 milhões, restabelecendo o afluxo de resgates para níveis idênticos aos observados em 2007.

6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro

Em 2009 prosseguiu o programa de emissões de BT iniciado em 2003, tendo as emissões realizadas no ano totalizado € 21.423,6 milhões. A colocação dos BT foi realizada através de 24 leilões, com a participação de Especialistas em Bilhetes do Tesouro.

Foram lançadas seis novas séries cujas emissões, no seu conjunto, atingiram € 17.231,3 milhões, e reabertas outras três séries que tinham sido lançadas no ano anterior, cujas emissões no ano totalizaram € 4.192,3 milhões. As amortizações efectuadas, no montante total de € 17.009 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em € 12.816,7 milhões, e sobre as emissões de reabertura realizadas durante o ano, no referido valor de € 4.192,3 milhões. O saldo em dívida no final de 2009 situava-se em € 17.231,3 milhões.

No período complementar, já no início de 2010, foram ainda emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento para 2009, mais € 686,1 milhões de BT.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2009, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de bilhetes do Tesouro[1] foi autorizada até ao montante máximo de € 20.000 milhões, pelo que, em face do total de € 17.917,4 milhões de emissões de dívida fundada realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009, foi cumprido o limite previsto para as emissões deste título.

6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda euro

Para o financiamento de necessidades intercalares de tesouraria do Estado, recorreu-se sobretudo à emissão de papel comercial e à utilização de linhas de crédito e de financiamento de muito curto prazo concedido por outros soberanos da zona euro, tendo as operações de reporte contratadas no ano assumido uma natureza residual.

No âmbito do programa ECP – Euro Commercial Paper, foram efectuadas emissões em moeda euro no montante total de € 2.433,2 milhões, dos quais € 1.673,7 milhões foram amortizados no próprio ano e € 759,5 milhões transitaram em saldo para o ano seguinte. As amortizações totalizaram € 2.412,3 milhões, englobando o referido montante de emissões do próprio ano e € 738,6 milhões de saldo transitado do ano anterior.

As emissões de operações de reporte destinadas ao financiamento da execução orçamental (Repos de financiamento) ascenderam a € 249 milhões, diminuindo de forma muito significativa face às realizadas no ano anterior, que tinham totalizado € 14.495,2 milhões, sendo todas efectuadas sobre BT, ou seja, envolvendo a entrega, a título de garantia (colateral), de BT, e amortizadas no próprio ano.

[1] A referência da RCM a "dívida fundada" implica que não contam para o referido limite as emissões que venham a ser ainda amortizadas no decurso do ano.

No âmbito da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos Market Makers do MEDIP, com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, foram contratadas operações de reporte no montante total de € 335,3 milhões, envolvendo a cedência de BT. As amortizações respeitantes a estas operações totalizaram € 433,6 milhões, incidindo sobre € 98,3 milhões de saldo transitado do ano anterior e sobre a totalidade das emissões do ano. Em 2008, as emissões realizadas tinham ascendido a € 912 milhões.

No decurso do ano, recorreu-se também a linhas de crédito para fazer face a necessidades de tesouraria de muito curto prazo, tendo-se efectuado saques no montante total de € 2.411,5 milhões, amortizados no próprio ano. À semelhança do que já sucedera no ano anterior, foram também tomados fundos de muito curto prazo junto de outros soberanos da zona euro, tendo-se realizado operações no montante de € 4.305 milhões, totalmente amortizados no próprio ano. Efectuaram-se ainda duas tomadas de fundos no mercado monetário, não cobertas por linha de crédito, no valor total de € 200 milhões[1].

Quanto aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC)[2], que visam dirigir as disponibilidades financeiras existentes no sector público para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões destes títulos no ano em apreço atingiram o total de € 35.246,8 milhões, registando um decréscimo de 8,2% relativamente às emissões observadas no ano anterior, que se tinham situado em € 38.398,8 milhões. As amortizações realizadas em 2009, no montante total de € 35.643,4 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em € 4.183,1 milhões, e sobre € 31.460,3 milhões de emissões do próprio ano, diminuindo 7,2% face ao ano anterior.

6.2.1.5 – Dívida em moeda não euro

No ano em apreço, foram reactivadas as emissões de empréstimos de médio e longo prazo em moeda não euro, as quais já não aconteciam desde 1999, por altura da introdução do euro, sendo emitidos no âmbito do programa MTN – Medium Term Notes, assinado em Janeiro de 2009, quatro empréstimos denominados em dólares americanos (USD), ienes (JPY) e coroas norueguesas (NOK) e com prazos entre os 3 e 10 anos, no montante total de € 735,5 milhões.

Em termos de financiamento de curto prazo, foram efectuadas emissões no âmbito do programa ECP – Euro Commercial Paper referido no ponto anterior, denominadas em USD e libras esterlinas (GBP), no montante total de € 2.786,3 milhões, dos quais € 2.450 milhões foram amortizados no próprio ano. No ano anterior havia sido retomada a contratação deste tipo de financiamento, depois das últimas emissões terem ocorrido em 2003.

A totalidade destas emissões foi complementada com a contratação de *swaps* para cobertura do risco cambial, que, em termos últimos, converteram os financiamentos em causa em financiamentos efectivos em euros.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas, bem como a apreciação/depreciação do euro face às diferentes divisas no ano em análise:

[1] Registadas sob a designação "LOAN A/360", que abrange as tomadas de fundos de muito curto prazo efectuadas no mercado monetário (não cobertas por linha de crédito), bem como as efectuadas junto de outros soberanos da zona euro.

[2] Criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2009, de 25 de Novembro, que revogou a RCM n.º 157/2006, de 2 de Novembro.

Quadro VI.4 – Estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Em 31/12/08		Em 31/12/09		Apreciação / depreciação (%) do Euro, de 31/12/08 a 31/12/09
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	
USD	660,360	71,6	1 413,495	69,1	3,5
JPY	-	-	225,293	11,0	5,6
GBP	262,168	28,4	303,928	14,9	-6,8
NOK	-	-	103,614	5,1	-14,9
Total	**922,528**	**100,0**	**2 046,331**	**100,0**	

Cotações: Fonte BP.

Como se pode constatar, verificou-se um aumento da dívida em USD e em GBP, a qual, no seu conjunto, representava cerca de 84% do total da dívida em moeda não euro no final de 2009, tendo passado também a existir dívida denominada em ienes e em coroas norueguesas. Em termos de evolução de final de ano da taxa de câmbio de referência do euro face às moedas estrangeiras representadas, registou-se uma depreciação do euro face à libra esterlina (-6,8%) e à coroa norueguesa (-14,9%) e uma apreciação face ao dólar americano (+3,5%) e ao iene (+5,6%).

6.2.2 – Execução do programa de recompra de dívida em 2009

Em 2009 foram efectuadas recompras de instrumentos de dívida no montante total de € 177 milhões, com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento de títulos. As recompras incidiram sobre a "OT 3,95% Julho 2009", que se vencia no próprio ano, e sobre a "OT 5,85% Maio 2010".

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados das operações realizadas, indicando-se também os prémios/descontos de reembolso e os correspondentes valores de custo suportados:

Quadro VI.5 – Execução do programa de recompra de dívida

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Valores recomprados (valor nominal)	Prémios / Descontos de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
OT 3,95% Jul. 2009	37,0	0,4	37,4
OT 5,85% Mai. 2010	140,0	6,2	146,2
Total	**177,0**	**6,6**	**183,6**

Fonte: IGCP.

As recompras de dívida em 2009 diminuíram € 545 milhões (-75,5%) face às efectuadas no ano anterior, que tinham totalizado € 722 milhões. Os € 140 milhões de recompras que conduziram ao aumento das necessidades de financiamento do ano comparam com € 303 milhões registados no ano anterior, representando um decréscimo de € 163 milhões (-53,8%).

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida

6.2.3.1 – Dívida consolidada

No decurso do ano, registaram-se anulações de títulos de dívida consolidada, no total de € 297,6 milhares (valor nominal), tendo também ocorrido uma diminuição de € 91,1 milhares no valor actual dos certificados de renda perpétua[1], resultante da variação da taxa legal para a sua determinação.

6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2009 as emissões deste empréstimo[2], no montante global de € 84,7 milhares, as quais, à semelhança do ocorrido nos últimos anos, foram totalmente amortizadas, apresentando o empréstimo, no final do ano, um saldo nulo.

6.2.3.3 – Promissórias

Resultante da participação do Estado Português em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda euro, no montante total de cerca de € 17,3 milhões, a favor das entidades indicadas no quadro seguinte. O valor global do resgate de promissórias na ordem interna atingiu € 29,7 milhões, não tendo ocorrido resgates na ordem externa.

Quadro VI.6 – Promissórias

(em euros)

Instituições	Valor
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	4 750 000
BIRD – Banco Internacional de Desenvolvimento	1 432 500
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento	11 066 667
Total	**17 249 167**

Fonte: IGCP.

6.3 – Evolução da dívida

6.3.1 – Dívida directa do Estado

Concluída a análise dos principais factores que influenciaram a evolução da dívida directa do Estado, apresenta-se no quadro seguinte as variações registadas em 2009 por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal[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] Sem incluir mais/menos valias em emissões e amortizações de dívida, nem derivados financeiros.

Quadro VI.7 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31/12/2008	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/2009	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda euro	**117 540,167**	**83 065,027**	**-**	**83 065,027**	**69.874,997**	**30,121**	**69 905,118**	**130 700,077**	**13 159,909**	**11,2**
Consolidada	15,399	-	-	-	-	(a) 0,389	0,389	15,011	-0,389	-2,5
OT – Nacionalizações e expropriações	-	0,085	-	0,085	0,085	-	0,085	-	-	…
OT	82 148,491	15 595,941	-	15 595,941	5 837,000	-	5 837,000	91 907,432	9 758,941	11,9
MTN	200,000	-	-	-	200,000	-	200,000	-	-200,000	-100,0
Certificados de aforro	17 197,777	(b) 847,372	-	847,372	1 174,106	-	1 174,106	16 871,043	-326,734	-1,9
BT	12 816,747	21 423,598	-	21 423,598	17 009,052	-	17 009,052	17 231,292	4 414,545	34,4
CEDIC	4 183,054	35 246,806	-	35 246,806	35 643,360	-	35 643,360	3 786,500	-396,554	-9,5
Repos de financiamento	-	249,012	-	249,012	249,012	-	249,012	-	-	…
Repos para Market Makers	98,246	335,317	-	335,317	433,563	-	433,563	-	-98,246	-100,0
ECP	738,655	2 433,147	-	2 433,147	2 412,319	-	2 412,319	759,483	20,828	2,8
Linha de crédito mercado monetário	-	2 411,500	-	2 411,500	2 411,500	-	2 411,500	-	-	…
Emprést. Outros soberanos	-	4 305,000	-	4 305,000	4 305,000	-	4 305,000	-	-	…
Tomada de fundos no mercado monetário	-	200,000	-	200,000	200,000		200,000	-	-	…
Promissórias a favor de Instituições Internacionais	90,668	17,249	-	17,249	-	(c) 29,732	29,732	78,185	-12,483	-13,8
Outra	51,129	-	-	-	-	-	-	51,129	-	-
Dívida em moeda não euro	**922,528**	**3 521,795**	**52,967**	**3 574,762**	**2 449,934**	**1,025**	**2 450,959**	**2 046,331**	**1 123,803**	**121,8**
MTN	-	735,485	(d) 10,930	746,415	-	(d) 1,015	1,015	745,400	745,400	…
ECP	764,751	2 786,310	(d) 30,617	2 816,927	2 449,934	-	2 449,934	1 131,743	366,993	48,0
Promissórias a favor de Instituições Internacionais	0,297	-	-	-	-	(d) 0,010	0,010	0,287	-0,010	-3,4
Outra M/L prazos	157,480	-	(d) 11,420	11,420	-	-	-	168,900	11,420	7,3
Total	**118 462,695**	**86 586,822**	**52,967**	**86 639,789**	**72 324,931**	**31,146**	**72 356,077**	**132 746,408**	**14 283,712**	**12,1**
Dívida à CGD (Casa do Douro)	41,243	-	-	-	4,852	-	4,852	36,391	-4,852	-11,8
Total (II)	**118 503,938**	**86 586,822**	**52,967**	**86 639,789**	**72 329,783**	**31,146**	**72 360,929**	**132 782,799**	**14 278,861**	**12,1**

(a) Inclui € 0,298 milhões referentes a dívida anulada e € 0,091 milhões resultantes da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Inclui juros capitalizados no valor de € 457,488 milhões.

(c) Resgate de promissórias.

(d) Diferenças de câmbio.

Fonte: IGCP.

O quadro que antecede inclui os valores da dívida do Estado para com a CGD relativa à Casa do Douro, decorrente do contrato celebrado em 31/12/2008, a qual, no entender do Tribunal de Contas e pelas razões referidas adiante no ponto 6.8.2, constitui dívida fundada e deve ser incluída no *"stock"* da dívida directa do Estado, como aliás foi já referido no Parecer sobre a CGE/2008.

O saldo da dívida directa do Estado no final de 2009, no total € 132.746,4 milhões, não coincide com o que consta no mapa XXIX da CGE, elaborado pelo IGCP, devido ao facto deste Instituto, em sede de contraditório, ter corrigido o referido mapa no valor das emissões de certificados de aforro. No mapa da Conta, estas emissões foram indevidamente consideradas pelo valor de € 858,457 milhões, relativo ao fluxo financeiro associado a essas emissões, e não pelo seu valor propriamente dito de € 847,372 milhões.

Conforme pareceres anteriores, procedeu-se ao cálculo do rácio da dívida directa do Estado sobre o PIB[1] no final do ano, que se situou em 79,2%, contra 68,9% em 2008. Este aumento superior a 10 pontos percentuais fica a dever-se ao crescimento significativo do *stock* da dívida e à contracção do PIB, verificados no período.

No ano em análise, verificou-se um aumento do endividamento global de € 14.283,7 milhões (+12,1%), o que representa um acréscimo muito superior ao observado no ano anterior, que se situara em € 5.658,6 milhões. O acréscimo verificado resultou sobretudo do aumento da dívida denominada em moeda euro, no montante de € 13.159,9 milhões (+11,2%), o qual se conjugou também com um aumento da dívida denominada em moeda não euro, no valor de € 1.123,8 milhões (+121,8%).

No final de 2009, a dívida em moeda euro representava cerca de 98,5% do total da dívida directa do Estado, diminuindo ligeiramente o seu peso face ao ano anterior (99,2%), em virtude de terem sido retomadas as emissões em moeda não euro.

O aumento da dívida em moeda euro deveu-se, no essencial, ao excesso do valor das emissões sobre o das amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo das OT, onde este excesso atingiu o valor de € 9.758,9 milhões, bem como dos BT, cujo saldo em dívida aumentou € 4.414,6 milhões face ao ano anterior. As OT mantêm o seu peso como principal fonte de financiamento do Estado, representando cerca de 69,2% do total da dívida directa (69,3% no ano anterior), tendo os BT reforçado o seu peso (13% contra 10,8% no ano anterior). Os certificados de aforro viram o seu peso diminuir para 12,7% (14,5% no ano anterior), tendo os CEDIC diminuído ligeiramente o seu peso no *stock* da dívida (2,9% contra 3,5% no ano anterior).

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida directa do Estado, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio.

Quadro VI.8 – Variação das emissões e amortizações da dívida directa

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2008	2009	Valor	%
Aumentos	**92 861,259**	**86 586,822**	**-6 274,437**	**-6,8**
Emissões	92 861,259	86 586,822	-6 274,437	-6,8
Empréstimos de médio e longo prazo	13 382,416	16 331,511	2 949,095	22,0
Certificados de aforro	1 427,662	847,372	-580,290	-40,6
Empréstimos de curto prazo	78 007,714	69 390,690	-8 617,024	-11,0
Emissão de promissórias	43,466	17,249	-26,217	-60,3
Diminuições	**87 081,080**	**72 355,052**	**14 726,028**	**-16,9**
Amortizações	87 057,398	72 324,931	14 732,467	-16,9
Orçamento do Estado	86 586,946	72 324,931	14 262,015	-16,5
Fundo de Regularização da Dívida Pública	470,452	-	-470,452	-100,0
Outras diminuições	23,682	30,121	6,439	27,2
Anulações e outras diminuições	0,026	0,298	0,272	1050,3
Resgate de promissórias	23,385	29,732	6,347	27,1
Outras variações líquidas	**-121,612**	**51,942**	**173,554**	**-142,7**
Diferenças de câmbio líquidas	-121,612	51,942	173,554	-142,7
Variação da dívida	**5 658,567**	**14 283,712**	**8 625,145**	**152,4**

[1] INE, PIBpm (preços correntes), Setembro de 2010. Difere dos valores do PIB indicados no relatório da CGE de 2009, que conduziriam a percentagens de 81,1% e 71,2%, respectivamente.

Pela análise do quadro, verifica-se que, relativamente ao ano anterior, se registou uma diminuição no valor das emissões de € 6.274,4 milhões (-6,8%), a qual resultou, essencialmente, do menor volume de emissões de empréstimos de curto prazo, que passaram de € 78.007,7 milhões em 2008 para € 69.390,7 milhões em 2009. Em sentido contrário, as emissões de empréstimos de médio e longo prazo registaram um aumento de € 2.949,1 milhões, passando de € 13.382,4 milhões para € 16.331,5 milhões.

No que respeita às amortizações, registou-se uma diminuição do seu valor face ao ano anterior, que atingiu € 14.732,5 milhões (-16,9%), resultante não só do menor volume de amortizações de dívida de curto prazo, que passaram de € 74.683,7 milhões em 2008 para € 65.113,7 milhões em 2009, mas também da diminuição das amortizações de dívida médio e longo prazo, que em 2009 totalizaram € 6.037,1 milhões, quando no ano anterior tinham sido de € 10.093,8 milhões. As amortizações de certificados de aforro em 2009 ainda contribuíram para este sentido de descida, diminuindo € 1.105,8 milhões face ao ano anterior.

No ano em apreço não foram efectuadas quaisquer amortizações de dívida pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, com a utilização de receitas das privatizações, sendo a primeira vez que acontece tal situação desde, pelo menos, a criação do IGCP, em 1996.

As diferenças de câmbio registadas em 2009 foram, em termos globais, desfavoráveis, ascendendo a € 51,9 milhões.

6.3.2 – Dívida dos serviços e fundos autónomos

De acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal com base nos elementos fornecidos pelos organismos, a dívida dos serviços e fundos autónomos, atingia, no final de 2009, o valor de € 210,6 milhões.

Quadro VI.9 – Dívida dos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Entidade	Dívida em 31/12/2008	Dívida em 31/12/2009	Variação
MM	224 459,04	192 393,46	-32 065,58
OGFE	13 480 525,00	13 480 525,00	0,00
IHRU	184 049 979,30	197 021 928,10	12 971 948,80
Total	**197 754 963,34**	**210 694 846,56**	**12 939 883,22**

Assim, a variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos foi positiva, no montante de € 12,9 milhões.

O quadro seguinte evidencia as diferenças entre o acréscimo de endividamento acima referido e o que resulta dos elementos relativos à execução orçamental dos serviços e fundos autónomos disponibilizados pela DGO.

Quadro VI.10 – Variação do endividamento dos SFA - valores apurados em 2009

(em euros)

Entidade	Valores apurados			Conta Geral do Estado			Dif. entre variações
	Utilizações (1)	Pagamentos (2)	Variação (3) = (1) – (2)	Emissões (4)	Amortizações (5)	Variação (6) = (4) – (5)	(6)-(3)
CGA	192 188 395,65	192 188 395,65	0,0	192 188 395,65	192 188 395,65	0,00	0,00
CP PSP	0,00	0,00	0,0	0,00	3 692,88	-3 692,88	-3 692,88
IHRU	61 000 000,00	48 046 821,25	12.953.178,75	61 000 000,00	48.046.822,00	12 953 178,00	-0,75
MM	0,00	32 065,58	-32 065,58	0,00	0,00	0,00	32 065,58
IFAP	0,00	0,00	0,00	0,00	2 976 556,00	-2 976 556,00	-2 976 556,0
Total Geral	**253 188 395,65**	**240 267 282,48**	**12 921 113,17**	**253 188 395,65**	**243 215 466,53**	**9 972 929,12**	**-2 948 184,05**

Embora os valores não sejam totalmente coincidentes, as diferenças são pouco expressivas e facilmente explicáveis. Assim, no apuramento efectuado pelo Tribunal de Contas:

- Não foram considerados os pagamentos feitos pelos actuais Serviços Sociais da PSP ao IRHU e pelo IFAP ao Fundo de Desenvolvimento Empresarial (IAPMEI), uma vez que as entidades credoras também pertencem ao sector público administrativo;
- Foi considerado o valor € 32.065,58 relativo a amortizações reportadas pela Manutenção Militar, embora não inscrito na conta de gerência e na CGE, mas apenas na contabilidade patrimonial.

Ouvida em contraditório, a DGO veio referir que, no seu cálculo para apuramento da dívida pública, teve em conta o conjunto de valores "constante do Mapa 32". Ou seja, a DGO considerou as despesas dos Serviços Sociais da PSP e do IFAP uma vez que os respectivos montantes foram inscritos pelas entidades no sistema informático.

Na análise efectuada, constatou-se ainda que a Caixa Geral de Aposentações, no final de 2009, obteve um financiamento de curto prazo da CGD, no montante de € 192.188.395,65, o qual foi amortizado antes de 31 de Dezembro do mesmo ano mas, ao não ter obtido parecer prévio favorável do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público[1] a que estava obrigada, mesmo tratando-se de dívida flutuante, a CGA não observou as normas aplicáveis neste domínio. Contudo, a entidade veio dizer que *"(...) em situações futuras, em que a CGA se veja confrontada com a necessidade de recorrer a empréstimos, esta Caixa passará a formalizar o pedido de parecer ao IGCP"*.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 143.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderia ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida directa do Estado, entendendo-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros associados a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto.

[1] De acordo com o determinado no artigo 25.°, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março (decreto de execução orçamental para 2009) as operações de financiamento de valor superior a € 500.000 carecem de parecer favorável do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida por moedas, tendo já em conta as operações de *swap* realizadas. Verificou-se que, em 31 de Dezembro de 2009, o limite referido foi cumprido, uma vez que a exposição cambial da carteira, após *swaps*, era quase nula.

Quadro VI.11 – Estrutura da dívida total (*) após *swaps*, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31/12/08		Dívida em 31/12/09	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Moeda Euro	118 520,463	100,0	132 775,855	100,0
Moedas não Euro	0,297	0,0	0,287	0,0
USD	0,297	0,0	0,287	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
NOK	-	-	-	-
Total	**118 520,760**	**100,0**	**132 776,142**	**100,0**

(*) Incluindo promissórias.

Fonte: IGCP.

O artigo 139.º da Lei do Orçamento para 2009 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de € 15.011,7 milhões, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo a dos serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira. Este limite foi inicialmente fixado em € 7.342,2 milhões, tendo as alterações à Lei do Orçamento o elevado, primeiro, para € 10.107,9 (+37,7%) e depois para os referidos € 15.011,7 milhões (+48,5%).

Para a verificação do limite referido, haveria que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2009 as amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 142.º da Lei do Orçamento do Estado, que determina a não consideração destas operações no cômputo das realizadas durante o ano, para efeitos do limite em causa. Como não foram efectuadas amortizações de dívida por aquele Fundo, haverá apenas que adicionar as anulações realizadas, no montante de € 0,298 milhões[1].

Do mesmo modo, deverão também ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2009, uma vez que tais emissões, embora não influenciem o *stock* de 2009, por terem ocorrido em 2010, foram efectuadas ainda ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009. Em sentido contrário, não deverão ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2008.

Por outro lado, há a considerar as diferenças de câmbio registadas em 2009 que, por terem sido desfavoráveis, fazendo aumentar o valor da dívida, deverão ser subtraídas.

Deverá também ser deduzido o montante de € 1.000 milhões relativo a um aumento do capital social da Caixa Geral de Depósitos, operação efectuada ao abrigo da Lei n.º 63-A/2003, de 24 de Novembro, que estabeleceu as medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito através de

[1] Relativas à chamada dívida consolidada, cfr. ponto 6.2.3.1.

operações de capitalização com recurso a investimento público, e tendo em conta que o consequente acréscimo de endividamento está sujeito a um outro limite[1].

Situação idêntica acontece com a regularização extraordinária de dívidas do Estado, no que se refere a empréstimos concedidos e pagamentos efectuados pelo Estado em 2009 no âmbito do programas PREDE e de Regularização de dívidas da Administração Central aos Municípios[2], uma vez que o acréscimo de endividamento necessário ao financiamento destas operações também está sujeito a um limite próprio[3].

Por último, há que considerar a variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos, por força do disposto no referido artigo 139.º da Lei do Orçamento, a qual, de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, foi de € 12,9 milhões.

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela Lei do Orçamento do Estado, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro VI.7.

Quadro VI.12 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2009

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2009		**14 283,7**
2. A acrescer:		**2 459,6**
2.1. Emissões do período complementar de 2009	2 446,1	
2.2. Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP com receitas das privatizações:	0,3	
Amortizações	0,0	
Anulações	0,3	
2.3. Aumento do endividamento dos serviços e fundos autónomos	12,9	
3. A deduzir:		**2 904,8**
3.1. Emissões do período complementar de 2008	1 600,7	
3.2. Diferenças de câmbio (desfavoráveis)	51,9	
3.3. Operação de capitalização da Caixa Geral de Depósitos	1 000,0	
3.4 Regularização extraordinária de dívidas do Estado	252,2	
Total (1+2-3)		**13 838,5**

Verifica-se, portanto, que foi respeitado o limite de € 15.011,7 milhões estabelecido no artigo 139.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009 para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

De referir que, ao contrário do estabelecido na Conta Geral do Estado, não se consideraram as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios de reembolso incorridos, em cumprimento do disposto no referido artigo, segundo o qual haveria que atender, apenas, ao valor nominal da dívida.

[1] Constante do artigo 149.º da LOE para 2009, no montante de € 15.096,2 milhões.

[2] No montante total de € 252,2 milhões, englobando € 201,6 milhões de empréstimos concedidos pelo Estado aos Municípios no âmbito do PREDE (Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado), € 22,2 milhões de pagamentos efectuados no âmbito do Balcão único e € 28,4 milhões de regularização de dívidas da Administração Central aos Municípios.

[3] Constante do artigo 141.º da LOE para 2009, no montante de € 1.700 milhões.

Acresce que, na Conta, as flutuações cambiais também se encontram incorrectamente classificadas, uma vez que foram inscritas, em termos líquidos, variações cambiais favoráveis de € 52 milhões, quando, na realidade, as mesmas foram desfavoráveis, em idêntico montante, sendo também incorrecto o montante que figura nas emissões efectuadas no período complementar de 2009.

Finalmente, seria necessário que na Conta se apurasse separadamente o acatamento de cada um dos limites de endividamento estabelecidos na LOE, designadamente nos artigos 139º (limite geral), 141º e 149º, o que não aconteceu, parecendo que se tenta adicionar ao limite geral o do artigo 149º, situação claramente contrária à lei. Aliás, o único valor do acréscimo do endividamento referido no Relatório da CGE (€ 15.475,4 milhões)[1] ultrapassa o limite geral, sem que seja dado qualquer esclarecimento sobre o assunto.

O IGCP, em sede de contraditório, referiu concordar com a metodologia seguida na verificação do limite geral de € 15.011,7 milhões e com a observação de que na Conta se deveria ter apurado separadamente cada um dos limites estabelecidos na LOE. A DGO, por sua vez, afirmou que estas matérias não se enquadram no âmbito das suas competências, entendendo não lhe caber pronunciar-se sobre o assunto.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2009 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse ano, em termos de fundamentos subjacentes à sua contratação, bem como à verificação, relativamente a algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas de procedimentos estabelecidas pelo IGCP.

Para o efeito, seleccionaram-se, numa base de amostragem, diversas operações para análise, tendo esta incidido sobre as seguintes:

- No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, as novas séries de Obrigações do Tesouro (OT) criadas em 2009 – as "OT 4,75% Junho 2019" e "OT 3,60% Outubro 2014", tendo em conta que as OT constituem o principal instrumento utilizado pelo Estado;
- As novas linhas de Bilhetes do Tesouro (BT) colocadas em 2009, no que se refere a instrumentos de financiamento de curto prazo, analisando-se os dois leilões de maior montante realizados no ano: "BT 23 Julho 2010" e "BT 19 Novembro 2010";
- No que se refere a outros instrumentos de curto prazo, a tomada de fundos de muito curto prazo junto de outros soberanos da zona euro, analisando-se as duas operações de maior montante contratadas no ano;
- Quanto a instrumentos financeiros derivados, os novos contratos ou cancelamentos de *swaps* realizados em 2009, analisando-se, por cada um dos meses do ano, a operação de maior valor

[1] Relatório da CGE/2009, pág. 136.

contratada no mês, desde que maior ou igual a € 250 milhões. Adicionalmente, analisaram-se também as operações de *swaption* contratadas no ano.

Para além das situações referidas, procedeu-se ainda à análise das alterações introduzidas ao nível das "Orientações para a gestão da dívida directa do Estado", bem como nas normas internas e de procedimentos do IGCP.

Do resultado da análise das operações seleccionadas, face às normas de procedimentos do IGCP aplicáveis, não se verificaram factos merecedores de reparo, sem prejuízo da situação à frente referida a respeito das operações de *swaption*.

6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP

A crise financeira internacional e a deterioração dos *ratings* e indicadores financeiros de Portugal e das instituições financeiras contrapartes da República conduziram à reavaliação pelo IGCP das normas orientadoras para a gestão do risco de crédito, entrando em vigor a partir de Maio de 2009 novas normas de risco de crédito[1].

Com a revisão destas normas, que estabelecem a metodologia a seguir na selecção das contrapartes, na sua classificação em grupos de risco, na atribuição de limites e no cálculo da exposição a risco de crédito em operações com derivados financeiros, aplicações de fundos e operações de reporte, pretendeu-se melhorar a metodologia de acompanhamento e classificação das contrapartes, melhorar a metodologia de cálculo do valor em risco e minimizar a exposição a risco de crédito associada a derivados financeiros através do reforço da colateralização.

As principais alterações introduzidas pelas novas normas consubstanciaram-se no seguinte:

- Manteve-se a metodologia de avaliação das contrapartes com base nos *ratings*, passando no entanto o *rating* relevante a ser a pior das notações atribuídas pelas três principais agências de *rating*. A classificação final das contrapartes passa a depender ainda, para além do *rating*, da avaliação que o Conselho Directivo do IGCP faça do perfil de risco da contraparte, em função de outros indicadores relevantes, como por exemplo os níveis a que transaccionam os respectivos *credit default swaps* (CDS).
- Reduziu-se o *rating* mínimo de admissão na lista de contrapartes (de A- para BBB-), sendo no entanto esta redução compensada pela penalização dos limites no caso de transacções não colateralizadas. Foram criados mais grupos de risco com o objectivo de tornar mais suave o impacto do *downgrade* de determinada contraparte, possibilitando que o cancelamento dessas posições se faça mais cedo e de forma mais gradual, sem aumentar a exposição a risco de crédito da República.
- Por grupos de risco, manteve-se o limite máximo de € 400 milhões estabelecido para o grupo de menor risco nas operações de derivados financeiros, tendo-se elevado para € 1.000 milhões o limite máximo para as aplicações de fundos e operações de reporte. Os limites dos restantes grupos de risco foram estabelecidos em função das probabilidades históricas de default a 5 anos (derivados financeiros) e a 1 ano (aplicações e operações de reporte). Manteve-se também

1 Despacho do SETF, de 25/05/2009.

o limite global de risco de crédito de derivados financeiros da carteira, definido em 3% do valor nominal da dívida directa do Estado.

- Na avaliação do montante em risco de derivados financeiros, a exposição potencial passou a ser calculada por simulação, através de um modelo de geração de cenários para a estrutura de prazo das taxas de juro.

No quadro da gestão da carteira de dívida pública, manteve-se em 2009 a suspensão dos limites de exposição de risco de mercado constantes das orientações, aprovada pela tutela no final do ano anterior e envolvendo[1]:

- A remoção do limite superior de duração da carteira de dívida, o qual, nos termos das orientações, se encontrava fixado no valor correspondente ao da carteira *benchmark* acrescido de 0,75 anos;
- A suspensão dos limites indicativos (indicadores complementares de risco) referentes ao perfil de *refixing* da carteira face ao *benchmark*, estabelecidos em 10%, 15% e 20%, respectivamente para os prazos de 12, 24 e 36 meses.

A suspensão destes limites decorreu do cancelamento de derivados financeiros (*swaps* de taxa de juro), efectuado no final de 2008 para reduzir a exposição a algumas contrapartes em termos de risco de crédito, tendo esse cancelamento incidido, na sua maior parte, sobre os *swaps* contratados para cobertura de OT emitidas nos prazos mais longos, essencialmente da OT 2037.

Como consequência, a carteira de dívida passou a deter um posicionamento longo face ao *benchmark* na maturidade em torno dos 30 anos, aumentando substancialmente a sua duração, tendo esse posicionamento sido assumido pelo IGCP como uma aposta estratégica para o ano seguinte de 2009, face às expectativas então vigentes de evolução das taxas de juro para essa maturidade.

6.5.3 – Operações de financiamento

No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, conforme já foi referido no ponto 6.2.1.1, foram criadas em 2009 as novas séries "OT 4,75% Junho 2019" e "OT 3,60% Outubro 2014", de que foram feitas emissões nos valores de € 6.861,8 e € 5.317,3 milhões, respectivamente, e foram reabertas outras quatro séries lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões, no seu conjunto, no valor total de € 3.416,9 milhões.

A emissão de uma nova OT no segmento dos 10 anos destinou-se a assegurar a manutenção de uma curva de rendimentos líquida, sendo este o prazo de referência do mercado de dívida pública da zona euro. Para a segunda nova série de OT a criar em 2009, as opções em aberto eram os 5 e os 15 anos de maturidade, tendo-se optado pela emissão mais curta em função das condições de mercado vigentes e do perfil da curva da dívida pública.

Quanto à opção pela via sindicada para lançamento das novas OT, continuou a justificar-se, à semelhança do que tem sucedido em anos anteriores, pela necessidade de assegurar à nova emissão um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, e pelo facto de permitir gerir a qualidade e a diversificação da base de investidores.

[1] Manteve também suspenso o limite individual para aplicação de fundos junto da Caixa Geral de Depósitos.

A colocação por via sindicada de montantes acima dos usuais € 3 milhões ficou a dever-se, segundo o IGCP, à *"(...) difícil situação de mercado que se atravessa e que recomenda que os emitentes ajustem as suas estratégias habituais, aproveitando as janelas de oportunidade para assegurar o financiamento"*.

Os sindicatos foram integralmente constituídos pelos bancos que detinham o estatuto de Operadores Especializados em Valores do Tesouro (OEVT), sendo compostos por 5 *joint-lead managers*, que tomaram entre 80% e 85% do montante colocado, e por 10 *co-leads*, que subscreveram os valores remanescentes.

As comissões dos sindicatos ascenderam a 20 pontos base, no caso da emissão dos 10 anos, e a 15 pontos base, na nova OT a 5 anos, o que constitui o padrão para as emissões de soberanos nos respectivos prazos.

Na selecção dos OEVT que integraram cada nível dos sindicados, continuou a utilizar-se a metodologia habitualmente seguida, baseada na remuneração relativa de cada banco (relação entre as comissões recebidas e o seu nível de performance no mercado das OT) e nas suas diferentes capacidades de subscrição e de distribuição, sendo também mantida a opção estratégica de incluir um banco português na liderança de cada sindicato.

6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros

A contratação de instrumentos financeiros derivados em 2009 destinou-se, sobretudo, à semelhança de anos anteriores, a ajustar o posicionamento da carteira face ao *benchmark* em termos de exposição ao risco de taxa de juro, tendo em conta os objectivos de custo e os limites de risco definidos nas orientações para a gestão, e a proceder à cobertura do risco cambial associado à emissão de empréstimos em moedas não euro.

Para o efeito, foram contratadas 64 novas operações de *swap* de taxa de juro, num montante total de € 9.835 milhões, bem como foram liquidados antecipadamente 40 *swaps* de taxa de juro, num valor total de € 5.875 milhões. Associados às emissões de dívida efectuadas em moedas não euro no âmbito dos programas MTN – Medium Term Notes e ECP – Euro Commercial Paper, foram contratados 39 *swaps* cambiais, no montante total de € 3.518,8 milhões, para cobertura de risco cambial.

Adicionalmente, como forma de acomodar novas formas de tornar o custo da dívida menos oneroso para o Estado, foram ainda contratadas 5 operações de venda de *swaption*, no montante total de € 500 milhões, através das quais o Estado, em troca do recebimento de um prémio, concede à contraparte o direito, mas não a obrigação, de entrar no vencimento da opção, que ocorrerá daqui a 12 anos, num *swap* de taxa de juro a 30 anos, a receber a uma taxa fixa pré-determinada (*strike rate*).

O prémio das *swaptions* recebido pelo Estado totalizou € 24,6 milhões, representando uma taxa média de 4,91%, situando-se a *strike rate* contratada em 2,8%, o que significa que, se as opções forem exercidas pela contraparte no seu vencimento, o Estado entrará em cinco *swaps* de taxa de juro a 30 anos, a pagar a uma taxa fixa de 2,8% e a receber variável (Euribor a 6 meses).

Em termos de carteira, 74 operações de *swap*, totalizando € 15.260 milhões, foram consideradas como derivados estratégicos, associados à gestão do risco de taxa de juro da carteira face ao *benchmark*,

tendo 30 operações de *swap*, no valor total € 450 milhões, sido consideradas como de *trading*[1]. Porque associados às respectivas emissões de dívida em moedas não euro, os *swaps* cambiais, no referido montante € 3.518,8 milhões, foram considerados como derivados primários. As *swaptions* foram consideradas como derivados estratégicos.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no decurso de 2009, registou-se um ganho total líquido para o Estado no montante de € 176,9 milhões.

Relativamente aos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2009, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, representavam para o Estado, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), um encargo potencial de cerca de € 477,4 milhões. Quanto às *swaptions* contratadas no ano (únicas existentes na carteira), o seu valor de mercado no final de 2009 representava para o Estado um encargo potencial de € 19,3 milhões.

No final de 2009, a carteira do Estado de instrumentos financeiros derivados incluía contratos vivos com um valor nominal total de € 43,2 mil milhões, representando cerca de 33% do saldo total da dívida directa do Estado (36% no ano anterior).

No que respeita às mencionadas operações de *swaption* e à existência de passivo subjacente para a sua contratação, é entendimento do IGCP que os certificados de aforro, séries A e B, porque não têm prazo de amortização definido, podem constituir um passivo subjacente adequado, tendo o Conselho Directivo estabelecido, como regra geral, que o prazo máximo deste tipo de operações deverá ser de 50 anos. Não existindo na carteira de dívida do Estado quaisquer outros passivos com maturidade superior a 30 anos, e face à realidade actual dos certificados de aforro, afigura-se que não foi suficientemente fundamentado que tais certificados, séries A e B, possam constituir passivo subjacente de operações com uma maturidade de 42 anos ou de outras com um prazo de até 50 anos.

Em sede de contraditório, veio o IGCP referir que os certificados de aforro, séries A e B, são transmissíveis por morte do titular, podendo os herdeiros requerer a transmissão da totalidade das unidades que os constituem, efectivada pela emissão de novos certificados, que manterão a data da emissão dos que lhes deram origem, reiterando assim o seu entendimento de que tais certificados, porque *"não têm prazo de amortização definido, sendo potencialmente perpétuos"*, constituem um passivo subjacente adequado à contratação de operações de derivados até 50 anos. Este limite temporal é ainda justificado com o facto de ser este o prazo máximo para os instrumentos de dívida a emitir pelo Estado nos termos da Lei do Orçamento do Estado, acrescentando também o IGCP que, por razões de precaução, apenas 50% do seu *outstanding*, em cada momento, pode servir de passivo subjacente à contratação de derivados.

Se bem que, do ponto de vista do regime legal, seja possível uma duração indeterminada dos certificados de aforro, séries A e B, como refere o Instituto, também é concebível que tais certificados se venham a extinguir completamente em menos de 50 anos, bastando para o efeito ocorrer uma transição maciça para outros produtos de aforro, como parece aliás estar a acontecer actualmente. Outrossim, teria sido esclarecedor que o IGCP tivesse acompanhado a sua resposta de elementos estatísticos acerca da antiguidade média dos certificados de aforro.

[1] Operações que procuram tirar partido de oportunidades de mercado resultantes da volatilidade de curto prazo das taxas de juro.

6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre os riscos estruturais, cuja ultrapassagem de limites carece de reporte e autorização da tutela, e sobre os indicadores complementares de risco, onde os limites indicativos funcionam apenas como alerta à gestão, tendo para o efeito sido utilizado os elementos fornecidos pelo sistema de informação de gestão do IGCP.

Os riscos estruturais compreendem o risco cambial, medido em termos de exposição primária e exposição líquida, o risco de refinanciamento, aferido pela percentagem da dívida a vencer a 12, 24 e 36 meses, o risco de taxa de juro, aferido pela duração modificada, e o risco de crédito. Por sua vez, os indicadores complementares de risco compreendem a percentagem da dívida a vencer nos próximos 3 meses, os desvios da carteira face ao *benchmark* em termos de perfil de refinanciamento e de *refixing*[1] e a percentagem da dívida a refixar nos próximos sete dias.

A partir de tais elementos, procedeu-se à comparação dos valores assumidos por esses indicadores de risco para a carteira real com os correspondentes para a carteira de referência, tendo os desvios apurados sido confrontados com os limites fixados nas normas orientadoras para a gestão aprovadas pela tutela.

6.5.5.1 – Riscos estruturais

No quadro seguinte apresentam-se os valores assumidos pela carteira de dívida ajustada em termos de exposição cambial primária (antes de *swaps*) e exposição cambial líquida (depois de *swaps*)[2]:

Quadro VI.13 – Risco cambial – exposição cambial primária e exposição cambial líquida

Moedas	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
Exposição cambial primária					
GBP	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	10%
CHF	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	3%
USD	0,0%	0,0%	0,2%	1,3%	10%
NOK	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	5%
Total	**0,2%**	**0,2%**	**0,8%**	**1,8%**	**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%
NOK	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2%
Total	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**10%**

Fonte: IGCP.

[1] O perfil de *refixing*, que traduz a exposição da carteira aos diferentes segmentos da curva de rendimentos, dá uma imagem mais abrangente do risco de taxa de juro total do que um único valor para a duração.

[2] A carteira de dívida ajustada refere-se ao conjunto dos instrumentos que constituem a carteira da dívida directa do Estado incluindo derivados financeiros, com exclusão da dívida de retalho (certificados de aforro, consolidados e rendas perpétuas), promissórias e CEDIC.

Como se pode constatar pela análise do quadro, a exposição cambial primária ficou bastante aquém dos limites fixados nas orientações para a gestão, sendo nula a exposição cambial líquida da carteira.

No que respeita ao risco de refinanciamento, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de maturidades da dívida em termos acumulados, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence até determinado ano:

Quadro VI.14 – Perfil de maturidades da dívida

Prazos	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
1 A	16,1%	21,1%	20,2%	21,7%	<=25%
2 A	22,3%	32,0%	30,8%	31,8%	<=40%
3 A	33,9%	38,6%	37,5%	38,3%	<=50%
4 A	39,9%	38,6%	44,2%	44,7%	-
5 A	47,3%	51,5%	50,0%	55,1%	-
6 A	53,5%	54,6%	54,0%	61,1%	-
7 A	60,3%	61,2%	60,4%	65,8%	-
8 A	65,7%	66,0%	65,1%	71,3%	-
9 A	72,0%	77,9%	76,7%	77,0%	-
10 A	78,5%	82,9%	83,1%	83,3%	-
11 A	82,6%	82,9%	83,2%	83,3%	-
+11 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fonte: IGCP.

Pela análise do quadro, verifica-se que foram respeitados os limites.

Relativamente ao risco de taxa de juro e, mais concretamente, à duração modificada, que representa a sensibilidade do valor de mercado da carteira de dívida ajustada a variações das taxas de juro de mercado, as carteiras real e de referência registaram os seguintes valores no período em apreço:

Quadro VI.15 – Duração modificada

(em anos)

Data	Carteira real	Benchmark	Diferença
31-Dez-08	4,59	3,46	1,13
31-Mar-09	4,42	3,54	0,88
30-Jun-09	4,25	3,52	0,73
30-Set-09	4,37	3,57	0,80
31-Dez-09	4,11	3,37	0,74

Fonte: IGCP.

Como se pode observar, a carteira real apresentou sempre, com algumas oscilações ao longo do ano, uma duração significativamente superior à do *benchmark*, embora se tenha observado uma diminuição do diferencial entre carteiras, passando o mesmo de 1,13 anos no final de 2008 para 0,74 anos no final de 2009.

Tal como se refere no ponto 6.5.2, em 2009 manteve-se suspenso o limite superior de duração carteira de dívida face ao *benchmark*, o qual, nos temos das orientações para a gestão, se encontrava fixado no

valor correspondente ao do *benchmark* acrescido de 0,75 anos[1].Caso este limite não tivesse suspenso, não seria o mesmo cumprido no final de 2008 e dos 1º e 3º trimestres de 2009, mas já o passaria a ser nos 2º e 4º trimestres do ano.

Este posicionamento longo da carteira face ao *benchmark* decorreu sobretudo da aposta estratégica tomada pelo IGCP no final de 2008, na sequência do cancelamento de *swaps* de taxa de juro para reduzir o risco de crédito, de não cobrir a exposição superveniente da carteira na maturidade em torno dos 30 anos.

No que respeita ao risco de crédito associado à carteira de instrumentos financeiros derivados, a percentagem de exposição da carteira sobre o limite global de risco de crédito definido nas normas orientadoras apresentou a seguinte evolução:

Quadro VI.16 – Risco de crédito global expresso em percentagem do limite em vigor

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre
Carteira real	13,8%	8,2%	12,5%	9,3%

Fonte: IGCP.

Como se verifica, o limite global de exposição da carteira ao risco de crédito foi respeitado.

6.5.5.2 – Indicadores complementares de risco

No quadro seguinte apresenta-se a percentagem da carteira de dívida ajustada a vencer nos três meses seguintes:

Quadro VI.17 – Risco de refinanciamento – vencimentos a 3 meses

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limite)
Carteira real	0,5%	6,7%	3,7%	8,1%	10%

Fonte: IGCP.

Como se constata, foi respeitado o limite.

Quanto ao risco de refinanciamento, expresso pelos desvios da carteira ajustada face à carteira de referência, apresentou-se do seguinte modo:

[1] Nos termos das orientações para a gestão, a duração da carteira não se poderá afastar da duração do benchmark em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima.

QuadroVI.18 – Risco de refinanciamento – desvios face ao *benchmark*

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	
1 A	16,1%	11,8%	4,3%	21,1%	16,4%	4,7%	20,2%	12,8%	7,4%	21,7%	12,6%	9,1%	-
2 A	6,2%	5,2%	5,3%	10,9%	10,7%	4,9%	10,6%	10,4%	7,6%	10,1%	10,4%	8,8%	-
3 A	11,6%	11,5%	5,4%	6,6%	10,2%	1,3%	6,7%	10,0%	4,3%	6,5%	10,0%	5,3%	[-15%, +15%]
4 A	6,0%	11,0%	0,4%	0,0%	7,4%	-6,1%	6,7%	11,9%	-0,9%	6,4%	11,9%	-0,2%	-
5 A	7,4%	15,5%	-7,7%	12,9%	14,7%	-7,9%	5,8%	12,2%	-7,3%	10,4%	12,2%	-2,0%	-
6 A	6,2%	5,1%	-6,6%	3,1%	0,0%	-4,8%	4,0%	0,0%	-3,3%	6,0%	0,0%	4,0%	[-10%, +10%]
7 A	6,8%	6,0%	-5,8%	6,6%	5,8%	-4,0%	6,4%	5,6%	-2,5%	4,7%	5,6%	3,1%	-
8 A	5,4%	4,3%	-4,7%	4,8%	3,8%	-3,0%	4,7%	3,7%	-1,5%	5,5%	3,7%	4,9%	-
9 A	6,3%	5,1%	-3,5%	11,9%	11,5%	-2,6%	11,6%	11,2%	-1,1%	5,7%	11,2%	-0,6%	-
10 A	6,5%	7,3%	-4,3%	5,0%	5,0%	-2,6%	6,4%	7,3%	-2,0%	6,3%	7,3%	-1,6%	-
11 A	4,1%	2,4%	-2,6%	0,0%	0,0%	-2,6%	0,1%	0,0%	-1,9%	0,0%	0,0%	-1,6%	[-8%, +8%]
+11 A	17,4%	15,0%	-0,2%	17,1%	14,7%	-0,2%	16,7%	14,9%	-0,1%	16,7%	14,9%	0,2%	-

Fonte: IGCP.

Como se pode verificar pela análise do quadro, foram respeitados os limites estabelecidos nas orientações para a gestão.

No que respeita ao limite subjacente ao perfil semanal de *refixing*, apresenta-se no quadro seguinte a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence (no caso de dívida a taxa fixa) no prazo de uma semana:

Quadro VI.19 – Risco de taxa de juro – perfil semanal de *refixing*

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limite)
Carteira real	0,4%	1,1%	0,5%	0,2%	4%

Fonte: IGCP.

De acordo com informação do IGCP reportada à tutela, este limite indicativo foi pontualmente ultrapassado nos meses de Julho e Agosto de 2009, devido à concentração nestas datas do vencimento de BT e de OT, bem como de *refixings* de swaps de taxa de juro.

Por último, quanto ao perfil relativo de *refixing* (carteira versus benchmark), apresenta-se no quadro seguinte a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence em cada um dos anos:

Quadro VI.20 – Risco de taxa de juro – desvios face ao *benchmark*

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	
1 A	18,0%	22,7%	-4,7%	23,8%	25,2%	-1,4%	19,4%	23,2%	-3,8%	21,2%	23,6%	-2,4%	<=10%
2 A	7,4%	8,5%	-5,8%	11,1%	13,0%	-3,4%	12,1%	12,0%	-3,8%	11,8%	12,4%	-3,0%	<=15%
3 A	12,9%	13,7%	-6,6%	9,1%	11,0%	-5,3%	10,2%	10,9%	-4,5%	9,9%	10,6%	-3,7%	<=20%

Fonte: IGCP.

Como se pode constatar, os desvios observados entre as carteiras real e de referência ficaram dentro dos limites constantes das orientações, tendo acabado por não se revelar necessária a manutenção da suspensão deste limite no ano em apreço.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2009 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção da situação atrás referida quanto ao limite indicativo do perfil semanal de *refixing*.

6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre o desempenho global da carteira de dívida pública em 2009, aferido através da taxa interna de 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.21 – Desempenho global da carteira

Taxa interna de rentabilidade	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Total ano 2009
Carteira real	0,33%	6,37%	11,09%	-1,31%	4,04%
Benchmark	1,45%	8,30%	10,44%	-1,31%	4,62%
Diferença (pontos base)	-112,9	-192,4	64,3	-0,6	-57,8

Fonte: IGCP.

Este indicador traduz a noção de custo económico global da manutenção da carteira de dívida por parte do Estado e evidencia o custo dos juros e dos restantes fluxos ocorridos no período, bem como as variações do valor de mercado da carteira resultantes das oscilações das taxas de juro e de câmbio.

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano de 2009, o custo da carteira foi inferior ao do *benchmark*, em cerca de 58 pontos base, sendo assim favorável o desempenho da carteira face à carteira de referência.

Segundo informação do IGCP, *"o posicionamento longo da carteira (versus benchmark) nas maturidades mais longas (sobretudo no bucket dos 30 anos) associado à subida acentuada das taxas observada nessa maturidade (40 pontos base) durante o ano de 2009 contribuiu significativamente para a performance relativa positiva da carteira (versus benchmark)"*.

Em termos acumulados, desde 1999, a carteira apresentou um custo total anualizado de 4,34%, situando-se o do *benchmark* em 4,37%.

Relativamente às condições de financiamento obtidas pelo Estado, apresenta-se no quadro seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à Euribor[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.22 – Custo do financiamento nas emissões

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		Benchmark		Carteira real		Benchmark	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	**8 027**	**-74,9**	**2 998**	**-75,1**	**6 659**	**-52,2**	**6 229**	**-37,6**
Linhas crédito e financ de outros soberanos	2 005	-20,7	-	-	1 675	-11,5	-	-
ECP	401	-55,9	-	-	532	-37,6	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	2 998	-75,1	-	-	6 229	-37,6
BT 18SET2009	1 499	-100,2	-	-	883	-36,5	-	-
BT 22MAI2009	446	-67,7	-	-	-	-	-	-
BT 22JAN2010	2 292	-75,3	-	-	652	-53,0	-	-
BT 19MAR2010	1 384	-58,2	-	-	845	-55,2	-	-
BT 20NOV2009	-	-	-	-	800	-58,9	-	-
BT 21MAI2010	-	-	-	-	1 272	-51,0	-	-
Médio/longo prazo	**4 770**	**128,7**	**5 491**	**96,3**	**6 402**	**68,4**	**6 688**	**81,3**
OT 3,35% OUT2015	770	66,6	-	-			-	-
OT 4,75% JUN2019	4 000	136,4	-	-	1 097	76,4	-	-
OT 5% JUN2012			-	-	1 000	34,8	-	-
OT 3,60% OUT2014			-	-	3 250	70,1	-	-
OT 4,95% OUT2023			-	-	835	69,0	-	-
FRN JPY FEV2014			-	-	220	50,0	-	-
OT 3,75% FEV2014 BENCH			1 734	70,4	-	-	3 022	60,0
OT 4,40% JUN2019 BENCH			1 901	92,0	-	-	2 943	93,0
OT 4,15% ABR2023 BENCH			1 856	131,7	-	-	723	77,2
Total	**12 798**	**109,9**	**8 489**	**87,7**	**13 062**	**60,2**	**12 917**	**77,5**
Curto prazo	**9 871**	**-50,1**	**8 113**	**-47,5**	**9 249**	**-35,9**	**5 580**	**-19,2**
Repos de financiamento	-	-	-	-	249	-4,0	-	-
Linhas crédito, financ de outros soberanos e tomada fundos mercado monetário	2 560	-2,2	-	-	676	-1,7	-	-
ECP	1 398	-37,2	-	-	2 886	-17,4	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	8 113	-47,5	-	-	5 580	-19,2
BT 22JAN2010	626	-50,5	-	-	568	-25,6	-	-
BT 19MAR2010	1 051	-62,2	-	-	613	-30,4	-	-
BT 20NOV2009	564	-44,8	-	-	-	-	-	-
BT 23JUL2010	2 432	-49,9	-	-	781	-45,9	-	-
BT 17SET2010	1 240	-48,2	-	-	918	-46,2	-	-
BT 19NOV2010	-	-	-	-	2 557	-33,7	-	-
Médio/longo prazo	**3 208**	**50,6**	**5 924**	**60,3**	**1 948**	**54,9**	**2 302**	**36,2**
OT 4,75% JUN2019	1 765	64,8	-	-	-	-	-	-
OT 3,60% OUT2014	1 000	16,4	-	-	1 067	-1,9	-	-
OT 4,10% ABR2037	-	-	-	-	811	69,2	-	-
FRN USD AGO2012	341	-5,0	-	-	-	-	-	-
BND NOK OUT2019	102	36,0	-	-	-	-	-	-
FRN USD NOV2014	-	-	-	-	69	-3,0	-	-
OT 3,75% FEV2014 BENCH	-	-	2 682	26,1	-	-	1 054	13,0
OT 4,40% JUN2019 BENCH	-	-	2 599	73,1	-	-	1 001	44,7
OT 4,15% ABR2023 BENCH	-	-	643	70,5	-	-	247	43,3
Total	**13 079**	**33,9**	**14 037**	**53,0**	**11 196**	**42,1**	**7 882**	**29,1**

Fonte: IGCP

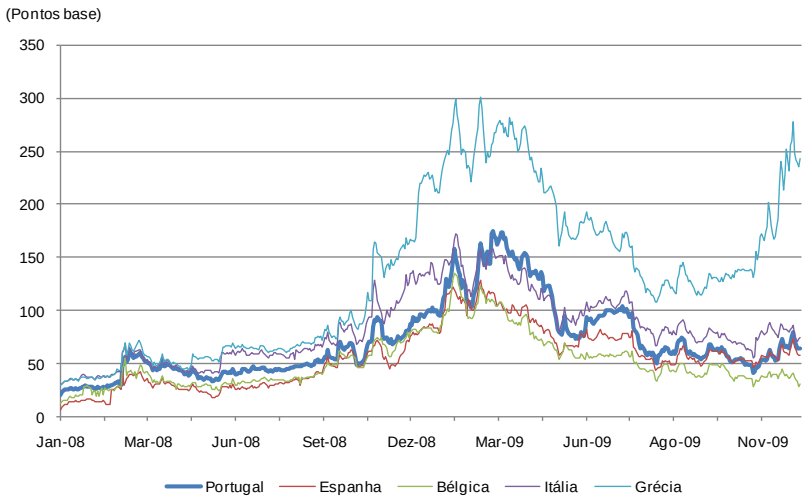
Como se pode constatar pela análise do quadro, no 1º e 4º trimestres a carteira real obteve piores níveis de custo nas emissões face às obtidas pelo *benchmark*, em consequência, fundamentalmente, das piores condições registadas nas emissões de dívida de médio e longo prazos, tendo-se verificado a situação inversa no 2º e 3º trimestres, com a carteira real a obter melhores níveis de custo.

Nas emissões da carteira real ao longo do ano, destacam-se pela negativa os níveis de custo obtidos nos 1º e 2º trimestres, com *spreads* na ordem de +110 e +60 pontos base, respectivamente, tendo-se observado uma melhoria na segunda metade do ano, com os *spreads* das emissões a estreitarem para níveis em torno dos +30 e +40 pontos base.

Por instrumento de dívida, os BT continuam a ser o instrumento da carteira real com o nível de custo relativo mais favorável, atingindo valores negativos na ordem dos 50 a 60 pontos base, embora na parte final do ano se tenha registado uma ligeira diminuição destes níveis.

No que se refere às OT, registou-se no final de 2008 e primeiro trimestre de 2009 um alargamento significativo dos *spreads* face ao referencial da dívida alemã, tendo-se verificado depois uma redução na segunda metade do ano, tal como se pode constatar no gráfico seguinte:

Gráfico VI.1 – *Spreads* de títulos a 10 anos face ao *Bund* alemão



Dados: yields em mercado secundário; Fonte: IGCP.

O *spread* da OT a 10 anos face ao Bund alemão passou de +103 no início de 2009 para +65 pontos base no final do ano, tendo atingido o nível mais elevado no início de Março, com +174 pontos base.

Segundo informação do IGCP, as revisões dos *ratings* e o aumento significativo da aversão ao risco que acompanhou a crise financeira internacional despoletada em 2008, originaram um movimento de *flight-to-quality*[1] que fez desvalorizar os mercados obrigacionistas dos soberanos com maior risco de crédito. Assim, no final de 2008, face à iminência de actuação das agências de *rating*, os diferenciais face às taxas de referência alemãs aumentaram para valores não observados desde a entrada em vigor da moeda única, em países como a Grécia, Itália, Espanha e Portugal.

O início de 2009 foi marcado pela redução, quase em simultâneo, dos *ratings* de Portugal, Espanha e Grécia, reforçando a tendência de alargamento dos *spreads* destes soberanos. A partir de Março, com a execução de medidas extraordinárias de cedência de liquidez por parte do BCE, assistiu-se a uma estabilização dos mercados financeiros internacionais, com repercussão na redução gradual dos *spreads* destes países face à Alemanha, até ao último trimestre do ano.

[1] Acção através da qual os investidores movimentam os seus capitais de activos com maior risco para investimentos com um maior grau de segurança.

A partir de Novembro, os *spreads* da dívida pública da Grécia começaram a alargar significativamente, alastrando-se este efeito a outros países como Portugal, embora ainda de forma não muito significativa em 2009.

Quanto ao *spread* médio das emissões da carteira real face às taxas *swap*, que em anos anteriores apresentava níveis negativos, em 2009 sofreu um agravamento considerável, situando-se em +67,5 pontos base, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.23 – Evolução dos *spreads* médios das emissões reais

(em pontos base)

Carteira real	2007	2008	2009
Spread médio face à curva swap ponderado por montante a maturidade	-13,0	-1,4	+67,5

Fonte: IGCP.

O custo orçamental[1], bem como o custo *cash-flow*[2] da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2009, os seguintes:

Quadro VI.24 – Custo orçamental e custo *cash-flow*

(em milhões de euros)

Ano de 2009	Carteira real	Benchmark	Diferença
Custo orçamental	4 397	4 009	388
Custo cash-flow	4 261	4 217	44

Fonte: IGCP.

Como se pode observar, tanto o custo orçamental como o custo *cash-flow* da carteira real situaram-se num nível superior ao da carteira *benchmark*, com diferenças, respectivamente, de € 388 e € 44 milhões, sendo assim desfavorável o desempenho da carteira nestas ópticas de custo, face ao apresentado pela carteira de referência.

Em termos acumulados, desde 2001, os custos orçamental e *cash-flow* da carteira resultaram inferiores aos do *benchmark* em € 23 e € 260 milhões, respectivamente.

[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 2009 totalizou cerca de € 87.645,1 milhões, valor que inclui € 2.550,0 milhões resultantes da emissão de certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), bilhetes do Tesouro e obrigações do Tesouro, no início de 2010, dentro do período complementar de dívida pública[1], conforme se dá conta no Quadro VI.26.

Nestes termos, considerando o montante que transitou em saldo do ano anterior, depositado na tesouraria do Estado, bem como os valores que deram entrada na tesouraria ao abrigo da LOE/2009, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma lei ascendeu a cerca de € 88.034,4 milhões, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.25 – Produto de empréstimos públicos

(em euros)

Produto depositado na Tesouraria do Estado	%	Produto
Produto de empréstimos em 2009 (a)	99,6	87 645 125 343,91
Produto de empréstimos em 2008 (Saldo) (b)	0,4	389 257 568,10
Total (1)+(2)	**100,0**	**88 034 382 912,01**

(a) Inclui € 2.500.030.119,18 relativo ao produto de emissões realizadas no período complementar de 2009 e mais-valias obtidas no mesmo período.

(b) Montante que corresponde ao valor que transitou em saldo de 2008.

6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

Confrontando o valor relativo à emissão de empréstimos em 2009 e no respectivo período complementar inscrito no "Mapa XXIX - Movimento da dívida pública"[2] da CGE, que totaliza € 87.432,2 milhões, com os valores do produto inscritos nas contas do Tesouro, € 87.645,1 milhões, apuraram-se diferenças no montante global de € 212,9 milhões.

As diferenças resultam, no essencial, do facto de no referido mapa serem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, não sendo tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, bem como empréstimos que não geram fluxos financeiros[3], como se apresenta no quadro seguinte:

[1] O período complementar está previsto no n.º 6.º artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março (decreto-lei de execução orçamental).

[2] De referir que este mapa foi alterado pelo IGCP após a publicação da Conta Geral do Estado, na sequência do contraditório do Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo à "Dívida Pública", em que aquele Instituto referiu a existência de um erro no valor das emissões dos certificados de aforro, que estavam empoladas neste mapa em cerca de € 11,1 milhões.

[3] Por exemplo as OT 1977 – Nacional e Expropriações e as Promissórias.

Quadro VI.26 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2009

(em euros)

Designação	Mapa XXIX - Movimento da dívida pública (valor nominal)			Valores		Produto
	Emissões em 2009 (1)	Per. Compl. 2009 (2)	Total (3)=(1)+(2)	a deduzir (4)	a acrescer (5)	(6)=(3)-(4)+(5)
Dívida em moeda euro (1)	**81 464 351 182,45**	**2 446 068 619,18**	**83 910 419 801,63**	**108 959 144,59**	**321 869 548,00**	**84 123 330 205,04**
OT 1977 - Nacional e Expropriações	84 655,99	0,00	84 655,99	(a) 84 655,99	0,00	0,00
Obrigações do Tesouro	15 595 941 000,00	1 000 000 000,00	16 595 941 000,00	(b) 88 503 165,60	(c) 307 662 921,00	16 815 100 755,40
Bilhetes do Tesouro	21 423 597 707,38	686 107 270,93	22 109 704 978,31	0,00	0,00	22 109 704 978,31
CEDIC	33 646 130 266,13	759 961 348,25	34 406 091 614,38	0,00	0,00	34 406 091 614,38
Linhas de crédito	2 411 500 000,00	0,00	2 411 500 000,00	0,00	0,00	2 411 500 000,00
Certificados de aforro	(f) 847 372 170,85	0,00	847 372 170,85	(d) 3 122 156,00	(e) 14 206 627,00	858 456 641,85
ECP	2 433 147 355,26	0,00	2 433 147 355,26	0,00	0,00	2 433 147 355,26
Repos	584 328 859,84	0,00	584 328 859,84	0,00	0,00	584 328 859,84
Outra dívida (Loan A/360)	4 505 000 000,00	0,00	4 505 000 000,00	0,00	0,00	4 505 000 000,00
Promissórias	17 249 167,00	0,00	17 249 167,00	(a) 17 249 167,00	0,00	0,00
Dívida em moeda não euro (2)	**3 521 795 138,87**	**0,00**	**3 521 795 138,87**	**0,00**	**0,00**	**3 521 795 138,87**
ECP	2 786 310 122,66	0,00	2 786 310 122,66	0,00	0,00	2 786 310 122,66
Outra dívida	735 485 016,21	0,00	735 485 016,21	0,00	0,00	735 485 016,21
Total (1)+(2)	**84 986 146 321,32**	**2 446 068 619,18**	**87 432 214 940,50**	**108 959 144,59**	**321 869 548,00**	**87 645 125 343,91**

(a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros

(b) Menos valias apuradas na emissão.

(c) Mais-valias apuradas na emissão

(d) Produto de emissão de certificados de aforro de 2009 só entregue em 2010

(e) Emissões de certificados de aforro verificadas em 2008 cujo produto só foi entregue em 2009.

(f) Difere em € 11,1 milhões do valor apresentado no Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública, da Conta Geral do Estado. Erro identificado e corrigido pelo IGCP na sequência do Anteprojecto de Parecer relativo à Dívida Pública.

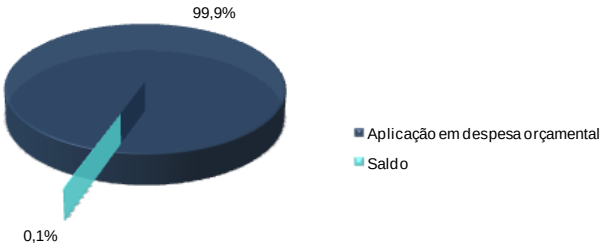
6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução

As quantias entradas na Tesouraria do Estado através da emissão de empréstimos públicos e a sua afectação à execução orçamental não são forçosamente coincidentes. O produto dos empréstimos é inicialmente registado em contas no *homebanking* e, posteriormente, na medida das necessidades de financiamento da execução orçamental, contabilizado como receita orçamental. As quantias arrecadadas que não são afectas ao financiamento da execução orçamental geram um saldo, que será afecto à execução orçamental do ano seguinte.

No ano em apreço, como se deu conta anteriormente, o montante depositado na Tesouraria do Estado susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2009 (€ 88.034,4 milhões)[1], foi utilizado, quase na totalidade (99,9%), no financiamento de despesa orçamental, que ascendeu a € 87.936,6 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2010 cerca de € 97,8 milhões, o equivalente a apenas 0,1% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2009, como se apresenta no gráfico seguinte:

[1] Ver Quadro VI.25.

Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos



No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos valores do produto de empréstimos públicos em relação ao ano anterior:

Quadro VI.27 – Evolução do produto e sua aplicação

(em euros)

Produto			Aplicação do produto (despesa orçamental)	Saldo para ano seguinte
Anos	**2009**	(a) 88 034 382 912,01	87 936 575 628,91	97 807 283,10
	2008	(b) 92 376 074 079,22	91 986 816 511,12	389 257 568,10
Variação	**Valor**	- 4 341 691 167,21	- 4 050 240 882,21	- 291 450 285,00
	%	**-4,7**	**-4,4**	**-74,9**

(a) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2009, ver Quadro VI.25 – Produto de empréstimos públicos.

(b) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2008, ver Parecer CGE/2008, ponto 6.6.1, Quadro VI.26 – Produto de empréstimos públicos.

Verifica-se que em 2009 a receita proveniente de empréstimos públicos sofreu um decréscimo em relação ao ano anterior e foram aplicados em despesa orçamental menos € 4.050,2 milhões que no ano anterior de receita proveniente de passivos financeiros. Em 2009, o produto dos empréstimos convertido em receita orçamental para financiar a execução orçamental foi classificado da seguinte forma:

Quadro VI.28 – Produto de empréstimos convertido em receita orçamental

(em euros)

Produto de empréstimos públicos		Aplicação		Saldo
Instrumento	**Valor**	**CGE - Mapa I - Receita dos serviços integrados, por classificação económica**		
Títulos a curto prazo		**Grupo 02 - Títulos a Curto Prazo**		
Bilhetes do Tesouro (a)	22 109 704 978,31	Sociedades Financeiras	30 524 991 316,07	0,00
Linhas de crédito	2 411 500 000,00			
Repos	584 328 859,84			
ECP - Moeda nacional	5 219 457 477,92			
CEDIC (a) (b)	34 795 349 182,48	Sociedades e quase-sociedades não financeiras	6 421 103 128,78	97 807 283,10
		Adm. Pública – Adm. Central – Serv. e fundos autónomos	28 276 438 770,60	
Outra dívida (Loan A/360)	4 505 000 000,00	Resto do mundo - União Europeia	4 305 000 000,00	0,00
			200 000 000,00	0,00
Títulos a Médio e Longo Prazos		**Grupo 03 - Títulos a Médio e Longo Prazos**		
Obrigações do Tesouro (a)	16 815 100 755,40	Sociedades Financeiras	17 550 585 771,61	0,00
Outra dívida	735 485 016,21			
Certificados de aforro	858 456 641,85	Famílias	858 456 641,85	0,00
Total	**88 034 382 912,01**	**Total**	**87 936 575 628,91**	**97 807 283,10**

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos no período complementar de 2009.

(b) Inclui o valor que transitou em saldo de 2008.

No ano em apreço, ao contrário do que tinha acontecido em 2008, o produto obtido na emissão de CEDIC foi correctamente classificado no capítulo 12 "Passivos Financeiros", Grupo 02 – "Títulos a curto prazo", que distingue as "Sociedades e quase-sociedades não financeiras" e "Administração Pública – Administração Central – Serviços e fundos autónomos"[1], acolhendo assim a recomendação formulada no anterior Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Importa ainda referir que o produto dos empréstimos, quer sejam de médio e longo prazo, quer sejam de curto prazo, incluindo CEDIC e certificados de aforro, é contabilizado numa única conta - "Produto de empréstimos – *Homebanking*", podendo inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de Passivos Financeiros, quando não são convertidas na íntegra em receita orçamental.

No âmbito do contraditório, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. referiu possuir *"mecanismos internos para controlar a aplicação do produto de empréstimos na classificação das receitas da Passivos Financeiros, os quais garantem a coerência entre as emissões de dívida pública e a correspondente conversão em receita orçamental, tendo em conta a maturidade e tomadores (iniciais) dos empréstimos"*.

Muito embora em anos anteriores tal não tenha acontecido, em 2009 observa-se um maior rigor na classificação das receitas de Passivos Financeiros.

Ouvida sobre o ponto 6.6, a Direcção-Geral do Orçamento referiu não ter quaisquer comentários a fazer.

6.7 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública

6.7.1 – Valores requisitados ao orçamento/despesa efectuada

No ano em análise, os valores requisitados para fazer face a amortizações e encargos correntes da dívida ascenderam a € 77.168,1 milhões, menos € 13.989,2 milhões (-15,3%) do que em 2008. Esta evolução deve-se aos valores requisitados para fazer face às amortizações que apresentam um decréscimo de € 14.108,9 milhões. Inversamente os valores requisitados para fazer face a encargos correntes da dívida aumentaram em € 119,7 milhões (+ 2,5% do que no ano transacto), evolução que se deve ao aumento de 2,4% da despesa com juros e de 7,8% da despesa com os outros encargos correntes.

Salienta-se que os valores referidos correspondem a valores líquidos, tendo o valor total requisitado para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida, ascendido a € 83.298,6 milhões. Contudo, o IGCP efectuou reposições abatidas nos pagamentos no valor total de € 6.130,5 milhões, sendo € 84,9 milhões relativos a juros, € 0,9 milhões a outros encargos correntes e, a sua maior parte, € 6.044,7 milhões[2] a passivos financeiros.

De acordo com a informação obtida, a razão de ser desta elevada reposição prende-se com o facto de no decorrer de 2009 o Instituto ter detectado que não tinha sido inscrita, no orçamento inicial dos "Encargos da dívida", a classificação económica que permitiria o adequado registo das amortizações e juros de títulos tomados por outros Estados soberanos. Desta forma, os correspondentes registos estavam a ser efectuados como se se tratasse de dívida tomada por sociedades não financeiras. Para garantir uma maior transparência no registo das operações, o IGCP solicitou a abertura de rubricas

[1] Sobre esta matéria ver também Capítulo VIII deste Parecer.

[2] Valor que corresponde a 98,6% do montante reposto.

adequadas para o efeito, a realizar através do reforço orçamental das mesmas, e a anulação das rubricas até aí utilizadas, movimento que justifica a quase totalidade da elevada reposição em causa.

Os montantes inscritos[1] anualmente na CGE, que se apresentam no quadro seguinte, e que correspondem aos valores requisitados ao OE para fazer face a amortizações e encargos correntes da dívida, não são coincidentes com os valores da despesa efectuada registada na conta de gerência do "IGCP – Encargos da dívida", onde assumem valores superiores.

As razões das diferenças apontadas anualmente entre os valores inscritos na CGE e os da conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida" resultam de, nos valores apresentados na CGE, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta "IGCP - Encargos da dívida", não sendo consideradas as despesas pagas utilizando saldos de dotações de anos anteriores, as despesas de juros reembolsadas pela DGTF, as amortizações efectuadas pelo FRDP[2] com receitas das privatizações, bem como os juros recebidos antecipadamente dos subscritores[3], e nos últimos anos, os rendimentos obtidos em aplicações de tesouraria utilizados no pagamento de juros[4]. No quadro seguinte dá-se conta dos valores requisitados, despesa efectuada e respectivas diferenças, no último quinquénio.

Quadro VI.29 – Evolução da despesa com amortizações e encargos correntes da dívida no último quinquénio

(em euros)

Amortizações e encargos	2005	2006	2007	2008	2009
Amortizações					
Valores requisitados no ano	44 940 921 404,89	49 755 022 794,19	85 975 212 445,47	86 271 612 823,98	72 162 731 050,14
Saldos a repor nos cofres no Estado	- 11 703 018,02				
Reposição de dotações de anos anteriores (a)	- 55 418 081,98				
Utilização de dotações de anos anteriores	56 230 600,73	720 017,72	674 727,21	25 713,80	473 639,33
FRDP	659 927 800,00	1 205 000 000,00	754 493 652,80	470 451 657,44	0,00
Total amortizações (1)	**45 589 958 705,62**	**50 960 742 811,91**	**86 730 380 825,48**	**86 742 090 195,22**	**72 163 204 689,47**
Juros					
Valores requisitados no ano	3 936 965 538,65	4 365 622 888,00	4 694 994 199,06	4 856 038 855,34	4 973 431 468,81
Saldos a repor nos cofres do Estado	- 2,81	- 8 591,28			
Dotações orçamentais do ano não utilizadas	- 61 937,24	- 80 308,89	- 79 112,06	- 78 970,64	- 87 094,60
Utilização de dotações de anos anteriores	90 667,48	68 077,17	84 707,53	81 797,34	80 118,61
Juros corridos	55 721 917,89	102 372 249,07	107 478 912,75	30 135 799,25	153 209 135,74
Juros obtidos em aplicações tesouraria			8 921 422,97	32 922 219,46	35 298 459,82
Valores recebidos da DGTF	6 162 420,50	6 955 557,28	3 922 652,36	282 728,71	6 222 557,40
Total juros (2)	**3 998 878 604,47**	**4 474 929 871,35**	**4 815 322 782,61**	**4 919 382 429,46**	**5 168 154 645,78**
Outros encargos					
Valores requisitados no ano	30 500 100,00	30 979 091,75	24 097 435,01	29 639 557,68	31 960 144,18
Saldos a repor nos cofres do Estado	- 18 596,31				- 6,58
Total outros encargos (3)	**30 481 503,69**	**30 979 091,75**	**24 097 435,01**	**29 639 557,68**	**31 960 137,60**
Total (1)+(2)+(3)	**49 619 318 813,78**	**55 466 651 775,01**	**91 569 801 043,10**	**91 691 112 182,36**	**77 363 319 472,85**

(a) Situação que ocorreu apenas em 2005. O IGCP procedeu à reposição de montantes requisitados indevidamente em anos anteriores ao OE. Ver Parecer sobre a CGE/2005, Cap. VI, ponto 6.7.2.

Fonte: Contas de gerência "IGCP – Encargos da dívida pública", dos respectivos anos.

[1] Valores inscritos no Cap. 07 - Gestão da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças.

[2] Inversamente ao observado em 2009, em anos anteriores o valor das amortizações realizadas pelo FRDP com receitas das privatizações assumiam valores muito expressivos.

[3] Juros corridos, juros pagos ao IGCP pelos subscritores, contados desde a data do último vencimento de juros até à data da subscrição, a fim de que no vencimento seguinte seja recebida a totalidade dos juros correspondentes ao período em causa.

[4] LOE/2009 e LOE/2008, artigos 146.º e 124.º, respectivamente, n.º 3, alínea c).

Concretamente, em 2009, como se apresenta no quadro anterior, a despesa com amortizações e encargos correntes da dívida ascendeu a € 77.363,3 milhões, tendo o IGCP requisitado ao OE cerca de € 77.168,1 milhões para fazer face a essas despesas. A diferença em causa (€ 195,2 milhões), no essencial, resulta da utilização, no pagamento da despesa com juros, de valores recebidos antecipadamente dos subscritores e da utilização de montantes obtidos em aplicações de tesouraria.

No que respeita às receitas obtidas em depósitos à ordem e aplicações de tesouraria utilizadas no pagamento de juros, em 2009, ascenderam a cerca de € 35,3 milhões e apresentam o seguinte desdobramento:

(em euros)

Juros obtidos em Aplicações de Tesouraria:	
Juros Depósitos à Ordem	7 682,34
Juros antecipação de fundos	2 144 477,21
Juros de Aplicações de Tesouraria	33 249 513,14
Juros de aplicações recursos disponíveis Banco Portugal	60 137,33
Total de Juros obtidos (1)	**35 461 810,02**
Juros Remuneratórios Pagos[1] (2)	**- 163 350,20**
Total (1)+(2)	**35 298 459,82**

Em 2008, no Relatório da CGE foi apresentada uma explicação relativa à divergência de valores, quer para os juros quer para as amortizações, o que veio ao encontro de recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores Pareceres. Contudo, no ano em análise tal não acontece, constando apenas no Volume II (Tomo I) – elementos informativos diversos os mapas[2] n.os 26-C e 26-D relativos aos encargos com juros e amortizações, respectivamente, onde são evidenciados os valores da despesa efectuada.

Por último, é de referir que os valores das amortizações apresentados diferem, igualmente, dos valores do "Mapa XXIX - Movimento da dívida pública" da CGE, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.30 – Quadro comparativo - Amortizações

(em euros)

Amortizações	**CGE - Mapa XXIX - Movimento da dívida pública (a)** **(1)**	**CGE Mapa 26-D Encargos de Amortizações da dívida a cargo do IGCP** **(2)**	**Diferenças** **(1)-(2)**
Em moeda euro	69 874 996 936,49	69 737 508 329,91	137 488 606,58
Dívida de curto prazo	62 663 806 202,35	62 663 806 202,35	0,00
Certificados de Aforro	1 174 106 077,15	1 174 106 077,15	0,00
Dívida de M/Longo prazo	6 037 084 656,99	5 899 596 050,41	137 488 606,58
Em moeda não euro	2 449 934 195,16	2 425 696 359,56	24 237 835,60
Dívida de curto prazo	2 449 934 195,16	2 425 649 286,99	24 284 908,17
Dívida de M/Longo prazo	0,00	47 072,57	- 47 072,57
Total	**72 324 931 131,65**	**72 163 204 689,47**	**161 726 442,18**

(a) Não inclui o valor dos resgates de promissórias efectuadas no ano que totalizou € 29,7 milhões.

[1] À semelhança de 2008, o IGCP utilizou parte do valor obtido em aplicações de tesouraria na remuneração de contas caucionadas abertas no *homebanking* no valor total de €4.764,83 e uma outra conta com quantias provenientes de processos judiciais ("depósitos autónomos"), no valor de € 158.585,37.

[2] Os Mapas n.os 26-C e 26-D integram a conta de Gerência "IGCP – Encargos da dívida".

Com efeito, da comparação entre os valores inscritos nos referidos mapas observa-se uma diferença de € 161,7 milhões, a qual resulta do facto de no mapa XXIX as amortizações serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às vencidas no ano, enquanto no mapa da conta de gerência estão reflectidos os prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a "encargos pagáveis"[1], e ainda os fluxos líquidos de *swaps*, como se quantifica de seguida:

(em euros)

Amortizações	
Em moeda euro	137 488 606,58
Títulos m/l prazo	
Utilização de saldos de anos anteriores	- 426 566,76
Prémios nas amortizações	- 6 584 000,00
Fluxos de swaps	144 499 173,34
Em moeda não euro	24 237 835,60
Títulos m/l prazo	
Utilização de saldos de anos anteriores	-47 072,57
Fluxos de swaps	24 284 908,17
Total	**161 726 442,18**

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.

Quadro VI.31 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Amortizações/Encargos	2008	2009	Variação	
			Valor	%
Amortizações	86 742 090 195,22	72 163 204 689,47	- 14 578 885 505,75	-16,8
Juros (a)	4 889 246 630,21	5 014 945 510,04	125 698 879,83	2,6
Outros encargos	29 639 557,68	31 960 137,60	2 320 579,92	7,8
Total	91 660 976 383,11	77 210 110 337,11	- 14 450 866 046,00	-15,8

(a) Excluídos os juros corridos.

Fonte: Contas de gerência "IGCP – Encargos da dívida", dos respectivos anos.

Como se pode observar, as amortizações e encargos correntes da dívida diminuíram globalmente cerca de € 14.450,9 milhões relativamente a 2008, sendo de salientar que esta variação resulta exclusivamente da diminuição do valor amortizações, tendo os encargos correntes inversamente aumentado cerca de € 128,0 milhões em relação ao ano anterior.

[1] Valores que não estão evidenciados no mapa do "XXIX - Movimento da dívida pública em 2009", por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

[2] Não são considerados, contudo, os juros corridos por não constituírem encargo do Estado.

Todavia, os valores indicados no quadro anterior relativos às amortizações e juros merecem uma análise pormenorizada na medida em que não correspondem aos encargos efectivamente pagos aos detentores da dívida pública.

A Lei de enquadramento orçamental[1] (LEO), no seu artigo 6.º, n.º 4º, estabelece, como excepção à regra da não compensação, a *"... possibilidade de os fluxos associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com regras próprias estabelecidas no presente diploma ..."*. Contudo, nem na sua redacção inicial nem nas que resultaram das alterações ocorridas, tais regras foram definidas no âmbito da LEO.

Esta lacuna na legislação tem sido ultrapassada anualmente através das Leis do Orçamento do Estado2 sendo-o no ano em análise através do artigo 146.º, n.º 3 que estabelece que *"As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa"* e relativamente às receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado serão *"... abatidas às despesas da mesma natureza"*. O mesmo artigo determina também que o cumprimento destas regras *"...não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas"*.

Igualmente, é de realçar que a lei de enquadramento orçamental determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da CGE, no seu artigo 75.º, n.º 7, que *"(...) a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, devendo o seu conteúdo, bem como o dos restantes mapas, evidenciar, conforme os casos, as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação"*.

A Conta Geral do Estado de 2009 inclui dois mapas da conta de gerência "IGCP - Encargos da dívida", os Mapas n.ºs 26-C e 26-D[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 desde 2007 o referido artigo da LOE inclui também uma alínea[4] que pretende alargar a referida excepção ao princípio da "não compensação" às *"receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado (...)"* abatendo-as também às despesas com juros da dívida pública directa do Estado. Contudo, não se tratando de fluxos financeiros directamente associados a operações de gestão da dívida pública directa, mas de juros recebidos por aplicações de disponibilidades de tesouraria, não é possível a sua inclusão em tal excepção, por não integrarem a previsão da LEO.

Desta forma, independentemente de estar devidamente demonstrada a utilização de tais valores no pagamento de despesa, nos mapas da conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida" que constam da CGE, considera-se que estes não se enquadram na excepção prevista na LEO e, assim, a utilização das referidas receitas nos fins referidos consubstancia violação dos princípios da não compensação e da não consignação estabelecidos na LEO.

[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/2009 alínea c) do n.º 3 do art. 146º.

No exercício do contraditório o IGCP afirma que *"os juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes da tesouraria do Estado, assim como as associadas aos adiantamentos de tesouraria"* estão relacionados com o *"excesso de financiamento"* (produto de empréstimos), justificando assim o referido procedimento.

Considerando que este procedimento não está de acordo com a excepção prevista na LEO, recomenda-se que a Assembleia da República diligencie para que a norma que permite a realização de tais compensações não seja incluída em futuras Leis do Orçamento do Estado.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP em 2009, os resultados dos *swaps*, bem como os montantes efectivamente pagos aos investidores, de amortizações e juros.

Quadro VI.32 – Amortizações e juros, e resultados de *swaps*

(em euros)

Valores pagos/Resultados das operações de derivados		Amortizações	Juros (a)
Em moeda euro	(1)=(2)-(3)	69 737 508 329,91	4 994 937 970,31
Pagamento aos investidores	(2)	69 882 007 503,25	4 920 780 916,64
Resultados líquidos operações	(3)	144 499 173,34	- 74 157 053,67
Em moeda não euro	(4)=(5)-(6)	2 425 696 359,56	20 007 539,73
Pagamento aos investidores	(5)	2 449 981 267,73	18 434 422,74
Resultados líquidos operações	(6)	24 284 908,17	- 1 573 116,99
Total (1)+(4)		**72 163 204 689,47**	**5 014 945 510,04**

(a) Excluídos os juros corridos

Fonte: IGCP.

Como se pode verificar da leitura do quadro anterior, os resultados das operações de derivados financeiros reflectidas nas amortizações foram positivos, o que diminuiu a despesa em € 168,8 milhões. Situação inversa ocorreu com as operações reflectidas na despesa com juros, que se traduziu num aumento da despesa em € 75,7 milhões.

6.7.2.1 – Amortizações

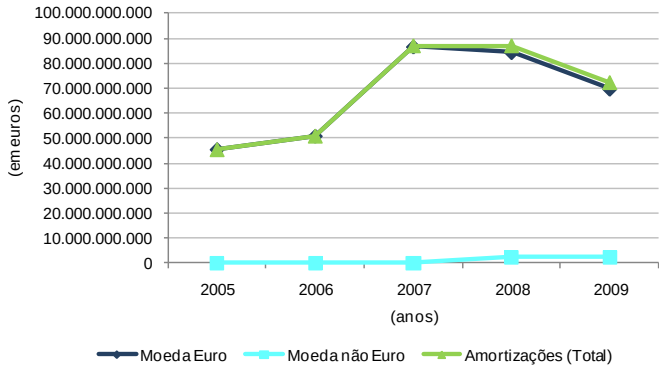
No ano em análise, as despesas com amortizações diminuíram cerca de € 14.578,9 milhões, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.33 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações		2008		2009		Variação	
		Montante	%	Montante	%	Montante	%
Em moeda euro	(1)=(2)+(3)+(4)-(5)	84 362 672 293,20	97,3	69 737 508 329,91	96,6	- 14 625 163 963,29	-17,3
Dívida de curto prazo	(2)	72 482 750 485,08	83,6	62 663 806 202,35	86,8	- 9 818 944 282,73	-13,5
Dívida de M/L Prazo	(3)	10 033 991 503,16	11,6	6 044 095 223,75	8,4	- 3 989 896 279,41	-39,8
Certificados de Aforro	(4)	2 279 880 660,28	2,6	1 174 106 077,15	1,6	- 1 105 774 583,13	-48,5
Fluxos de swaps	(5)	433 950 355,32	0,5	144 499 173,34	0,2	- 289 451 181,98	-66,7
Em moeda não euro	(6)=(7)+(8)-(9)	2 379 417 902,02	2,7	2 425 696 359,56	3,4	46 278 457,54	1,9
Dívida de curto prazo	(7)	2 200 946 531,77	2,5	2 449 934 195,16	3,4	248 987 663,39	11,3
Dívida de M/L Prazo	(8)	61 348 972,11	0,1	47 072,57	0,0	- 61 301 899,54	-99,9
Fluxos de swaps	(9)	- 117 122 398,14	-0,1	24 284 908,17	0,0	141 407 306,31	-120,7
Total (1)+(6)		**86 742 090 195,22**	**100,0**	**72 163 204 689,47**	**100,0**	**- 14 578 885 505,75**	**-16,8**

Gráfico VI.3 – Evolução das amortizações no último quinquénio



Como se pode observar no quadro e gráfico anteriores, as amortizações de dívida em moeda não euro apresentam pouquíssimo peso no total amortizado nos respectivos anos, contudo, nos últimos dois anos, em resultado do crescimento da emissão/amortização de títulos de curto prazo em moeda não euro (ECP), estas despesas têm aumentado ligeiramente ascendendo no ano 2009 a € 2.449,9 milhões.

Já as amortizações em moeda euro apresentam valores muito expressivos, embora se observe uma tendência decrescente nos últimos dois anos, em resultado da diminuição das amortizações/emissões da dívida de curto prazo, como se apresenta nos gráficos seguintes:

Gráfico VI.4 – Evolução das amortizações em moeda euro no último quinquénio

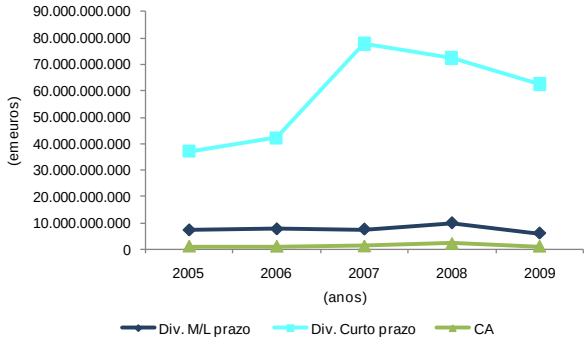
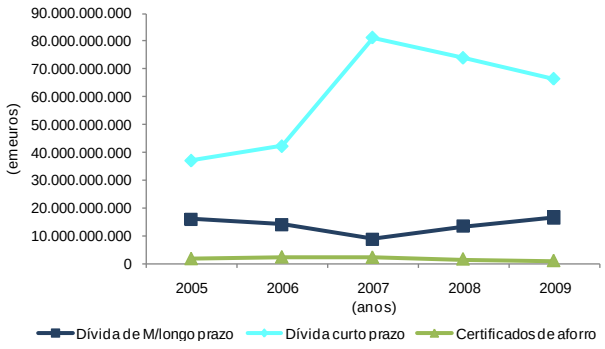


Gráfico VI.5 – Evolução das emissões em moeda euro no último quinquénio



Verifica-se, assim, que a tendência decrescente observada nas amortizações em moeda euro, em 2008 e 2009, resulta da diminuição das emissões de títulos de curto prazo. Em contrapartida observa-se um aumento das emissões de médio e longo prazo, cujo peso só se reflectirá nas amortizações de anos posteriores.

Todavia, a amortização de dívida de curto prazo em moeda euro continua a assumir um peso preponderante no cômputo das amortizações realizadas no ano (86,8%), cifrando-se em cerca de € 62.663,8 milhões, sendo que cerca de 56,9% deste valor diz respeito a CEDIC, 27,1% a Bilhetes do Tesouro e o remanescente (16,0%) a outros empréstimos.

Embora as amortizações de CEDIC apresentem um peso significativo no total da dívida de curto prazo amortizada no ano, são inferiores às ocorridas no ano anterior, o mesmo acontecendo com as emissões, como se pode observar no quadro seguinte:

Quadro VI.34 – Evolução dos CEDIC

(em euros)

Anos / CEDIC	2005	2006	2007	2008	2009
Emissões (a)	14 317 731 157,29	19 525 068 019,17	30 795 836 213,65	39 999 470 696,87	34 406 091 614,38
Amortizações	14 874 516 927,65	18 521 824 380,73	29 669 187 304,64	38 387 419 111,89	35 643 360 092,56
Evolução (b)					
Emissões	24,6%	36,4%	57,7%	29,9%	-14,0%
Amortizações	39,7%	24,5%	60,2%	29,4%	-7,1%

(a) Inclui o valor das emissões realizadas no ano, acrescidas das eventualmente realizadas no respectivo período complementar.

(b) Comparações realizadas entre o ano n e o ano n-1.

No que respeita aos Bilhetes do Tesouro, em 2009, observa-se um aumento das amortizações de 53,9% em relação ao ano precedente em resultado do crescimento registado nas emissões destes títulos, mais 49,1%, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.35 – Evolução de Bilhetes do Tesouro

(em euros)

Anos / BT	2005	2006	2007	2008	2009
Emissões (a)	15 762 696 825,04	12 502 533 459,55	10 402 969 717,32	14 827 842 930,78	(c) 22 109 704 978,31
Amortizações	14 265 147 017,73	15 039 422 056,57	11 313 174 784,04	11 055 166 580,92	17 009 052 370,24
Evolução (b)					
Emissões (%)	24,4%	-20,7%	-16,8%	42,5%	49,1%
Amortizações (%)	144,2%	5,4%	-24,8%	-2,3%	53,9%

(a) Inclui o valor das emissões realizadas no respectivo período complementar.

(b) Comparações realizadas entre o ano n e o ano n-1.

(c) Valor alterado na sequência do contraditório do IGCP.

Relativamente às amortizações de dívida de médio e longo prazo em moeda euro, como se indicou anteriormente, sofreram um decréscimo na ordem de 39,8%, - € 3.989,9 milhões do que em 2008, totalizando € 6.044,1 milhões, valor que representa apenas 8,4 % do total amortizado no ano e que respeita, na sua grande maioria (96,7%), à amortização de OT, destacando-se a amortização da OT 3,95%JUL2009[1].

No tocante aos certificados de aforro observa-se uma redução de 48,5% das amortizações, - € 1.105,8 milhões do que em 2008, ascendendo em 2009 a € 1.174,1 milhões. Contudo, salienta-se que a evolução registada no ano de 2008 foi anormalmente elevada e resultou das alterações introduzidas, no início daquele ano, na forma de remuneração[2] destes títulos, as quais ocorreram em paralelo com o encerramento da série B e 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, em sentido desfavorável para o investidor, conduziram a um significativo aumento dos resgates e consequentemente os certificados de aforro contribuíram negativamente para o financiamento líquido público.

Em 2009, pela Portaria n.º 230-A/2009, de 27 de Fevereiro, foram introduzidas alterações na série C que, de acordo com o mesmo documento, tinham como objectivo que estes títulos contribuíssem *"…positivamente para a satisfação do acréscimo das necessidades de financiamento da República"*, todavia esta alteração não se revelou suficientemente atractiva para que tal acontecesse, na medida em que os valores subscritos foram insuficientes, até, para financiar os resgates ocorridos nos certificados de aforro. De referir também que estes títulos apresentaram uma evolução oposta à observada na taxa de poupança interna das famílias[4], significando que as famílias optaram por outras formas de aplicação das suas poupanças. Desta forma, em 2009, o valor das subscrições de certificados de aforro voltou a ser inferior ao das amortizações, como se pode observar no gráfico seguinte:

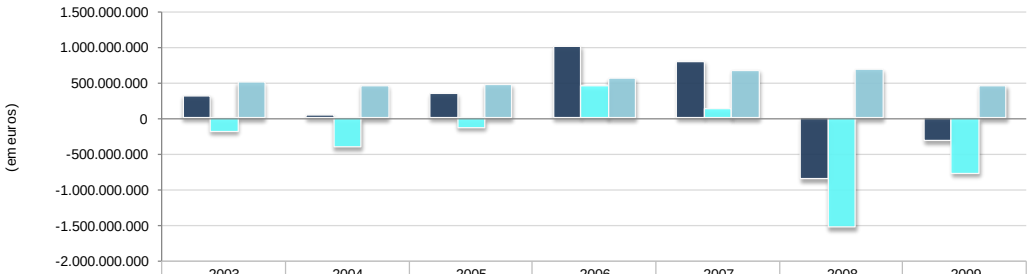
[1] Em paralelo foram lançadas duas novas OT, a 5 e a 10 anos e reabertas outras séries.

[2] Portaria n.º 73-B/2008, de 23 de Janeiro.

[3] Portaria n.º 73-A/2008, de 23 de Janeiro.

[4] De acordo com o Relatório Anual do Banco de Portugal de 2009 – Avaliação Global.

Gráfico VI.6– Variação do *stock* dos CA



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Variação do stock	317.789.687,98	48.793.988,97	343.002.898,34	1.003.373.270,99	800.530.647,65	-852.218.180,18	-315.649.435,30
Subscrições Líquidas	-182.408.282,95	-411.469.586,48	-130.141.964,92	445.902.740,35	127.642.745,66	-1.534.008.681,17	-773.137.477,03
Capitalização de juros	500.197.970,93	460.263.575,45	473.144.863,26	557.470.530,64	672.887.901,99	681.790.500,99	457.488.041,73

6.7.2.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em análise os encargos correntes da dívida pública totalizaram € 5.046,9 milhões, sendo superiores ao ano precedente em cerca de € 128,0 milhões, conforme se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.36 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2008	2009	Variação	
			Valor	%
Juros (a)	4 889 246 630,21	5 014 945 510,04	125 698 879,83	2,6
Outros encargos	29 639 557,68	31 960 137,60	2 320 579,92	7,8
Total	**4 918 886 187,89**	**5 046 905 647,64**	**128 019 459,75**	**2,6**

(a) Excluídos os juros corridos.

O acréscimo de 2,6% registado nos encargos correntes da dívida deve-se, quase exclusivamente, ao aumento das despesas com os juros, que representam 98,2% do aumento verificado. Contudo, o aumento das despesas com "Outros encargos correntes da dívida" não é despiciendo, na medida em que sofreram um aumento de € 2,3 milhões (7,8%) quando comparadas com as despesas da mesma natureza pagas em 2008.

6.7.2.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, discriminados por dívida em moeda euro e não euro, nos anos de 2008 e 2009, e respectiva evolução:

Quadro VI.37 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros (a)		2008		2009		Variação	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda euro	**(1)=(2)+(3)+(4)+(5)-(6)**	4 862 415 713,08	99,5	4 994 937 970,31	99,6	132 522 257,23	2,7
Consolidada	(2)	545 858,16	0,0	531 092,41	0,0	- 14 765,75	-2,7
Dívida de curto prazo	(3)	577 933 612,43	11,8	510 589 596,88	10,2	- 67 344 015,55	-11,7
Dívida de M/L prazo	(4)	3 470 394 352,42	71,0	3 847 143 212,60	76,7	376 748 860,18	10,9
Certificados de aforro	(5)	838 899 897,26	17,2	562 517 014,75	11,2	- 276 382 882,51	-32,9
Fluxos de swaps	(6)	25 358 007,19	0,5	- 74 157 053,67	-1,5	- 99 515 060,86	-392,4
Em moeda não euro	**(7)=(8)+(9)-(10)**	26 830 917,13	0,5	20 007 539,73	0,4	- 6 823 377,40	-25,4
Dívida de curto prazo	(8)	2 188 762,25	0,0	1 826 629,61	0,4	- 362 132,64	-16,5
Dívida de M/L prazo	(9)	18 643 490,40	0,4	16 607 793,13	0,0	- 2 035 697,27	-10,9
Fluxos de swaps	(10)	- 5 998 664,48	-0,1	- 1 573 116,99	0,3	4 425 547,49	-73,8
Total (10)=(1)+(7)		**4 889 246 630,21**	**100,0**	**5 014 945 510,04**	**100,0**	**125 698 879,83**	**2,6**

(a) Excluídos juros corridos.

O acréscimo das despesas com juros no ano 2009 deriva do aumento do *stock* da dívida[1], bem como dos resultados negativos observados nas operações de derivados financeiros.

Os juros relativos à dívida em moeda euro aumentaram 2,7% quando comparados com o ano anterior, passando de € 4.862,4 milhões em 2008, para € 4.994,9 milhões no ano em análise, valor que reflecte os fluxos de *swaps*. A forte predominância dos juros em moeda euro, que representam 99,6% do total destes encargos, está naturalmente associada ao peso relativo da dívida em moeda euro no montante global da dívida directa, que no final do ano em análise correspondia a 98,4%.

Em termos das várias componentes da dívida em moeda euro verifica-se apenas um aumento dos juros da dívida de médio e longo prazo, em resultado do aumento verificado nos últimos dois anos nas emissões de médio e longo prazo[2], todos os outros títulos apresentam reduções significativas, destacando-se, os juros dos certificados de aforro.

No que respeita aos juros da dívida de médio e longo prazo em moeda euro, totalizaram € 3.847,1 milhões[3], acentuando o seu peso relativo no total dos juros pagos em 2009. O valor indicado inclui juros vencidos do empréstimo interno amortizável "OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações", no valor de cerca de € 6.222,6 milhares, resultantes do recálculo dos valores definitivos das indemnizações, os quais foram reembolsados através de dotação inscrita no Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública[4].

Os juros pagos aos investidores de dívida de médio e longo prazo em moeda euro com maior peso são os que respeitam às OT, que no ano de 2009 ascenderam a € 3.831,1 milhões, representando 99,6% dos juros em causa, assumindo também o maior peso no total dos juros pagos no ano (76,4%), valores que resultam, naturalmente, do elevado peso das OT no total da dívida directa[5].

[1] Ver ponto 6.3.

[2] Ver Gráfico VI.2 – Evolução das emissões em moeda euro no último quinquénio.

[3] Exclui juros corridos.

[4] Conforme Mapa n.º 26-C da CGE, "Encargos de Juros da Dívida Pública a cargo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, em 2009".

[5] Ver ponto 6.3.

Relativamente aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2009, escriturados na totalidade como "despesa efectuada"[1], ascenderam a € 562,5 milhões e representam relativamente a 2008 uma redução de 32,9%, em resultado da diminuição do correspondente *stock*.

No que se refere aos juros da dívida em moeda euro de curto prazo, no ano em análise ascenderam a € 510,6 milhões, dos quais 87,6% respeitam a juros dos bilhetes do Tesouro, despesa que registou um acréscimo de € 86,8 milhões em relação a 2008.

Os juros dos CEDIC, em 2009, representam apenas 12,0% dos juros da dívida em moeda euro de curto prazo, sendo de salientar que os juros destes certificados diminuíram em relação ao ano transacto cerca de 68,6%, como resultado da diminuição das emissões[2].

Por último, refira-se a diminuição da despesa com juros de dívida consolidada (-2,7%). Esta despesa ascendeu a cerca de € 531,1 milhares, dos quais 84,9% foram pagos com verbas requisitadas ao OE de 2009 e o remanescente com verbas requisitadas em anos anteriores.

No tocante às despesas com juros da dívida em moeda não euro, os valores pagos aos investidores são inferiores aos do ano anterior em € 6.823,4 milhões[3]. No ano em análise, à semelhança do ano anterior, voltou a verificar-se uma diminuição da despesa com juros de médio e longo prazos (- € 2.035,7 milhões). No que respeita à dívida de curto prazo em moeda não euro (ECP[4]) registou-se um ligeiro decréscimo na despesa com juros, -€ 0,36 milhões.

Em resultado do aumento da despesa com juros e do decréscimo do PIB, o peso dos juros neste agregado aumentou em relação aos valores homólogos de 2008. Já juros e amortizações apresentam um peso no PIB inferior aos que apresentavam no ano anterior, o que se explica pela redução do valor das amortizações, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.38 – Peso dos juros e amortizações no PIB

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a) (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB (b) (4)	Juros +Amort./PIB (5)=(3)/(4)	Juros/PIB (6)=(1)/(4)
2008	4 889,2	86 742,1	91 631,3	171 933,7	53,3%	2,8%
2009	5 014,9	72 163,2	77 178,2	167 652,3	(c) 46,0%	3,0%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Fonte: Contas Nacionais Trimestrais (base 2006) – INE, 8 de Setembro 2010.

(c) Considerando o valor do PIB apresentado na Conta Geral do Estado/2009 (Base 2000), € 163.595,4, o peso dos Juros + Amortizações no PIB sobem para 47,2%.

No que concerne ao peso dos juros nas despesas correntes, verificou-se uma diminuição de 0,2 pontos percentuais, em resultado dos juros terem tido um acréscimo percentual inferior ao registado nas despesas correntes. Por seu turno, dado que as receitas efectivas registaram uma significativa diminuição, os juros absorveram mais 2,4 pontos percentuais das mesmas do que no ano anterior, como se evidencia:

[1] Esta despesa tem como contrapartida parcial a receita fiscal decorrente do IRS retido e a receita creditícia correspondente aos juros capitalizados, líquidos de imposto.

[2] Ver Quadro VI.6 – Evolução dos CEDIC.

[3] Inclui resultado das operações de fluxos de *swaps* e *forwards*.

[4] Euro Commercial Paper.

Quadro VI.39 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a)	Despesas correntes (b)	Receitas efectivas (b)	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2008	4 889,2	43 172,4	40 856,4	11,3%	12,0%
2009	5 014,9	45 019,6	34 826,3	11,1%	14,4%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Fonte: CGE/2009.

6.7.2.2.2 – Outros encargos correntes com a dívida

As despesas registadas em "Outros encargos correntes da dívida" distribuem-se por duas alíneas, tendo na alínea A) "Diferenças de Câmbio", sido registados apenas € 693,62 e na alínea B) "Despesas com serviços da dívida pública" € 31.959,4 milhares.

Ao analisar os valores inscritos na alínea B), verifica-se que os montantes efectivamente aplicados em despesas com serviços da dívida representam apenas 63,0% do valor inscrito naquela alínea, correspondendo o remanescente à comissão de gestão do IGCP indevidamente considerada como tendo a mesma natureza, empolando estes encargos, como se dá conta no quadro seguinte:

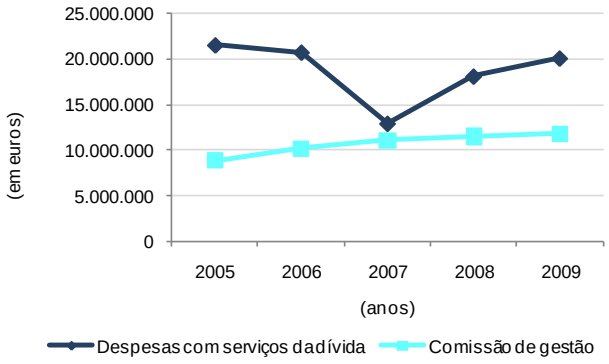
Quadro VI.40 – Evolução dos "Outros encargos correntes da dívida" inscritos na alínea B)

(em euros)

Anos	Total	Despesas com serviços da dívida		Comissão de gestão	
	(1)=(2)+(3)	Valor (2)	%	Valor (3)	%
2005	30 481 428,17	21 581 428,17	70,8	8 900 000,00	29,2
2006	30 979 091,75	20 779 091,75	67,1	10 200 000,00	32,9
2007	24 012 534,67	12 912 534,67	53,8	11 100 000,00	46,2
2008	29 638 161,20	18 128 161,20	61,2	11 510 000,00	38,8
2009	31 959 443,98	20 125 443,98	63,0	11 834 000,00	37,0
Variação (%)	**Média anual**		**-1,7**		**7,4**
	2009/2008		**11,0**		**2,8**

Fonte: Conta de gerência IGCP – Encargos da dívida, dos respectivos anos.

Gráfico VI.7 – Evolução das despesas inscritas na alínea B)



Conforme se observa no quadro e gráfico anteriores, a comissão de gestão atribuída ao IGCP tem anualmente um peso muito significativo no cômputo dos outros encargos correntes da dívida. No ano em análise aquela comissão representa 37,0% do total inscrito na alínea B).

A forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 25.º dos Estatutos do IGCP[1], os quais determinam que o seu valor será fixado em cada ano por despacho do Ministro das Finanças, entre um mínimo de 0,1‰ e um máximo de 0,15‰ do *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior[2].

A determinação do seu valor, em permilagem do *stock* da dívida pública, tem merecido reservas por parte do Tribunal de Contas. Refira-se que, conforme se tem salientado nos Pareceres sobre a CGE desde 2003, anualmente o IGCP tem efectuado reposições significativas[3] 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 necessidades do funcionamento não têm (nem têm que ter) um acréscimo proporcional.

Por outro lado, e como tem sido referido em anteriores Pareceres, a inclusão da comissão de gestão nos outros encargos da dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica "4.1.0 – Operações da dívida pública" as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

No exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento referiu ter proposto que, a partir do Orçamento do Estado de 2011, a comissão de gestão IGCP passasse a ser classificada como despesa do Estado, inscrita na orgânica em "04.0.07.03 – "MFAP – Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública – Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (transferências do OE)", na classificação económica "04.03.05 – Transferências Correntes – Administração Central – Serviços e Fundos Autónomos", Classificação funcional "1.01.1 – Administração Geral." E como receita do IGCP, com a classificação económica "06.03.01 – Transferências correntes – Administração Central Estado" – A1.00 – Comissão de gestão da dívida pública.

Anota-se a alteração proposta quanto à classificação orçamental daquela despesa, mas reitera-se a recomendação efectuada em Pareceres anteriores no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa, designadamente a forma de fixação da comissão de gestão, uma vez que vai contra o espírito de contenção das despesas públicas que hoje, particularmente, se exige na gestão pública.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição das despesas com serviços da dívida, em 2008 e 2009, bem como a respectiva evolução:

[1] Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 28/98, de 11 de Fevereiro, n.º 2/99, de 4 de Janeiro, n.º 455/99, de 5 de Novembro, n.º 86/2007, de 29 de Março e n.º 273/2007, de 30 de Julho.

[2] A comissão de gestão relativa a 2009 foi fixada pelo Despacho n.º 1502/2009, de 26 de Dezembro de 2008, publicado no DR, 2.ª Série, de 14 de Janeiro.

[3] Embora tal não tenha acontecido no ano em 2009, em virtude do IGCP ter obtido autorização para transitar para 2010 o saldo apurado na execução de 2009. De referir que a comissão de gestão é requisitada e inscrita nos "outros encargos da dívida", alínea B), na conta de gerência "IGCP – Encargos da dívida pública" e posteriormente transferida para o IGCP (Conta de gerência "IGCP – Funcionamento") e utilizada no pagamento de despesas de funcionamento do IGCP.

Quadro VI.41 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública (sem comissão de gestão do IGCP)

(em euros)

Despesas com serviços da dívida pública	2008		2009		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas bancárias	8,40	0,0	0,00	0,0	- 8,40	-100,0
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	94,72	0,0	63,61	0,0	- 31,11	-32,8
Despesas c/depósitos por TPA	218,29	0,0	262,03	0,0	43,74	20,0
Comissões - Pagamento de encargos moeda euro	8 363,47	0,0	7 158,65	0,0	- 1 204,82	-14,4
Despesas de emissão	0,00	0,0	8 417,40	0,0	8 417,40	…
Comissão Aforronet	9 370,45	0,1	11 007,82	0,1	1 637,37	17,5
Comissões por pagamento de encargos em moeda não euro	9 615,42	0,1	101 884,70	0,5	92 269,28	959,6
Despesas com liquidações	32 712,87	0,2	0,00	0,0	- 32 712,87	-100,0
Despesas c/Euroclear	39 032,41	0,2	31 320,45	0,2	- 7 711,96	-19,8
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	79 156,12	0,4	7 720,24	0,0	- 71 435,88	-90,2
Despesas de rating	365 561,68	2,0	607 866,07	3,0	242 304,39	66,3
Despesas c/expedição de extractos de certificados de aforro	621 325,08	3,4	632 212,00	3,1	10 886,92	1,8
Comissões pagas à CVM	2 090 408,71	11,5	2 053 760,17	10,2	- 36 648,54	-1,8
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT (a)	5 022 295,51	27,7	3 655 089,97	18,2	- 1 367 205,54	-27,2
Comissões por emissão de dívida em moeda euro	9 849 998,07	54,3	13 008 680,87	64,6	3 158 682,80	32,1
Total	**18 128 161,20**	**100,0**	**20 125 443,98**	**100,0**	**1 997 282,78**	**11,0**

(a) Inclui comissão fixa e variável abatida de juros compensatórios e comissão de serviço recebida.

Fonte: Conta de Gerência "IGCP – Encargos da dívida pública" - Mapas do "Desenvolvimento dos encargos da dívida pública", dos respectivos anos.

Durante os trabalhos preparatórios constatou-se que não há uma rigorosa imputação das despesas inscritas na alínea B) aos empréstimos que lhes estão subjacentes, havendo despesas inscritas como despesas em moeda euro que correspondem a empréstimos emitidos em moeda não euro, e vice-versa. Esta situação inviabiliza a adequada imputação das despesas aos seus instrumentos financeiros, impossibilitando consequentemente a quantificação e comparação dos custos associados aos diversos instrumentos de dívida. Desta forma, recomenda-se maior rigor na distinção destas despesas, tendo em consideração os empréstimos que lhes estão subjacentes.

Salienta-se, no entanto, que durante os trabalhos preparatórios do Parecer e na sequência das questões levantadas pela equipa, os serviços reconheceram o menor rigor na imputação das despesas, referindo que irá ser revista a forma de imputação das mesmas já no decorrer do ano em curso.

No que respeita à evolução das despesas inscritas na alínea B), excluindo a comissão de gestão do IGCP, como se pode observar e como já foi referido, sofreram um acréscimo de + 11,0%, totalizando € 20,1 milhões. Muito embora estas despesas englobem um conjunto extenso de encargos, cerca de 96,2% do total inscrito na alínea B) concentra-se apenas em três tipos de despesas: comissões por emissão de dívida em moeda euro (64,6%); despesas associadas aos certificados de aforro[1] (21,4%); e comissões pagas à CVM (10,2%).

Relativamente às comissões por emissão de dívida em moeda euro, despesa que regista anualmente um peso muito significativo e que respeita a comissões por emissão de títulos, no ano em análise apresenta um elevado crescimento em virtude de terem sido emitidas duas novas OT[2], a 10 e a 5 anos, que originaram comissões no valor de € 8.000,0 milhares e € 4.875,0 milhares, respectivamente, o que explica 99,0% do valor total despendido com essas comissões. O remanescente (€ 133,7 milhares) respeita a comissões pagas por registo de bilhetes do Tesouro.

[1] Inclui despesas com expedição de extractos de certificados de aforro, encargos decorrentes do protocolo com os CTT e comissão Aforronet.

[2] OT 4,75% Junho 2019 e OT 3,60% Outubro 2014.

Relativamente às despesas associadas aos certificados de aforro, englobando as comissões Aforronet, as despesas de expedição de extractos e os encargos decorrentes do protocolo com os CTT, ascenderam a € 4.298,3 milhares, apresentando um decréscimo de 24,0% em relação a 2008.

Os encargos decorrentes do protocolo[1] com os CTT decorrem da comercialização e liquidação de certificados de aforro e explicam no essencial o valor anteriormente referido. No ano em análise observa-se uma redução destas despesas em 27,2%, em resultado do efeito conjugado entre a redução das subscrições e as alterações introduzidas pelo novo protocolo, em vigor desde Junho de 2008, que altera a fórmula de cálculo das comissões a pagar aos CTT.

As despesas com o sistema Aforronet registaram um aumento de 17,5% em relação a 2008. Trata-se de comissões pagas à CGD pela prestação de serviços enquanto banco apoiante entre o IGCP e a SIBS, pelos recebimentos e pagamentos subjacentes às operações de subscrição e resgate. Este serviço, criado em 2007, no final de 2009, apesar do fraco desempenho destes títulos, tinha cerca de 22.624 utilizadores activos, dos quais 98% tinham aderido ao extracto electrónico, deixando de receber extractos trimestrais via postal.

Muito embora o serviço Aforronet apresente vantagens para o utilizador, nomeadamente na visualização de extractos, e a percentagem de aderentes ao extracto electrónico seja bastante elevada entre os utilizadores aderentes, o impacto da sua criação na despesa com a expedição de extractos é ainda diminuto, em virtude do número de aderentes a este serviço ser ainda baixo em relação ao número de contas aforro com subscrições vivas[2], registando tais despesas uma variação positiva (+1,8%). A expedição de extractos de certificados de aforro tem periodicidade trimestral e, de acordo com dados estatísticos facultados pelo IGCP, em 2009 foram remetidos cerca de 1.652.323 extractos, cobrindo 90,3% do universo das contas aforro.

Constituindo o AforroNet uma alternativa à expedição de extractos via postal, menos onerosa para o erário público, considera-se que o IGCP deveria reduzir o número de extractos expedidos, aumentando a periodicidade de envio de 3 para 6 meses e, simultaneamente, "convidar" o cliente a aderir ao extracto electrónico, através de uma explicação clara, abordando as vantagens da adesão a este formato. Esta medida permitiria a redução da despesa com expedição de extractos e estaria de acordo com os princípios de responsabilidade ambiental e de *e-governance*.

6.7.3 – Levantamento de procedimentos relativos aos certificados de aforro

Nos termos dos diplomas que criaram e regulam as séries A[3] e B[4], bem como do regime jurídico dos certificados de aforro[5], *"por morte do titular de um certificado de aforro, poderão os herdeiros requerer, dentro do prazo de 10 anos, a transmissão da totalidade das unidades que o constituem, (...) ou o respectivo reembolso, pelo valor que o certificado tiver à data em que o reembolso for autorizado"*, aplicando-se também a estes títulos as disposições gerais, constantes da Lei-quadro da dívida pública[6], que no

[1] Sobre esta matéria ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, Capítulos VI, ponto 6.7.2.2.2.

[2] No final de 2009 existiam 641,1 milhares de contas com subscrições vivas, menos 4,5% que no final de 2008.

[3] Decreto n.º 43454, de 30 de Dezembro de 1960, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio e Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

[4] Decreto n.º 172-B/86, de 30 de Junho, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, e Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

[5] Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, que engloba também a série C.

[6] Lei n.º 7/98, de 3 Fevereiro, artigo 13.º n.os 1 e 2.

mesmo sentido definem, relativamente à prescrição dos juros e do capital de empréstimos da dívida pública, o prazo de 5[1] e 10 anos, respectivamente. Desta forma, resulta claro, que os herdeiros podem exercer os seus direitos, no prazo de 10 anos a partir da data do falecimento e que, findo este prazo, consideram-se prescritos a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública os valores representados nos respectivos certificados, conforme previsto nos diplomas específicos de cada série[2].

Por outro lado, é dever do IGCP *"organizar os procedimentos adequados a controlar a titularidade dos certificados de aforro e os prazos de prescrição*[3] *da transmissão da totalidade das unidades que os constituem, ou do respectivo reembolso em caso de morte do titular"*, estando estabelecido no Manual de procedimentos do Serviço de Dívida de Retalho (SDR)[4] que a *"verificação da prescrição deverá ser realizada tendo como objectivo avaliar a validade das pretensões veiculadas através de um processo de habilitação, à luz dos prazos de prescrição estipulados no enquadramento geral dos CA"*, ou seja, os procedimentos desenvolvidos pelo IGCP, relativos à averiguação da eventual existência de prescrição de CA, têm ocorrido apenas no âmbito de um processo de habilitação de herdeiros.

Ao efectuar o levantamento do circuito de procedimentos de habilitação de herdeiros e de prescrição de certificados de aforro, verificou-se que:

- os processos ficam em condição "pendente" por tempo indeterminado, não havendo um mecanismo de controlo adequado que limite a permanência dos processos neste estado.
- os processos que resultam de decisões judiciais e em que existem herdeiros incontactáveis ou em parte incerta podem ocorrer 2 situações distintas:
- ou os títulos são resgatados e o correspondente montante transferido de imediato[5] para VPTI[6], onde permanece até ao aparecimento do herdeiro ou, caso isso não aconteça, depois de perfazer 10 anos da data de entrada nesta conta será considerado prescrito e entregue ao FRDP;
- ou os títulos não são resgatados e, neste caso, mantêm-se vivos por tempo indeterminado[7], o que significa que, caso o herdeiro(s) não se apresente(m), estes títulos não são abatidos ao *stock* da dívida, mantendo-se vivos mesmo após decorrido o prazo legal de prescrição, contado desde a data de falecimento do titular.

Verificou-se, ainda, que na primeira situação referida (CA resgatados) a ACL dá o processo como encerrado e não desenvolve qualquer diligência no sentido de contactar os herdeiros incontactáveis, sendo da responsabilidade dos herdeiros o contacto com o IGCP. Já na segunda situação o processo fica em situação "pendente" e o SDR desenvolve diligências no sentido de contactar os herdeiros.

Face ao exposto salienta-se que:

[1] A questão da prescrição dos juros não se coloca nos certificados de aforro, uma vez que, nas séries A e B, estes capitalizam em cada vencimento trimestral.

[2] N.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 172-B/86, de 30 de Junho e artigo 19.º do Decreto n.º 43 454, de 30 de Dezembro de 1960.

[3] Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, artigo 10, n.º 3, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

[4] MP.01.SDR, aprovada pelo CD em 04/02/2010.

[5] Neste caso o processo é encerrado e só é reaberto caso apareçam os herdeiros.

[6] Valores Pertencentes a Terceiros ou a Incertos.

[7] De referir que as contas estão, no entanto, bloqueadas, embora se mantenham no nome do falecido.

- no decorrer do levantamento do circuito, e na sequência das questões colocadas, o Instituto reconheceu a inexistência de um mecanismo adequado de controlo dos processos em situação "pendente", referindo ter já sido encetado o levantamento de todos os processos nesta situação e a caracterização das suas razões, de forma a propor de seguida a introdução de procedimentos que controlem o lapso de tempo decorrido desde o início em estado "pendente" até à sua resolução, não permitindo, desta forma, a permanência dos processos em estado "pendente" por tempo indeterminado.
- no que respeita à dualidade de tratamento de situações em que há herdeiros incontactáveis ou ausentes, o IGCP informou da sua intenção de propor a uniformização de procedimentos, mantendo vivos os títulos de herdeiros incontactáveis apenas até perfazer 10 anos após a morte do titular (conforme previsto legalmente), bem como a adopção de procedimento idêntico para os valores amortizados e transferidos para VPTI.

No exercício do contraditório o IGCP respondeu às observações suscitadas referindo já ter realizado o *"levantamento de todos os processos de habilitação de herdeiros, em situação pendente"* e ter efectuado *"novos contactos com os herdeiros para a resolução desses mesmos processos"*. Acrescentando que já desenvolveram procedimentos no sentido de *"nos casos em que não é possível identificar os herdeiros"*, os valores passarem a prescrever *"passados 10 anos após a última data em que foi reconhecida a interrupção ou suspensão do prazo para a respectiva dedução de direitos"* e, *"ultrapassada a data para os herdeiros poderem habilitar-se, o IGCP considerará esses valores prescritos a favor do FRDP com o correspondente abate ao stock da dívida"*. Nas situações em que os herdeiros estão identificados mas que não exercem os seus direitos no prazo legal fixado, o IGCP *"tomará idêntica medida, considerando esses valores prescritos a favor do FRDP e com o correspondente abate ao stock da dívida"*.

Na sequência desta acção constatou-se, também, que continua a não existir qualquer mecanismo que permita averiguar a eventual existência de dívida prescrita, mas, a sua criação tem sido uma preocupação do IGCP, que diligenciou, sem sucesso, no sentido de obter informação que permitisse o apuramento de situações concretas de dívida prescrita relativa a CA[1].

Importa salientar que o reconhecimento da prescrição de certificados de aforro não gera directamente qualquer receita para o Estado. No entanto, e dadas as características das séries A e B destes certificados, existe óbvio interesse para o Estado na identificação dessas situações de prescrição na medida que permitirá evitar que os valores da dívida prescrita continuem a empolar o *stock* da dívida pública, bem como que a mesma continue a vencer juros e a sobrevalorizar a correspondente despesa orçamental.

Desta forma, recomenda-se a criação de um mecanismo de controlo adequado que permita a verificação periódica da data da morte dos titulares de certificados de aforro, a realizar eventualmente através da celebração de acordos/protocolos com o Ministério da Justiça que estabeleçam que estes serviços enviem periodicamente ao IGCP ficheiros que atestem os óbitos, adoptando assim um mecanismo de controlo idêntico ao utilizado pela Segurança Social, mesmo que para este efeito seja necessário a aprovação de legislação que previamente reconheça o interesse público da resolução do problema e permita os necessários cruzamentos de dados.

No âmbito do contraditório o IGCP voltou a manifestar a sua intenção de *"envidar esforços no sentido de, em conjunto com o Ministério da Justiça, conseguir obter periodicamente informação… de forma a possibilitar um maior controlo…"* e a adopção dos procedimentos adequados.

[1] De referir que estas diligências foram também desenvolvidas para a Renda Vitalícia.

Será também necessário que se empregue maior esforço no sentido de actualizar e completar os dados existentes no Sistema de Produtos de Aforro (SPA)[1], os quais se apresentam por vezes incompletos ou errados.

Sobre esta questão o IGCP, no exercício do contraditório referiu que tem havido um grande esforço, por parte do Instituto, no sentido de *"proceder a uma recolha/actualização dos dados da base de dados de aforro"*.

Por último, é de referir que, no que respeita ao Registo central dos certificados de aforro[2], até ao momento não foi desenvolvido qualquer procedimento por parte do IGCP, por estar a aguardar a publicação da portaria que irá definir os elementos que devem constar deste registo, bem como o tratamento a dar aos dados pessoais.

Ouvido no âmbito do contraditório o IGCP entende que já possui um Registo central de certificados de aforro, na medida em que todas as operações realizadas pelos aforristas se *"encontram registadas na mesma base de dados que acolhe também os dados pessoais de cada Aforrista"*, o que reforça a necessidade da publicação da portaria prevista no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, com vista ao integral cumprimento do disposto no mesmo diploma.

6.8 – Dívida garantida

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir entre as responsabilidades assumidas – que correspondem aos montantes garantidos pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público – das responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações dos mesmos efectuadas pelos beneficiários.

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer das responsabilidades assumidas, quer das responsabilidades efectivas.

Atendendo a que a variação das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, no âmbito de garantias pessoais prestadas, resulta de diversos factores, designadamente concessão de garantias pessoais, amortizações efectuadas pelos beneficiários e pagamentos realizados em execução de garantias, apresentam-se e desenvolvem-se nos pontos seguintes os valores e as razões justificativas das mesmas.

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

O enquadramento legal da concessão de garantias pessoais a operações financeiras consta da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que estabelece o respectivo regime jurídico.

Posteriormente, a Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, veio estabelecer a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários

[1] Sistema informático específico no qual são inseridos todos os movimentos e dados relacionados com os certificados de aforro e que permite a respectiva gestão, sendo o mesmo da responsabilidade do Instituto de Informática e do IGCP.

[2] Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, artigo 9.º-A, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

da cooperação portuguesa. Com a publicação da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, foi estabelecida a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, constando a sua regulamentação da Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de Outubro.

Ainda naquele ano, a Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que veio nacionalizar o Banco Português de Negócios, SA (BPN), estabeleceu que as operações de crédito que fossem realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), a favor do BPN, no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, beneficiariam de garantia pessoal do Estado, até à aprovação dos objectivos de gestão previstos nos n.os 7 e 8 do artigo 2.º daquela Lei.

6.8.1.1 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 112/97

Em 2009, ao abrigo do regime geral, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, doze garantias pessoais, no montante total de € 3.612 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.42 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 112/97

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Finalidade da operação subjacente
Metropolitano de Lisboa, EPE	Desp. n.º 2689/2009, de 31/12/08 (DR, II, de 21/01/09)	400 000 000	400 000 000	Barclays Capital, Caixa BI, Banco Santander e BNP Paribas	Metro de Lisboa	Financiamento do plano de expansão e modernização da rede do metropolitano de Lisboa, bem como das responsabilidades inerentes às infra-estruturas de longa duração.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE	Desp. n.º 3636/2009, de 22/01/09 (DR, II, de 29/01/09)	500 000 000	500 000 000	Barclays Capital, BNP Paribas, Banco Santander e Caixa BI	REFER	Financiamento do programa de investimentos.
Parque Escolar, EPE	Desp. n.º 12521/2009, de 19/05/09 (DR, II, de 27/05/09)	300 000 000	300 000 000	BEI	P. Escolar	Financiamento do projecto de modernização e melhoramento do parque escolar afecto ao ensino secundário.
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	Desp. n.º 19679/2009, de 18/08/09 (DR, II, de 27/08/09)	90 000 000	90 000 000	Banco BPI	Carris	Refinanciamento do programa de investimentos.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE	Desp. n.º 21288/2009, de 10/09/09 (DR, II, de 22/09/09)	500 000 000	500 000 000	Barclays Capital, Société Générale, HSBC e Caixa BI	REFER	Financiamento do programa de investimentos incluindo a consolidação do passivo de curto prazo contraído para o efeito.
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA	Desp. n.º 21976/2009, de 23/09/09 (DR, II, de 02/10/09)	120 000 000	120 000 000	Banco Santander	STCP	O produto do empréstimo destina-se a amortizar um empréstimo intercalar de 50 milhões de euros entretanto contraído junto do Banco Santander, consolidar passivo de curto prazo contraído para financiar investimento e assegurar, em geral, as necessidades financeiras da empresa.
CP – Comboios de Portugal, EPE	Desp. n.º 22273/2009, de 24/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	500 000 000	500 000 000	Deutsche Bank AG	CP	O produto do empréstimo destina-se a consolidar o passivo de curto prazo contraído para assegurar investimento, e assegurar, em geral, as necessidades financeiras da empresa.
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	Desp. n.º 22274/2009, de 24/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	150 000 000	150 000 000	BEI	IHRU	Financiar parcialmente operações de renovação e reabilitação urbana, incluindo a construção de habitação de custos controlados, a reabilitação de edifícios para fins habitacionais e a erradicação de barracas existentes nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto ao abrigo dos programas PROHABITA, PER, Iniciativas Bairros Críticos e PHSMA (tranche B).

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Finalidade da operação subjacente
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 22275/2009, de 25/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	525 000 000	525 000 000	BEI	AdP	Elaboração de estudos, construção, fiscalização, recepção e início de exploração das obras para o abastecimento de água e tratamento de águas residuais no âmbito dos sistemas multimunicipais (tranche C do projecto AdP III).
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 22276/2009, de 25/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	127 000 000	127 000 000	BEI	AdP	Elaboração de estudos, construção, fiscalização, recepção e início de exploração das obras para o abastecimento de água e tratamento de águas residuais no âmbito dos sistemas multimunicipais (tranche B do projecto AdP IV).
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 22277/2009, de 25/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	100 000 000	100 000 000	BEI	AdP	Elaboração de estudos, construção, fiscalização, recepção e início de exploração das obras para o abastecimento de água e tratamento de águas residuais no âmbito dos sistemas multimunicipais (tranche A do projecto AdP IV).
EP – Estradas de Portugal, SA	Desp. n.º 26390/2009, de 20/11/09 (DR, II, de 04/12/09)	300 000 000	300 000 000	BEI	EP	Financiar parcialmente investimentos relativos à requalificação, alargamento e construção de determinados lanços da rede rodoviária nacional.
Total		**3 612 000 000**	**3 612 000 000**			

As garantias em presença foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009, com excepção da referente ao Metro de Lisboa, que foi autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008.

Através da acção realizada pretendeu-se, em especial, averiguar do cumprimento das disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado.

No entanto, na operação referente às Estradas de Portugal, os projectos de investimento a financiar pelo empréstimo garantido foram considerados relevantes, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2009, de 23 de Setembro, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 5 do artigo 135.º da LOE para 2009, com a redacção introduzida pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Maio. A questão foi suscitada pelo facto das Bases da concessão aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, inviabilizarem a prestação de garantias pessoais do Estado às Estradas de Portugal, permitindo-se assim que a disposição contida na referida Lei n.º 10/2009 prevaleça sobre a restrição imposta pelas Bases da concessão.

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas e, mais concretamente, às taxas de juro, os financiamentos do Banco Europeu de Investimento (BEI) foram contratados com uma taxa aberta, com o regime a ser definido por ocasião de cada desembolso, nos termos usualmente praticados por este banco[1].

Relativamente aos empréstimos obrigacionistas contratados pelo Metro de Lisboa, REFER, STCP e CP, de taxa de juro fixa, esta foi determinada na data de emissão da operação no mercado internacional de capitais, tendo por base níveis que se situaram na taxa *swap* para o prazo envolvido acrescida dos seguintes *spreads*: 215 pontos base (p.b.) nos casos do Metro e da REFER (primeiro empréstimo), 90 p.b. no segundo empréstimo da REFER, 93 p.b. na STCP e 80 p.b. na CP[2]. No

[1] Os montantes desembolsados poderão ficar sujeitos ao regime de taxa fixa, de taxa variável ou de taxa fixa revisível.

[2] Correspondendo às seguintes taxas de cupão: 5,75% (Metro), 5,875% (REFER – 1.º empréstimo), 4,675% (REFER – 2.º empréstimo), 6,611% (STCP) e 4,17% (CP).

empréstimo bancário contratado pela Carris, de taxa variável, esta situou-se na Euribor a 6 meses acrescida de um *spread* de 145 p.b.

Sobre estas condições, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor, considerando aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos propostos. Na operação referente à STCP, o IGCP deu parecer negativo sobre uma proposta anterior do banco, que situava o *spread* na ordem dos 147,5 p.b., motivando um prolongado processo de negociação, primeiro entre a empresa e o banco e depois, também, com a intervenção da DGTF e do IGCP, que culminou com o ajustamento do *spread* para os níveis considerados aceitáveis pelo IGCP[1].

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 20 p.b. ao ano.

6.8.1.2 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 4/2006

No âmbito das operações de crédito de ajuda, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, quatro garantias pessoais, no montante total de € 350 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.43 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 4/2006

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/emitente	Finalidade da operação subjacente
República de São Tomé e Príncipe	Desp. n.º 2688/2009, de 31/12/08 (DR, II, 21/01/09)	50 000 000	50 000 000	Caixa Geral de Depósitos	República de São Tomé e Príncipe	Linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
República de Cabo Verde	Desp. n.º 18687/2009, de 29/06/09 (DR, II, 13/08/09)	100 000 000	100 000 000	Caixa Geral de Depósitos	República de Cabo Verde	Reforço da linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
República de Cabo Verde	Desp. n.º 18688/2009, de 29/06/09 (DR, II, 13/08/09)	100 000 000	100 000 000	Banco BPI	República de Cabo Verde	Linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa destinados a projectos de energias renováveis.
República de Moçambique	Desp. n.º 21563/2009, de 08/09/09 (DR, II, 25/09/09)	100 000 000	100 000 000	Caixa Geral de Depósitos	República de Moçambique	Reforço da linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
Total		**350 000 000**	**350 000 000**			

A garantia referente a São Tomé e Príncipe foi autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008, tendo as restantes sido autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009.

[1] Acrescente-se que, por não estarem concluídas as negociações do empréstimo obrigacionista e para fazer face a necessidades financeiras mais imediatas, a STCP contratou com o mesmo banco um empréstimo intercalar de € 50 milhões, com uma taxa de juro Euribor a um mês +1%, a ser reembolsado com a emissão do empréstimo obrigacionista ou até um prazo de 3 meses. A contratação deste empréstimo intercalar foi também objecto de aprovação pela tutela, tendo sido condição suficiente para o banco o envio de carta pela DGTF a referenciar o processo de tramitação da obtenção de aval para a emissão do empréstimo obrigacionista.

Em 25/02/09 foi celebrado entre a República Portuguesa, a República de São Tomé e Príncipe e a Caixa Geral de Depósitos (CGD) um acordo tripartido relativo a uma linha de crédito de ajuda de € 50 milhões, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado.

No que respeita à operação com Cabo Verde, respeitou ao reforço da linha de crédito de ajuda anteriormente contratada com este país, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado. Entre a República Portuguesa, a República de Cabo Verde e a CGD foi assinada em 29/06/09 uma adenda ao acordo celebrado 24/11/07, duplicando a linha de crédito em causa de € 100 para € 200 milhões.

Em igual data foi também celebrado entre a República Portuguesa, a República de Cabo Verde e o Banco BPI um acordo relativo a uma outra linha de crédito de ajuda, de € 100 milhões, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado, para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa destinados a projectos de energias renováveis.

Por fim, a operação relativa a Moçambique respeitou também ao reforço da linha de crédito de ajuda anteriormente contratada com este país, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado. Entre a República Portuguesa, a República de Moçambique e a CGD foi assinado em 08/09/09 um aditamento ao acordo tripartido celebrado em 01/07/08, duplicando a linha de crédito de € 100 para € 200 milhões.

Na instrução dos processos envolvendo o reforço de linha de crédito, a DGTF não solicitou o parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros previsto no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 4/2006, relativo ao enquadramento da operação no âmbito da política portuguesa de cooperação, por considerar que esse parecer fora já anteriormente proferido, aquando da criação da linha de crédito.

Quanto às bonificações de juros, atribuídas pelo Estado no âmbito de Decreto-Lei 53/2006, de 15 de Março, correspondem nos termos dos referidos acordos ao diferencial entre a taxa de juro dos empréstimos contratados e a taxa a suportar por cada país beneficiário, nos seguintes termos:

Quadro VI.44 – Linhas de crédito de ajuda – bonificações de juros

Linha de crédito de ajuda	Taxa de juro do empréstimo	Taxa de juro a suportar pelo país beneficiário
República de São Tomé e Príncipe	Euribor a 12 meses +40 p.b.	1,89%
República de Cabo Verde	Euribor a 12 meses +200 p.b.	1,58%
República de Cabo Verde (energias renováveis)	Euribor a 12 meses +100 p.b.	1,71%
República de Moçambique	Euribor a 12 meses +200 p.b.	1,89%

As utilizações ocorridas em 2009 respeitaram, na sua maioria, a linhas de crédito de ajuda contratadas em anos anteriores, totalizando cerca de € 44,1 milhões. No final de 2009, as responsabilidades efectivas do Estado por utilizações de linhas de crédito de ajuda totalizavam € 110 milhões.

6.8.1.3 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008

No âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira e de disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, quatro garantias pessoais, no montante total de € 650 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.45 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Finalidade da operação subjacente
Banco Invest, SA	Desp. n.º 4296/2009, de 23/01/09 (DR, II, 04/02/09)	25 000 000	25 000 000	Caixa BI	B. Invest	Empréstimo obrigacionista destinado a captar recursos estáveis, alongar a estrutura de maturidades de financiamento e financiar a actividade normal do Banco ao nível da concessão de crédito, em particular a pequenas e médias empresas e empresários em nome individual.
Banco Invest, SA	Desp. n.º 4297/2009, de 23/01/09 (DR, II, 04/02/09)	25 000 000	25 000 000	Caixa Geral de Depósitos	B. Invest	Financiamento sob a forma de contrato de mútuo destinado a alongar a estrutura de maturidades de financiamento e financiar a actividade normal do Banco ao nível da concessão de crédito, em particular a pequenas e médias empresas e empresários em nome individual.
Banco Finantia, SA	Desp. n.º 10222/2009, de 06/04/09 (DR, II, 17/04/09)	100 000 000	100 000 000	Banco BPI	B. Finantia	Assegurar parte da liquidez necessária para o desenvolvimento pelo Banco da sua actividade de financiamento a particulares e empresas.
BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA	Desp. n.º 10653/2009, de 16/04/09 (DR, II, 24/04/09)	500 000 000	50 000 000	BANIF BI, Barclays Bank PLC, Citigroup Global Markets Limited e ING Bannk NV	BANIF	Reforçar os níveis de liquidez e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço do Grupo BANIF, de forma a manter e incrementar os níveis de concessão de crédito aos segmentos particulares, empresas e pequenos negócios.
Total		**650 000 000**	**650 000 000**			

Nos termos da Lei n.º 60-A/2008 e da Portaria n.º 1219-A/2008, os pedidos de concessão de garantia foram apresentados ao Banco de Portugal (BdP) e IGCP, que procederam à sua apreciação, tendo os mesmos proferido propostas de decisão favoráveis.

Nas operações referentes aos bancos Invest e Finantia, foi emitido também pelo BdP, na sequência de solicitação da DGTF, parecer positivo sobre o cumprimento do critério relativo à "quota de crédito à economia" para efeitos de determinação do montante do financiamento a garantir pelo Estado.

A DGTF, para além da emissão da declaração de garantia, celebrou com cada beneficiário um contrato de regulação da garantia, que define os termos e condições em que o Estado concede a garantia, incluindo a fixação das medidas que o Estado poderá adoptar em caso de execução da garantia.

As emissões do Banco Invest, que consistiram num empréstimo obrigacionista com o prazo de três anos e num contrato de mútuo de um ano, ambos de taxa variável, foram efectuadas à taxa Euribor a 3 meses com *spreads*, respectivamente, de +145 e +130 p.b.

Quanto às emissões do Banco Financia e do BANIF, que consistiram em empréstimos obrigacionistas com o prazo de três anos, de taxa fixa, foram colocadas à taxa *swap* a 3 anos acrescida de um *spread*, respectivamente, de 140 e 110 p.b.[1].

As taxas de garantia foram fixadas nos termos da Portaria n.º 1219-A/2008, tendo por base as propostas formuladas pelo BdP[2]. Nas operações em presença, a taxa de garantia foi fixada em 94,8

[1] Correspondendo a taxas de cupão de 3,6% e 3,25%, respectivamente.

[2] Nos termos da referida Portaria, nos financiamentos com um prazo até um ano, a taxa de garantia é 50 p.b, enquanto nos restantes com um prazo superior a um ano, a taxa a aplicar corresponde ao spread do *credit defauld swap* relevante +50 p.b, sendo este spread calculado pelo BdP.

p.b., com excepção da relativa ao contrato de mútuo do Banco Invest, que foi fixada em 50 p.b., por ter o prazo de um ano.

6.8.1.4 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008

A Lei n.º 62-A/2008 estabelece[1] que *"As operações de crédito ou de assistência de liquidez que sejam realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA, a favor do BPN no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, até à data da aprovação dos objectivos de gestão previstos no n.º 7, beneficiam de garantia pessoal do Estado por força da presente lei"*.

No âmbito da referida disposição e até ao final de 2009, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, duas garantias pessoais, no montante total de € 3.000 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.46 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Principais características
BPN – Banco Português de Negócios, SA	Desp. n.º 3980/2009, de 31/12/08 (DR, II, 02/02/09) e Desp. n.º 3755/2009, de 21/01/09 (DR, II, 30/01/09) e	2 000 000 000	2 000 000 000	Caixa Geral de Depósitos (garantia de subscrição), Caixa – BI e Banco Efisa	BPN	Programa de papel comercial do BPN, a emitir até ao montante máximo de € 2.000 milhões com subscrição exclusiva pela CGD. O prazo do programa é de um ano (a contar de 04/03/09, data da assinatura do contrato), sendo o prazo de cada emissão definido pelo emitente, com um mínimo de 3 e um máximo de 6 meses.
BPN – Banco Português de Negócios, SA	Desp. n.º 23497/2009, de 25/09/09 (DR, II, 27/10/09)	1 000 000 000	1 000 000 000	Caixa Geral de Depósitos (garantia de subscrição), Caixa – BI e Banco Efisa	BPN	Programa de papel comercial do BPN, a emitir até ao montante máximo de € 1.000 milhões com subscrição exclusiva pela CGD. O prazo do programa é de até 10 anos (a contar de 03/11/09, data da assinatura do contrato), sendo o prazo de cada emissão definido pelo emitente, com um mínimo de 3 e um máximo de 12 meses.
Total		**3 000 000 000**	**3 000 000 000**			

As garantias em presença foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009, com excepção da parcela de € 815 milhões referente ao programa de papel comercial de € 2.000 milhões, a qual foi autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008[2].

A garantia do Estado sobre os referidos programas de papel comercial foi solicitada pela CGD, na qualidade de gestora do BPN, destinando-se as respectivas emissões a assegurar o financiamento de todas as necessidades de tesouraria do BPN decorrentes das responsabilidades pecuniárias assumidas na sequência dos apoios de liquidez prestados pela CGD no contexto da nacionalização, bem como, nessa medida, a permitir o desenvolvimento da actividade bancária normal do BPN.

Quanto aos objectivos de gestão do BPN a que se refere a Lei, segundo informação da DGTF, encontravam-se ainda por aprovar, permanecendo o processo, tal como já fora referido no Parecer do ano anterior, em fase de análise pelo Ministério das Finanças.

[1] Artigo 2.º, n.º 9.

[2] Uma vez que não existia plafond disponível para a autorização da totalidade dos € 2.000 milhões do programa ao abrigo da Lei do Orçamento para 2008, a referida parcela foi autorizada ao abrigo dessa Lei, tendo o montante remanescente sido autorizado ao abrigo da Lei do Orçamento de 2009.

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos caracterizadores das emissões realizadas até ao final de 2009, no âmbito dos referidos programas de papel comercial:

Quadro VI.47 – Emissões de papel comercial do BPN

(Programa de € 2.000 milhões)

Data de emissão	Data de reembolso	Montante (€ milhões)	Taxa de juro
10/03/2009	07/09/2009	650,0	2,242%
11/03/2009	08/09/2009	650,0	2,225%
12/03/2009	09/09/2009	700,0	2,217%
07/09/2009	02/03/2010	650,0	1,476%
08/09/2009	03/03/2010	650,0	1,469%
09/09/2009	04/03/2010	700,0	1,456%

(Programa de € 1.000 milhões)

09/11/2009	09/08/2010	500,0	1,48%
12/11/2009	12/11/2010	500,0	1,579%

A taxa de juro máxima para cada emissão corresponde, nos termos contratuais, à Euribor para o respectivo prazo acrescida de um *spread* 40 p.b. (emissões do programa de € 2.000 milhões), ou de 35 p.b. (programa de € 1.000 milhões). Sobre as condições financeiras dos programas, o IGCP informou não ter objecções a fazer.

A taxa de garantia do Estado foi fixada em 20 p.b..

Posteriormente, já em Fevereiro de 2010, procedeu-se à prorrogação do prazo do programa de papel comercial de € 2.000 milhões, de um para cinco anos, com a manutenção da garantia do Estado, sendo autorizada em Abril de 2010 nova concessão de garantia do Estado a mais um programa de papel comercial do BPN, no montante de € 1.000 milhões.

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram a quantia de € 6.085.367, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.02 A0 – Execução de garantias - Entidades nacionais públicas, inscrita no Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 01 – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Subdivisão 05 – Activos Financeiros, com excepção dos efectuados ao abrigo das Convenções de Lomé, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execução de Garantias - Convenções de Lomé, inscrita na mesma Subdivisão 05 – Activos Financeiros[1].

Apresenta-se no quadro seguinte uma síntese dos pagamentos realizados:

[1] Tal como em anos anteriores, os pagamentos em execução de garantias no âmbito das Convenções de Lomé foram efectuados através da conta especial que Portugal dispõe no BEI, tendo a DGTF efectuado, posteriormente, a regularização orçamental dos respectivos movimentos, através do processamento da despesa em execução de garantias, por contrapartida de igual montante de recuperação de créditos, registados como receita orçamental.

Quadro VI.48 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Convenções de Lomé	48 809	0	1 308	50 118
Casa do Douro	4 852 099	1 006 597	(a) 176 553	6 035 249
Total	**4 900 908**	**1 006 597**	**177 861**	**6 085 367**

(a) Inclui € 3.857,1 de juros de mora e € 172.695,8 respeitante a seguros dos vinhos penhorados.

No que respeita à casa do Douro, o Estado celebrou em 31/12/2008 um contrato com a Caixa Geral de Depósitos através do qual assumiu, em execução da garantia prestada, a totalidade do empréstimo garantido em dívida no final de 2008, no montante de € 48.456.111, compreendendo € 7.213.270 de prestações vencidas em 2008 e € 41.242.841 de dívida vincenda no final desse ano. Nos termos do acordo de pagamento celebrado com a CGD, os referidos € 7.213.270 foram pagos com a assinatura do acordo, sendo a restante dívida amortizada em 17 prestações semestrais, acrescidas de juros, num período que se estende de 2008 a 2017.

Assim, no entender do Tribunal de Contas, a natureza e o clausulado do "contrato de pagamento da dívida vencida e não paga pela Casa do Douro" celebrado com a CGD, transformaram a dívida garantida em dívida fundada, daí decorrendo a obrigatoriedade da respectiva integração no "*stock*" da dívida directa do Estado e a liquidação dos correspondentes encargos (amortizações e juros) como encargos da dívida pública e não, como sucedeu em 2009, como activos financeiros.

O capital e juros referidos no quadro que antecede correspondem portanto às 2.ª e 3.ª prestações do contrato com a CGD pagas em 2009, no montante de € 5.858,696. Do montante remanescente, € 172.696[1] respeitam ao pagamento dos prémios de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado[2], para salvaguarda dos activos que permitirão no futuro recuperar o crédito do Estado sobre a Casa do Douro.

A acção executiva instaurada pelo Estado contra a Casa do Douro, no início de 2008, continuava a correr termos no Tribunal da Comarca de Peso da Régua, pretendendo-se, através da mesma, que o pagamento da dívida da Casa do Douro seja efectuado com a adjudicação dos referidos vinhos ao Estado.

Em 2009, os vinhos empenhados ao Estado foram avaliados pelo Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto em cerca de € 92 milhões, deixando assim estes activos de cobrir a totalidade da dívida da Casa do Douro, a qual, no final de Agosto desse ano, totalizava cerca de € 108,6 milhões.

Na sequência e em despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, a definir orientações relativamente à recuperação do crédito do Estado sobre Casa do Douro, ficou definido que a acção judicial proposta pelo Estado prosseguiria os seus termos, sem prejuízo da possibilidade de se chegar a acordo com a Casa do Douro, designadamente através de uma transacção judicial, desde que seja apresentada uma proposta concreta que acautele os interesses financeiros do Estado, incluindo o ressarcimento do montante de cerca de € 16 milhões não coberto pelo valor dos vinhos, e desde que

[1] Os valores pagos englobaram € 86.345 do prémio de seguro em atraso, não pago pela Casa do Douro, relativo ao período de Abril de 2008 a Abril de 2009, e € 86.351 do prémio de nova apólice de seguro, contratada pela DGTF com o cancelamento da apólice titulada pela Casa do Douro, relativo ao período de Abril de 2009 a Abril de 2010.

[2] No âmbito do referido CRFNF, foi constituído como contragarantia um penhor mercantil a favor do Estado sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro.

sejam definidas as condições necessárias ao armazenamento e gestão dos vinhos, incluindo a sua colocação faseada no mercado.

No final de Fevereiro de 2010, a dívida da Casa do Douro ao Estado/DGTF ascendia a um total de cerca de € 110,3 milhões, compreendendo a dívida vincenda assumida no final de 2008, no montante de cerca de € 41,2 milhões; pagamentos de capital e juros efectuados em execução da garantia até ao final de 2008, no total de € 51,6 milhões[1]; comissões de garantia em dívida, no total de € 3,8 milhões; e juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, no total de € 13,7 milhões.

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

6.8.3.1 – Responsabilidades por financiamentos em moeda euro

Tendo por base os elementos obtidos da DGTF, apresentam-se no quadro seguinte as variações registadas em 2009 nas responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda euro[2]:

Quadro VI.49 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda euro

(em euros)

Responsabilidades em 31/12/08	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31/12/09
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Outras	
Assumidas **15 682 564 342**	7 612 000 000		266 967	475 587 139	798 308	**22 818 445 862**
Efectivas **11 366 612 834**		9 840 243 819	901 359	475 587 139	775 110	**20 731 395 764**

Os valores constantes nas colunas "Aumentos – Outros" e "Diminuições – Outras" correspondem às variações das responsabilidades do Estado no âmbito, respectivamente, das Convenções de Cotonou e de Lomé ocorridas em 2008.

No que respeita às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, as variações em presença respeitam ao ano de 2008, uma vez que, à data da recolha de dados, a DGTF, tal como já sucedera nos últimos dois anos, não tinha ainda recebido a correspondente informação do BEI, relativa ao ano de 2009.

Desta forma, recomenda-se à DGTF que envide todos os esforços para resolver esta situação, de forma a que o reporte das responsabilidades do Estado, também no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, possa ser efectuado com a actualização devida.

No ano em análise, o maior volume de utilizações face às garantias concedidas está relacionado com as garantias concedidas ainda no final de 2008 no âmbito do sistema financeiro, envolvendo o BES e o BCP, com montantes na ordem dos € 1.500 milhões cada, cujas emissões dos respectivos empréstimos ocorreram já no início de 2009.

[1] Englobando também os € 172,7 milhares de prémios de seguro pagos pelo Estado em 2009.

[2] Optou-se por incluir nas responsabilidades do Estado derivadas da prestação de garantias pessoais a financiamentos em moeda euro as responsabilidades resultantes das Convenções de Lomé e de Cotonou, embora os créditos concedidos ao abrigo das mesmas possam ser desembolsados em várias moedas.

Por outro lado, o diferencial entre as responsabilidades assumidas pelo Estado e as responsabilidades efectivas no final do ano, de cerca de € 2.000 milhões, decorre essencialmente do reduzido grau de utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa, e também por algumas empresas com financiamentos do BEI não terem, à data, efectuado utilizações na totalidade dos mesmos.

No que respeita aos montantes apurados de € 22.818.445.862 e € 20.731.395.764, a título, respectivamente, de responsabilidades assumidas e efectivas em moeda euro à data de 31/12/09, divergem ligeiramente dos apresentados pela DGTF (€ 22.818.449.020 e € 20.731.398.922, respectivamente), por razões já assinaladas nos Pareceres de anos anteriores, relacionadas com as garantias prestadas através do IAPMEI.

6.8.3.2 – Responsabilidades por financiamentos em moeda não euro

Tendo em conta os elementos obtidos na DGTF, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda não euro:

Quadro VI.50 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda não euro

(em euros)

Responsabilidades em 31/12/08	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31/12/09
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outras	
Assumidas **19 905 053**	0		0	0	6 208 829	508 523	0	**13 187 700**
Efectivas **19 905 053**		0	0	0	6 208 829	508 523	0	**13 187 700**

Relativamente à posição em 31/12/09, não se verificaram divergências entre os valores apurados pelos serviços de apoio do Tribunal e os constantes dos registos da DGTF.

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades

Apresenta-se, de seguida, uma síntese das variações ocorridas no ano em análise com reflexo nas responsabilidades efectivas totais do Estado:

Quadro VI.51 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado

(em euros)

Operações	2008	2009	Variação	
			Valor	%
Utilizações	2 159 394 446	9 840 243 819	7 680 849 373	355,7
Outros aumentos	524 687	901 359	376 672	71,8
Amortizações	314 377 496	481 795.968	167 418 472	53,3
Outras diminuições	56 629 659	775 110	-55 854 549	-98,6
Dif. De câmbio líquidas	1 372 316	-508 523	-1 880 840	-137,1

Destaca-se o aumento muito significativo verificado nas utilizações, na ordem de € 7.681 milhões (+355,7%), em consequência, fundamentalmente, dos empréstimos emitidos em 2009 no âmbito do sistema financeiro, num total de € 3.650 milhões (€ 1.300 milhões no ano anterior), bem como das garantias de € 3.000 milhões concedidas ao BPN. As utilizações em 2009 de garantias concedidas ao abrigo do regime geral totalizaram € 3.146 milhões, aumentando também significativamente, em cerca de € 2.802,6 milhões, face às do ano anterior, que tinham ascendido a € 343,5 milhões.

As amortizações efectuadas pelos beneficiários registaram um aumento de cerca de € 167 milhões (+53,3%), tendo as diferenças de câmbio líquidas sido favoráveis em cerca de € 0,5 milhões, ao contrário do ano anterior, que registara diferenças desfavoráveis em cerca de € 1,4 milhões. Nos quadros seguintes apresenta-se uma síntese das variações das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, por sectores beneficiários:

Quadro VI.52 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31/12/08		31/12/09		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda euro	**15 682 564 342**	**99,9**	**22 818 445 862**	**99,9**	**7 135 881 520**	**45,5**
Fundos e serviços autónomos	175 902 928	1,1	321 639 702	1,4	145 736 774	82,9
Instituições financeiras	451 215 051	2,9	3 450 375 120	15,1	2 999 160 069	664,7
Empresas de outros sectores	9 827 735 575	62,6	12 869 251 593	56,4	3 041 516 017	30,9
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Convenções de Lomé	6 028 233	0,0	5 229 925	0,0	-798 308	-13,2
Convenção de Cotonou	5 016 212	0,0	5 283 178	0,0	266 967	5,3
Cooperação para o desenvolvimento	900 000 000	5,7	1 250 000 000	5,5	350 000 000	38,9
Garantias no âmbito do sistema financeiro	4 300 000 000	27,4	4 900 000 000	21,5	600 000 000	14,0
Outros	16 161 052	0,1	16 161 052	0,1	0	0,0
Financiamentos em moeda não euro	**19 905 053**	**0,1**	**13.187.700**	**0,1**	**-6.717.352**	**-33,7**
Fundos e serviços autónomos	7 634 548	0,0	6 507 705	0,0	-1 126 843	-14,8
Empresas de outros sectores	12 270 505	0,1	6 679 995	0,0	-5 590 510	-45,6
Total	**15 702 469 395**	**100,0**	**22 831 633 563**	**100,0**	**7 129 164 168**	**45,4**

Verificou-se, em termos globais, um aumento significativo das responsabilidades assumidas do Estado, na ordem de € 7.129,2 milhões (+45,4%), tendo esta evolução ficado sobretudo a dever-se aos acréscimos registados nos sectores "Instituições financeiras" (€ 3.000 milhões pelas garantias concedidas ao BPN), "Empresas de outros sectores" (€ 3.042 milhões) e "Fundos e serviços autónomos" (€ 145,7 milhões), e ainda devido aos acréscimos de € 600 e € 350 milhões registados, respectivamente, ao nível das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro e nos créditos de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa.

Quadro VI.53 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31/12/08		31/12/09		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda euro	**11 366 612 834**	**99,8**	**20 731 395 764**	**99,9**	**9 364 782 930**	**82,4**
Fundos e serviços autónomos	127 902 928	1,1	171 639 702	0,8	43 736 774	34,2
Instituições financeiras	451 215 051	4,0	3 450 375 120	16,6	2 999 160 069	664,7
Empresas de outros sectores	9 402 235 575	82,6	12 077 910 593	58,2	2 675 675 017	28,5
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Convenções de Lomé	5 028 566	0,0	4 253 456	0,0	-775 110	-15,4
Convenção de Cotonou	1 172 152	0,0	2 073 512	0,0	901 359	76,9
Cooperação para o desenvolvimento	65 903 539	0,6	110 034 366	0,5	44 130 826	67,0
Garantias no âmbito do sistema financeiro	1 300 000 000	11,4	4 900 000.000	23,6	3 600 000 000	276,9
Outros	12 649 731	0,1	14 603 724	0,1	1 953 993	15,4
Financiamentos em moeda não euro	**19 905 053**	**0,2**	**13 187 700**	**0,1**	**-6 717 352**	**-33,7**
Fundos e serviços autónomos	7 634 548	0,1	6 507 705	0,0	-1 126 843	-14,8
Empresas de outros sectores	12 270 505	0,1	6 679 995	0,0	-5 590 510	-45,6
Total	**11 386 517 887**	**100,0**	**20 744 583 464**	**100,0**	**9 358 065 578**	**82,2**

Verificou-se, em termos globais, um acréscimo muito significativo das responsabilidades efectivas do Estado, na ordem de € 9.358,1 milhões (+82,2%). Esta evolução ficou sobretudo a dever-se, tal como já referido, aos acréscimos registados ao nível das "Garantias no âmbito do sistema financeiro" (€ 3.600 milhões) e no sector "Instituições financeiras" (pelas garantias concedidas ao BPN), tendo as "Empresas de outros sectores" contribuído com um acréscimo de € 2.675,7 milhões.

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

No que concerne a outras pessoas colectivas de direito público, não ocorreram em 2009 quaisquer concessões de garantias pessoais.

Tendo por base a informação prestada pelo IAPMEI, a respeito da linha de crédito criada pelo Decreto-Lei n.º 253/2003, de 18 de Outubro, para apoio a PME´s afectadas pelos incêndios de 2003, apresenta-se no quadro seguinte uma síntese das variações ocorridas no ano em análise das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público:

Quadro VI.54 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	31/12/08	31/12/09	Variação	
			Valor	%
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	514 701	388 250	-126 451	-24,6
Total	**514 701**	**388 250**	**-126 451**	**-24,6**

As responsabilidades em presença[1] sofreram uma diminuição de € 126.451 (-24,6%) face ao ano anterior, em consequência, fundamentalmente, das amortizações efectuadas pelos beneficiários dos respectivos empréstimos, tendo também ocorrido, segundo informação prestada pelo IAPMEI, a execução de um aval prestado numa operação, o que implicou o pagamento pelo Instituto de € 38.545.

A DGTF, nos seus registos, não introduziu qualquer alteração ao valor das responsabilidades do Estado neste âmbito, justificando tal facto com a ausência de resposta do IAPMEI ao seu pedido de informação. Continuava assim a figurar o montante de € 569.808 que aquela Direcção-Geral havia registado no ano anterior, o qual, conforme referido no Parecer de 2008, se encontra sobreavaliado em € 55.107. Relativamente ao ano de 2009, o referido montante passa a estar sobreavaliado em € 181.558.

O IAPMEI, em sede de contraditório, afirmou que "tem respondido sempre em tempo útil a todos os pedidos do Tribunal de Contas e DGTF" e que em 10/02/2010 deu a resposta à DGTF e em 27/04/2010 fez uma actualização dessa informação, em conformidade com os elementos reportados ao Tribunal de Contas.

6.8.5 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 135.º da LOE para 2009.

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2009 foi inicialmente fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 2.500 milhões, tendo as alterações introduzidas pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, elevado esse limite para € 6.000 milhões (+140%).

Relevam para o referido limite as garantias autorizadas ao abrigo do regime geral e as relativas às operações de crédito de ajuda, acrescendo ainda as autorizações conferidas ao BPN por força do disposto na Lei n.º 62-A/2008[2].

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado:

[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, tendo-se deduzido também a execução de aval ocorrida numa operação. Por fim, aplicou-se a percentagem correspondente à garantia concedida pelo IAPMEI (66,7%).

[2] Artigo 2.º, n.º 10.

Quadro VI.55 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento – artigo 135.º

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			**6 000**
Operações em moeda euro:			
Autorizadas e concedidas em 2009	(a) 5 697,0		
Autorizadas em 2009 e não concedidas nesse ano	0		
	5 697,0	425,6	5 271,4
Operações em moeda não euro:			
Autorizadas e concedidas em 2008	0		
Autorizadas em 2008 e não concedidas nesse ano	0		
	0	6,2	-6,2
Total	**5 697,0**	**431,8**	**5 265,2**
	Saldo por utilizar		**734,8**

(a) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo a REFER (€ 1.000 milhões), a Parque Escolar (€ 300 milhões), a Carris (€ 90 milhões), a STCP (€ 120 milhões), a CP (€ 500 milhões), o IHRU (€ 150 milhões), a AdP (€ 752 milhões) e a EP (€ 300 milhões), as ajudas de crédito a Cabo Verde (€ 200 milhões) e a Moçambique (€ 100 milhões) e as garantias autorizadas ao BPN (€ 2.185 milhões).

Verifica-se, assim, ter sido respeitado o limite de € 6.000 milhões, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 734,8 milhões, representando cerca de 12,2%.

De destacar que o total líquido de € 5.265,2 milhões de garantias autorizadas em 2009 compara com € 2.404,1 milhões registados no ano anterior, representando um aumento na ordem de € 2.861,1 milhões (+119%).

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, embora tenha sido também fixado um limite de € 10 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 4 do artigo 135.º da LOE), no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização para a prestação de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

No que respeita às garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, o artigo 148.º da LOE para 2009 fixou um limite máximo de € 20.000 milhões, deduzido dos valores autorizados em 2008 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008.

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas em 2009 ao abrigo da referida Lei:

Quadro VI.56 – Observância do limite fixado Lei do Orçamento – artigo 148.º

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			**(a) 15 700**
Operações autorizadas e concedidas em 2009	(b) 650,0		
Operações autorizadas em 2009 e não concedidas nesse ano	0		
Total	**650,0**	**(c) 50,0**	**600,0**
	Saldo por utilizar		**15 100,0**

(a) Limite máximo de € 20.000 milhões deduzido do montante de € 4.300 milhões de garantias autorizadas em 2008.

(b) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo o Banco Invest (€ 50 milhões), o Banco Finantia (€ 100 milhões) e o BANIF (€ 500 milhões).

(c) Amortização do empréstimo de € 50 milhões contraído pelo BANIF em 2008, com o prazo de um ano.

Verifica-se ter sido respeitado o limite fixado, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 15.100 milhões, o que representa cerca de 96,2%.

No conjunto dos anos de 2008 e 2009, as operações autorizadas líquidas de deduções totalizaram € 4.900 milhões[1], representando 24,5% do limite de € 20.000 milhões.

Ouvidos sobre o presente ponto 6.8, a DGTF referiu não ter comentários a fazer.

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

São habitualmente muito escassas as informações sobre esta matéria que constam da CGE e do Relatório que a acompanha, e o ano de 2009 não constitui excepção a esta regra, sendo certo que neste ano foram introduzidas novas modalidades de seguros com a Garantia do Estado a que correspondem novos limites a observar, o que justificaria alguma referência.

Nos termos do actual modelo de funcionamento do sistema de apoio oficial às operações de seguros de crédito[2], seguro caução e seguro de investimento com a garantia do Estado, compete à DGTF a emissão de garantias do Estado, bem como informar previamente sobre o cabimento de cada operação no limite fixado para cada ano na lei do orçamento. A autorização de garantias é da competência do Ministro das Finanças, sendo as propostas apresentadas pela seguradora ao Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento (CGFEI)[3], para análise e proposta de decisão a submeter àquele Membro do Governo.

Quando devidas indemnizações em caso de sinistro, os respectivos montantes passam a ser entregues, directamente pela DGTF, ao beneficiário do seguro, mediante solicitação da seguradora.

Não foi tido em consideração, para efeitos da elaboração deste Parecer, o relatório de actividades do CGFEI referente a 2009, pois que, apesar de solicitado, não foi enviado até à data de elaboração do presente Parecer.

As duas novas linhas de crédito que envolvem garantia do Estado foram criadas no âmbito do Programa PME Segura[4] e são:

- Linha de Seguro de crédito com Garantia do Estado para Riscos não cobertos (OCDE II) - Linha de Seguro de Crédito no valor global de € 1.000 milhões (a repartir pelas seguradoras de acordo com a sua quota de mercado), com garantia do Estado até 60% para cobertura de riscos comerciais de exportações para clientes em países da OCDE. Esta medida visa complementar a

[1] Em 2008, conforme referido no Parecer desse ano, as garantias autorizadas totalizaram € 5.050 milhões mas englobando uma parcela de € 750 milhões relativa ao montante não utilizado da autorização de € 2.000 milhões conferida à operação da CGD. Uma vez que o empréstimo emitido pela CGD se limitou ao montante de € 1.250 milhões, a correspondente garantia do Estado ficou fixada neste último montante.

[2] Que resulta do Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de Fevereiro, e da Portaria n.º 283/2007 (2.ª Série), de 9 de Março

[3] Criado pelo Decreto-Lei n.º 51/2006, de 14 de Março.

[4] O Programa PME Segura visa reforçar os mecanismos de seguro de créditos através do apoio ao nível das garantias, permitindo às empresas aceder em condições mais favoráveis aos instrumentos de seguro de crédito disponibilizados pelas empresas seguradoras nacionais. Engloba, para além das linhas de crédito descritas a seguir, uma outra (OCDE I) em que a garantia é prestada através das sociedades de garantia mútua.

facilidade já criada, alargando a capacidade de cobertura de riscos mais gravosos, recusados pelas Seguradoras, através da garantia do Estado.

- Seguro de crédito à exportação, garantido pelo Estado, para países fora da OCDE bem como para a Turquia e México, adiante denominada "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE" - Linha de seguro de créditos à exportação, no valor global de € 1.000 milhões, totalmente garantidos pelo Estado e disponibilizada através da COSEC, S.A., para cobertura de riscos de crédito de natureza comercial e política de operações de exportação de bens e serviços.

Estas linhas de crédito, ou "Facilidades", integram-se no programa orçamental designado por "Iniciativa para o Emprego e o Investimento" que teve consagração legal através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, a qual previu, aliás, o aumento em € 1.000 milhões do limite inicialmente fixado pela LOE/2009 para a concessão, em 2009, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento. Segundo a DGTF, tal aumento destinava-se exclusivamente à "Facilidade OCDE II", já que o limite destinado à "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE" tinha sido imputado ao *plafond* de 2008.

6.9.1 – Operações garantidas pelo Estado em 2009

De acordo com os elementos fornecidos pela DGTF, no ano de 2009 foram contratados novos seguros ou efectuadas renovações imputáveis ao limite fixado no valor de € 972,2 milhões, assim distribuídas:

Quadro VI.57 – Garantias prestadas pelo Estado em 2009

(em milhões de euros)

Identificação	Valor aprovado
Seguro de Crédito - Apólices Globais:	48,3
Seguro de Crédito - Linha de Crédito OCDE II	540,0
Seguro de Crédito - Operações Individuais	333,3
Operações de seguro de Investimento	50,0
Operações de seguro caução	1,1
TOTAL	**972,7**

Fonte: DGTF.

Este valor não inclui o das garantias concedidas ao abrigo da "Facilidade de Curto Prazo para países fora da OCDE", que, também de acordo com a DGTF, totalizaram, em 2009, € 115,9 milhões, correspondentes a 762 garantias, mas abrangidas, segundo a DGTF, pelo limite fixado para 2008.

Por seu turno a COSEC indica que o valor das garantias por si concedidas em 2009 foi de € 170,3 milhões, assim discriminado:

Quadro VI.58 – Garantias concedidas pela COSEC em 2009

(em milhões de euros)

Identificação	Valor aprovado
Seguro de Créditos	88,7
Seguro de Investimento	0,3
Seguro-Caução	0,1
Seguro de Créditos Financeiros	81,2
TOTAL	**170,3**

Fonte: COSEC.

Este valor da COSEC inclui nos valores respeitantes aos seguros de crédito os resultantes das apólices emitidas ao abrigo da "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE" (cerca de € 72 milhões).

No que respeita à não coincidência dos valores indicados, a DGTF, no contraditório, salienta que tais valores correspondem a realidades distintas, designadamente pelo facto de os montantes transmitidos pela COSEC corresponderem *"ao valor das apólices emitidas no ano, referente a operações individuais (incluindo a Facilidade para mercados fora da OCDE), acrescido das utilizações dos "plafonds" das apólices globais. No seguro de investimento corresponde ao valor em risco no ano (base de incidência do prémio cobrado no mesmo ano)"*, acrescentando ainda que, no que respeita à Facilidade OCDE II os € 540 milhões assumidos pelo Estado abrangem 4 seguradores, sendo o valor afecto à COSEC de € 252 milhões.

Na sua resposta a COSEC, confirma os valores por si indicados quanto às responsabilidades assumidas em 2009 e refere também que, na Facilidade OCDE II, existe intervenção de outras seguradoras de créditos a operar no mercado nacional.

No que respeita à "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE" a COSEC esclarece que os valores por si indicados correspondem às garantias que foram objecto de emissão da respectiva apólice, e que as garantias aprovadas e emitidas pela DGTF nem sempre se concretizam, por desistência do exportador.

6.9.2 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano[1]:

[1] Corresponde ao valor acumulado das responsabilidades emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efectuadas e dos sinistros pagos.

Quadro VI.59 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano

(em milhares de euros)

Produto	31-12-08		31-12-09		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	44 598	9,2	112 460	18,6	67 862	152,2
Seguro de créditos financeiros	440 597	90,7	491 080	81,3	50 483	11,5
Seguro de investimento	297	0,1	298	0,1	1	0,3
Seguro-caução	475	0,1	0	0,0	-475	-100,0
Total	**485 967**	**100,0**	**603 837**	**100,0**	**117 870**	**24,3**

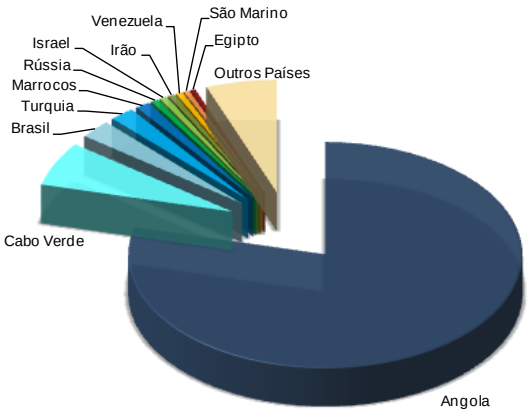
Fonte: DGTF/COSEC.

No final de 2009, as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 604 milhões, representando um acréscimo de cerca € 118 milhões (+24,3%) face ao ano anterior.

Destaca-se o aumento significativo verificado nos seguros de créditos, cerca de € 67,9 milhões (+152,2), relacionado com as novas linhas de crédito.

No gráfico seguinte são evidenciadas as responsabilidades do Estado em vigor no final de 2009, repartida por países:

Gráfico VI.8 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2009



Conforme resulta do gráfico, a maior exposição do Estado continua a verificar-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, com especial relevo para Angola, que continua a dominar (78,9%), seguindo-se Cabo verde (6,3%).

6.9.3 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2009[1], as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2009, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderiam ultrapassar o montante equivalente a € 1.100 milhões. Contudo, a Lei

[1] Artigo 135.º, n.º 3.

n.º 10/2009, de 10 de Março, não se limitou a elevar tal limite para € 2.100 milhões, mas estabeleceu ainda que o mesmo deveria ser calculado em termos de fluxos líquidos anuais, o que é substancialmente diferente da forma como tal limite deveria ser calculado na formulação inicial daquele artigo 135º e nos anos anteriores.

A propósito, é de difícil compreensão que o Governo tenha proposto e o Parlamento aprovado um aumento de quase 100% do limite inicial para depois estabelecer que o novo limite se refere a fluxos anuais líquidos. Senão vejamos: tal como se refere no Quadro I, a variação das responsabilidades acumuladas do Estado por garantias prestadas entre 31 de Dezembro de 2008 e de 2009 foi de € 117,9 milhões, ou seja, cerca de 11% do limite inicial.

Aliás, nos documentos enviados, a DGTF continuou a fazer a imputação ao *plafond* orçamental das novas garantias prestadas em 2009, como sucedia antes da alteração do regime. Contudo, a DGTF não imputou ao limite qualquer valor respeitante à "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE"[1], uma vez que já imputara € 997 milhões a esse título ao limite de 2008. Como já então se referira, tal imputação era desprovida de significado, dada a impossibilidade da sua utilização nesse ano e, de facto, foi em 2009 que se iniciou a concessão de garantias no âmbito desta Facilidade.

Em síntese, o limite final para 2009 é de € 2.100 milhões e o acréscimo de garantias, nesse ano, foi de € 117,9 milhões. Assim, tal limite foi respeitado, uma vez que o acréscimo se quedou pelos 5,6% do valor máximo autorizado pelo Parlamento, o que constitui uma discrepância digna de nota, pelo lado negativo.

6.9.4 – Prémios

Os prémios processados em 2009 cifraram-se em € 8,2 milhões, representando uma diminuição em relação ao ano anterior na ordem dos 37%.

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos prémios processados por tipo de seguro:

Quadro VI.60 – Prémios processados por tipo de seguro

(em euros)

Produto	Prémios processados			Variação 2009/08	
	2007	2008	2009	Valor	
Seguro de créditos	29 596	111.357	373.907	262.550	235,8
Seguro de créditos financeiros	12 638 774	12.875.815	7.833.749	-5.042.066	-39,2
Seguro de investimento	4 497	2.446	6.177	3.731	152,5
Seguro-caução	3 083	5.327	491	-4.836	-90,8
Total	**12 675 950**	**12.994.945**	**8.214.324**	**-4.780.621**	**-36,8**

Fonte: COSEC.

Apesar do significativo decréscimo em relação a 2008, os prémios processados continuaram a ser, segundo a COSEC, basicamente os resultantes das operações para Angola, no âmbito da Convenção

[1] A DGTF informou que esta "Facilidade" foi aprovada em 31-12-2008 pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, mas a sua consagração legal só ocorreu através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

com aquele país[1], envolvendo garantias a créditos financeiros de longo prazo, de valores elevados, já que no âmbito da "Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE", e não obstante o elevado número de apólices emitidas, os créditos cobertos são de curto prazo implicando prémios de valores reduzidos.

Como habitualmente se verifica um desfasamento entre as datas de processamento, de cobrança da receita pela seguradora e da sua entrega nos cofres do Estado, a DGTF informou que o valor dos prémios cobrados em 2009 foi de € 8,2 milhões. Sobre este assunto a COSEC referiu, em sede de contraditório, que procedeu em devido tempo à entrega nos cofres do Estado dos prémios cobrados, sempre que mensalmente ocorreu um saldo líquido positivo a favor do Estado, depois de deduzidos àqueles prémios as despesas, encargos e comissões.

6.9.5 – Pagamento de sinistros e recuperação de créditos do Estado

No que respeita às indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, os pagamentos solicitados em 2009 através da COSEC no âmbito da "Facilidade OCDE II" foram de € 81.599,63.

A DGTF refere que as recuperações ocorridas em 2009, no total de € 221.497,7, correspondem a € 220.697,4 decorrentes de exportações da empresa FHC-Farmacêutica, Ld.ª para o Ministere de la Santé Publique, da Costa do Marfim, e € 800,3 relativos a garantias financeiras concedidas à ex-Metalúrgica Costa Nery (actualmente Metalúrgica Costa Nova), relacionadas com exportações efectuadas para duas empresas moçambicanas, a Intermetal e a Fasol, recuperação esta inserida do Plano Especial de Recuperação de Empresas (PERE).

No entanto, devem também ser tidos em consideração os valores respeitantes à primeira prestação de capital e à quinta de juros, no âmbito do acordo bilateral de reestruturação da dívida de Angola, que deram entrada nos cofres do Estado e que foram de € 20,4 milhões, que correspondem a USD 29.805.076,75, sendo que USD 18.208.744,09 correspondem ao valor das indemnizações suportadas pelo Estado, USD 5.569.267,28 a juros consolidados e USD 6.027.065,38 aos juros devidos nos termos do acordo, conforme esclareceu a DGTF, em sede de contraditório.

Assim, o valor total de recuperações em 2009 foi de € 20,6 milhões.

Sobre o presente ponto, foi também ouvido o Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento, que não enviou qualquer resposta.

6.10 – Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação

O Tribunal de Contas vem alargando o âmbito do seu controlo a outras áreas da dívida e, por isso, realizou uma acção sobre "Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação

[1] O "plafond" desta Convenção foi reforçado, pela terceira vez, em 2009, passando de € 500 milhões para € 1.000 milhões.

financeira", tendo em vista saber quais os compromissos assumidos pelo Estado, respectivos montantes e limites temporais da execução da despesa relacionada com este tipo de contratos[1].

Deve referir-se que, em termos contabilísticos, e tendo por base a Norma Internacional de Contabilidade IAS 7[2], é feita a distinção entre *leasing* financeiro e *leasing* operacional, sendo que no contrato de locação financeira o bem subjacente é considerado um activo, enquanto o chamado *leasing* operacional se refere à locação ou aluguer de equipamentos e as respectivas despesas são um custo. Tendo em conta que, em termos de responsabilidades, os dois tipos de contrato têm um efeito semelhante, já que em ambos os casos existe o compromisso financeiro de pagar as rendas e demais despesas que são devidas pela utilização de bens, considerou-se no presente ponto, tanto a locação financeira como, no que respeita ao Ministério da Defesa Nacional, o *leasing* operacional.

Relativamente ao ano em análise, o artigo 130.º da LOE/2009, sobre o limite das prestações de operações de locação, estabeleceu que o Governo fica *"autorizado a satisfazer encargos com as prestações a liquidar referentes a contratos de investimento público sob a forma de locação, até ao limite máximo de € 49.533.000"*.

Decorre do Decreto de execução orçamental que *"a celebração de contratos de locação financeira pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (SFA) carece de autorização prévia do Ministro de Estado e das Finanças"*, sendo *"nulos os contratos celebrados que não observem tal requisito"*[3].

Tendo em conta a informação disponível no TC, a obtida através da pesquisa dos dados de execução orçamental, os elementos complementares solicitados à DGO e a outros serviços, foi elaborado o quadro seguinte, que evidencia as despesas executadas nas classificações económicas 07.02 e 03.03 bem como despesa com contratos de locação no âmbito da Lei de Programação Militar (02.02). Nota-se que, nos termos do diploma da classificação económica das despesas públicas, existe uma rubrica específica para as despesas com contratos de investimento público sob a forma de locação relativos às forças armadas (07.02.08) a qual não registou, em 2009, qualquer execução.

Quadro VI.61 – Despesa com contratos de locação em 2009

(em euros)

Ministério	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos	
	Capital (Class. Econ. 07.02)	Capital (Class. Econ. 02.02)	Juros (03.03)	Capital (Class. Econ. 07.02)	Juros (Class. Econ 03.03)
MNE	721 056,58		586 380,89	-	-
MADRP	4 622,94		-	-	-
ME	90 724,50		254,78	-	-
MAOT	2 544,72		2 332,66	-	-
MCTES	-		-	74 911,03	26 921,42
MDN (LPM)		(a) 22 804 920,00			
TOTAL	**818 948,74**	**22 804 920,00**	**588 968,33**	**74 911,03**	**26 921,42**

(a) Valor indicado pelo Ministério da Defesa, embora nos termos da Lei de Programação Militar a despesa total na rubrica 02.02 (Locação de bens de defesa) seja de € 27,4 milhões.

Fonte: CGE.

[1] A locação financeira consiste num "contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados".

[2] Adoptada pelo Regulamento (CE) N.º 1126/2008 da Comissão, de 3 de Novembro.

[3] Conforme previsto nos artigos 24.º, 18.º e 21.º do Decreto de execução orçamental, do OE/2009, do OE/2008 e OE/2007, respectivamente.

Assim, em 2009, o valor global da despesa registada pelos serviços integrados e pelos SFA com os contratos de locação financeira bem como na Lei da Programação Militar com contratos de locação foi de € 24.314.669,52.

O valor da dívida vincenda em 31 de Dezembro de 2009 relativa aos contratos de locação identificados é de € 649.864.100,5[1].

Como se retira do quadro, as despesas com maior relevância são as realizadas pelo Ministério da Defesa Nacional no âmbito da Lei de Programação Militar, sendo pouco significativas as restantes que respeitam sobretudo a imóveis e a veículos automóveis.

A Lei de Programação Militar[2] não permite o recurso a empréstimos mas autoriza, *"quando o interesse nacional assim o justifique, (...) a celebração de contratos de locação, ou de outros contratos legalmente admissíveis, de modo a permitir a dilação no tempo da satisfação dos correspondentes encargos financeiros"*[3].

O Ministério da Defesa Nacional informou que as despesas em causa respeitam a dois contratos denominados de cessão de créditos (locação operacional), sendo um respeitante à aquisição de Helicópteros EH 101, que deu origem à totalidade da despesa indicada no quadro, estando em dívida no final de 2009, € 261,0 milhões. Foi ainda reportada a existência de outro contrato da mesma natureza, relativo às aeronaves C 295-M, o qual não originou qualquer despesa em 2009 mas que já representava, no final desse ano, uma dívida de € 381,9 milhões. De salientar que no modelo de financiamento preparado para aquisição destes equipamentos militares intervêm duas empresas de capitais exclusivamente públicos, criadas para o efeito, mais concretamente a DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, S.A, no que respeita aos helicópteros, e a DEFAERLOC - Locação de Aeronaves Militares, S.A. no que respeita às aeronaves.

Ouvida sobre este ponto 6.10, a Direcção-Geral do Orçamento referiu não ter quaisquer comentários a mencionar.

O Ministro de Estado e das Finanças, que foi ouvido sobre o capítulo VI, não remeteu quaisquer comentários.

[1] Inclui os dois contratos do MDN a seguir mencionados e não inclui o valor em dívida relativo ao Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, por não ter sido indicado em tempo útil.

[2] Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto.

[3] Artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto.

CAPÍTULO VII

Património do Estado

VII – PATRIMÓNIO DO ESTADO

Do presente capítulo constam os resultados das verificações relativas ao património financeiro e ao património imobiliário do Estado e dos serviços e fundos autónomos.

7.1 – Património Financeiro

7.1.1 – Considerações gerais

Tal como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado[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.

Com base nessa informação, pontualmente auditada, foi analisada a evolução do valor nominal dos activos financeiros reportados, as principais operações ocorridas em 2009 e as despesas e receitas que geraram, de que se dá conta nos pontos 7.1.2 e 7.1.3. Note-se que as Instruções não foram, ainda, plenamente cumpridas, pelo que a análise do património financeiro continua incompleta, situação que só será ultrapassada com a implementação do POCP à globalidade da administração pública.

7.1.1.1 – Normas da Lei do Orçamento relativas a operações activas

No articulado da Lei do Orçamento do Estado para 2009 destacam-se:

[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.

- O artigo 4º que estabelece a possibilidade de afectação do produto da alienação de imóveis à realização de capital estatutário de entidades públicas empresariais da área da saúde;
- O artigo 127.º que fixa os limites para a concessão de empréstimos pelo Estado e pelos serviços e fundos autónomos;
- Os artigos 128.º e 138.º que autorizam diversos tipos de operações com activos financeiros;
- O artigo 133.º sobre operações de reprivatização e de alienação de participações;
- O artigo 134.º que alarga o conjunto de circunstâncias em que o Estado pode exonerar-se da qualidade de sócio, para além das previstas no Código das Sociedades Comerciais para os accionistas em geral;
- O artigo 140.º que contém normas sobre os empréstimos do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
- O artigo 164.º que estabelece algumas regras para as aplicações financeiras do Fundo Português de Carbono;
- O artigo 147.º que altera a orgânica do Fundo de Regularização da Dívida Pública no sentido de acrescentar às despesas que o fundo pode realizar as decorrentes de procedimentos de fiscalização do Tribunal de Contas;
- O artigo 173.º que versa sobre a redução dos prazos de pagamento na Administração Pública, incluindo a contratação de empréstimos pelos municípios.

7.1.1.2 – Elementos da Conta relativos ao património financeiro

Para além das receitas e despesas associadas aos activos financeiros, a Conta apresenta outros elementos que são de grande relevância para a apreciação global do património financeiro e que não têm paralelo no Orçamento. Referimo-nos às dações em pagamento, consolidações e às anulações e extinções de créditos do Estado (cessação definitiva de receitas).

No que respeita aos serviços integrados, os dados incluídos nos mapas 4 a 8 da CGE contêm várias omissões de valores que ascendem a € 3,6 milhões no mapa 5 e a € 1,9 milhões no mapa 8. No primeiro caso trata-se da conversão em capital social de créditos do Estado sobre a SIMAB e no segundo incluem-se perdões parciais de créditos sobre a CNEMA e a República de Moçambique e anulações de créditos sobre a SIEMENS e a TERMEC, determinadas por decisão judicial.

No que respeita aos serviços e fundos autónomos, verificou-se que a Conta omite no mapa 8 as anulações de créditos realizadas, pelo Turismo de Portugal (€ 11.249.069), pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 7.341.669)[1], pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (€ 113.520), pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas (€ 23.077), pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa (€ 13.505), no valor global de cerca de € 18,7 milhões[2]. Esta situação deve-se, por um lado, a dois dos serviços e fundos autónomos indicados não ter reportado à Direcção-Geral do Orçamento a informação relevante, nos termos do disposto no sub-

[1] Os valores das anulações relativos ao Turismo de Portugal e ao IAPMEI respeitam aos prémios de realização atribuídos no âmbito dos empréstimos financiados por recursos comunitários.

[2] Embora não tenha reportado anulações de créditos, o IHRU informou que procedeu à anulação de juros remuneratórios no valor de € 1.172.318,75.

ponto 4 "Informação complementar sobre a execução orçamental" do ponto I "Deveres de prestação de informação", da Circular Série A n.º 1.351 e, por outro, de esta Direcção-Geral não ter integrado na Conta a informação reportada à respectiva Delegação pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa, pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional e pelo Turismo de Portugal[1].

No contraditório, a DGO informou que as omissões de valores registadas relativamente aos serviços integrados *"(...) resultaram de incorrecções praticadas pela DGO motivadas pelo facto de a informação subjacente ser enviada em formato de papel e não registada nos nossos sistemas informáticos"*. Relativamente às divergências assinaladas nos SFA, a DGO informou que estas resultaram *"(...) dos serviços não terem enviado em tempo útil (...) a informação necessária e/ou de falhas de comunicação entre as diferentes direcções da DGO"*. Informou ainda que *"(...) irão ser tomadas as medidas pertinentes para obviar a repetição deste tipo de falhas"*.

Instado a pronunciar-se o Instituto de Acção Social das Forças Armadas não respondeu e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação referiu que considera os prémios de realização como uma *"conversão de incentivo reembolsável em não reembolsável, em função do grau de cumprimento do contrato e de condições específicas estabelecidas"*, não os considerando como anulações de capital e por isso não remete a respectiva informação à DGO.

7.1.1.3 – Evolução global

Para o exercício de 2009, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por 112 entidades, das quais 7 são serviços integrados e 105 são serviços e fundos autónomos. Como existem operações entre entidades integradas nos dois subsectores, o apuramento do valor nominal global do património financeiro do Estado implicou diversos movimentos de consolidação[2]. Após estas operações, a análise ficou reduzida ao património gerido por 94 entidades, 90 das quais são serviços e fundos autónomos e 4 são serviços integrados.

O quadro seguinte mostra a evolução anual deste património que se caracteriza por um acréscimo do seu valor nominal em 11,4%, tendo-se verificado acréscimos em todos os activos, com especial destaque para o aumento do valor nominal das participações sociais, em particular no subsector dos serviços integrados.

Quadro VII.1 – Evolução registada em 2009, por tipo de activo

(em milhares de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %
Créditos	4 412 289,7	4 741 091,0	328 801,3	7,5
Participações sociais	13 282 477,9	14 717 012,1	1 434 534,2	10,8
Outros activos financeiros	4 632 674,4	5 419 139,1	786 464,7	17,0
Total	**22 327 442,2**	**24 877 242,2**	**2 549 800,0**	**11,4**

No que respeita às receitas e despesas associadas a este património financeiro, os mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2009 apresentam previsões de cobrança de receitas de activos financeiros

[1]. Não se verificaram incorrecções na parte dos mapas referente aos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana.

[2] Em particular, a exclusão dos títulos de dívida pública, porque são simultaneamente um activo e um passivo do Estado, e outras operações de crédito que constituem passivos de outros serviços ou fundos, integrados ou autónomos.

no valor de € 1.904,1 milhões e de rendimentos da propriedade no valor de € 818,0 milhões e limites para a realização de despesas com activos financeiros no valor de € 23.402,0 milhões. A execução foi de € 764,2 (40,1%), € 817,6 (99,9%) e € 2.930,5 milhões (12,5%), respectivamente.

A previsão de cobrança das receitas do capítulo "Activos financeiros" revelou-se significativamente superior à execução, em particular por força da receita do grupo "Alienação de partes sociais" (SI) que correspondia a 87,3% da receita deste capítulo no respectivo subsector e que teve uma execução nula. Tratava-se de receitas a cobrar na sequência de processos de reprivatização que não se realizaram. Aliás, no que respeita ao subsector dos serviços integrados, as previsões para os restantes grupos também não se revelaram muito próximas da execução, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro VII.2 – Receita de activos financeiros em 2009
Comparação entre a previsão inicial e a execução

(em milhares de euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)
11 - Activos financeiros	**1 226 430**	**110 430**	**9**	**677 667**	**653 767**	**96**
01 - Depósitos, certificados de depósito e poupança	0	8		-	-	-
02 – Títulos a curto prazo	0	0		11 454	1 000	9
03 - Títulos a médio e longo prazo	0	26		400 698	376 246	94
04 - Derivados financeiros	0	57		-	-	-
05 - Empréstimos a curto prazo	0	45 594		650	769	118
06 - Empréstimos a médio e longo prazos	10 265	34 221	333	264 781	249 522	94
07 - Recuperação de créditos garantidos	14 666	18 304	125	-	-	-
08 - Acções e outras participações	0	48		0	1	-
09 - Unidades de participação	0	10 000		0	18 136	-
10 - Alienação de partes sociais	1 200 000	0	0	85	0	0
11 - Outros activos financeiros	1 500	2 171	145	0	8 093	-

No que respeita às receitas provenientes dos rendimentos de propriedade, a previsão inicial do OE foi muito mais consentânea com aquilo que veio a ser a execução, com uma taxa de execução global de 99,9%.

Quadro VII.3 – Rendimentos associados a activos financeiros em 2009
Comparação entre a previsão inicial e a execução

(em milhares de euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)
05 - Rendimentos da propriedade (*)	**542 796,7**	**599 978,5**	**111**	**275 236**	**217 600**	**79**
01 - Juros sociedades não financeiras	1 760,0	1 233,8	70	17 351	13 820	80
02 - Juros sociedades financeiras	684,1	722,1	106	86 571	38 184	44
03 - Juros adm. públicas	64,8	14 240,4	21.972	163 760	157 805	96
04 - Juros - Instituições sem fins lucrativos	0,0	0,0		12	9	73
05 - Juros famílias	1 025,0	1 125,3	110	2 659	1 652	62
06 - Juros Resto do Mundo	6 898,0	8 523,0	124	3 375	4 786	142
07 – Divid. e particip. lucros de soc.e quase soc. n/ financeiras	118 326,8	123 710,9	105	358	413	115
08 - Dividendos e participações lucros de soc. financeiras	411 000,0	449 538,1	109	900	463	51
09 – Participação nos lucros administrações públicas	3 038,0	884,8	29	-	-	-
11 - Activos incorpóreos	0,0	0,0		250	468	187

(*) Excluindo rendas

Finalmente, e no que respeita às despesas relacionadas com os activos financeiros, se excluirmos o grupo relativo aos outros activos financeiros[1], cujo peso era significativo e apresentou uma execução quase nula, obtemos uma taxa de execução global de 97% relativamente ao Orçamento inicial, embora as taxas de execução de cada um dos grupos sejam muito díspares.

Quadro VII.4 – Despesa com activos financeiros em 2009
Comparação entre a previsão inicial e a execução

(Milhares de euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)
09 - Activos financeiros	**21 603 225**	**1 826 951**	**9**	**1 798 704**	**1 103 572**	**61**
02 - Títulos a curto prazo	0	0		258 572	88 916	34
03 - Títulos a médio e longo prazos	0	0		854 916	169 602	20
04 - Derivados financeiros	0	0		3 000	0	0
05 - Empréstimos a curto prazo	125 000	175 594	141	650	1 738	267
06 – Empréstimos a médio e longo prazo	640 425	218 945	34	395 586	402 930	102
07 - Acções e outras participações	269 600	1 407 131	522	254 500	33 481	13
08 - Unidades de participação	150 000	14 479	10	27 480	378 231	1376
09 - Outros activos financeiros	20 418 200	10 802	0	4 000	28 675	717

7.1.2 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados

7.1.2.1 – Considerações prévias

Sobre os activos que estão incluídos neste ponto importa adiantar algumas notas. O universo dos serviços integrados, considerado em 2009, difere do considerado em 2008 porque o Fundo Português de Carbono transitou para o subsector dos fundos e serviços autónomos e foi incluída, pela primeira vez, a Direcção-Geral do Orçamento. Como a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças alterou os valores de alguns activos financeiros anteriormente reportados, parte dos valores referidos neste Parecer diferem dos constantes no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008. Esta situação ocorre nos créditos decorrentes de empréstimos e nos créditos de entidades extintas.

Uma segunda nota é a que se prende com a consolidação de valores. O reporte de informação, nos termos das Instruções, abrange todos os activos financeiros, qualquer que seja a natureza da entidade para a qual esses activos representam um passivo. Por exemplo, são reportados créditos do Estado sobre institutos públicos pertencentes ao subsector dos serviços e fundos autónomos. Se a análise se limitasse ao subsector dos serviços integrados, faria sentido considerar estes créditos como activo financeiro. No entanto, neste Parecer é, também, analisado o património financeiro do subsector dos serviços e fundos autónomos, bem como o consolidado dos dois subsectores e, neste caso, não tem sentido apresentar como activo da administração central[2] o que é também um seu passivo de igual montante. Assim, o universo de activos financeiros objecto de análise neste ponto não inclui os créditos sobre o próprio Estado, títulos de dívida pública, nem os créditos sobre e os títulos emitidos por entidades do subsector dos serviços e fundos autónomos, como por exemplo, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

[1] O Orçamento previa nesta rubrica um valor de € 20.000 milhões que se destinava à iniciativa de reforço da estabilidade financeira.

[2] Na terminologia da Conta Geral do Estado, usa-se a expressão "administração central" para designar o conjunto dos dois subsectores.

Numa situação similar estão os créditos decorrentes do programa de crédito PAR que são administrados, em nome do Estado, pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e que são reportados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Em estrita aplicação do critério das Instruções deviam ser englobados no subsector dos serviços e fundos autónomos, ao qual pertence a entidade gestora. Mas, esta entrega ao Estado receitas cobradas e o Estado regista despesas com utilizações, com bonificações de juros e com comissões de gestão. Aqui optou-se por manter a inclusão destes activos no subsector dos serviços integrados.

7.1.2.2 – Evolução global

O quadro seguinte sintetiza a evolução registada em 2009 no valor nominal dos vários tipos de activos financeiros que são objecto de análise neste ponto, dedicado ao subsector dos serviços integrados do Estado. Na sua globalidade, o valor nominal destes activos financeiros[1] apresentou uma variação positiva de 9,3% (€ 1.657,0 milhões) explicada, essencialmente, pelo aumento do valor das participações sociais.

Quadro VII.5 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados
Evolução registada em 2009, por tipo de activos

(em milhares de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %
Participações sociais	13 166 488,0	14 564 853,6	1 398 365,6	10,6
Créditos	2 034 617,4	2 259 559,6	224 942,2	11,1
Outros	2 686 034,3	2 719 731,9	33 697,6	1,3
Total	**17 887 139,8**	**19 544 145,1**	**1 657 005,3**	**9,3**

Fonte: DGTF, DGO, DGADR e IPAD.

7.1.2.3 – Evolução por tipo de activos

7.1.2.3.1 – Créditos

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento reportaram créditos resultantes de empréstimos, da execução de garantias prestadas e da transferência de patrimónios residuais de entidades extintas.

7.1.2.3.1.1 – Créditos resultantes de empréstimos

Os empréstimos concedidos pelo Estado são cerca de duas centenas de operações originalmente denominadas em euros e outras moedas, que envolvem mutuários nacionais e estrangeiros. Em 2009, realizaram-se 103 novas operações cujo montante contratual global ascendeu a € 379,1 milhões. Há, ainda, a registar utilizações de empréstimos de anos anteriores e o financiamento da capitalização de juros de empréstimos integrados no programa de crédito PAR. Por outro lado, extinguiram-se 12 empréstimos, nove dos quais foram integralmente amortizados e pagos, um foi convertido em capital social e dois foram extintos por força da liquidação da empresa à qual haviam sido concedidos.

[1] O valor nominal em 31 de Dezembro de 2008 difere do apresentado, para a mesma data, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado daquele ano.

As novas operações compreendem sete empréstimos a empresas onde o Estado detém participações, que se destinaram a apoiar as suas tesourarias, noventa e cinco empréstimos a municípios, no âmbito dos Programas Pagar a Tempo e Horas e Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado e empréstimos[1] a particulares abrangidos pela moratória do crédito à habitação própria permanente em caso de desemprego.

Quadro VII.6 – Créditos resultantes de empréstimos - Evolução global em 2009

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal (EUR)		Variação		Rendimentos	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %		
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	1 376 767,4	1 650 351,8	273 584,4	19,9	EUR	3 498,8
					USD	7 121,5
Direcção-Geral do Orçamento	897,6	855,2	-42,4	-4,7	EUR	25,37
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	7 266,4	7 266,4	0,0	0,0		
Total	**1 384 931,4**	**1 658 473,4**	**273 541,9**	**19,8**		

Fonte: DGTF, DGO e IPAD.

O valor do crédito total passou de € 1.384,9 milhões, em 31/12/2008, para € 1.658,5 milhões em 31/12/2009, registando um aumento de € 273,5 milhões (19,8%). Esta variação é influenciada pela valorização cambial do euro face a outras moedas de denominação dos empréstimos, em particular ao dólar dos Estados Unidos. Calculado a câmbios de 31-12-2008, o valor destes créditos aumentou € 299,6 milhões (21,6%) em 2009. Este aumento foi acompanhado de um significativo acréscimo do valor dos créditos em mora. Como se pode ver no quadro seguinte, os créditos vencidos passaram de € 178,1 milhões, em 31 de Dezembro de 2008, 12,9% do total dos créditos, para € 319,9 milhões, em 31 de Dezembro de 2009, ou seja, 19,3% do total dos créditos.

Quadro VII.7 – Créditos resultantes de empréstimos
Evolução das situações de mora em 2009

(em milhares de euros)

Entidades	Créditos vencidos e não pagos		Em % do total dos créditos	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009
DGTF	177 803,1	319 614,1	12,9	19,4
IPAD	254,1	254,1	3,5	3,5
Total	**178 057,2**	**319 868,2**	**12,9**	**19,3**

Fonte: DGTF e IPAD.

A maioria dos créditos em análise não originou, em 2009, qualquer rendimento, mas, um conjunto de nove mutuários pagou juros no valor de € 3,5 milhões e USD 7,1 milhões. Por outro lado, foram perdoadas prestações de juros de empréstimos reescalonados no valor de USD 15,0 milhões[2].

Os créditos do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento são os resultantes de financiamentos efectuados pela extinta Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento e ainda não transferidos

[1] O número de beneficiários desta linha de refinanciamento não foi indicado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

[2] Empréstimos à República de Moçambique e à República Democrática de São Tomé e Príncipe.

para o Ministério da Economia[1]. Em 2009, não se registou qualquer evolução no valor destes créditos, nem na situação de mora em que se vêm mantendo.

7.1.2.3.1.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado

Neste ponto analisam-se os créditos com origem em execução de garantias prestadas pelo Estado, nos termos da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro (avales do IAPMEI) e, ainda, de seguros de crédito geridos pela COSEC e de fianças geridas pelo Banco Europeu de Investimento. A evolução registada em 2009 nos créditos desta natureza é apresentada no quadro seguinte.

Quadro VII.8 – Créditos por execução de garantias - Evolução global em 2009

(em milhares de euros)

Em recuperação em31-12-2008	Movimentos de 2009			Em recuperação em31-12-2009	Rendimentos
	Recuperações	Anulações	Novas execuções		
233 921,6	5 953,0	3 507,5	4 429,0	(a) 229 231,6	31,2

(a) Inclui ganhos cambiais no valor de € 341,5 milhares.

Fonte: DGTF.

Ouvida em contraditório a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informou que *"o valor da novas execuções indicado (...) não evidencia o reportado (...) quanto aos créditos referidos (...) cujo montante envolvido nas execuções realizadas em 2009 ascendeu a 13.380,2 milhares de euros, incluindo no que diz respeito ao processo da casa do Douro, 7.213,2 mil euros cujo pagamento foi efectuado através de saldos do OE 2008 e 172,6 mil euros referentes ao seguro dos vinhos empenhados ao Estado"*.

Os pagamentos relativos ao aval prestado à Casa do Douro não foram incluídos nas novas execuções porque o Tribunal considera que tal despesa deveria ser classificada como *"*Passivos financeiros*"* dada a assunção de dívida pelo Estado e o acordo celebrado com a CGD para esse efeito.

O valor dos créditos por recuperar diminuiu, em 2009, € 4,7 milhões (2%). Esta evolução é explicada por novos pagamentos em execução de garantias no valor de € 4,4 milhões, anulações no valor de € 3,5 milhões e recuperações no valor de € 6,0 milhões.

De entre os créditos anulados ou extintos assume particular relevo o sobre a MESA – Indústria de Precisão que ascendeu a cerca de € 1,5 milhões e, de entre os valores recuperados, os do crédito sobre a Câmara Municipal de Oeiras, no valor de € 3 milhões, e sobre a CNEMA. Relativamente ao crédito sobre a CNEMA importa referir que ele ascendia a € 4.066.479,42, tendo sido pagos € 2.230.933,95 e perdoado o remanescente. Um primeiro plano de pagamento, aprovado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de 26/2/2008, previra o pagamento imediato de € 500.000 e o reembolso do restante em prestações semestrais ao longo de 12,5 anos, num total de € 3.828.333,39, com perdão de juros de mora e comissões de garantia em dívida. Não foi cumprido e a empresa apresentou ao Estado nova proposta de regularização da sua dívida: pagamento imediato do valor actualizado[2] do plano de pagamentos inicialmente acordado, isto é, os já referidos € 2.230.933,95. A

[1] 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.

[2] Taxa de actualização: 5%.

proposta foi aceite[1] e a empresa pagou. Mais tarde a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças apurou que os cálculos haviam sido mal feitos porque o valor em dívida era superior, € 4.066.479,42 e não € 3.828.333,39, e porque as prestações do plano inicial de pagamentos consideradas no cálculo eram anuais em vez de semestrais. Mas como corrigir o erro resultaria em prejuízo do Estado, a DGTF não procedeu a qualquer correcção, o que se considera adequado, tendo em conta que a operação envolveu um perdão parcial da dívida.

7.1.2.3.1.3 – Créditos resultantes da transferência de patrimónios

A extinção de empresas e organismos públicos tem, em muitos casos, sido acompanhada da transmissão para o Estado dos seus patrimónios residuais, ficando estes a cargo da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Esses patrimónios incluem, frequentemente, créditos que lhe incumbe recuperar. Como foram introduzidos novos créditos, bem como numerosas correcções aos valores apresentados no ano precedente, o valor do crédito em 31-12-2008 é significativamente superior ao que consta no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 para a mesma data.

Quadro VII.9 – Créditos transferidos para o Estado
Evolução global em 2009

(em milhares de euros)

Em recuperação em 31-12-2008	Movimentos de 2009				Em recuperação em 31-12-2009	Rendimentos
	Recuperações	Anulações	Outros	Novos créditos		
415 764,4	2 927,6	4 742,0	36 463,6	522,6	(a) 371 854,6	1 959,9

(a) Inclui perdas cambiais no valor de € 299,2 milhares.

Fonte: DGTF.

Os valores destes créditos e a evolução neles registada em 2009 são apresentados no quadro anterior. Trata-se de créditos vencidos que, originalmente, tinham naturezas muito diferenciadas. A sua recuperação, por via judicial ou extra-judicial, tem-se revelado difícil e arrasta-se há vários anos. A diminuição de 10,6% que se registou em 2009 (€ 43,9 milhões) compreende a recuperação de créditos no valor de € 2,9 milhões e a anulação de créditos no valor de € 4,7 milhões. Por outro lado, registaram-se outros movimentos no valor de € 36,5 milhões de créditos que compreendem:

- Parte dos créditos sobre a Fábrica Mendes Godinho, SA: Por extinção do Fundo de Abastecimento, do Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos e da EPAC, o Estado era credor da empresa pelo valor de € 618.465,34. A empresa, detida em 75% pela PARPÚBLICA, entrou em liquidação em 2007. O Estado aceitou o pagamento dos seus créditos mediante uma entrega em dinheiro, no valor de € 110.000, e uma cessão de créditos sobre fornecedores de valor não inferior a € 508.500[2], perdoando juros de mora vencidos e vincendos. Os créditos sobre o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos não constam da informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Assim, o valor de € 362.261 incluído em outros movimentos corresponde à parte da cessão proporcional aos créditos do Fundo de Abastecimento e da EPAC[3]. Ouvida sobre esta questão, a DGTF esclareceu que embora o crédito sobre o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos tivesse sido transferido para aquela Direcção-Geral, nos

[1] Despacho n.º 933/08 SETF, de 8/11/2008.

[2] Os créditos cedidos ascenderam a € 514.821,01.

[3] Já o pagamento em dinheiro foi totalmente imputado aos créditos sobre o Fundo de Abastecimento e a EPAC.

termos do Decreto Lei n.º 13/87, de 9 de Janeiro, *"(...) a competência para a administração da liquidação do património daquele organismo foi atribuída ao abrigo do mesmo diploma, ao INGA, até ao julgamento das contas de gerência finais, pelo Tribunal de Contas, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 230/2002, de 30 de Outubro. Apenas em Abril do corrente ano o IFAP, enquanto sucessor do INGA, comunicou estar em condições de proceder ao encerramento dos processos de liquidação e transmissão para esta Direcção-Geral dos processos pendentes, pois só este ano o Tribunal de Contas se pronunciou sobre a conta de gerência dos extintos organismos de Coordenação Económica, onde se integra o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos".*

- Parte dos créditos sobre a MANTERO: Com a extinção da IPE – Investimentos e Participações Empresariais, foram transmitidos para o Estado créditos sobre a MANTERO, no montante de € 8.565.925,24, para além de uma participação de 43,5% na própria empresa. Por contrato de compra e venda de acções e cessão de suprimentos, celebrado em 26-3-2008, o Estado vendeu à FINAGRA esta participação, bem como suprimentos no valor de € 8.556.316,04[1]. Este valor corresponde ao das cessões de créditos acima indicado. O crédito remanescente, no valor de € 9.609,24, foi anulado por não se justificar qualquer procedimento adicional para a sua recuperação.

- Parte dos créditos sobre a PARPÚBLICA e a LOCACEST: Com a extinção da IPE – Investimentos e Participações Empresariais, foram transmitidos para o Estado créditos sobre a PARPÚBLICA, no valor de € 2.672.126,79 e resultantes da alienação de acções da ENATUR, e sobre a LOCACEST, no valor de € 24.618.111 resultantes da venda de bens imóveis e € 333.441,97 resultantes da venda de bens móveis. Este último valor foi contestado pela LOCACEST. Pelo Despacho n.º 2500/2003, de 31/12/2003 do Secretario de Estado do Tesouro e Finanças, foi fixado o saldo das transacções sobre activos da IPE, realizadas com a PARPÚBLICA, em € 139.500.006,23, favorável a esta última. Admitindo-se que este despacho considerou todos os créditos e débitos associados a operações relativas à extinção da IPE, os créditos sobre a PARPÚBLICA e sobre a LOCACEST resultantes da venda de bens imóveis foram extintos por compensação, bem como parte dos créditos sobre a LOCACEST resultantes da venda de bens móveis. O remanescente deste último crédito, € 78.696,23, foi anulado por se pressupor que o Estado aceitara o não reconhecimento parcial da dívida por parte da LOCACEST.

Estes créditos proporcionaram rendimentos no valor de cerca de € 2,0 milhões.

7.1.2.3.2 – Participações sociais

Em 2009, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças geriu uma carteira que compreendia participações societárias e não societárias, designadamente em entidades públicas empresariais. No subsector dos serviços integrados foi, ainda, identificada uma outra participação social de valor reduzido. O valor nominal global destes activos cresceu € 1.398,4 milhões (10,6%) em 2009, variação que comporta perdas cambiais de € 11,1 milhares.

[1] Ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008.

Quadro VII.10 – Participações sociais - Evolução global em 2009

(em milhares)

Tipo de activos	Valor (EUR)		Variação		Rendimentos	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %		
Participações societárias	8 642 940,1	9 767 816,5	1 124 876,4	13,0	CHF	0,1
					EUR	361 288,3
					USD	3,6
EPE	4 523 536,0	4 797 025,1	273 489,1	6,0		2.422,7
Outras	12,0	12,0	0,0	0,0		
Total	**13 166 488,0**	**14 564 853,6**	**1 398 365,6**	**10,6**		

Fonte: DGTF e DGADR.

7.1.2.3.2.1 – Participações societárias

O quadro seguinte sintetiza as principais alterações no capital social das participações societárias, ocorridas em 2009.

Quadro VII.11 – Operações com acções e quotas em 2009

(em euros)

Empresas	Valor Nominal	Empresas	Valor Nominal
Redução de capital		**Aumento de capital**	
DECOVIZ	-4 988	Caixa Geral de Depósitos	1 000 000 000
SIMAB	-42 985 956	EDIA	95 760 000
TEVIZ	-1 005 934	EMA	12 000 000
TEVITOM	-4 988	EMPORDEF	16 200 000
Extinção		NAER	25
AMBELIS	-2 740	RTP	118 400 000
Coimbra Polis	-6 000 000	SIMAB	13 622 940
PEC-TEJO	-13 201 015	HCB	16 566 326
Sociedade Têxtil Cuca	-650 182	**Criação**	
Alienação		Arsenal do Alfeite, SA	32 400 000
SPE	-8 113 415	Polis Litoral Norte	13 833 000
HCB	-116 813 597	Polis Litoral Ria de Aveiro	17 192 000
Realização de capital		Polis Litoral Sudoeste	9 996 000
Arsenal do Alfeite	-32 400 000	SIEV	100 000
Total	**- 221 182 815**	**Total**	**1 346 070 291**
Variação do ano			**1 124 887 476**

Fonte: DGTF.

7.1.2.3.2.1.1 – Aumentos e reduções de capital

Em 2009, registam-se aumentos e reduções de capital social de nove empresas:

- Caixa Geral de Depósitos: por deliberação de 27/5/2009, o capital social foi elevado de € 3.500.000.000 para € 4.500.000.000, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2009.

- EDIA: por deliberação de 17/3/2009, o capital social foi elevado de € 291.507.750 para € 387.267.750, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2009.
- EMA: por deliberação de 26/12/2008, o capital social foi elevado de € 54.000.000 para € 66.000.000, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2008.
- EMPORDEF: por deliberação de 14/9/2009, o capital social foi elevado de € 141.875.000 para € 158.075.000, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em espécie, mediante a entrega da totalidade das acções da Arsenal do Alfeite que se encontravam realizadas em apenas 50% do seu valor.
- Hidroeléctrica de Cahora Bassa: O Estado participou no aumento de capital deliberado em 16/4/2009, assim elevando a sua participação de MZN 3.533.716.287 para MZN 4.121.323.887, e realizou o capital subscrito, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2009.
- NAER: Em 2008, o Estado subscrevera acções de um aumento de capital social da empresa mas o valor realizado não correspondeu a um número inteiro de títulos. Para acertar a participação, o Estado subscreveu mais cinco acções e realizou, por despesa do Orçamento do Estado de 2009, a diferença entre o valor de subscrição destes títulos e o valor pago a mais em 2008.
- RTP – Rádio e Televisão de Portugal: por deliberações de 8/6/2009 e de 22/9/2009, o capital social de € 828.973.340 foi sucessivamente elevado para € 860.173.340 e para € 947.373.340, sendo os aumentos realizados pelo Estado em numerário, através do Orçamento do Estado de 2009, embora o segundo aumento apenas tenha sido realizado em € 31.200.000.
- SIMAB: por deliberação de 31/7/2009, o capital da empresa foi reduzido para € 7.522.943,96, para absorção de prejuízos, e em seguida aumentado para € 21.145.83,48 tendo o Estado subscrito o aumento que realizou parcialmente em numerário através do Orçamento do Estado de 2009, € 9.999.997,64, e o restante em espécie por conversão do crédito de capital e juros, resultante de um empréstimo que havia concedido à empresa em 2008.
- DECOVIZ: Por deliberação de 9/12/2008, o capital foi reduzido a zero e, em seguida, aumentado em € 25.000. Como o Estado não participou neste aumento, a sua quota passou de € 4.987,98 para zero.
- TEVITOM: Por deliberação de 10/12/2008, o capital foi reduzido a zero e, em seguida, aumentado em € 25.000. Como o Estado não participou neste aumento, a sua quota passou de € 4.987,98 para zero.
- TEVIZ – Têxtil de Vizela: Por deliberação de 11/12/2008, o capital social foi reduzido a zero e, em seguida, aumentado em € 100.004,59. Como o Estado não participou neste aumento, a sua participação passou de € 1.005.934,10 para zero.

As participações do Estado na DECOVIZ, TEVITOM e TEVIZ, que em 2009 viram o seu valor reduzido a zero, resultaram de dações em pagamento de dívidas fiscais ocorridas em 1999 e em 2000.

7.1.2.3.2.1.2 – Criações e extinções

Em 2009, foram constituídas cinco novas sociedades com participação directa do Estado, das quais a Polis Litoral Ria de Aveiro, a Polis Litoral Norte e a Polis Litoral Sudoeste Formosa são sociedades cujo objecto se limita à realização de um determinado projecto ou conjunto de projectos de investimento e que têm uma duração limitada. As outras duas são a Arsenal do Alfeite e a SIEV – Sistema de Identificação Electrónica de Veículos, empresas de capitais exclusivamente públicos. Uma súmula das características destas operações consta do quadro seguinte.

Quadro VII.12 – Sociedades anónimas constituídas em 2009

(em euros)

Empresa	Legislação	Capital	Estado			
			Capital subscrito	Capital realizado	Forma de realização	Origem dos fundos
Polis Litoral Norte	D.L. 231/2008, de 28/11	26 100 000	13 833 000 (53%)	13 833 000	Numerário	OE 2008
Polis Litoral Ria de Aveiro	D.L.11/2009, de 12/1	30 700 000	17 192 000 (56%)	17 192 000	Numerário	OE 2009
Polis Litoral Sudoeste	D.L. 244/2009, de 22/9	19 600 000	9 996 000 (51%)	9 996 000	Numerário	OE 2009
Arsenal do Alfeite	D.L. 33/2009, de 5/2	32 400 000	32 400 000 (100%)	16 200 000	Numerário	Saldos Cap. 60 OE 2008
SIEV	D.L. 111/2009, de 18/5	100 000	100 000 (100%)	100 000	Numerário	OE 2009
Total			**73 521 000**			

No mesmo período foram extintas quatro sociedades participadas pelo Estado, uma das quais era uma sociedade de duração limitada, a CoimbraPolis. As restantes são a AMBELIS, a PEC Tejo – Indústria de Produtos Pecuários de Lisboa e Setúbal e a Sociedade Têxtil da CUCA. Como consequência, saíram da carteira do Estado títulos no valor nominal global de € 19.853.937.

7.1.2.3.2.1.3 – Aquisição e alienação de participações

Em 2009, foram alienadas à PARPÚBLICA a totalidade das participações do Estado na Hidroeléctrica de Cahora Bassa, no valor nominal de MZN 4.121.323.887, e na Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, no valor nominal de € 8.113.415. Nos termos do Despacho n.º 995/2009-SETF, de 25/9/2009, o valor destes títulos foi fixado em € 140.001.372,44 e em € 28.007.508,58, respectivamente, e foram dados como contrapartida parcial de entregas de receitas de privatizações ainda não compensadas, designadamente, as entregas de receitas de privatizações da EDP, 7.ª fase, e REN, ocorridas em 2007 e 2008, respectivamente.

Conforme se afirmou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, e se reiterou no do ano seguinte, as entregas de receita que ocorreram em 2007 e 2008 violaram o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, porque o despacho que as determinou não fixou as contrapartidas em activos a entregar pelo Estado à PARPÚBLICA. Consequentemente, como as receitas entregues pela PARPÚBLICA não tiveram compensação, constituiu-se uma dívida do Estado para com a empresa que, em 31-12-2008, ascendia a cerca de € 700 milhões.

Esta situação foi objecto de recomendação do Tribunal no Parecer de 2007, e, embora tenha registado uma evolução parcialmente positiva em 2009, não está ainda ultrapassada. Assim, o valor da dívida do Estado à PARPÚBLICA foi reduzido, ascendendo em 31-12-2009 a € 532,2 milhões.

7.1.2.3.2.1.4 – Outras operações

Para realização do aumento de capital da EMPORDEF, saíram da carteira do Estado 6,48 milhões de acções da Arsenal do Alfeite, com o valor nominal de € 32,4 milhões e realizadas em 50%.

7.1.2.3.2.2 – Participações não societárias

O quadro seguinte sintetiza as principais alterações ocorridas, em 2009, no capital estatutário das entidades públicas empresariais.

Quadro VII.13 – Operações com capital estatutário de EPE

(em euros)

Empresas	Valor Nominal	Empresas	Valor Nominal
Redução de capital		**Aumento de capital**	
Teatro Nacional D. Maria II	-1 370 240	Centro Hosp. de Coimbra	1 977 000
Extinção (por fusão)		Centro Hosp. de Lisboa Central	28 976 302
Hospital Nossa Senhora do Rosário	-29 930 000	Centro Hosp. de Vila Nova de Gaia/Espinho	12 315 000
Hospital São Sebastião	-29 930 000	Centro Hosp. de Trás-os-Montes e Alto Douro	7 815 000
Outras		Centro Hosp. do Alto Ave	4 434 000
Autoridade Met. Transportes de Lisboa	-2 500 000	Centro Hosp. do Médio Ave	9 651 791
Autoridade Met. Transportes do Porto	-2 500 000	Centro Hosp. do Porto	54 778 000
		Centro Hosp. do Tâmega e Sousa	7 419 000
		Hospitais da Universidade de Coimbra	9 988 540
		Hospital do Espírito Santo de Évora	4 388 535
		Hospital Infante D. Pedro	2 354 651
		Hospital Prof. Dr. Fernando da Fonseca	13 000 000
		OPART - Organismo de Produção Artística	2 000 000
		Parque Escolar	89 942 806
		Teatro Nacional D. Maria II	1 370 240
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	9 448 523
		Criação	
		Centro Hospitalar Barreiro Montijo	29 930 000
		Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga	29 930 000
		Hospital de Magalhães Lemos	20 000 000
Total	**-66 230 240**	**Total**	**339 719 388**
Variação do ano			**273 489 148**

Fonte: DGTF.

Sobre esta questão, a DGTF, referiu que *"o valor global indicado no aumento de capital da Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE, não contempla a realização de capital efectuada em 23 de Dezembro de 2009, no valor de € 1.000.000,00*". Todavia, e de acordo com os critérios definidos nas Instruções n.º 1/2008-2ª Secção, este aumento de capital, apesar de suportado pelo OE/2009, só será considerado em 2010, dado que só foi formalizado/publicado em 9 de Março de 2010.

7.1.2.3.2.2.1 – Aumentos e reduções de capital

Em 2009 registaram-se aumentos e reduções de capital estatutário de dezasseis entidades públicas empresariais:

- Centro Hospitalar de Coimbra: o Estado aumentou o capital estatutário em € 1.977.000 através do Orçamento do Estado de 2008.
- Centro Hospitalar de Lisboa Central: o Estado aumentou o capital estatutário em € 11.109.000 através do Orçamento do Estado de 2008, em € 5.658.000 através do Orçamento do Estado de 2009 e em € 12.209.302 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde[1].
- Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia Espinho: o Estado aumentou o capital estatutário em € 12.315.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro: o Estado aumentou o capital estatutário em € 7.815.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- Centro Hospitalar do Alto Ave: o Estado aumentou o capital estatutário em € 1.794.000 através do Orçamento do Estado de 2008 e em € 2.640.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- Centro Hospitalar do Médio Ave: o Estado aumentou o capital estatutário em € 3.075.000 através do Orçamento do Estado de 2008 e em € 2.914.000 através do Orçamento do Estado de 2009 e em € 3.662.791 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde[2].
- Centro Hospitalar do Porto: o Estado aumentou o capital estatutário em € 26.289.000 através do Orçamento do Estado de 2008 e em € 28.489.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa: o Estado aumentou o capital estatutário em € 7.419.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- Hospitais da Universidade de Coimbra: o Estado aumentou o capital estatutário em € 9.988.540 através do Orçamento do Estado de 2009.
- Hospital do Espírito Santo de Évora: o Estado aumentou o capital estatutário em € 1.249.000 através do Orçamento do Estado de 2009 e em € 3.139.535 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde[3].
- Hospital Infante D. Pedro: o Estado aumentou o capital estatutário em € 2.354.651 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde[4].
- Hospital Prof. Dr. Fernando Fonseca: o Estado aumentou o capital estatutário em € 13.000.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- OPART: o Estado aumentou o capital estatutário em € 2.000.000 através do Orçamento do Estado de 2008.
- Parque Escolar: o Estado aumentou o capital estatutário em € 89.942.806 realizando-o em espécie[5].

[1] Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.
[2] Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.
[3] Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.
[4] Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.
[5] Os estatutos da empresa, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, previam que o capital estatutário inicial fosse acrescido do valor dos bens do domínio privado do Estado, transmitidos para a empresa, após avaliação.

- Teatro Nacional de D. Maria II: o Estado aumentou e reduziu o capital estatutário em € 1.370.240 sendo a despesa realizada através do Orçamento do Estado de 2008.
- Unidade Local de Saúde do Alto Minho: o Estado aumentou o capital estatutário em € 3.706.485 através do Orçamento do Estado de 2009 e em € 5.742.038 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde[1].

7.1.2.3.2.2.2 – Criações e extinções

Em 2009, foram constituídas três novas entidades públicas empresariais, das quais duas por fusão de outras entidades públicas empresariais, que se extinguiram, com serviços de saúde ainda integrados na administração directa do Estado. Uma súmula das características destas operações consta do quadro seguinte.

Quadro VII.14 – Entidades públicas empresariais constituídas em 2009

(em euros)

Novas EPE Designação	Capital estatutário		EPE extintas por fusão
	Valor	Realização	
Centro Hospitalar do Barreiro Montijo	29 930 000	Capital do Hospital de Nossa Senhora do Rosário	Hospital de N. Senhora do Rosário
Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga	29 930 000	Capital do Hospital de S. Sebastião	Hospital de S. Sebastião
Hospital Magalhães de Lemos	20 000 000	Reservas e resultados do hospital Magalhães de Lemos	

Para além das duas entidades públicas empresariais já referidas, foram extintas por alteração da sua natureza jurídica[2], a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa e a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto.

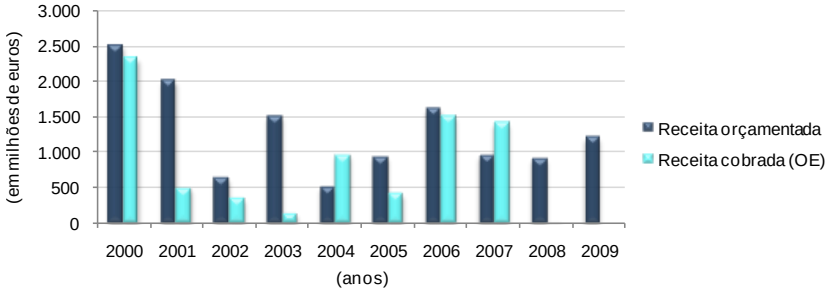
7.1.2.3.2.3 – Receitas

O Estado não arrecadou, em 2009, quaisquer receitas de alienação de empresas uma vez que as alienações à PARPÚBLICA apenas compensaram parte do valor em dívida à empresa. Assim, o ónus que impendia sobre o património financeiro do Estado, que ascendia a € 700,2 milhões em 31-12-2008, passou para € 532,0 em 31-12-2009. A receita orçamental proveniente da alienação de partes sociais, prevista no orçamento inicial, era de € 1.200 milhões. O gráfico seguinte traça a evolução deste tipo de receita, medida pela receita cobrada e pelo cumprimento das metas orçamentais.

[1] Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.

[2] Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro. As autoridades metropolitanas de transportes foram transformadas em organismos públicos dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Gráfico VII.1 – Receita da alienação de partes sociais do Estado
2000 – 2009



As participações em análise proporcionaram ao Estado dividendos no valor de € 361,3 milhões, USD 3.621 e CHF 150, valor inferior ao de 2008 que fora de € 383,0 milhões, bem como € 2,4 milhões de remuneração de capital estatutário, valor que compara com € 8,8 milhares em 2008. Os dividendos recebidos em 2009 referem-se a dezasseis empresas, AdP – Águas de Portugal, ANA – Aeroportos de Portugal, Administração dos Portos do Douro e Leixões, Administração do Porto de Sines, Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, ASTRA ZENECA, Caixa Geral de Depósitos, CTT – Correios de Portugal, EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, Hidroeléctrica de Cahora Bassa, LISNAVE – Estaleiros Navais, Lusa – Agência de Notícias de Portugal, PARPÚBLICA – Participações Públicas, Portugal Telecom, Zon Multimédia e SYINGENTA, e a remuneração de capital estatutário provém da NAV – Navegação Aérea de Portugal.

7.1.2.3.3 – Outros activos financeiros

Inclui-se neste ponto informação sobre activos financeiros que, pela sua natureza, não se integram em qualquer dos outros pontos anteriores e que são geridos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Estão neste caso obrigações, unidades de participação em fundos de investimento, prestações acessórias de capital a empresas criadas para executar o Programa Polis e participações em organizações financeiras internacionais. A evolução registada em 2009 está sintetizada no quadro seguinte.

As participações de Portugal em organizações financeiras internacionais[1], que são tituladas por acções ou títulos de participação, registaram em 2009 uma redução de valor nominal de € 22,3 milhões (1,0%). Esta variação resulta apenas de variações cambiais. Estes activos financeiros não proporcionaram quaisquer rendimentos.

[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.

Quadro VII.15 – Outros activos financeiros - Evolução global em 2009

(em milhares de euros)

Tipo e activos	Valor		Variação		Rendimentos
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %	
Organizações financeiras internacionais (a)	2 146 484,3	2 124 152,1	-22 332,1	-1,0	
Unidades de participação	467 345,6	527 345,6	60 000,0	12,8	2 031,9
Prestações acessórias de capital	68 905,7	64 961,6	-3 944,1	-5,7	
Obrigações	3 298,7	3 272,5	-26,2	-0,8	12,9
Total	**2 686 034,3**	**2 719 731,9**	**33 697,6**	**1,3**	**2 044,9**

(a) Apenas variações cambiais.

Fonte: DGTF.

A evolução apresentada para o valor das unidades de participação resulta da subscrição de 60.000 unidades do Fundo de Capital de Risco – Fundo de Recuperação que foi parcialmente realizada por despesa orçamental, Orçamento de 2009, no valor de € 4.478.518,29. O rendimento assinalado foi proporcionado pelo Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde.

A evolução apresentada para o valor das prestações acessórias de capital resulta das seguintes operações: realização por via orçamental de novas prestações sociais complementares à CacémPolis, no valor de € 302.806,08, e a anulação das anteriormente realizadas na CoimbraPolis, no valor de € 4.246.904, por extinção da empresa. O Estado não recebeu em partilha qualquer verba.

A evolução apresentada para o valor das obrigações resulta do reembolso de obrigações participantes emitidas por uma empresa, a Francisco Lopes Baptista, SA. O rendimento assinalado foi pago pelo mesmo emitente.

7.1.2.4 – Análise comparativa entre os valores apurados e os constantes da Conta Geral do Estado

Neste ponto, procede-se à apreciação das despesas, receitas e outros fluxos, inscritos na Conta Geral do Estado de 2009 como associados a operações com activos financeiros, à luz das operações atrás descritas, tendo em vista avaliar a correcção dos elementos constantes da Conta.

Em matéria de despesas, importa referir que o universo de activos que originam as inscritas na Conta difere do atrás analisado por quanto, no caso do programa de crédito Par, a Conta reflecte os pagamentos feitos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e no ponto anterior estão registados os pagamentos feitos pelo Instituto aos mutuários das operações de crédito. Ora, de acordo com as regras do mandato conferido ao Instituto para gestão destes créditos do Estado, existe pelo menos um desfasamento de um trimestre entre os dois tipos de movimentos, uma vez que o Instituto apresenta à Direcção-Geral, para acerto de contas, relatórios trimestrais. Na prática, o desfasamento tem sido maior. Em 2009, foram feitos os acertos de contas do período que vai do 2.º trimestre de 2008 ao 3.º de 2009, isto é seis semestres. Assim, a despesa inscrita na Conta é de € 30.607,79 (2.º trimestre de 2008 ao 3.º de 2009) quando o valor atrás considerado é de € 19.962,45 (1.º a 4.º trimestres de 2009).

Por outro lado, a subscrição do capital do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial também se traduz em diferenças entre as despesas atrás analisadas e as registadas na Conta. O capital do Fundo não é titulado, isto é, não entrou na carteira do Estado qualquer título correspondente à realização do capital. Como tal não houve variação patrimonial, mas, houve despesa orçamental com contrapartida

em saldos da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, provenientes de receitas de alienação de imóveis e de rendas[1]. Esta despesa teria sido melhor classificada como transferência, em vez de o ser como aquisição de unidades de participação.

Sobre esta questão, a DGO, em sede de contraditório, referiu que *"a respectiva contabilização como activo financeiro teve por base o diploma legal que procede à criação do Fundo (Decreto-Lei n.º 24/2009), determinando no seu artigo 3.º que "o fundo tem o capital inicial de 10 milhões de euros, subscrito integralmente pelo Estado através da DGTF"*. Por sua vez, a Direcção Geral do Tesouro e das Finanças, em sede de contraditório, informou que *"(...) as classificações económicas utilizadas tiveram por base o parecer da Direcção Geral do Orçamento, ínsito no Processo : P8134/2009 – 04 – MFAP – DGTF – FRCP – Crédito especial seo 1727, sobre o qual foi exarado despacho de 20/7/2009, do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento"*.

Apesar do referido pela DGTF e DGO, o diploma em causa (Decreto-Lei n.º 24/2009) não faz qualquer referência a unidades de participação ou a qualquer outra forma de titularização do capital subscrito pelo Estado, pelo que não existe base para considerar tal capital como um activo do Estado.

Em matéria de receitas existem, também, diferenças a assinalar. Uma primeira é a que decorre da existência de receitas do património imobiliário que são contabilizadas com classificações idênticas às usadas para o património financeiro, mas, a mais relevante é a relativa a depósitos remunerados que, em regra, não são reportados ao abrigo das Instruções[2], mas os seus juros são receita do Estado classificada em rendimentos da propriedade.

7.1.2.4.1 – Despesas

A relação entre as despesas orçamentais e as variações patrimoniais analisadas que geraram pagamentos está sintetizada no quadro seguinte.

Quadro VII.16 – Despesas orçamentais e variações patrimoniais

(em euros)

Fontes de financiamento			Aplicações				
			Saldos Cap. 60 e reposições	Variações patrimoniais			Outra
				2009	Seguintes	Anteriores	
Agrupamento 09	Subagrupamento						
	05 - Empréstimos a curto prazo	175 593 500		175 593 500			
	06 - Empréstimos a médio e longo prazo	218 945 256	1 902 790	217 042 466			
	07 - Acções e outras participações	1 407 131 430	5 000 000	1 307 511 180	94 170 250	450 000	
	08 - Unidades de participação	14 478 518		4 478 518			000 000 10
	09 - Outros activos financeiros	10 801 865	3 301	4 763 315			249 035 6
Subtotal OE2009 (SI)		**1 826 950 569**	**6 906 091**	**1 709 388 979**	**94 170 250**	**450 000**	**249 035 16**
Saldos Cap.60 OE2008		25.813.205		18 599 935			270 213 7
Ministério da Saúde		74.986.225		27 108 317	47 877 908		
Total		**1 927 750 000**	**6 906 091**	**1 755 097 231**	**142 048 158**	**450 000**	**23 248 519**

[1] E houve, também, receita do Estado uma vez que o Fundo, considerado em 2009 como sendo serviço integrado, registou como receita a verba recebida da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Deveria ter sido contabilizada como transferência e não como activo financeiro.

[2] As Instruções remetem os depósitos para uma categoria residual na qual, a título exemplificativo, se diz estarem incluídos os depósitos a prazo. Nada de explícito é dito sobre outros depósitos remunerados.

Como se pode verificar, dos cerca de € 1.827 milhões de despesa com activos financeiros, contabilizados na Conta Geral do Estado de 2009 (subsector dos serviço integrados), apenas € 1.804 milhões, 98,7%, foram efectivamente gastos com tais finalidades em 2009. Destes só € 1.709 milhões correspondem a variações do património financeiro em 2009, enquanto € 450 milhares destinaram-se a realizar capital registado em anos anteriores e € 94,2 milhões foram aplicados na realização de capital que será registado em anos seguintes.

A restante despesa com activos financeiros registada na Conta de 2009 (subsector dos serviços integrados) compreende € 6,9 milhões que transitaram para 2010 por operações específicas do Tesouro como saldos do capítulo 60[1], € 6,0 milhões que foram pagos à Caixa Geral de Depósitos e à Companhia de Seguros Fidelidade, € 10 milhões que foram utilizados para subscrição do capital inicial do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, como atrás se mencionou, e ainda uma variação cambial positiva que deverá ser regularizada em 2010 por meio de uma reposição não abatida[2]. O pagamento à Caixa Geral de Depósitos e à Companhia de Seguros Fidelidade foi incorrectamente classificado na rubrica "activos financeiros"[3].

Por outro lado, as variações do património financeiro do subsector dos serviços integrados, em 2009, não foram suportadas apenas por despesa orçamental com activos financeiros desse subsector, registada na Conta de 2009 (subsector dos serviço integrados), mas também, por despesa realizada com saldos do capítulo 60 do Orçamento do Estado de 2008 (€ 18,6 milhões) e por despesa realizada pelo Ministério da Saúde que não está contabilizada no subsector dos serviços integrados (€ 27,1 milhões), mas, no sector dos serviços e fundos autónomos, com a classificação económica "transferências de capital – públicas".

Em síntese: a despesa que está inscrita na Conta Geral do Estado de 2009 (serviços integrados) como associada a operações com activos financeiros está sobreavaliada em € 6,9 milhões (verba transferida por operações específicas do Tesouro, para ser utilizada em 2010), em € 16,0 milhões (despesa incorrectamente classificada como activos financeiros) e em € 3.300,95 que não foram repostos até ao final do ano, isto é, está globalmente sobreavaliada em € 22,9 milhões (1,3%).

Ouvida sobre o assunto, a DGO, na sua resposta, informou que *"(...) existe uma norma na Lei do OE que permite que os saldos das dotações afectas, designadamente, a activos financeiros possam ser utilizados em despesas cujo pagamento seja realizável até Fevereiro do ano seguinte"*.

O que acima foi referido, não pondo em causa a legalidade da transferência dos saldos do capítulo 60, apenas pretende fazer ressaltar, numa perspectiva de especialização de exercícios, que as despesas referidas foram efectivamente pagas em 2010, e não em 2009, estando a CGE/2009, de facto, sobreavaliada.

---

[1] Esta verba destinava-se à realização do capital social da Arco Ribeirinho, € 5.000.000, e a empréstimos às Câmaras Municipais de Celorico da Beira, € 1.674.622, e de Pedrógão Grande, € 226.168, integrados no PREDE. Foi convertida em receita, em 2010, porque as respectivas operações não se realizaram no prazo estipulado para a aplicação de saldos do capítulo 60. O empréstimo à Câmara Municipal de Celorico da Beira realizou-se com verbas do Orçamento de Estado de 2010. A Câmara Municipal de Pedrógão Grande desistiu da operação.

[2] O pagamento da 4.ª prestação de uma subscrição de acções do Banco Africano de Desenvolvimento, USD 98.920,70, foi realizado pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público a solicitação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Para o efeito, a Direcção-Geral transferiu previamente para o Instituto a verba em euros que se estimou ser equivalente àquele valor em dólares. Quando o pagamento se concretizou apurou-se uma diferença cambial favorável, no valor de € 3.300,95, que não foi reposta em 2009.

[3] Ver relatório sobre a dívida garantida. Trata-se de pagamentos realizados nos termos do contrato celebrado entre o Estado e a Caixa em 32/12/2008, que têm a natureza de encargos da dívida pública, e do pagamento do seguro de vinhos dados como contragarantia do aval à Casa do Douro, que têm a natureza de aquisição de serviços.

Para além da informação sobre despesa constante dos mapas gerais, a Conta Geral do Estado de 2009 apresenta no "Mapa n.º 20 – Despesas excepcionais – Pagamentos efectivos" informação detalhada sobre este tipo de despesa que compreende os encargos com activos financeiros que se tem vindo a analisar. Verifica-se que o montante de pagamentos aí imputado a utilizações de empréstimos do programa PAR, € 164.092,29, está incorrecto porque este montante deveria ser de € 30.607,79 e está omissa a utilização de empréstimos da linha de crédito moratória do crédito à habitação própria permanente no valor de € 133.484,50. Ou de outro modo: o valor imputado ao crédito PAR deveria ter sido desdobrado em duas parcelas, uma relativa a este programa e outra relativa à moratória.

7.1.2.4.2 – Receitas

Por razões diversas, a relação entre as receitas orçamentais associadas a activos financeiros e as variações patrimoniais analisadas é menos forte do que a que liga estas às despesas orçamentais com aqueles activos financeiros[1]. Assim, para avaliar a correcção dos valores inscritos na Conta Geral do Estado seguiu-se uma metodologia diferente. Por um lado, tomou-se em consideração as receitas reportadas pelos serviços integrados e associadas a activos financeiros enumerados nas Instruções e, por outro, recolheu-se informação adicional junto da Direcção-Geral do Orçamento e da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, referente a receitas de activos financeiros que não foram reportados pelas entidades que os geriram no ano de 2009[2].

Os valores assim obtidos foram confrontados com os inscritos na Conta, dando origem ao quadro seguinte que apresenta os seguintes elementos:

- Coluna 1 – Valores inscritos na Conta Geral do Estado de 2009 para os capítulos 05 – Rendimentos da propriedade (excepto rendas) e 11 – Activos financeiros;
- Coluna 2 – Valores de receitas associadas a activos financeiros que integram o património financeiro consolidado do Estado, tal como foi definido em 7.1.2.3;
- Coluna 3 – Valores de receitas associadas a outros activos em relação aos quais se conhece a natureza do activo e da receita que originou;
- Coluna 4 – Valores de receitas identificadas como não relacionadas com qualquer activo e que estão incorrectamente classificadas;
- Coluna 5 – Valores de outras receitas cuja natureza, própria ou do activo que lhe deu origem, não foi possível identificar com total rigor.

[1] Para além do que adiante se analisa, existem restituições de receita associada ao património financeiro consolidado que originam diferenças entre as receitas consideradas como inscritas na Conta, que são as receitas líquidas, e as indicadas nos mapas enviados ao abrigo das Instruções.

[2] Neste caso estão serviços que não reportaram informação, embora a isso estivessem obrigados, e entidades que não são abrangidas pela obrigação de reporte.

Quadro VII.17 – Receitas orçamentais e variações patrimoniais

(em euros)

Capítulo	Grupo	CGE 2009	Receitas patrimoniais		Outras receitas	
			Património consolidado	Outros patrimónios	Não patrimoniais	Outras
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
05 – Rendimentos da propriedade	01	1 233 830	1 147 497	86 177		156
	02	722 075		529	610	720.936
	03	14 240 447	2 043 251	12 163 955		33.241
	05	1 125 308	626 786	498 529		-8
	06	8 522 984	8 522 984			
	07	123 710 928	123 710 928			
	08	449 538 065	240 000 000	209 538 065		
	09	884 832		884 832		
Subtotal		**599 978 469**	**376 051 447**	**223 172 087**	**610**	**754 325**
11 – Activos financeiros	01	8 111			8 111	
	03	26 187	26 187			
	04	57 473			57 473	
	05	45 593 500	45 593 500			
	06	34 221 294	30 920 852	3 300 146		297
	07	18 304 310	18 303 510			800
	08	47 735	47 735			
	09	10 000 000			10 000 000	
	11	2 171 327	1 882 086	289 241		
Subtotal		**110 429 937**	**96 773 869**	**3 589 386**	**10 065 584**	**1 097**

Uma primeira conclusão que se retira é que o património financeiro consolidado do Estado (serviços integrados) apenas explica 62,7% dos rendimentos da propriedade (excepto rendas) e 87,6% da receita de activos financeiros. No caso dos rendimentos da propriedade aquela relação é, essencialmente, explicada pelas receitas de outros patrimónios:

- Lucros do Banco de Portugal no valor de € 209,5 milhões (como o Banco de Portugal não é um activo do Estado, não figura na sua carteira de activos financeiros);
- Juros da dívida pública no valor de cerca de € 12,0 milhões, dos quais € 12.008.657,14 são juros de CEDIC (certificados especiais de dívida de curto prazo) que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças não reportou (os títulos em causa são em simultâneo um activo e um passivo do Estado, pelo que foram retirados por consolidação); sobre esta questão, a DGTF esclareceu, em sede de contraditório, que a referida receita de juros, proveniente de CEDIC realizados com o capital inicial subscrito pelo Estado no Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, foi considerada uma receita do Estado por respeitar a um período em que o Fundo, embora tendo já existência legal desde 2006, não tinha ainda iniciado a sua actividade.
- Remuneração dos títulos de participação do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana no valor de € 884,8 milhares (os títulos em causa são em simultâneo activo e passivo do Estado, pelo que foram retirados por consolidação);
- Receitas de outros patrimónios contabilizadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, nos quais se incluem os créditos do extinto Fundo de Fomento da Habitação, no valor de cerca de € 579 milhares (a gestão é assegurada pela Caixa Geral de Depósitos, que não está abrangida pela obrigação de reporte, e pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana);

- Receitas de alienação de património imobiliário no valor de € 150 milhares.

Também contribuem, significativamente, para a diferença entre os rendimentos do património financeiro consolidado e os constantes na Conta os valores registados na coluna 5 do quadro anterior que, de acordo com a informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento, estão na sua maioria associados a activos financeiros não reportados ao Tribunal, nos termos das Instruções. Assim, com a classificação económica 05.03.01 – Juros – Administrações públicas estão contabilizadas as seguintes verbas:

- € 1.254,78 entregue pela Marinha
- € 26.786,30 entregue por serviços da Força Aérea
- € 2.053,01 entregue pelo Exército
- € 11.675,04 entregue pelo Estado Maior da Força Aérea.

E com a classificação económica 05.02.01 Juros – Sociedades financeiras estão contabilizadas as verbas:

- € 85.302,21 entregue, entre outros serviços, por agrupamentos de escolas
- € 234.863,00 proveniente da Caixa Geral de Depósitos
- € 120.282,6 entregue pelo Estado Maior do Exército
- € 203.454,23 entregue pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
- € 60.759,76 entregue pela Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública
- € 13.214,74 entregue pela Guarda Nacional Republicana
- € 1.207,68 entregue pelo Estado Maior General das Forças Armadas
- € 1.990,44 entregue pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Admite-se que se trata, na generalidade dos casos, de juros de dívida pública ou de depósitos bancários, mas, com a informação de que se dispõe, não é seguro afirmá-lo. No caso de se tratar de juros de dívida pública ou de depósitos a prazo, os serviços tinham a obrigação de ter reportado ao Tribunal a existência de tais activos e não o fizeram.

Quanto às receitas de activos financeiros, a relação entre o total inscrito na Conta e o valor associado ao património financeiro consolidado do Estado (subsector dos serviços integrados) é mais forte, mas existem também receitas de outros patrimónios e erros de contabilização. Os outros patrimónios identificados incluem os créditos do extinto Fundo de Fomento da Habitação, que geraram receitas de cerca de € 3,3 milhões, créditos adquiridos à Segurança Social[1] que geraram uma receita adicional de

[1] Os créditos adquiridos à Segurança Social estão incluídos nos créditos resultantes da transferência de patrimónios (ver 7.2.3.1.3). Devido a dificuldades de identificação tempestiva dos pagamentos, que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças tem alegado, os valores recuperados indicados nos mapas enviados ao abrigo das Instruções diferem da receita efectivamente arrecadada. O montante aqui apresentado é a diferença entre ambos.

cerca de € 0,3 milhões e créditos dos Serviços Sociais da Administração Pública[1] que originaram uma restituição de € 41.584,96.

As receitas indevidamente classificadas como activos financeiros incluem a receita do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, no montante de € 10 milhões, que, como já se referiu, deveria ter sido classificada como transferência[2], uma receita entregue pelo Instituto Geográfico Português, no valor de € 57.472,80, resultante do saldo de um projecto designado por ATLAS, que foi classificada como proveniente de derivados financeiros, e uma verba no valor de € 8.111,18, entregue pela Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Centro relativa a saldos de contas bancárias. A receita inscrita na Conta Geral do Estado com a classificação de activos financeiros está, assim, sobreavaliada em € 10.065.584 (9,1%).

A receita relacionada com os activos financeiros inventariados tem diversas origens (em particular no caso dos créditos transferidos para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças) que incluem, por exemplo, bonificações de juros a devolver ao Estado, contribuições para a segurança social, etc. Deste modo, a receita que tem por origem o património financeiro consolidado do Estado está, ainda, contabilizada com outras classificações económicas (capítulos 04 – Taxas, multas e outras penalidades, 06 – Transferências correntes, 08 – Outras receitas correntes, 13 – Outras receitas de capital, 15 – Reposições não abatidas nos pagamentos e 16 – Saldos da gerência anterior) para as quais concorrem muitas outras fontes de receita o que torna impraticável proceder à verificação da contribuição do património financeiro para esse tipo de receitas. Uma súmula destas receitas é apresentada no quadro seguinte.

Quadro VII.18 - Outras receitas

(em euros)

Classificação económica	Montante
04.02.01	3 623 242,93
04.02.02	76 381,01
06.08.01	21 274,69
08.01.01	34 662,16
13.01.99	3 652 284,63
15.01.01	97 382,17
16.01.04	37 194,61
Total	**3968,2**

Fonte: DGTF.

7.1.2.4.3 – Elementos informativos da CGE de 2009

A análise das variações patrimoniais reportadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças mostra que os dados incluídos nos mapas 4 a 8 da Conta Geral do Estado de 2009 contêm as incorrecções que se resumem no quadro seguinte e que são de dois tipos. Por um lado, a informação prestada por aquela Direcção-Geral à Direcção-Geral do Orçamento omitiu a conversão em capital social da empresa de créditos do Estado sobre a SIMAB, no valor de € 3.622.941,88, e o perdão parcial de créditos sobre a CNEMA, resultantes da execução de avales, no valor de € 1.835.545,47 e, por outro, a Direcção-Geral do Orçamento não incluiu no mapa 8 parte dos créditos extintos que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças reportara, designadamente € 6.599,06 de créditos perdoados à República de Moçambique e

[1] Serviço incluído no subsector dos serviços e fundos autónomos.

[2] A resposta da DGTF sobre esta questão consta do ponto 7.1.2.4.

€ 99.090,52 de créditos sobre a SIEMENS e € 6.984,22 de créditos sobre a TERMEC, extintos por decisão judicial.

Quadro VII.19 – Outros movimentos

(em euros)

	CGE 2009	DGTF		Valores omissos na CGE 2009
		Enviado à DGO	Reportado ao TC	
Mapa 4 (créditos satisfeitos por dação em pagamento ou compensação)	27 907 244,49	27 907 244,49	27 907 244,49	
Mapa 5 (créditos objecto de consolidação, alienação ou conversão em capital)	8 556 316,00	8 556 316,00	12 179 257,88	3 622 941,88
Mapa 7 (créditos extintos por prescrição)	3 006 205,53	3 006 205,53	3 006 205,53	
Mapa 8 (créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão)	15 443 893,30	15 556 567,10	17 392 112,57	1 948 219,27

Fonte: DGTF.

Os valores constantes da Conta Geral do Estado de 2009 estão, assim, subavaliados em € 3,6 milhões no que respeita a créditos convertidos em capital (mapa 5) e em € 1,9 milhões quanto a créditos anulados por decisão judicial ou por outra razão (mapa 8).
Ouvidas sobre o presente ponto 7.1.2, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e a Direcção-Geral do Orçamento não apresentaram comentários.

7.1.3 – Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

7.1.3.1 – Enquadramento

A análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido pelos serviços e fundos autónomos (SFA)[1], em termos da natureza, número, valor nominal[2] dos activos, abrangendo ainda os movimentos do ano e a posição das carteiras em 31-12-2008 e 31-12-2009.

Procedeu-se ainda ao confronto dos valores da receita e da despesa constantes da informação reportada ao Tribunal, com os inscritos, respectivamente, no capítulo 11 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), no mapa 32 da Conta Geral do Estado de 2009 (Volume II - tomos XI e XII), com a designação "Discriminação das receitas e das despesas" e nos mapas de fluxos financeiros das contas de gerência dos vários serviços e fundos.

Comparativamente ao ano anterior[3] o universo dos SFA sofreu alterações, destacando-se:

[1] Abrangendo 90 entidades.

[2] Com excepção das unidades de participação em fundos de investimento, em que foi considerado, nalguns casos, o valor de cotação, por não existir valor nominal.

[3] Os critérios utilizados para excluir da análise um organismo correspondem à sua passagem para o subsector dos serviços integrados, em que o mesmo passará a integrar logo no início do ano o subsector que passará a integrar no final do ano, quando um organismo por extinção deixa de pertencer durante o ano em análise ao sector público administrativo, é mantido no início do ano com a informação da data até quando esteve em execução. No caso das Universidades e das suas Faculdades a passagem para o regime fundacional ocorreu em meados de Junho de 2009.

- A integração do património financeiro do Fundo Português de Carbono (FPC) organismo que passou a deter em 2009 autonomia administrativa e financeira[1].
- A integração dos patrimónios financeiros da Escola Superior Agrária de Ponte de Lima no Instituto Politécnico de Viana do Castelo, da Escola Superior Agrária de Elvas no Instituto Politécnico de Portalegre, da Escola Superior Agrária de Santarém no Instituto Politécnico de Santarém e da Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa no Instituto Politécnico de Lisboa, em virtude da perda de autonomia financeira destas Escolas, conforme estabelecido nos Estatutos[2] daqueles Institutos.
- A saída dos Serviços de Acção Social da Universidade Técnica, que deixaram de deter activos financeiros nos termos das Instruções do Tribunal.
- Inclusão da carteira de activos da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e do Instituto de Orientação Profissional, os quais detêm activos financeiros nos termos das Instruções do Tribunal.

Importa ainda destacar as seguintes situações ocorridas no ano em apreço e que influenciaram, não só o valor global do património financeiro no final do ano, como também os movimentos registados:

- Transferência, apenas em 2009, do património financeiro do ex-INETI para a carteira do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI), já existente e para o Laboratório Nacional de Energia e Geologia[3] (LNEG), organismo para o qual transitaram as competências do ex-INETI na área da energia e geologia.
- Saída das Universidades do Porto e de Aveiro, as quais tiveram execução apenas até 30 de Junho na qualidade de Serviços e Fundos Autónomos, altura em que se processou a sua passagem para instituições de ensino superior público de natureza Fundacional[4], nos termos dos Decretos-Leis n.º 96/2009 e 97/2009, de 27 de Abril, respectivamente. Estas entidades geriam no final de Junho um património financeiro no valor global de, respectivamente, € 5,2 milhões e € 11,2 milhões. Em consequência do exposto, ocorreu também a saída das unidades orgânicas das Universidades acima referidas: Faculdades de Engenharia e de Ciências e Serviços de Acção Social Escolar da Universidade do Porto e Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro, tendo também sido considerada apenas a execução orçamental destas entidades até 30 de Junho.
- Saída do Arsenal do Alfeite, em virtude da sua empresarialização, tendo o processo de extinção ocorrido nos termos do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 32/2009, de 5 de Fevereiro e dos estatutos da Arsenal do Alfeite, SA[5].

[1] Nos termos da nova redacção do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Agosto, alterado pelo n.º 3 do art.º 164.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009.

[2] Despacho Normativo n.º 7/2009, de 6 de Fevereiro (Instituto Politécnico de Viana do Castelo), Despacho Normativo n.º 39/2008, 14 de Agosto (Instituto Politécnico de Portalegre), Despacho Normativo n.º 56/2008, de 4 de Novembro (Instituto Politécnico de Santarém) e Despacho Normativo n.º 20/2009, de 13 de Maio (Instituto Politécnico de Lisboa).

[3] Organismo criado pelo Decreto-lei n.º 354/2007, de 29 de Outubro e que ficou como gestor da carteira de títulos até à efectivação da respectiva transferência.

[4] Cuja transformação foi requerida nos termos do disposto no n.º 12 do art.º 129.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, Regime jurídico das Instituições de ensino superior.

[5] Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 33/2009, de 5 de Fevereiro.

No quadro seguinte identificam-se os 90 SFA detentores de activos financeiros, durante o ano de 2009, nas condições referidas nas Instruções n.º 1/08.

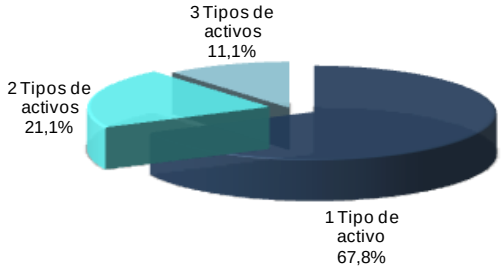
Entidades	Tipos de activos		
	Créditos	Part. Sociais	Outros Activos
Administração Regional de Saúde do Alentejo		X	
Administração Regional de Saúde do Norte		X	
Arsenal do Alfeite		X	
Caixa Geral de Aposentações			X
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte		X	X
Escola Nacional de Saúde Pública		X	X
Faculdade de Ciências / Universidade de Lisboa	X	X	
Faculdade de Ciências / Universidade de Porto #(a)		X	
Faculdade de Ciências Médicas / Universidade Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas / Univers. 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 Português de Carbono			X
Fundo de Regularização da Dívida Pública			X
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	X		
Instituto de Apoio às PME'S e à Inovação	X	X	X
Instituto do Cinema e do Audiovisual	X	X	X
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações		X	X
Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade		X	
Instituto do Desporto de Portugal		X	
Instituto de Emprego e Formação Profissional	X	X	X
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X	X	X
Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público		X	
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	X	X	
Instituto de Higiene e Medicina Tropical / Univ. Nova de Lisboa		X	
Instituto de Meteorologia		X	
Instituto dos Museus e da Conservação		X	X
Instituto Nacional de Recursos Biológicos		X	
Instituto Nacional de Propriedade Industrial	X	X	
Instituto de Orientação Profissional			X
Instituto Politécnico de Beja		X	
Instituto Politécnico de Bragança		X	
Instituto Politécnico de Castelo Branco		X	
Instituto Politécnico de Coimbra		X	X
Instituto Politécnico de Leiria		X	
Instituto Politécnico de Lisboa		X	
Instituto Politécnico de Portalegre		X	
Instituto Politécnico do Porto	X	X	X

Entidades	Tipos de activos		
	Créditos	Part. Sociais	Outros Activos
Instituto Politécnico de Santarém		X	
Instituto Politécnico de Setúbal		X	
Instituto Politécnico de Tomar		X	
Instituto Politécnico de Viana do Castelo		X	
Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico		X	
Instituto Português de Qualidade		X	
Instituto Superior de Agronomia		X	
Instituto Superior de Economia e Gestão / Univ. Técnica de Lisboa		X	
Instituto Superior de Engenharia de Lisboa		X	
Instituto Superior de Engenharia do Porto		X	X
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação/UNL		X	X
Instituto Superior Técnico		X	
Turismo de Portugal	X	X	X
Instituto de Tecnologia Química e Biológica / Univ. Nova de Lisboa		X	
Instituto dos Vinhos do Douro e Porto		X	
Laboratório Nacional de Energia e Geologia / ex-INETI	X	X	
Laboratório Nacional de Engenharia Civil		X	
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento		X	
Oficinas Gerais de Material de Engenharia		X	
Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores	X		
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro #	X		
Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa	X		
Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	X	X	X
Serviços de Acção Social da Universidade do Porto #		X	
Serviços Sociais da Administração Pública	X		X
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	X		
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	X		
Universidade dos Açores		X	
Universidade do Algarve		X	
Universidade de Aveiro #	X	X	X
Universidade da Beira Interior		X	
Universidade de Coimbra		X	X
Universidade de Évora		X	
Universidade da Madeira		X	
Universidade do Minho		X	X
Universidade Nova de Lisboa		X	X
Universidade do Porto #	X	X	X
Universidade Técnica de Lisboa		X	
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		X	
Número de SFA/Activos	**22**	**76**	**31**

(a) As entidades assinaladas com (#) só tiveram execução na qualidade de SFA até 30 de Junho.

A maioria (68%) dos SFA continuou a deter uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo, sendo predominantes as participações sociais. O gráfico seguinte ilustra a composição das carteiras dos SFA em termos de número de activos sob gestão.

Gráfico VII.2 – Distribuição do património dos SFA por tipo de activos



7.1.3.2 – Evolução global

O património financeiro global gerido por 90 SFA atingia no final do ano de 2009 o valor nominal de € 5.333,1 milhões, o que representa uma evolução de € 892,8 milhões (+20,1%), tendo proporcionado rendimentos no valor de € 38,7 milhões, quase metade do verificado em 2008.

Quadro VII.20 – Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos

(em milhares de euros)

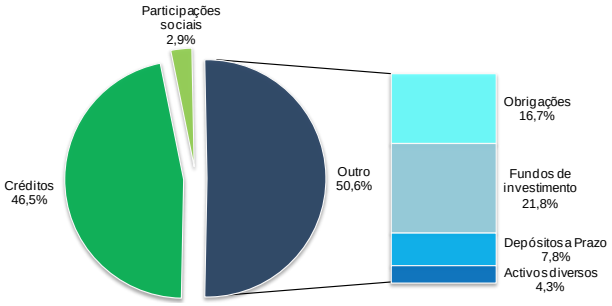
Tipos de activos	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Créditos	2 377 672,3	2 481 531,4	103 859,1	4,4	19 262,8
Participações sociais	115 989,9	152 158,5	36 168,5	31,2	740,9
Outros activos financeiros	1 946 640,1	2 699 407,2	752 767,1	38,7	18 739,9
Total	**4 440 302,4**	**5 333 097,1**	**892 794,7**	**20,1**	**38 743,6**

O valor global do património financeiro dos SFA em 31 de Dezembro de 2008 indicado no quadro supra não coincide com o constante do Parecer anterior em virtude, essencialmente, das correcções efectuadas por algumas entidades à informação prestada no ano anterior e à integração de activos já detidos em 2008 mas só agora declarados e das carteiras do FPC e da CGA.

Em termos globais, a variação registada no valor global dos activos financeiros objecto de análise é, essencialmente, explicada pelo aumento verificado na carteira dos *"*outros activos financeiros*"*, a qual passou a representar 50,6% do valor global do património financeiro e que, em conjunto com a carteira dos créditos, representam a quase totalidade (97%) daquele valor.

O gráfico seguinte ilustra a composição do património financeiro em 31 de Dezembro de 2009, bem como a composição da carteira dos "Outros activos financeiros", a qual integra activos de natureza diferenciada.

Gráfico VII.3 – Composição do património financeiro no final de 2009



Face à dimensão do universo sob análise e ao valor pouco significativo de algumas carteiras, optou-se por evidenciar no quadro seguinte a evolução global do património financeiro das entidades gestoras cuja carteira era de valor superior a € 500 milhares no final do ano, uma vez que a maioria (68%) dos SFA continuava a deter carteiras inferiores àquele valor.

Quadro VII.21 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	1 499 012,8	2.225.932,8	726.920,0	48,5	429,0
Fundo de Garantia de Depósitos	836 150,0	767.130,0	-69.020,0	-8,3	1.905,9
Turismo de Portugal	530 724,9	653.441,9	122.717,0	23,1	3.846,8
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	591 017,3	569.519,3	-21.498,0	-3,6	10.651,4
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	266 993,8	286.535,6	19.541,8	7,3	7.953,8
Instituto do Emprego e Formação Profissional	186 131,8	197.934,9	11.803,1	6,3	1.184,2
Caixa Geral de Aposentações	39 800,0	160 652,8	120 852,8	303,7	1 428,6
Fundo de Garantia Automóvel	179 397,0	152.059,8	-27.337,1	-15,2	5.295,0
ICP Anacom	91 550,5	86.350,5	-5.200,0	-5,7	1.038,7
Fundo Português de Carbono	39 487,8	68.071,2	28.583,5	72,4	0,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	52 107,4	49.895,9	-2.211,5	-4,2	53,9
Instituto do Cinema e Audiovisual	24 845,8	25.822,7	976,9	3,9	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	17 458,7	20.802,0	3.343,3	19,1	1.092,4
Fundo de Acidentes de Trabalho	19 916,5	20.566,5	650,0	3,3	603,0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	5 381,8	11.216,8	5.835,0	108,4	0,0
Instituto Superior Técnico	9 586,6	9.586,6	0,0	0,0	27,1
Comissão de Coordenação e Desenv. Regional do Norte	4 988,2	4.988,0	-0,3	0,0	0,0
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	2 489,7	2.706,0	216,3	8,7	147,2
Universidade do Minho	2 306,0	2.306,0	0,0	0,0	0,0
Instituto Politécnico de Coimbra	2 154,5	2.234,5	80,0	3,7	88,5
Instituto dos Museus e da Conservação	2 230,0	2.230,0	0,0	0,0	0,0
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	771,1	1.986,2	1.215,1	157,6	101,7
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	1 800,7	1.800,0	-0,7	0,0	11,3
Universidade de Coimbra	1 706,6	1.733,6	27,0	1,6	0,1
Faculdade de Medicina Veterinária	5,1	925,1	920,0	17.930,9	0,0
Inst. de Conservação da Natureza e da Biodiversidade	902,4	902,4	0,0	0,0	0,0
Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	639,1	639,1	0,0	0,0	0,0
Serviços Sociais da Administração Pública	562,4	511,4	-51,0	-9,1	0,0
Laboratório Nacional de Energia e Geologia	3 558,3	502,2	-3.056,0	-85,9	0,0
Outras (a)	26 625,6	4.113,2	-22 512,4	-84,6	2.885,1
Total	**4 440 302,4**	**5 333 097,1**	**892 794,7**	**20,1**	**38 743,6**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 61 SFA.

Da leitura do quadro observa-se que cerca de 79% do valor global do património financeiro se concentrava, em 31 de Dezembro de 2009, na carteira de quatro organismos: o IAPMEI, o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), o Turismo de Portugal e o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

7.1.3.3 – Evolução por tipo de activos

7.1.3.3.1 – Créditos

Os créditos objecto de análise decorrem da concessão de empréstimos de curto, médio e longo prazos, de subsídios reembolsáveis, concedidos no âmbito de diversos programas comunitários e de suprimentos. São ainda analisados, em pontos distintos, os créditos por execução de garantias e os créditos transmitidos, independentemente do prazo de reembolso estabelecido. O valor total dos créditos ascendia, no início de 2009 a € 2.377,7 milhões e no final a € 2.481,5 milhões, tendo proporcionado rendimentos no valor global de € 19,3 milhões.

7.1.3.3.1.1 – Créditos por empréstimos

7.1.3.3.1.1.1 – Considerações preambulares

A diferença entre o valor dos créditos por empréstimos apresentada no início do ano em apreço e o constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 resultou, essencialmente, das correcções efectuadas pelos serviços ao valor da dívida, designadamente pelo Turismo de Portugal e pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas.

Esta carteira era composta, quase na totalidade, por empréstimos[1], representando os créditos por suprimentos, detidos por 8 SFA, apenas 0,3% (€ 7,8 milhões)[2] do valor total dos créditos em 31 de Dezembro de 2009.

A Assembleia da República[3] autorizou o Governo a conceder empréstimos pelos serviços e fundos autónomos até ao montante de € 396,25 milhões, tendo sido concedidos empréstimos de curto, médio e longo prazos no montante de € 430,5 milhões, o que ultrapassa o limite fixado na lei. Saliente-se ainda que a maioria desses empréstimos (81%), foram concedidos pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP e pelo Turismo de Portugal, IP no âmbito da execução do Quadro Comunitário de Apoio, sendo financiados por recursos comunitários.

7.1.3.3.1.1.2 – Evolução global

São 21 os SFA que gerem créditos por empréstimos e subsídios reembolsáveis, continuando os mais significativos a ser detidos pelo IAPMEI, pelo IHRU e pelo Turismo de Portugal e que, no seu conjunto, representavam cerca de 86,0% do valor global em 31 de Dezembro de 2009.

---

[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 88,9 % desse valor.

[3] Ver n.º 2 do artigo 127.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009.

Quadro VII.22 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	1 029 082,4	1 167 478,0	138 395,6	13,4	1,6
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	586 454,8	564 956,8	-21 498,0	-3,7	10 651,4
Turismo de Portugal	395 548,0	397 426,0	1 878,0	0,5	3 846,8
Instituto do Emprego e Formação Profissional	156 032,0	159 122,6	3 090,6	2,0	1 184,2
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	142 187,8	118 929,6	-23 258,2	-16,4	1 896,0
Instituto do Cinema e Audiovisual	22 826,1	23 803,0	976,9	4,3	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	17 458,7	20 802,0	3 343,3	19,1	1 092,4
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	15 351,9	15 140,4	-211,5	-1,4	53,9
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	2 489,7	2 706,0	216,3	8,7	147,2
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	771,1	1 986,2	1 215,1	157,6	101,7
Serviços Sociais da Administração Pública	562,3	511,3	-51,0	-9,1	0,0
Outras (a)	948,3	710,4	-237,9	-25,1	0,0
Total	**2 369 713,1**	**2 473 572,2**	**103 859,1**	**4,4**	**18 975,1**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 10 SFA.

Em 31 de Dezembro de 2009, o valor deste tipo de activos ascendia a € 2.473,6 milhões, reflectindo um acréscimo, de € 103,9 milhões (4,4%), tendo proporcionado rendimentos na ordem dos € 19,0 milhões, o que representa uma taxa implícita de 0,78%. A evolução registada continuou a ser influenciada significativamente pelas variações registadas nas carteiras mais representativas, a do IAPMEI (€ 138,4 milhões) e a do IHRU (€ -21,5 milhões).

A carteira do IAPMEI era constituída quase na totalidade por subsídios reembolsáveis concedidos ao abrigo de sistemas de incentivos integrados em programas como o PEDIP, SIR, IMIT, Energia, POE/PRIME e no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial (FDE). A variação registada resultou, essencialmente, dos subsídios concedidos, no âmbito do FDE, do QREN e do POE/PRIME[1] (€ 249,2 milhões), deduzidos dos reembolsos de subsídios concedidos no âmbito dos vários programas sob sua gestão (€ 77,7 milhões) e dos abatimentos efectuados, relativos quer a prémios de realização (€ 7,3 milhões), quer à devolução de incentivos reembolsáveis[2], cujas condições não foram cumpridas (€ 25,5 milhões).

Por sua vez, a variação registada na carteira do IHRU resultou, essencialmente, da concessão de empréstimos (€ 81,4 milhões), da capitalização de juros (€ 2,4 milhões), das amortizações de capital (€ 103,4 milhões) e do pagamento de juros em dívida (€ 0,4 milhões).

7.1.3.3.1.2 – Créditos por garantias

Os créditos com origem na execução de garantias prestadas, geridos pelo Turismo de Portugal e Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, não registaram em 2009 qualquer variação, mantendo-se o seu valor global em € 1,9 milhões. Os créditos do Turismo de Portugal, no valor de

[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.

[2] As receitas relativas às devoluções, com origem no incumprimento dos requisitos estabelecidos, nas faltas de pagamento graves e na prestação de falsas declarações, são abatidas aos valores dos créditos, sendo classificadas no capítulo 15 "Reposições não abatidas aos pagamentos", caso não ocorram no mesmo ano da realização da despesa.

€ 1,2 milhões, são detidos sobre a Touring Club de Portugal, SA e a SOSUL - Sociedade Hoteleira do Sul, SA, e o da Faculdade de Ciências, no valor de € 0,6 milhões, sobre a associação ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia.

7.1.3.3.1.3 – Outros créditos

Este ponto compreende apenas os créditos transitados em 2003 para o IAPMEI no âmbito da operação de permuta de acções[1] entre o Instituto e a ISÓSCELES, SA, cujo valor continuou, em 2009, a não registar qualquer alteração (€ 6,1 milhões). Estes créditos proporcionaram rendimentos no valor de € 0,3 milhões.

7.1.3.3.2 – Participações sociais

7.1.3.3.2.1 – Considerações preambulares

Neste ponto estão integradas as participações em entidades societárias e não societárias, incluindo, as primeiras, acções de sociedades anónimas e de empresas municipais, assim como outras participações representadas por quotas e títulos de capital e, as segundas, participações em centros tecnológicos, associações sem fins lucrativos e instituições de utilidade pública, desde que tituladas por unidades de participação.

À semelhança do registado no ano anterior, continuaram a constar da carteira do Instituto de Desporto de Portugal (IDP) apenas as acções relativas a um grupo de empresas que exerciam a sua actividade nas ex-colónias portuguesas[2], uma vez que o IDP continuou em 2009 sem esclarecer a situação das restantes acções reportadas em exercícios anteriores, referindo apenas que iria efectuar novas diligências no sentido de apurar essa situação. Assim, não se tendo o Instituto pronunciado no exercício de contraditório, volta a recomendar-se ao IDP que providencie no sentido de reconstituir todo o processo relacionado com a transferência e com a eventual alienação destas acções.

Relativamente à participação das Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME) na sociedade SPEL - Sociedade Portuguesa de Pólvoras e Explosivos, SA[3], verificou-se que estas acções continuaram a ser reportadas. Ouvidas sobre esta questão, as OGME não se pronunciaram, pelo que se mantém a recomendação do ano anterior no sentido de as Oficinas providenciarem a entrega das acções ao Banco Millenium/BCP[4] e da consequente contabilização do produto da respectiva venda. Por sua vez, as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento tinham já informado que estavam em curso diligências no sentido de dar cumprimento à referida recomendação, mas que a sua contabilização só ocorreria em 2010.

Em relação à participação do Instituto dos Museus e da Conservação (IMC) na Sociedade Parques de Sintra Monte da Lua, SA, importa referir que o valor de participação declarado (€ 170.000) não corresponde ao efectivamente detido de € 850.000, correspondente a uma percentagem de 34% do

[1] Esta operação foi objecto de contrato de troca de acções e de créditos celebrado em 5 de Março de 2003.

[2] É de salientar que estas acções também não são declaradas pelo Instituto.

[3] Sobre esta sociedade foi formalizada, por parte da Infacal, uma proposta de aquisição da totalidade das acções, tendente ao domínio total. Tendo a INFACAL, no âmbito desta oferta, cumprido com todos os requisitos estabelecidos no art.º 490.º do CSC, tornou-se a efectiva titular de todas as acções, incluindo as detidas pelas OGME.

[4] Instituição onde foi realizado o depósito do contravalor.

capital social, tendo sido este o valor considerado na análise. Face ao exposto considera-se que o IMC deverá efectuar diligências junto à sociedade de forma a esclarecer qual o valor total da sua participação e proceder assim à correcção do respectivo valor. Em sede de contraditório, o Instituto informou que solicitou à Sociedade o relatório de contas relativo ao ano 2009 e a respectiva acta de aprovação para análise.

Em 2009 foi decidido, em procedimento administrativo oficioso, o encerramento da liquidação da sociedade E. H. Lima & C.[a1], cujo capital era totalmente detido pelo Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico (IGESPAR), tendo o Instituto continuado a declarar a referida participação no final do ano. Ouvido sobre esta questão, o Instituto não respondeu, pelo que se recomenda que tal situação seja tida em consideração no próximo reporte, corrigindo a informação remetida ao Tribunal de Contas.

A liquidação da Sociedade Ambelis foi também encerrada em Março de 2009, contudo algumas das entidades gestoras[2] continuaram a reportar a informação sobre a referida participação no final de 2009. Em sede de contraditório, o Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação não respondeu. Por sua vez, a Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa informou que efectuou as respectivas regularizações contabilísticas, não as reflectindo, por lapso, no mapa enviado ao Tribunal. Por fim, a Universidade Técnica de Lisboa informou que não teve conhecimento da referida liquidação. Face ao exposto, recomenda-se que essa situação seja considerada no próximo exercício, corrigindo-se a informação a remeter a este Tribunal.

Em 2009, esta carteira era gerida por 76 SFA e o seu valor nominal global ascendia, no final do ano, a € 152,2 milhões.

7.1.3.3.2.2 – Participações societárias

A carteira de acções, quotas e títulos de capital, cujo valor nominal ascendia no final do ano a € 134,0 milhões, registou um acréscimo de € 41,5 milhões (44,9%), tendo proporcionado dividendos no valor de € 0,7 milhões.

[1] Em 1992 o Estado adquiriu a totalidade do capital social desta sociedade, que era a proprietária do Teatro de São João, no Porto.

[2] O Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação e a Faculdade de Ciências Médicas da Universidade da Nova de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa.

Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12/2008	31-12-2009	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	51 095,3	90 892,7	39 797,4	77,9	139,6
Turismo de Portugal	8 536,1	13 786,1	5 250,0	61,5	0,0
Fundo de Garantia Automóvel	9 519,3	9 519,3	0,0	0,0	555,4
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	4 560,0	4 560,0	0,0	0,0	0,0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	3 369,8	3 369,8	0,0	0,0	0,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	5 222,5	3 222,5	-2 000,0	-38,3	0,0
Instituto Superior Técnico	3 038,3	3 038,3	0,0	0,0	27,1
Instituto do Cinema e Audiovisual	1 308,9	1 308,9	0,0	0,0	0,0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	915,7	915,0	-0,7	-0,1	11,3
Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade	902,4	902,4	0,0	0,0	0,0
Instituto dos Museus e da Conservação	850,0	850,0	0,0	0,0	0,0
Outras (a)	3 159,9	1 640,0	-1 519,9	-48,1	7,4
Total	**92 478,1**	**134 004,9**	**41 526,8**	**44,9**	**740,9**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 44 SFA

Para a variação verificada no ano contribuíram os movimentos associados à carteira de acções constantes do quadro seguinte.

Quadro VII.24 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções

(em euros)

Movimentos de aumento				Movimentos de redução			
Tipo de movimento	Entidade participante	Acções entradas	Valor nominal global	Tipo de movimento	Entidade participante	Acções saídas	Valor nominal global
Aquisição/ Subscrições	Turismo de Portugal IAPMEI	5 250 000 22 758 016	5.250.000,00 38 749 999,84	Liquidações	FCM/UNL FCT/UNL FE/UNL IHMT/UNL ISEGI LNEC SASUNL ENSP FCSH/UNL UNL UTL ITQB/UNL IFAP	10 25 10 5 5 100 10 5 20 5 100 5 400 000	68,50 171,25 68,50 34,25 34,25 685,00 68,50 34,25 137,00 34,25 685,00 34,25 2 000 000,00
Transferências	IAPMEI	318 376	1 047 948,14	Alienações	IAPMEI	500	500,00
				Transferências	Ex-INETI	318 376	1 047 948,14
Total		**28 326 392**	**45 047 947,98**	**Total**		**719 176**	**3 050 503,14**

No que respeita às quotas e títulos de capital, detidos por 17 SFA, o valor registado no final do ano de € 1,4 milhões reflecte um decréscimo de € 0,1 milhões (-8,2%), o qual foi significativamente influenciado pela transição para o regime de fundação pública de direito privado, da Universidade do Porto (UP) e da respectiva Faculdade de Engenharia (FE/UP). Assim, as variações a destacar são:

- Constituição da Sociedade ICNAS - Produção Unipessoal, Ldª. através de contrato de constituição em 25 de Maio de 2009, tendo como única accionista a Universidade de Coimbra (UC), com um capital social de € 50,0 milhares. Esta sociedade tem por objecto a operação do

ciclotrão sedeado no "Instituto de Ciências Nucleares Aplicadas à Saúde", tendo em vista a produção, controlo de qualidade e disponibilização de radionuclídeos e radiofármacos.

- Criação da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada, a qual sucedeu ao Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, IP, cujo capital social foi subscrito pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), na qualidade de representante do Estado no valor de € 200,0 milhares[1]. Esta cooperativa tem como objecto promover o fortalecimento do sector da economia social, aprofundando a cooperação entre o Estado e as organizações que o integram, tendo em vista estimular o seu potencial ao serviço da promoção do desenvolvimento sócio-económico do País.

7.1.3.3.2.2.1 – Movimentos de aumento da carteira

O Turismo de Portugal e o IAPMEI reforçaram, em 2009, as suas participações nas sociedades de garantia mútua, subscrevendo os aumentos de capital social registados nestas sociedades, nos valores abaixo indicados:

Quadro VII.25 – Aumentos do capital das sociedades de garantia mútua em 2009

(em milhares de euros)

Sociedades	Turismo de Portugal		IAPMEI	
	N.º acções	Valor	N.º acções	Valor
SPGM	2 500 000	2 500	15 000 000	15 000
NORGARANTE	1 000 000	1 000	1 250 000	1 250
LISGARANTE	1 025 000	1 025	1 225 000	1 225
GARVAL	725 000	725	1 275 000	1 275

Para além destas, o IAPMEI subscreveu a totalidade do aumento de capital do "FRME - Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA" realizado em 2009, no valor nominal de € 20,0 milhões correspondente à subscrição de 13.490.010 acções. Este aumento foi realizado por duas tranches, sendo a primeira realizada por conta da receita de liquidação do Fundo FRIE IMIT/BES, no valor de € 8,8 milhões.

Embora prevista no Decreto-lei n.º 355/2007, de 29 de Outubro, por força das competências transferidas do ex-INETI, só em 2009 ocorreu a incorporação do património financeiro do organismo extinto no IAPMEI, abrangendo a totalidade das acções detidas pelo ex-INETI no valor de €1,0 milhão[2].

7.1.3.3.2.2.2 – Movimentos de redução da carteira

Em 2009, o IAPMEI, alienou a pequenas e médias empresas, no âmbito do sistema de caucionamento mútuo, 500 acções da LISGARANTE, uma vez que as empresas, para aderir ao sistema de caucionamento mútuo, têm de adquirir a qualidade de accionistas das sociedades de garantia mútua.

[1] O que representa 66% do capital social de € 302 milhares.

[2] Este património esteve, até à transferência para o IAPMEI, sob gestão do LNEG.

Na sequência da operação de transferência, referida no ponto anterior, saíram da carteira do ex-INETI acções de diversas entidades no valor total de € 1,0 milhões.

Em 2009 foram duas as sociedades que encerraram a sua actividade a SODAP - Sociedade de Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, SA e, como já foi referido, a AMBELIS - Agência para a Modernização Económica de Lisboa, SA, cujas operações determinaram, respectivamente, a saída de 400.000 acções da carteira do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), na qualidade de accionista da SODAP e de 200 acções das carteiras de várias instituições de ensino superior e 100 da carteira do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), na qualidade de accionistas da AMBELIS.

7.1.3.3.2.3 – Participações não societárias

O valor global desta carteira em 31-12-2008 sofreu uma alteração relativamente ao valor apresentado para a mesma data no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 em função essencialmente da integração de participações não declaradas no anterior exercício e cujas subscrições ocorreram em anos anteriores a 2009[1]. Estes movimentos de correcção foram registados nas carteiras dos Institutos Politécnicos de Leiria e de Bragança, da Universidade do Minho e do Instituto Superior de Engenharia de Lisboa.

Esta carteira era gerida, em 2009, por 51 SFA e o seu valor nominal ascendia no final do ano a € 18,2 milhões, reflectindo um decréscimo de € -5,4 milhões (-22,8%).

Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação	
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%
Instituto Superior Técnico	6 548,3	6 548,3	0,0	0,0
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	2 836,3	5 444,9	2 608,6	92,0
Universidade do Minho	2 013,4	2 013,4	0,0	0,0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	885,0	885,0	0,0	0,0
Universidade de Coimbra	820,8	821,3	0,5	0,1
Outras (a)	10 408,0	2 440,4	-7 967,6	-76,6
Total	**23 511,9**	**18 153,3**	**-5 358,5**	**-22,8**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 46 SFA, 4 das quais apenas apresentam execução até 30 de Junho (Universidade do Porto e respectivas Faculdades de Engenharia e de Ciências e Universidade de Aveiro), sendo excluídas da análise após essa data, situação que explica cerca de 77% da variação registada.

Das variações observadas nesta carteira destacam-se a transferência para a carteira do IAPMEI dos activos do ex-INETI[2] no valor de € 2,0 milhões e a realização, pelo mesmo Instituto, do aumento da participação no património associativo da INTELI, traduzido na subscrição de 600 unidades de participação no valor de € 0,6 milhões.

[1] Associação Pool-net- Portuguese Tooling Network (escritura de constituição 13 de Outubro de 2008), Associação para o Desenvolvimento do Brigantia Ecopark (escritura de constituição de 29 de Outubro de 2008), Associação para o Desenvolvimento do Régia-Douro Park (escritura de constituição de 29 de Outubro de 2008).

[2] Esta operação só foi concretizada em 2009, ocorrendo na carteira deste o movimento inverso.

Importa ainda referir que durante o ano foram constituídas duas entidades de natureza não societária, conforme se observa no quadro seguinte.

Quadro VII.27 – Associações constituídas em 2009

Designação	Diploma de Constituição	Objecto social/Finalidade	Património subscrito	Entidade participante
Associação Valor Pedra	Escritura 12/05/2009	Implementação de iniciativas relacionadas com o cluster das pedras naturais que visem a inovação, a qualificação e a modernização das empresas do Sector das Rochas Ornamentais e Industriais, fomentando a sustentabilidade ambiental, a internacionalização e a melhoria da competitividade empresarial, e que desenvolvam a cooperação entre Empresas, Associações Empresariais, Centro Tecnológico, Instituições de I&D, Centros de Formação e outras Entidades do Sector contribuindo para a dinamização de processos de transferência de tecnologia, de incremento da produtividade, competitividade e Inovação nas diversas actividades económico-produtivas; a dinamização e promoção de todas as actividades que venham a ser definidas e aprovadas no âmbito do reconhecimento do cluster da pedra natural e dinamizar a transferência de conhecimentos e tecnologias para as empresas.	500 € 500 € 500 €	ISEP LNEG UTAD
INOVREGIO Associação de Inovação Regional	Escritura 17/07/2009	Promover a inovação, o desenvolvimento a nível económico-social e cultural a nível regional; Apoio à criação de organizações inovadoras e ao desenvolvimento das já existentes; Oferecer um conjunto de serviços integrados tais como a promoção do empreendedorismo, detecção e execução de projectos inovadores, detecção e execução de projectos de incentivo ao desenvolvimento regional e local com impacto nacional; Promover orientação estratégica e operacional formação profissional consultoria de gestão especializada e definição e implementação de sistema de apoio à gestão.	2 000 € 2 000 €	IPSantarem IPLeiria

7.1.3.3.3 – Outros activos financeiros

Neste ponto do Parecer estão incluídos activos de natureza diferenciada, como as unidades de participação em fundos de investimento, as obrigações, os certificados de consignação geridos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), as prestações acessórias e suplementares de capital, os depósitos a prazo e as participações em fundos cujo capital não seja titulado por unidades de participação, designadamente, no Fundo de Contragarantia Mútuo, no Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos e em 2009, em vários Fundos de carbono.

O valor global desta carteira não corresponde ao valor que consta do anterior Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, para a mesma data, em virtude essencialmente das alterações processadas nas carteiras de unidades de participação em fundos de investimento, dos depósitos a prazo e de participações em fundos não societários.

A evolução registada em 2009 no conjunto dos activos encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

Quadro VII.28 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos financeiros

(em milhares de euros)

Tipo de Activos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Unid. de participação em fundos de investimento	511 691,9	1 164 338,6	652 646,8	127,5	125,2
Obrigações	984 969,0	890 187,0	-94 782,0	-9,6	7 123,2
Depósitos a prazo	268 317,2	415 203,0	146 885,8	54,7	8 876,6
Participações em Fundos não societários	172 909,9	223 527,7	50 617,7	29,3	0,0
Prestações Acessórias e suplementares	6 258,1	6 150,9	-107,3	-1,7	0,0
Certificados de consignação	2 494,0	0,0	-2 494,0	-100,0	2 614,8
Total	**1 946 640,1**	**2 699 407,2**	**752 767,1**	**38,7**	**18 739,9**

7.1.3.3.3.1 – Unidades de participação em fundos de investimento

Em 2009, para além dos onze SFA, passou também a integrar esta carteira o Fundo Português de Carbono (FPC), o qual transitou do subsector dos serviços integrados, tal como foi explicado no ponto 7.1.3.1. Este Fundo geria participações em fundos de carbono tituladas por unidades de participação, cujo valor ascendia no início do ano a € 30,4 milhões.

A diferença registada entre o valor apresentado no anterior Parecer e o actual, à mesma data, é essencialmente explicada pela integração do património do FPC e também pelas alterações apresentadas pelo Turismo de Portugal aos valores anteriormente declarados.

Esta carteira continua a ser composta por unidades de participação em fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, em fundos de capital de risco, num "*trust fund*"[1] depositado na Morgan Guaranty Trust Company of New York e, a partir de 2009, pelas participações em fundos de carbono.

O valor global desta carteira registou em 2009 um acréscimo bastante significativo de € 652,6 milhões (127,5%), totalizando em 31 de Dezembro de 2009 o valor de € 1.164,3 milhões e tendo proporcionado rendimentos no valor de € 0,1 milhões.

Quadro VII.29 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e a Inovação	271 251,8	811 370,2	540 118,4	199,1	0,0
Turismo de Portugal	112 870,4	228 114,4	115 244,0	102,1	0,0
Fundo de Garantia Automóvel	37 508,3	36 083,2	-1 425,2	-3,8	112,6
Instituto do Emprego e Formação Profissional	30 000,0	30 000,0	0,0	0,0	0,0
Fundo Português de Carbono	30 442,6	28 755,8	-1 686,7	-5,5	0,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	19 533,0	19 533,0	0,0	0,0	0,0
Comissão de Coordenação e Des. Regional do Norte	4 988,0	4 988,0	0,0	0,0	0,0
Fundo de Acidentes de Trabalho	3 467,0	3 967,0	500,0	14,4	12,6
Universidade de Coimbra	840,5	816,3	-24,2	-2,9	0,0
Instituto do Cinema e do Audiovisual	710,8	710,8	0,0	0,0	0,0
Outras (a)	79,6	0,0	-79,6	-100,0	0,0
Total	**511 691,9**	**1 164 338,6**	**652 646,8**	**127,5**	**125,2**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 2 SFA.

O acréscimo registado foi determinado, em particular, pelos movimentos registados nas carteiras do IAPMEI e do Turismo de Portugal que se traduzem:

- Participação do IAPMEI na constituição do Fundo Autónomo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas no valor de 175,0 milhões. Este Fundo foi criado pelo Decreto-Lei n.º 105/2009, de 12 de Maio, tendo como objectivos: a promoção do crescimento económico, a criação, a manutenção e a qualificação de emprego; o reforço da competitividade das empresas e da economia portuguesa; o incentivo à reestruturação, à concentração e à consolidação

[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.

empresarial; e o estímulo do empreendedorismo, à dinâmica de crescimento e à expansão empresarial. Do capital subscrito (€ 175,0 milhões) foram apenas realizados € 20,0 milhões em 2009.

- Participação do IAPMEI e do Turismo de Portugal na constituição do Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas nos valores de € 50,0 milhões/cada. Este Fundo foi criado pelo Decreto-lei n.º 104/2009, de 12 de Maio e encontra-se vocacionado para a aquisição de imóveis integrados no património de empresas como forma de dotação destas mesmas empresas de recursos financeiros imediatos, normalmente acompanhada da reserva da utilização e direito ou obrigação de recompra desses mesmos imóveis pelas empresas transmitentes. Do valor do capital subscrito foi apenas realizado pelo IAPMEI € 45,0 milhões e pelo Turismo de Portugal, IP € 20,0 milhões.

- Aumento da participação do IAPMEI no FINOVA - Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação, através da subscrição de 334.124 unidades de participação no valor de € 334,1 milhões, tendo apenas sido realizado € 202,6 milhões. O IAPMEI, na sua resposta, esclareceu que os valores da despesa constantes do mapa enviado ao Tribunal de Contas respeitam a valores realizados no ano de 2009 e que envolvem as Linhas de crédito PME Investe e outras iniciativas e que os valores comunicados no âmbito da Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da UE correspondem ao valor acumulado até ao final de 2009[1]. Quanto ao Turismo de Portugal, que subscreveu 15.244 unidades de participação no valor de € 15,2 milhões, mas declarou ter apenas realizado € 14,3 milhões, esclareceu, em sede de contraditório, que tal despesa foi contabilizada em 2009, mas que uma parte dela só foi considerada pelo FINOVA (PME Investimentos, SA) em 2010[2].

- Alienação da participação detida pelo IAPMEI sobre o FICA - Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual, representada por 33.000 unidades, à FINOVA, pelo valor de € 3,3 milhões cuja receita não foi realizada em 2009.

- Participação do Turismo de Portugal na constituição do "Fundo de Capital de Risco - Dinamização Turística" no valor de € 50,0 milhões, correspondente à subscrição total do capital inicial, tendo apenas sido realizado o valor de 20,0 milhões. Este Fundo tem por finalidade o reforço da competitividade do sector do Turismo.

7.1.3.3.3.2 – Obrigações

Embora não integrem o valor global desta carteira, em virtude de já ter ocorrido o vencimento total da carteira, continuam a ser acompanhados os créditos geridos pelo IAPMEI relativos às obrigações participantes[3], os quais, em 2009, registaram uma redução de € 0,1 milhões (-1,1%), com origem no reembolso parcial efectuado pela empresa FELINO - Fundição e Construções Mecânicas, SA, atingindo no final do ano o montante de € 10,0 milhões.

[1] O valor de realização do capital do FINOVA comunicado pelo IAPMEI ao Tribunal de Contas no âmbito das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção, difere do valor apresentado no Relatório da Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da UE, que é de € 251,2 milhões.

[2] O valor de realização do capital do FINOVA comunicado pelo Turismo de Portugal, IP ao Tribunal de Contas no âmbito das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção, difere do valor apresentado no Relatório da Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da UE, que é de € 9,8 milhões.

[3] E que resultam de algumas empresas emitentes não terem amortizado, nas datas previstas, a totalidade ou parte do capital das obrigações emitidas.

A carteira de obrigações era gerida por 4 SFA sendo, essencialmente, composta por títulos de dívida pública emitidos por soberanos da zona euro, os quais são detidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos (FGD).

O valor global da carteira no final do ano ascendia a € 890,2 milhões, reflectindo um decréscimo de € 94,8 milhões (-9,6 %), determinado, essencialmente, pelas carteiras do FGD (€ -69,0 milhões) e do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) (€ -25,9 milhões). Os rendimentos proporcionados por este tipo de activo ascenderam a € 7,1 milhões. Note-se que, apesar de se tratar de uma carteira que privilegia, ao contrário de outros activos, a obtenção de rendimento, a taxa de juro implícita (0,76%) é inferior à obtida nos créditos por empréstimos.

Quadro VII.30 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	836 150,0	767 130,0	-69 020,0	-8,3	1 905,9
Fundo de Garantia Automóvel	132 369,4	106 457,4	-25 912,0	-19,6	4 627,0
Fundo de Acidentes de Trabalho	16 449,5	16 599,5	150,0	0,9	590,4
Serviços Sociais da Administração Pública	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Total	**984 969,0**	**890 187,0**	**-94 782,0**	**-9,6**	**7 123,2**

7.1.3.3.3.3 – Depósitos a prazo

Esta carteira passou a ser gerida, em 2009, por 14 SFA, mais três do que no ano transacto, sendo que no final do ano anterior o Instituto Politécnico de Coimbra e a Caixa Geral de Aposentações já detinham depósitos a prazo mas não tinham reportado essa informação.

O valor global dos depósitos a prazo no final do ano ascendia a € 415,2 milhões, representando um acréscimo no valor de € 146,9 milhões (54,7%), tendo sido obtidos juros no valor global de 8,9 milhões.

Quadro VII.31 – Evolução registada no valor da carteira dos depósitos a prazo

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	121 400,0	164 200,0	42 800,0	35,3	6 057,8
ANACOM	91 550,0	86 350,0	-5 200,0	-5,7	1 038,7
Caixa Geral de Aposentações	39 800,0	160 652,8	120 852,8	303,7	1 428,6
Instituto Politécnico de Coimbra	2 000,0	2 080,0	80,0	4,0	88,5
Faculdade de Medicina Veterinária	5,1	925,1	920,0	17 930,9	0
Outras (a)	13 562,0	995,0	-12 567,0	-92,7	263,0
Total	**268 317,2**	**415 203,0**	**146 885,8**	**54,7**	**8 876,6**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 9 SFA, 4 das quais só reflectem a execução até 30 de Junho de 2009, sendo excluídas da análise após essa data, situação que explica cerca de 85% da variação ocorrida (€10,7 milhões).

7.1.3.3.3.4 – Participação em fundos de natureza não societária

Este ponto integra as participações detidas no Fundo de Contragarantia Mútuo e no Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos, as quais são objecto de análise neste ponto pelo facto de o capital destes fundos não ser representado por unidades de participação.

O Fundo de Contragarantia Mútuo[1] que incide sobre as garantias prestadas pelas sociedades de garantia mútua, por sua vez destinadas a assegurar o cumprimento de obrigações contraídas por accionistas/beneficiários dessas sociedades, era participado, no início do ano, pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), pelo IAPMEI, pelo IFAP e pelo Turismo de Portugal. Em 2009 foram registados reforços desta participação por parte da FCT e do IAPMEI, nos valores de respectivamente, € 5,8 milhões e € 6,0 milhões. Ainda em 2009 o IEFP[2] subscreveu e realizou uma participação no capital do Fundo no valor de 8,5 milhões,

Por sua vez, o Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos[3], participado pelo IAPMEI e pelo Turismo de Portugal, tem por objecto a concessão de garantias no âmbito de operações de aquisição de títulos representativos de direitos de crédito relativos a pequenas e médias empresas de sectores de actividade enquadráveis no Programa Operacional da Economia (POE) e não registou em 2009 qualquer variação no seu valor nominal de 25,0 milhões.

No início do ano de 2009 passaram também a estar integradas as participações detidas pelo FPC[4] em diversos Fundos de carbono. Estas participações foram reforçadas em 2009, no valor de € 7,6 milhões e adquiridas novas participações no valor de € 22,6 milhões. As novas participações adquiridas em 2009 respeitam a *assigned amount units*[5] e a *certified emission reduction units*[6], as quais visam o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas.

7.1.3.3.3.5 – Prestações suplementares e acessórias de capital

Em 2009, os créditos decorrentes de prestações acessórias e suplementares de capital eram geridos por 8 SFA, mais um comparativamente ao ano anterior, a Universidade do Minho, o que justifica a alteração face ao valor apresentado no anterior Parecer à data de 31 de Dezembro de 2008. Estes activos ascendiam no final do ano a € 6,2 milhões, reflectindo um decréscimo pouco significativo de € 0,1 milhões (-1,7%), o qual decorre da passagem das Universidades de Aveiro e do Porto para o regime fundacional.

Durante o ano o Turismo de Portugal concedeu prestações acessórias à Sociedade Parques de Sintra Monte da Lua, SA no valor de € 0,3 milhões.

[1] Pessoa colectiva de direito público, cuja administração cabe à SPGM - Sociedade de Investimentos, SA.

[2] Nos termos do Despacho Conjunto n.º 21.821/09, de 25 de Setembro, dos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social, o IEFP ficou autorizado a realizar uma participação no capital do Fundo de Contragarantia Mútuo no valor de € 17.025.000.

[3] A sua gestão cabe à Sociedade PME-Investimentos, SA.

[4] Tal como foi referido no ponto 7.3.1, em 2009 este Fundo passou a deter autonomia financeira.

[5] Unidades atribuídas aos países do Anexo I do Protocolo de Quioto

[6] Unidades emitidas pelo Registo CDM (Clean Development Mechanism) e resultantes de projectos desenvolvidos ao abrigo dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo

Quadro VII.32 – Evolução registada no valor nominal da carteira de prestações suplementares e acessórias de capital

(em milhares de euros)

SFA	Sociedade	Valor da Participação	Valor Nominal		Variação	
			31-12-2008	31-12-2009	Total	%
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	CREDIVALOR, SA em Liquidação	46	3 360,0	3 360,0	0,0	0,0
Instituto dos Museus e da Conservação	Soc Parques de Sintra Monte da Lua SA	850	1 380,0	1 380,0	0,0	0,0
Turismo de Portugal	Soc Parques de Sintra Monte da Lua SA	375	1 035,0	1 380,0	345,0	33,3
Instituto Politécnico do Porto	SOGIST – Soc. de Incubação Sectorial, SA	106,7	28,3	28,3	0,0	0,0
Universidade do Minho	METICUBE- Sistemas de Informação, Comunicação e Multimédia, Lda	13	2,6	2,6	0,0	0,0
Outras (a)		-	452,3	0,0	-452,3	-100,0
Total		**-**	**6 258,1**	**6 150,9**	**-107,3**	**-1,7**

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 3 SFA.

7.1.3.3.3.6 – Certificados de Consignação

A amortização total destes certificados, detidos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) e resultantes do contrato de consignação de fundos[1], celebrado entre o Fundo e o ex-Banco Nacional Ultramarino, ocorreu em 2009, tendo proporcionado rendimentos no valor de 2,6 milhões.

7.1.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da Conta Geral do Estado e os das contas de gerência

À semelhança de anos anteriores, continuou-se a proceder ao confronto da informação remetida pelos SFA ao abrigo das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção com a constante da CGE de 2009 (mapa 32 "Discriminação das receitas e das despesas"), visando comprovar a fiabilidade da informação remetida pelos SFA e identificar eventuais organismos detentores de activos que não tivessem remetido ao Tribunal a correspondente informação. Procedeu-se ainda, relativamente ao universo dos SFA gestores de activos, à análise da informação constante das respectivas contas de gerência enviadas ao Tribunal.

7.1.3.4.1 – Organismos constantes da CGE

Dos 90 organismos que, no exercício de 2009, remeteram informação relativa ao seu património financeiro[2], apenas dois continuam a não estar identificados na Conta Geral do Estado como serviços e fundos autónomos, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos, cuja situação será abordada no ponto seguinte.

Refira-se ainda que a maioria dos SFA que integram a análise, cerca de 65%, não registaram em 2009 quaisquer receitas e/ou despesas decorrentes dos activos sob sua gestão.

As rubricas da classificação económica confrontadas são, respectivamente, as integradas no capítulo 11 (da receita) e no agrupamento 09 (da despesa), ambos com a designação de "Activos Financeiros",

[1] Fundos destinados ao apoio das pequenas e médias empresas.

[2] Não inclui os organismos que apenas prestaram informação sobre os títulos de dívida pública na sua posse, incluindo CEDIC.

que se relacionam com os activos objecto de análise. As diferenças em matéria de receitas e de despesas que continuaram a subsistir estiveram relacionadas, essencialmente, com as participações em entidades de natureza não societária, cujo património não é titulado[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.

Relativamente à questão das despesas relacionadas com a participação dos SFA em entidades de natureza não societária e de que não resultam qualquer tipo de direito de crédito ou activo, o Tribunal, no anterior Parecer, sugeriu à DGO a emissão de orientações no sentido de uma uniforme classificação deste tipo de activos, por considerar que estas despesas não devem ser classificadas no agrupamento 09, tendo a DGO referido que iria proceder a um estudo sobre esta situação. Ouvida em contraditório, a DGO nada referiu sobre esta questão.

Saliente-se, ainda, que na CGE estão evidenciadas receitas e despesas relacionadas com activos financeiros de médio e longo prazo, para além das constantes do quadro seguinte, no montante de, respectivamente, € 147,5 milhões e € 135,6 milhões, respeitantes a 20 SFA e cujos valores não divergem dos declarados pelos organismos no âmbito da prestação de informação ao Tribunal.

Relativamente ao exercício em apreço continua a verificar-se a existência de diferenças entre os valores de receita e de despesa inscritos na CGE e os apurados[2] através da informação enviada, relativamente a 11 SFA, conforme pode ser observado no quadro seguinte.

Quadro VII.33 – Serviços e Fundos Autónomos que apresentam divergências entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE

(em euros)

Entidade/Ministério	Receitas			Despesas		
	11 Activos Financeiros			09 Activos Financeiros		
	CGE	Instruções	Diferença	CGE	Instruções	Diferença
Finanças e Administração Pública						
Serviços Sociais da Administração Pública	199 051,0	198 949,9	101,1	147 947,0	147 947,0	0,0
Administração Interna						
Serviços Sociais da PSP	934 810,4	937 037,8	-2 227,5	2 149 230,0	2 149 230,0	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	4 862 869,4	4 862 825,3	44,0	8 249 088,5	8 234 088,5	15 000,0
Economia e da Inovação						
IAPMEI	90 892 945,0	95 337 992,0	-4 445 047,0	580 915 946,0	580 915 946,0	0,0
Turismo de Portugal	47 643 150,0	47 363 675,4	279 474,6	119 573 029,0	119 423 028,6	150 000,5
Trabalho e Solidariedade Social						
Instituto do Emprego e Formação Profissional	8 791 932,2	7 805 513,4	986 418,8	9 018 178,0	9 118 127,0	-99 949,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior						
Instituto Politécnico de Santarém	0,0	0,0	0,0	0,0	2 000,0	-2 000,0
Instituto Politécnico de Bragança	0,0	0,0	0,0	99 293,0	52 500,0	46 793,0
Instituto Superior de Engenharia de Lisboa	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0	-500,0
Instituto Superior de Engenharia do Porto	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0	-500,0
Instituto Superior Técnico	0,0	0,0	0,0	1 500,0	500,0	1 000,0
Total	**153 324 757,9**	**156 505 993,8**	**-3 181 235,9**	**720 154 211,4**	**720 044 367,0**	**109 844,4**

[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.

As divergências evidenciadas no quadro resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

SSAP – A diferença registada na receita (€ 101,1) está relacionada com a falta de registo no mapa das Instruções de uma prestação naquele valor, cuja receita foi inscrita no capítulo 11 da CGE.

SSPSP – A diferença na receita (€ -2.227,5) está relacionada com o facto de estarem registadas no mapa das Instruções prestações que foram indevidamente cobradas e restituídas no ano, e que não foram registadas no capítulo 11 da CGE. Accionado o contraditório, os Serviços Sociais não responderam.

SSGNR – A diferença registada na receita (€ 44,0) resultou, segundo os Serviços, de diversos factores; arredondamentos processados na transição do escudo para o euro, da falta de integração das aplicações informáticas, das alterações de taxas de juros, etc.

Por sua vez, a diferença registada na despesa (€ 15.000) resultou da contabilização na CGE de um empréstimo concedido em 2008, mas cuja despesa só foi registada na contabilidade em 2009.

Na sua resposta, os SSGNR informaram nada ter a acrescentar.

IAPMEI – A diferença registada na receita (€ -4.445.047,0) deve-se ao facto das receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos concedidos no âmbito do QCA II continuarem a não ser contabilizadas no capítulo 11 "Activos financeiros", contrariamente à recomendação do Tribunal formulada em Pareceres anteriores.

Sobre esta situação o Instituto tem referido que a classificação destes reembolsos é realizada como Transferência de Capital e não como Activos Financeiros, em virtude de na altura da concessão ter sido essa classificação atribuída à despesa.

Na sua resposta, o IAPMEI, confirmou o descrito

Turismo de Portugal – A diferença registada na receita (€ 279.474,6) decorre de terem sido contabilizados incorrectamente, em sede de conta de gerência, os reembolsos relativos a incentivos não reembolsáveis (€ 89.964,3) e do registo duplicado de um recebimento (€ 189.510,6).

Por sua vez, a diferença registada na despesa (€ 150.000,5) está relacionada com o pagamento em 2009 da contribuição do Turismo de Portugal para o seu Fundo de Pensões, cuja gestão cabe a terceiros. Relativamente à contribuição para este Fundo, reitera-se o entendimento, constante dos Pareceres sobre as CGE de 2004 e de 2005, de que a referida despesa não deve integrar a rubrica de activos, uma vez que nos termos da Directriz n.º 19/97 da Comissão de Normalização Contabilística, estas despesas não são contabilizadas em contas de investimento financeiro.

Ouvido sobre as diferenças registadas, o Instituto confirmou o descrito e informou que relativamente às despesas relacionadas com o Fundo de Pensões *"(...) passou a aplicar, com efeitos a Janeiro de 2010, a metodologia constante da referida DC, não contabilizando em investimentos financeiros aquelas despesas"*.

IEFP – A diferença registada na receita (€ 986.418,8) respeita à inclusão no capítulo 11 da CGE das receitas de juros cobrados pelos serviços de finanças, relativos à execução de processos de cobrança coerciva.

Em sede de contraditório, o IEFP referiu que procede de facto à contabilização de capital e juros respeitantes a cobranças coercivas no capítulo 11, porque a informação recebida da Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros não possui o detalhe necessário à desagregação dos valores recebidos. Só posteriormente e para efeitos do mapa enviado ao Tribunal de Contas, é que o IEFP procede à identificação de tais valores e os imputa aos correspondentes devedores.

Por sua vez, a diferença registada na despesa (€ -99.949) respeita à incorrecta contabilização de um empréstimo na rubrica 05.01 "Subsídios – Sociedades e quase sociedades não financeiras".

Sobre esta questão, o Instituto, na sua resposta, apenas confirma o descrito.

IPSantarém – A despesa apurada através do mapa das Instruções inclui a realização da participação na associação INOVREGIO, subscrita em 2009, mas em termos de contabilidade tal despesa foi incorrectamente classificada na rubrica 02.02 *"*Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços*"*.

Na sua resposta, o Instituto reconhece o lapso, informando que *"(...) futuras situações desta natureza serão devidamente classificadas na rubrica correcta"*.

IPBragança – A diferença registada na despesa (€ 46.793) está associada à errada contabilização no agrupamento 09 da CGE das despesas relativas a participações em entidades de natureza não societária, cujas participações não são consideradas nos termos das Instruções como activos financeiros.

Refira-se ainda que o valor de despesa contabilizado na conta de gerência apresentada ao Tribunal de Contas difere do inscrito na CGE, pelo facto de já não ter sido possível registar no Sistema de Informação de Gestão Orçamental uma correcção realizada em sede daquela conta.

Instado a pronunciar-se, o Instituto não respondeu.

ISEL e ISEP – As despesas apuradas relativamente a estas duas entidades, no valor de € 500, respeitam à errada contabilização na rubrica 04.07 "Transferências correntes – Instituições sem fins lucrativos" das despesas associadas à subscrição e realização das participações nas associações POOL NET-Portuguese Tooling Network e Valor Pedra, respectivamente.

Ouvidos sobre esta questão, o ISEP reconhece o lapso informando que em operações futuras terão em consideração a informação prestada e o ISEL refere que *"(...) esse erro foi detectado aquando da elaboração da Conta de Gerência (...) tendo sido efectuados os necessários registos contabilísticos patrimoniais de regularização (...)"* e que *"(...) por lapso, não foram efectuados os respectivos movimentos de regularização nas correspondentes rubricas de classificação económica (...)"*.

IST – A despesa registada na CGE no valor de € 1.500 respeita ao pagamento de uma quota anual à associação FUNDEC, cuja despesa foi erradamente classificada no agrupamento 09. Por sua vez, a despesa apurada através do mapa das Instruções no valor de € 500 relativa à realização da participação na associação POOL NET - Portuguese Tooling Network foi contabilizada indevidamente na rubrica 04.07 "Transferências correntes – Instituições sem fins lucrativos".

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

Ouvida, em sede de contraditório, a DGO apenas refere que "*(...) submeteu uma informação à consideração superior, que se encontra neste momento em ponderação*".

7.1.3.4.2 – Entidades que não integram os mapas da CGE

Nos termos da Lei de enquadramento orçamental, as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos[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, conforme tem sido referido nos anteriores Pareceres, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos continuam a não integrar o mapa com a "Discriminação das receitas e das despesas" da CGE. Questionada a DGO no Parecer anterior, informou que o critério seguido para a integração destes Fundos no Orçamento de Estado devia de ser o do regime do Banco de Portugal, e que tinha submetido uma proposta ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para esclarecimento do estatuto jurídico destes Fundos.

Ouvida em sede de contraditório do presente Parecer, a DGO nada adiantou sobre este ponto.

Relativamente a este assunto o Tribunal considera, tendo em conta que o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, tal como o Fundo de Garantia de Depósitos, dispõem de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira próprias, que o critério do regime da entidade gestora não faz sentido nestes casos (n.º 3 do artigo 2º da LEO), pelo que os Fundos em questão deveriam integrar o OE e a CGE.

7.1.4 – Aplicação da receita de alienação de partes sociais do Estado

A Conta Geral do Estado de 2009 não regista receitas de alienação de partes sociais de empresas. Em 2009, o Fundo de Regularização da Dívida Pública contou com o saldo transitado do ano anterior, no valor de € 7,7 milhões, e recebeu € 6,7 milhões de juros e reembolsos de empréstimos e de outras aplicações financeiras efectuadas[2]. Tinha, assim, disponível para aplicações € 14,4 milhões. A afectação desta verba às aplicações previstas na lei[3], a saber, amortização de dívida pública, amortização de dívida do sector empresarial do Estado, serviço da dívida resultante de nacionalizações e novas aplicações de capital no sector produtivo, bem como as aplicações efectivamente realizadas no ano em apreço, são as que se apresentam no quadro seguinte.

Em resultado das operações realizadas, transitou para 2010 um saldo no valor de € 14.126.844,05, do qual € 13.598.160,62 estavam afectos a aumentos de capital, aquisição de acções e empréstimos e € 528.683,43 a anulação e amortização de dívida pública.

[1] Cf. n.º 4 do art.º 76º da Lei n.º 91/2001, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[2] Exclui reembolsos de aplicações de curto prazo.

[3] CRP e artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

Quadro VII.34 – Afectação das receitas de privatizações

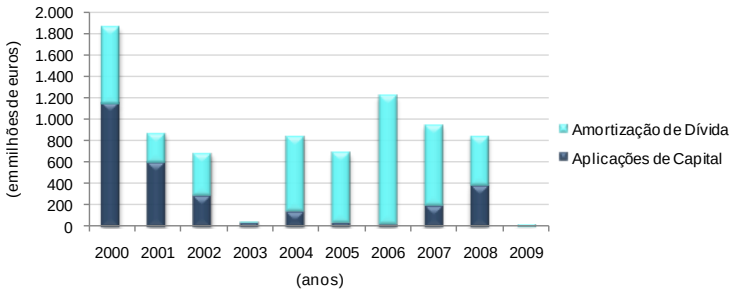
(em euros)

	Afectação de verbas		
	Aplicações de capital	Amortização de dívida	Total
Saldo de 2008	**7 448 611,26**	**254 917,49**	**7 703 528,75**
Receitas de privatizações	0,00	0,00	0,00
Outras receitas	6 152 885,46	500 000,00	6 652 885,46
Total das disponibilidades	13 601 496,72	754 917,49	14 356 414,21
Emolumentos do TC	3 336,10	13 344,40	16 680,50
Anulação de dívida		212 889,66	212 889,66
Saldo para 2010	**13 598 160,62**	**528 683,43**	**14 126 844,05**

As aplicações realizadas na anulação de dívida pública respeitam o disposto na Lei-Quadro das privatizações. Sobre a utilização de receitas do Fundo de Regularização da Dívida Pública no pagamento de encargos correntes, como são os emolumentos, o Tribunal de Contas já se pronunciou em anteriores Pareceres. Na medida em que o Fundo recebe receitas de privatizações de empresas que não foram nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, não é possível afirmar que a aplicação em causa violou aquela lei. Por outro lado, a alteração ao diploma orgânico que rege o Fundo de Regularização da Dívida Pública[1] permite expressamente que este tipo de despesas seja suportado pelo Fundo.

O gráfico seguinte mostra a evolução dos montantes das receitas de privatizações aplicados na amortização de dívida pública e em novas aplicações de capital, nos últimos dez anos.

Gráfico VII.4 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações 2000-2009



Ouvido sobre este ponto 7.1.4, o IGCP, entidade gestora do FRDP, informou que confirmava os valores indicados e que o texto lhe não suscitava comentários.

Ouvido sobre ponto 7.1, o Ministro de Estado e das Finanças reiterou os comentários que foram apresentados pela DGO e pela DGTF relativamente aos pontos 7.1.1 e 7.1.2.

[1] Introduzida pelo artigo 147.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009

7.2 – Património Imobiliário

Face ao disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas[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 2008, continuou a não ser possível ao Tribunal emitir opinião sobre o valor do património do Estado nem sobre as operações realizadas nesse ano, uma vez que:

- a CGE continuou sem incluir os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial que devem, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)[2], acompanhar a Conta;
- se verificaram[3] divergências significativas entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal;
- a informação prestada pelo Governo à Assembleia da República sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos[4] não era integral nem fiável.

Em contraditório, a DGO alegou, quanto à não inclusão na CGE dos mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial, que a apresentação destes mapas apenas será obrigatória quando todos os serviços a que se referem tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

O Tribunal recorda que a primeira conclusão da síntese dos Pareceres anteriores foi para criticar a falta de aplicação do POCP por todos os organismos públicos, situação que se manteve em 2009, doze anos após a sua aprovação. E faz notar à DGO que o apuramento da situação patrimonial (a relevar em mapas contabilísticos gerais) não é consequência do POCP mas condição prévia para a sua adopção.

Nestas circunstâncias, o Tribunal realizou uma auditoria[5] para avaliar a execução do Programa de Inventariação[6] do Património Imobiliário do Estado que foi registada em 2009 no denominado Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)[7]. Os resultados desta auditoria são apresentados, em síntese, no Volume I do presente Parecer.

Foi também realizada uma acção de fiscalização no sentido de habilitar o Tribunal a pronunciar-se quanto à informação sobre as operações realizadas em 2009 no âmbito do património imobiliário que foi prestada pelo Governo à Assembleia da República e que foi registada na CGE. Os resultados desta acção encontram-se vertidos nos pontos 7.2.1 e 7.2.2.

---

[1] Alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

[2] Artigo 73.º, n.º 4 da Lei n.º 91/2001, de 29 de Janeiro, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[3] Na auditoria reportada no Relatório n.º 40/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[4] Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

[5] Reportada no Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção.

[6] Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

[7] Sistema desmaterializado de prestação e actualização da informação relativa aos imóveis, gerido pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da DGTF.

7.2.1 – Informação prestada à Assembleia da República

O regime jurídico aplicável ao Património Imobiliário do Estado em 2009 foi definido pelo diploma regulador desta matéria[1] e pelas normas específicas da respectiva Lei do Orçamento do Estado (LOE)[2].

Nos termos legais[3], compete à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado. Consequentemente, o Relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República, para reporte das operações imobiliárias realizadas em 2009[4], é baseado em informação produzida pela DGTF no exercício das suas atribuições e competências, bem como nos dados obtidos das entidades intervenientes nas referidas operações.

De acordo com este Relatório, em 2009, foram adquiridos doze imóveis e um direito de superfície por € 12.631.863,00, constituídas treze onerações sobre imóveis do Estado que geraram € 245.512,00 de receita e alienados setenta e um imóveis do Estado e dois de institutos públicos por € 299.623.649,72 e € 116.600,00, respectivamente. Do Relatório constam, em anexo, três quadros sobre estas operações, contendo a identificação e localização dos imóveis, o valor de avaliação e o de transacção, bem como a identificação dos contratantes. Da análise desta informação e do seu confronto com a prestada pela DGTF ao Tribunal, verificou-se:

- no que respeita às aquisições, a duplicação do reporte de um dos processos com a consequente sobrevalorização do valor inscrito no Relatório em € 347.000,00, tendo sido efectivamente despendido o montante de € 12.284.863,00;
- quanto às alienações, o Relatório não inclui o produto da expropriação de um imóvel do Estado afecto à Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), no montante de € 812,00, do qual esta entidade só teve conhecimento, através da DGO e do IGCP, em fase de conciliação de informação[5].

Detectou-se ainda uma divergência relativamente à propriedade de dois dos imóveis alienados que afectos, no Relatório, ao Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça (IGFIJ) tinham sido considerados na informação prestada ao Tribunal como propriedade do Estado.

Da verificação efectuada aos processos de alienação, no âmbito da auditoria à execução do Programa de Inventariação, apurou-se que os referidos imóveis eram efectivamente propriedade daquele Instituto pelo que, nesta questão, tendo sido remetida informação correcta à Assembleia da República o mesmo já não se verificou quanto à prestada ao Tribunal pela DGTF.

Conclui-se assim que, não obstante o Relatório de 2009 conter informação de melhor qualidade face à reportada no ano transacto, designadamente no respeitante ao enquadramento normativo, à informação sobre as onerações e à uniformidade na apresentação dos dados, voltaram a detectar-se deficiências que afectam a fiabilidade da informação apresentada à Assembleia da República.

---

[1] Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

[2] Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

[3] Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[4] Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[5] Para além da omissão de € 812,00, faltam mais € 500,00 ao valor das alienações no Relatório remetido à Assembleia da República (e na informação prestada pela DGTF ao Tribunal), face ao correcto (€ 299.741.561,72), por erro no valor de transacção de um imóvel que foi detectado e corrigido na auditoria reportada no Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção.

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGTF alegou que o lapso referente à duplicação do reporte de um dos processos de aquisição foi corrigido *"(...) através da elaboração de uma errata ao Relatório inicial, remetida pelo Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças ao Gabinete do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares em 6 de Abril de 2010, na qual se procedeu à eliminação do imóvel que deu origem à referida duplicação e, consequentemente, à correcção do valor final atinente às aquisições para € 12.284.863,00."*. Acrescentou ainda que *"(...) uma vez que os lapsos verificados foram atempadamente corrigidos por esta Direcção-Geral, é de realçar que, contrariamente ao aduzido no anteprojecto em causa, não vislumbramos quaisquer deficiências que sejam susceptíveis de afectar a fiabilidade da informação apresentada à Assembleia da República."*

O Tribunal faz notar que a intempestividade desta correcção (dois meses após o prazo para apresentar a informação) confirma que subsistem deficiências que afectam a fiabilidade da informação prestada à Assembleia da República, sublinhando não ter recebido qualquer errata do Relatório, nem sequer com a resposta da DGTF enviada, para exercício do referido contraditório, em 25 de Novembro de 2010.

7.2.2 – Informação registada na Conta Geral do Estado

À DGTF[1] compete adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervir, nos termos da Lei, em actos de gestão de bens[2].

Assim, foi solicitada à DGTF informação sobre as alienações e aquisições de imóveis efectuadas em 2009 (e sobre as receitas obtidas neste ano provenientes de alienações efectuadas em anos anteriores), discriminada por operação, designadamente, número de processo, identificação dos outorgantes e do imóvel (designação, freguesia, concelho e distrito da localização, registo predial, inscrição matricial, tipologia e áreas coberta, descoberta e global), data efectiva de transacção, valor de avaliação e de transacção e a correspondente imputação de valores por rubricas de classificação económica.

Para cumprir o princípio orçamental da especificação, a contabilização das operações imobiliárias tem de respeitar a classificação económica das receitas e despesas públicas[3] que consta do quadro seguinte.

Quadro VII.35 – Classificações económicas das receitas e das despesas – Operações imobiliárias

Receita	09.01 – Venda de bens de investimento – Terrenos 09.02 – Venda de bens de investimento – Habitações 09.03 – Venda de bens de investimento – Edifícios
Despesa	07.01.01 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Terrenos 07.01.02 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Habitações 07.01.03 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Edifícios

Fonte: Classificador das receitas e despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Foi ainda reportada informação sobre as modalidades de alienação realizadas, os correspondentes valores de venda líquido, recebido e contabilizado, bem como os valores da receita consignada à DGTF e a outras entidades.

[1] Um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa.

[2] Artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro.

[3] O Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, aprovou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, aplicáveis aos serviços integrados do Estado, aos serviços e fundos autónomos, à segurança social e à administração regional e local.

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação contida na CGE de 2009 procedeu-se ao confronto da informação disponibilizada pela DGTF com os correspondentes dados registados:

- no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), relativamente às alienações dos serviços integrados;
- no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), no que respeita às:
  - alienações dos serviços e fundos autónomos;
  - aquisições dos serviços integrados e dos serviços fundos autónomos.

Cabendo à DGTF a administração das receitas provenientes de operações realizadas no âmbito do património imobiliário do Estado, esta deveria ser também responsável pela respectiva contabilização[1], em cumprimento do disposto no regime de contabilização da receita do Estado[2].

No entanto, a DGCI e DGAIEC continuam a ser as únicas entidades administradoras a intervir na contabilização das respectivas receitas[3] sendo que, nos restantes casos, a contabilização continua a ser assumida pelo IGCP apesar de não cumprir os requisitos legais[4] para exercer funções de entidade administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de receitas.

Note-se que, tal como o Tribunal tem vindo a alertar, a intervenção do IGCP acarreta um prejuízo na qualidade da informação que é registada em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas a qual, neste caso, caberia à DGTF e, sobretudo, devido à impossibilidade de atribuir a responsabilidade pela contabilização dessas receitas.

Refira-se ainda que, na contabilização de receitas provenientes de operações imobiliárias, se tem verificado a intervenção de outras entidades para além do IGCP, designadamente, a DGCI quanto a prestações referentes a imóveis alienados em anos anteriores e a DGO no que respeita aos montantes obtidos em 2010 mas registados em 2009 ao abrigo do período complementar da receita[5].

Esta situação, aliada às limitações inerentes à intervenção do IGCP, tem originado divergências entre a informação da DGTF e a apresentada na CGE, sem que seja possível apurar o valor correcto e sem que se possa atribuir a responsabilidade por essa impossibilidade, o que só reforça a posição do Tribunal para que seja a DGTF a assumir o registo no SGR de todas as operações referentes às receitas por si administradas. Além disso, como adiante se refere, desta situação resulta a impossibilidade de a DGTF exercer as suas competências relativamente a estas operações.

Relativamente às aquisições, foi solicitada informação adicional aos 67 serviços que procederam ao registo, no SIGO, de valores nas rubricas 07.01.01, 07.01.02 e 07.01.03, com o objectivo de identificar os montantes efectivamente respeitantes a aquisições, dado que os valores contabilizados poderiam englobar também as indemnizações por expropriação, no caso de Terrenos (07.01.01), e a construção de imóveis, no caso de Edifícios (07.01.03).

---

[1] Posição já expressa no Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

[3] Como se refere no ponto 2.3 do presente volume do Parecer.

[4] Artigo 2.º e n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 301/99.

[5] O valor de € 84,3 milhões, respeitante à alienação de património imobiliário do Estado, foi considerado como Receita de 2009, em cumprimento do Despacho n.º 1378/09-SETF, de 29 de Dezembro de 2009, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, ao abrigo do período complementar da receita, estabelecido pelo n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009).

Saliente-se que, na sequência de recomendação do Tribunal[1], as Instruções para a preparação do Orçamento do Estado para 2010[2] incluem já, nas referidas rubricas, as subalíneas necessárias para tornar inequívoca a contabilização, no SIGO, da despesa com a aquisição de bens de capital.

Apresenta-se, nos pontos seguintes, a análise dos valores globais reportados pela DGTF como respeitantes a transacções realizadas em 2009 e em anos anteriores, bem como do seu confronto com os correspondentes valores registados na CGE.

7.2.2.1 – Alienação

O quadro seguinte revela a discriminação do valor global de € 300.995.208,28[3] apurado para a alienação de imóveis, com base na informação prestada pela DGTF, por tipo de entidade proprietária do imóvel alienado:

Quadro VII.36 – Receita da alienação de imóveis

(em euros)

Entidade	Operações de 2009	Operações de anos anteriores	Total
Serviços Integrados	299.610.661,72	1.126.390,75	300.737.052,47
Serviços e Fundos Autónomos	116.600,00	141.555,81	258.155,81
Total	**299.727.261,72**	**1.267.946,56**	**300.995.208,28**

Fonte: DGTF.

Relativamente aos valores do quadro, refira-se que estes:

- incluem o produto da alienação parcial de um jazigo, propriedade do Estado, no valor de € 6.019,00 que foi contabilizada em "Venda de Bens de Investimento – Outros Bens de Investimento" (09.04);
- não incluem € 14.300,00 porque, constituindo valor de transacção, foram realizados através da entrega ao Estado de uma parcela de terreno avaliada nesse montante.

Os quadros seguintes mostram a distribuição do valor referente às operações realizadas em 2009 pelas modalidades de alienação utilizadas:

- Ajuste directo, no valor de € 294.988.316,46 (98,4% do valor global)

[1] No Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

[2] Circular Série A n.º 1354, de 4 de Dezembro de 2009, da DGO.

[3] Valor superior em € 500,00 ao da informação prestada pela DGTF, por ter sido corrigido o erro detectado nessa informação, durante a auditoria realizada reportada no Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção.

Quadro VII.37 – Alienação de imóveis por ajuste directo

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Recebido/Contabilizado
Serviços Integrados	271.147.434,01	294.988.316,46	294.988.316,46
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00
Total	**271.147.434,01**	**294.988.316,46**	**294.988.316,46**

Fonte: DGTF.

Relativamente às entidades adquirentes, é de salientar que 99,8% do valor das alienações realizadas por ajuste directo foi pago pela ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA, e que 90,2% deste valor corresponde à celebração de contratos promessa de compra e venda.

- Cessão definitiva[1], no valor de € 3.955.674,00 (1,3%)

Quadro VII.38 – Alienação de imóveis por cessão definitiva

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Recebido/Contabilizado
Serviços Integrados	3.231.000,00	3.969.974,00	3.955.674,00
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00
Total	**3.231.000,00**	**3.969.974,00**	**3.955.674,00**

Fonte: DGTF.

A diferença entre o valor de transacção e o valor recebido reside no facto de parte do pagamento ter sido efectuado através da entrega ao Estado de uma parcela de terreno avaliada em € 14.300,00.

- Hasta pública, no valor de € 781.452,00 (0,3%)

Quadro VII.39 – Alienação de imóveis por hasta pública

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Recebido/Contabilizado
Serviços Integrados	648.888,00	664.852,00	664.852,00
Serviços e Fundos Autónomos	116.600,00	116.600,00	116.600,00
Total	**765.488,00**	**781.452,00**	**781.452,00**

Fonte: DGTF

- Expropriação, no valor de € 1.819,26 (0,0%)

[1] Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março.

Quadro VII.40 – Alienação de imóveis por expropriação

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Recebido/Contabilizado
Serviços Integrados	1.007,26	1.819,26	1.819,26
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00
Total	**1.007,26**	**1.819,26**	**1.819,26**

Fonte: DGTF.

O quadro seguinte reflecte a distribuição, por classificação económica, da receita da alienação de imóveis distinguindo as receitas gerais do Estado das consignadas à DGTF, ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e a outros serviços.

Quadro VII.41 – Distribuição da receita da alienação de imóveis

(em euros)

Classificação económica	Receita do Estado	Consignada à DGTF	Consignada ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	Consignada a outros serviços	Total
09.01 - Terrenos	723.297,35	90.990,54	22.897,73	193.621,33	1.030.806,95
09.02 - Habitações	139.710,00	41.091,50	9.135,00	608.308,62	798.245,12
09.03 - Edifícios	38.452.747,53	12.845.974,06	12.625.375,10	235.236.040,52	299.160.137,21
Total	**39.315.754,88**	**12.978.056,10**	**12.657.407,83**	**236.037.970,47**	**300.989.189,28**

Fonte: DGTF.

A diferença de € 6.019,00 verificada entre o total do quadro anterior (€ 300.989.189,28) e o do Quadro VII.36 (€ 300.995.208,28) resulta da alienação parcial de um jazigo que, conforme já foi referido, foi contabilizada noutra rubrica (09.04).

Refira-se ainda que o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial foi criado em 2009, com a finalidade de financiar as operações de recuperação, reconstrução, reabilitação e conservação dos imóveis da propriedade do Estado[1]. O montante de € 12.657.407,83 corresponde à percentagem das receitas resultantes da alienação daqueles bens e constitui uma das fontes de financiamento do Fundo[2].

O quadro seguinte evidencia os valores relativos à cobrança da receita do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (venda de bens de investimento identificados como terrenos, habitações e edifícios) de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos inscritos na Conta Geral do Estado de 2009.

[1] Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de Janeiro.

[2] A percentagem (até 50%) é fixada por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, sem prejuízo das afectações de receita previstas na lei, nos termos da alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 24/2009.

Quadro VII.42 – Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento

(em euros)

Classificação económica	SI	SFA	SI + SFA
09.01 - Terrenos	1.010.344,79	1.929.037,00	2.939.381,79
09.02 - Habitações	189.936,50	8.300.959,05	8.490.895,55
09.03 - Edifícios	183.128.243,84	26.379.997,42	209.508.241,26
Total	**184.328.525,13**	**36.609.993,47**	**220.938.518,60**

Fonte: Mapa I e Mapa VI da CGE de 2009.

Face a 2008, a receita de alienações apresentada na CGE registou o decréscimo de € 91.639.084,45 (29,3%) como resultado do aumento de € 73.543.876,05 na receita afecta aos serviços integrados (66,4%) ter sido inferior à redução de € 165.182.960,50 na dos serviços e fundos autónomos (81,9%).

Uma vez que a CGE discrimina a receita por classificação económica e por tipo de entidade destinatária da receita e que a DGTF o faz por titular do bem alienado, é necessário desagregar a informação da DGTF, por classificação económica, de forma a permitir o seu confronto com a registada na CGE. Os resultados deste confronto são apresentados no quadro seguinte.

Quadro VII.43 – Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a alienação de imóveis

(em euros)

Classificação económica	Serviços Integrados			Serviços e Fundos Autónomos			Total de divergências
	CGE	DGTF	Divergência	CGE	DGTF	Divergência	
09.01 - Terrenos	1.010.344,79	838.501,25	171.843,54	1.929.037,00	192.305,70	1.736.731,30	1.908.574,84
09.02 - Habitações	189.936,50	638.051,50	-448.115,00	8.300.959,05	183.778,62	8.117.180,43	7.669.065,43
09.03 - Edifícios	183.128.243,84	182.181.344,75	946.899,09	26.379.997,42	116.955.207,46	-90.575.210,04	-89.628.310,95
Total	**184.328.525,13**	**183.657.897,50**	**670.627,63**	**36.609.993,47**	**117.331.291,78**	**-80.721.298,31**	**-80.050.670,68**

Fonte: CGE de 2009 e DGTF.

Neste quadro, o valor global das alienações apurado pela DGTF (€ 300.995.208,28 deduzidos de € 6.019,00 relativos à alienação classificada na rubrica 09.04) encontra-se distribuído por serviços integrados (€ 183.657.897,50) ou por serviços e fundos autónomos (€ 117.331.291,78), em função das entidades destinatárias das receitas.

Verificou-se que os valores registados na CGE como afectos aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos são coincidentes com os inscritos no SGR e SIGO, respectivamente.

Quanto à informação prestada pela DGTF refira-se que, dos valores apresentados no quadro anterior, só o valor global é comparável com o inscrito no Quadro VII.36 (após ser aplicada a dedução antes referida), porque neste último, conforme já foi referido, a discriminação dos valores se faz em função do proprietário do imóvel alienado enquanto no Quadro VII.43 é em função do destinatário da receita. Note-se que a afectação do produto resultante da alienação ou da oneração de imóveis cabe ao ministro responsável pela área das finanças, podendo até 50% daquele produto reverter para o serviço ou organismo ao qual se encontra afecto o imóvel ou para o serviço ou organismo proprietário[1].

[1] Como determinam os artigos 3.º e 4.º da LOE para 2009 que admitem, quando verificadas as condições enumeradas, a fixação de percentagens diferentes no que respeita ao património afecto aos Ministérios da Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Justiça, da Saúde e da Economia e Inovação e à Casa Pia de Lisboa, IP. O remanescente do produto da alienação ou da oneração de imóveis constitui receita do Estado.

Nestes termos e a título exemplificativo, parte do produto da alienação de imóveis do Estado (serviços integrados) pode reverter para serviços ou fundos autónomos a que esses imóveis estivessem afectos.

Através da análise da informação prestada pela DGTF, pelo IGCP e pelos serviços envolvidos foi identificada, por classificação económica, a origem das divergências apuradas em cada uma das rubricas, da qual se dá conta seguidamente no que concerne aos serviços integrados.

- 09.01 – Terrenos (divergência global de € 171.843,54, a mais na CGE)
  - € 78.368,21 – A DGADR promoveu (via IGCP) a contabilização, no SGR, desta receita proveniente da venda de lotes[1] sem ter comunicado o facto à DGTF por se tratar de alienações de anos anteriores e amortizáveis em 10 e 30 anuidades;
  - € -149,67 – Correcção da contabilização indevida nesta rubrica, em 2008, de € 148,49 e de € 1,18 relativos a um processo de execução fiscal e juros compensatórios, respectivamente;
  - € 93.625,00 – A Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia promoveu (via IGCP) a contabilização, no SGR, de € 74.900,00 e € 18.725,00, sem ter comunicado o facto à DGTF que desconhece a origem destes movimentos.
- 09.02 – Habitações (divergência de € -448.115,00, a menos na CGE)
  - A Direcção-Geral de Infra-Estruturas (DGIE) do Ministério da Defesa Nacional (MDN) promoveu (via IGCP) a contabilização do produto da alienação de um imóvel na parte que lhe é afecta (€ 23.585,00) e ao MDN (€ 424.530,00), de forma indevida, na rubrica 09.04.
- 09.03 – Edifícios (divergência global de € 946.899,09, a mais na CGE)
  - € 4.325.346,75 – Produto de alienações de imóveis efectuadas em 2008 que só foi registado no SGR em 2009, como receita afecta aos seguintes serviços:
    - Direcção-Geral de Veterinária, no valor de € 1.850.000,00;
    - Inspecção-Geral de Finanças (IGF), no valor € 2.475.346,75.
  - € -150.000,00 – Respeita à utilização de parte da receita consignada à IGF pela alienação antes referida (esta situação é objecto de análise no ponto 7.2.2.3);
  - € -3.428.447,66 – A DGIE do MDN procedeu à contabilização indevida na rubrica 09.04, da receita proveniente da alienação de três imóveis em 2009 (€ 3.309.775,00) e de um imóvel em 2007 (€ 118.672,66);
  - € 200.000,00 – Respeita à comparticipação do proprietário do imóvel onde vai ser reinstalada a 4.ª Esquadra da Polícia de Segurança Pública, na despesa que o Estado vai efectuar na adaptação do imóvel àquele serviço, pelo que é mais um caso de contabilização em rubrica indevida.

Quanto aos serviços e fundos autónomos, a diferença verificada no Quadro VII.43 (€ 80.721.298,31, a menos na CGE) resulta de na CGE:

- ter sido registado o produto de alienações, no montante de € 19.608.488,71, cujos processos não correram pela DGTF;

[1] Incorporados na reserva de terras, no âmbito do emparcelamento rural e da Lei n.º 2014, de 27 de Maio de 1946.

- ter sido classificado noutras rubricas (pelos serviços identificados no quadro seguinte) o produto de alienações, no montante de € 100.329.787.02, cujos processos correram pela DGTF.

Quadro VII.44 – Serviços e fundos autónomos – Divergências apuradas por classificação económica

(em euros)

Entidades	DGTF	CGE	Divergência
09.01 - Terrenos	**192.305,70**	**0,00**	**192.305,70**
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	192.305,70	0,00	192.305,70
09.02 - Habitações	**173.950,00**	**40.297,35**	**133.652,65**
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	173.950,00	40.297,35	133.652,65
09.03 - Edifícios	**100.493.729,06**	**489.900,39**	**100.003.828,67**
Administração Central do Sistema de Saúde, IP	100.296.225,00	0,00	100.296.225,00
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	63.026,04	388.984,39	-325.958,35
Turismo de Portugal, IP	134.478,02	100.916,00	33.562,02
Total	**100.859.984,76**	**530.197,74**	**100.329.787,02**

Fonte: CGE de 2009 e DGTF.

O IGFIJ procedeu à contabilização de € 366.255,70 na rubrica 09.03 quando o deveria ter feito na 09.01 (€ 192.305,70) e na 09.02 (€ 173.950,00).

Por sua vez, o valor de € 40.297,35 contabilizado pela DGTF na rubrica 09.03 foi registado pelo IGFIJ na rubrica 09.02 porque, segundo informou, se refere à alienação de um edifício que se destinava à habitação de magistrados.

A diferença de € 33.562,02 referente ao Turismo de Portugal, IP, resulta, segundo informação prestada por esta entidade, de troca, por lapso, entre as classificações económicas de capital e de juros, na contabilização da receita resultante da terceira prestação da alienação de duas fracções de um imóvel.

Quanto à Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS), detectou-se que registou o valor de € 100.296.225,00 na rubrica 10.03.01 – Transferências de Capital – Administração Central – Estado. Dada a natureza da receita (proveniente da alienação de património imobiliário), esta importância deveria ter sido registada como Venda de Bens de Investimento e não em Transferências de Capital da Administração Central do Estado.

Esta incorrecta classificação da receita tem outras repercussões que ultrapassam o domínio da análise da receita proveniente da alienação de património imobiliário, provocando discrepâncias que obrigam a ajustamentos na conta consolidada da Administração Central e Segurança Social[1].

O facto de, como sucedeu nesta situação, um SFA contabilizar indevidamente um determinado montante como Transferências Correntes ou de Capital conduz a que não haja consistência entre a óptica de despesa do subsector Estado (na medida em que a DGTF apenas procedeu à entrega de uma receita da ACSS e não a uma transferência da Administração Central) e a de receita do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, obrigando a ajustamentos.

Da análise das divergências resultantes do confronto da informação sobre operações de alienação de imóveis que foi prestada pela DGTF com a que, no mesmo âmbito, foi registada na CGE resultam ainda as seguintes observações:

[1] Vide Capítulo XIII do presente volume do Parecer, no qual se analisa especificamente esta matéria.

- a falta de comunicação, à DGTF, de alienações cujas receitas foram registadas na CGE justifica e reforça a recomendação reiterada do Tribunal para que seja a entidade administradora destas receitas a assumir a responsabilidade pela sua contabilização, tornando evidente mais uma vez que, neste modelo e não obstante as competências que lhe estão legalmente atribuídas, a DGTF não controla a contabilização da receita da alienação de imóveis;
- a não contabilização ou a contabilização intempestiva de receitas obtidas em anos anteriores infringem os princípios da anualidade e da unidade e universalidade[1] determinados pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), bem como as normas de contabilização das receitas[2] no que se refere à data-valor da cobrança, tornando evidente a necessidade de eliminar as deficiências de contabilização e de controlo destas receitas que estão na sua origem;
- as situações de contabilização incorrecta infringem o princípio da especificação[3] determinado pela LEO e as normas de contabilização[4] no que se refere à classificação das receitas pela sua natureza;
- a frequência e a subsistência destas situações colocam em causa o controlo que a DGTF e a DGO deveriam exercer para garantir o cumprimento dos princípios e regras determinados pela LEO, bem como das normas de contabilização das receitas do Estado.

As deficiências que continuam a ser reveladas pelo sistema de contabilização e controlo das receitas provenientes da alienação de património imobiliário da Administração Central do Estado, bem como o reiterado incumprimento de princípios e regras orçamentais e de normas de contabilização levam o Tribunal a concluir que a execução orçamental destas receitas não se encontra reflectida de forma verdadeira e apropriada na Conta Geral do Estado de 2009.

7.2.2.2 – Aquisição

Para avaliar a fiabilidade da informação sobre a aquisição de imóveis registada na CGE de 2009, procedeu-se ao apuramento da despesa do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (Aquisição de bens de capital – Investimentos identificados como terrenos, habitações e edifícios) de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos, constante do SIGO, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VII.45 – Despesa com a aquisição de bens de capital

(em euros)

Classificação económica	SI	SFA	Total
07.01.01 - Terrenos	558.946,72	109.786,56	668.733,28
07.01.02 - Habitações	57.280,61	4.671.946,25	4.729.226,86
07.01.03 - Edifícios	63.298.521,06	137.704.750,62	201.003.271,68
Total	**63.914.748,39**	**142.486.483,43**	**206.401.231,83**

Fonte: CGE de 2009.

[1] Artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 91/2001, de 29 de Janeiro, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.
[2] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 11 de Julho.
[3] Artigo 8.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.
[4] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 11 de Julho.

À semelhança do verificado na contabilização da receita referente aos serviços e fundos autónomos, também na despesa, os valores constantes da CGE, quer de serviços integrados quer de serviços e fundos autónomos coincidem integralmente com os inscritos no SIGO, disponibilizado pela DGO.

Refira-se que os valores da rubrica 07.01.00 – Aquisição de Bens de Capital – Investimentos, não só respeitam[1] a aquisições efectivas de imóveis mas também a grandes reparações, onde se incluem os encargos com conservação e reparação e também os resultantes de construção de imóveis.

Apesar de a contabilização dos encargos com conservação e reparação estar autonomizada[2] desde 2008, a relativa à construção de imóveis continuou, em 2009, agregada à das aquisições efectivas.

Note-se, porém, que em 2010 e na sequência de recomendação do Tribunal, as instruções da DGO já contemplam uma subalínea destinada às expropriações na rubrica 07.01.01 e uma subalínea destinada à construção de imóveis na rubrica 07.01.03.

Salienta-se a importância de autonomizar estas despesas, face à recomendação do Tribunal[3] para ser implementado, pela DGTF, um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que integre não só os dados do inventário geral reportados ao final do ano anterior e ao final do próprio ano, mas também os dados relativos à totalidade das operações realizadas durante o ano incluindo, para além das operações de alienação e de aquisição de bens imóveis, outras operações que impliquem variação física do património, designadamente, por construção ou por expropriação de imóveis, bem como as operações de revalorização de imóveis, designadamente, por avaliações para efeitos de inventário ou de transacção e na sequência de obras de conservação ou reparação.

No sentido de se proceder ao confronto dos dados da CGE referentes às aquisições com os prestados pela DGTF, solicitou-se aos 67 serviços que registaram valores nas correspondentes rubricas no SIGO, informação sobre os valores despendidos com estas aquisições. Através da informação recebida verificou-se que os valores apresentados no Quadro VII.45, para além dos respeitantes a aquisições englobam também os referentes a expropriações de terrenos (07.01.01), a conservação ou reparação de imóveis (07.01.02 e 07.01.03) e a construção de imóveis (07.01.03) de 2009 e de anos anteriores.

Assim, no que respeita às aquisições realizadas em 2009, o quadro seguinte reflecte as divergências apuradas entre a informação constante da CGE e a prestada pela DGTF.

[1] De acordo com as notas explicativas ao classificador económico (Anexo III do Classificador económico das receitas e despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro).

[2] Nos termos da Circular Série A n.º 1335, de 30 de Julho de 2007, da DGO.

[3] No Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

Quadro VII.46 – Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a aquisição de imóveis

(em euros)

Classificação económica	CGE				DGTF	Divergências
	Aquisição		Outras despesas	Total	Aquisição	
	2009 (1)	Anos Anteriores (2)	(3)	(4) = (1) + (2) + (3)	(5)	(6) = (1) - (5)
Serviços Integrados	**1.920.763,00**	**3.609.843,81**	**58.384.141,58**	**63.914.748,39**	**1.920.763,00**	**0,00**
07.01.01 - Terrenos	120.763,00	2.400,00	435.783,72	558.946,72	120.763,00	0,00
07.01.02 - Habitações	0,00	0,00	57.280,61	57.280,61	0,00	0,00
07.01.03 - Edifícios	1.800.000,00	3.607.443,81	57.891.077,25	63.298.521,06	1.800.000,00	0,00
Serviços e Fundos Autónomos	**7.105.000,00**	**0,00**	**135.381.483,43**	**142.486.483,43**	**8.879.100,00**	**-1.774.100,00**
07.01.01 - Terrenos	0,00	0,00	109.786,56	109.786,56	0,00	0,00
07.01.02 - Habitações	0,00	0,00	4.671.946,25	4.671.946,25	0,00	0,00
07.01.03 - Edifícios	7.105.000,00	0,00	130.599.750,62	137.704.750,62	8.879.100,00	-1.774.100,00
Total	**9.025.763,00**	**3.609.843,81**	**193.765.625,01**	**206.401.231,82**	**10.799.863,00**	**-1.774.100,00**

Fonte: CGE de 2009, DGTF e Serviços envolvidos.

Para além das rubricas antes analisadas, refira-se que, da informação prestada pela DGTF, consta a aquisição do direito de superfície de um imóvel pela Administração Regional de Saúde do Norte, no valor de € 1.485.000,00, tendo sido despendido em 2009 o valor de € 495.000,00, correspondente à primeira de três prestações anuais, cuja contabilização foi efectuada na rubrica 07.01.13 – Aquisição de Bens de Capital – Investimentos – Investimentos Incorpóreos.

No que respeita aos serviços integrados, a análise revelou que os dados constantes da CGE agregam, numa mesma classificação económica, factos patrimoniais diferenciados mas que, no que respeita unicamente às aquisições, se confirmam os valores reportados pela DGTF.

Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a diferença verificada corresponde à aquisição de cinco imóveis pela Casa Pia de Lisboa, IP, cuja tramitação correu pela DGTF[1] e que constavam da informação prestada ao Tribunal mas que não foram contabilizados no SIGO.

O Tribunal reitera o entendimento[2] de que as operações realizadas por este organismo devem ser registadas na CGE e que a sua não contabilização nesta Conta, para efeito da execução do Orçamento do Estado, contraria o princípio da universalidade previsto na Lei de Enquadramento Orçamental[3].

Em contraditório, a DGO informou que *"(...) foi exarado despacho, no dia 02-09-2010, pelo Senhor SEAO no sentido do orçamento da Casa Pia de Lisboa ser integrado no Orçamento da Segurança Social (OSS), colocando o processo à consideração do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social (...). Nada podemos afirmar sobre se no Orçamento de Estado de 2011 esta entidade será ou não incluída no OSS."*.

[1] Processos 52-LJ-529, 533 e 536, 52-LQ-31 e 52-LL-583.

[2] Relatórios de Auditoria n.º 52/2008 – 2.ª Secção e n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

[3] Artigo 5.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.

7.2.2.3 – Transição de saldos de receitas consignadas

O processo de transição de saldos[1] tem início com a validação do saldo pela delegação da DGO competente e com o pedido de restituição da receita efectuado pelo serviço ao IGCP. Confirmado o saldo pela delegação, a restituição é processada pelo IGCP para a conta do serviço no Tesouro.

Tal como refere a DGO *"A integração dos saldos de receitas de anos anteriores pressupõe a conversão pelo serviço, do valor disponibilizado na sua conta de homebanking para a rubrica da receita do capítulo "Saldo da Gerência Anterior", que o habilitará a solicitar a sua autorização em despesa, através de processo de créditos especiais"*. Deste modo, só após a contabilização do valor restituído pelo serviço no Capítulo 16 – Saldo da Gerência Anterior, poderá o serviço solicitar a abertura do correspondente crédito especial.

Na sequência destes procedimentos o registo das operações no SGR é efectuado pelo IGCP tanto no que diz respeito à restituição (emissão e pagamento) como à contrapartida em Saldo da Gerência Anterior (autoliquidação e cobrança).

Para efeito do presente Parecer foram analisadas as restituições registadas nas rubricas respeitantes à receita proveniente da Venda de Bens de Investimento (09.01 – Terrenos, 09.02 – Habitações e 09.03 – Edifícios), designadamente as pedidas pela Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos (DGIE) do Ministério da Administração Interna e da Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas (SG-MADRP), no valor de € 1.128.662,50 e de € 4.225.574,00, respectivamente.

Tratando-se de restituições que visavam a transição de saldos de receita consignada, foi solicitada ao IGCP a correspondente informação de suporte aos lançamentos efectuados e à DGO os processos de integração de saldos de receita consignada, no sentido de avaliar os procedimentos associados a estas operações, tendo-se apurado o seguinte:

- as restituições registadas nestas rubricas constituem apenas parte do valor total restituído e que corresponde ao valor global do saldo de receitas consignadas que foi confirmado, para cada serviço, pela respectiva delegação da DGO (€ 1.592.159,50 no caso da DGIE e € 4.228.906,19 no caso da SG-MADRP), uma vez que o restante valor diz respeito a outro tipo de receitas;
- as delegações da DGO que acompanham a execução orçamental da DGIE e da SG-MADRP confirmaram os valores dos saldos finais de receitas consignadas a estes serviços em 2008, embora no caso da DGIE o valor só tenha sido efectivamente transferido e contabilizado como receita do Estado em 12 de Fevereiro de 2009;
- o valor da restituição (deduzido à receita de 2009) é, nas duas situações, superior ao montante do saldo integrado através da abertura do correspondente crédito especial que foi de € 1.021.868,00 para a DGIE e € 2.500.000,00 para a SG-MADRP;
- no caso da SG-MADRP, a abertura do crédito especial foi autorizada em 11 de Fevereiro de 2009, sem que o serviço tenha procedido à conversão do valor disponibilizado para a rubrica da receita do capítulo Saldo da Gerência Anterior, contrariando a tramitação processual para a transição de saldos de receita consignada explicitada pela DGO e a que já se fez referência;

[1] Note-se que, não obstante os procedimentos associados à transição de saldos dos serviços terem sido alterados pela DGO em 2010, a análise do Tribunal cinge-se aos processos relativos a 2009 e aos procedimentos a eles associados.

- a conversão do montante restituído (€ 4.228.906,19) para receita do capítulo Saldo da Gerência Anterior[1] foi efectuada, em 10 de Março de 2009, pela SG-MADRP em diferentes parcelas apesar de ter sido registada pelo IGCP no SGR pelo valor global, o que comprova que este registo, ao contrário do que normalmente sucede, foi efectuado manualmente.

A DGO já reconheceu que a reclassificação através do Saldo da Gerência Anterior *"(...) é efectuada com base em receitas cobradas em ano(s) anterior(es), sendo que processualmente, (...) nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do n.º 69-A/2009, de 24 de Março, ainda não se encontrou uma forma melhor de integrar contabilisticamente os saldos das receitas consignadas."*

Note-se que o procedimento aplicado desvirtua a execução da receita do próprio ano, não obstante se reconhecer os constrangimentos processuais que afectam a contabilização destes saldos.

Para além disso, o Tribunal tem recomendado que o registo de operações excepcionais seja assumido pela DGO, através de movimentos escriturais, relevando contabilisticamente a natureza dessas operações. O procedimento em causa assume o carácter de operação excepcional porque consiste em movimentos escriturais através dos quais o saldo de receitas consignadas cobradas em anos anteriores é objecto de reclassificação nas receitas cobradas no próprio ano como Saldo da Gerência Anterior.

A DGO já tinha informado que, na sequência das recomendações formuladas pelo Tribunal, iria passar a assumir o registo das restituições efectuadas para permitir a utilização dos saldos de receitas consignadas, bem como as que resultassem da regularização de outras situações pontuais.

O exercício efectivo das competências de controlo da execução orçamental legalmente atribuídas à DGO implica que a assunção da contabilização (e da inerente responsabilização) das operações em causa promova a sua regularização de forma eficaz. Neste caso, é necessário garantir a reclassificação do valor das restituições em receita do Estado (como Saldo da Gerência Anterior), uma vez que este é, tal como refere a DGO, um procedimento essencial à abertura do crédito especial que, uma vez devidamente autorizado, permitirá a aplicação em despesa.

Assim, a intervenção e controlo da DGO em todo o processo permitiriam evitar situações, como a detectada relativamente à SG-MADRP, em que a contabilização, como receita do Estado, do valor restituído só ocorreu após a autorização da abertura do correspondente crédito especial.

Para além disso, o Tribunal tem chamado a atenção para o facto de detectar situações, como é o caso das analisadas neste ponto, em que o serviço solicita a restituição do valor total do saldo quando o crédito especial e a correspondente despesa é de apenas parte desse valor, levando a que a dedução à receita do ano seja superior à verba que vai ser efectivamente aplicada em despesa.

No âmbito da transição de saldos de receitas consignadas provenientes da alienação de imóveis, detectou-se ainda, no SGR, a reclassificação, por estorno, de € 150.000,00 da "Venda de Bens de Investimento – Edifícios" para "Saldo da Gerência Anterior", na sequência de:

- em 3 de Julho de 2009, a 3.ª Delegação da DGO ter comunicado à IGF que *"(...) o valor de € 2.475.346,75 corresponde ao saldo a mais entregue nos Cofres do Estado no ano de 2008, pelo que deverá essa Inspecção-Geral, pedir a restituição do montante pretendido (...)"*;

[1] Rubrica 16.01.05 – Saldo da gerência anterior – Saldo orçamental – Na posse do Tesouro – Consignado.

- em 7 de Julho de 2009, a IGF ter pedido a restituição de € 150.000,00 por conta desse saldo.

Contudo, apurou-se que o valor referido pela 3.ª Delegação da DGO, não obstante ter sido recebido em 2008 como produto da alienação de imóveis e, portanto, devesse ter constituído receita do Estado desse ano (consignada à IGF), só em 13 de Fevereiro de 2009 foi entregue pela IGF e contabilizado como receita do Estado.

Assim, o valor de € 150.000,00 foi indevidamente reclassificado, por estorno, de receita de 2009[1] para Saldo da Gerência Anterior (também registado na receita de 2009), uma vez que esta reclassificação só deveria verificar-se para transição do saldo de 2008 (neste caso inexistente).

Face ao exposto, conclui-se que:

- a receita de alienação de imóveis, no montante € 2.475.346,75 não foi contabilizada no ano em que foi recebida, o que infringe os princípios da anualidade e da unidade e universalidade determinados pela Lei de Enquadramento Orçamental[2], bem como as normas de contabilização das receitas[3] no que se refere à data-valor da cobrança;
- a DGO procedeu à confirmação deste valor como saldo da receita consignada à IGF e entregue ao Estado até ao final de 2008, quando o referido montante foi indevidamente retido pela IGF na respectiva conta no Tesouro e só foi entregue e contabilizado como receita do Estado em Fevereiro de 2009;
- a reclassificação de € 150.000,00 como saldo da gerência anterior (inexistente) infringe o princípio da especificação determinado pela Lei de Enquadramento Orçamental[4], bem como as normas de contabilização[5] no que se refere à classificação das receitas pela sua natureza.

Finalmente, refira-se que, em 8 de Junho de 2010, a DGO alterou significativamente os procedimentos a observar no processo de transição de saldos dos serviços integrados[6]. As novas instruções resolvem parte das questões suscitadas pelo Tribunal relativamente à transição de saldos, principalmente porque deixa de se efectuar a transferência do valor do saldo para a conta do serviço e este só poderá dispor dele depois do crédito especial devidamente autorizado. O Tribunal não deixará de acompanhar a implementação deste novo procedimento e o seu impacto na contabilização da receita do Estado.

[1] Na rubrica 09.03.01.01.04 – Venda de Bens de Investimento – Edifícios – Sociedades e Quase Sociedades Não Financeiras – Organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública.
[2] Artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.
[3] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).
[4] Artigo 8.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.
[5] Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).
[6] Com a publicação da Circular n.º 1358, Série A.

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 2009, 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 2009[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 IP, (IGCP) que sucedeu à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições[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 2009 visa cumprir o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

[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 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

[6] Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 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 seguinte discrimina a movimentação relativa à contabilidade do Tesouro de 2009 em seis partes, nomeadamente, saldos iniciais, informação original (registos anteriores ao fecho provisório de cada período de incidência mensal) por contabilização automática ou manual, alterações (registos após esse fecho provisório) por contabilização automática ou manual e consolidação de saldos finais.

Para cada um desses conjuntos e para as seis agregações definidas (informação original, alterações e movimentação anual ou total com ou sem saldos iniciais) é apresentado o número de registos, o valor movimentado em termos nominais e a respectiva evolução face à contabilidade do ano anterior.

Note-se que a contabilização efectiva corresponde à movimentação anual (sem saldos iniciais) porque os saldos iniciais são valores transitados do ano anterior e a consolidação de saldos finais consiste na mera regularização contabilística dos saldos das contas orçamentais (que se compensam entre si) e dos saldos das contas elementares associadas à conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

Quadro VIII.1 – Contabilidade do Tesouro de 2009

(em euros)

Movimentação	Número de Registos	Evolução	Débito = Crédito	Evolução
A = Saldos Iniciais	3.773	6,6%	5.441.415.603,52	3,3%
B = Informação Original por Contabilização Automática	3.792.131	-2,9%	975.886.206.119,48	6,8%
C = Informação Original por Contabilização Manual	8.372	-27,1%	28.201.053.798,15	-46,0%
D = Alterações por Contabilização Automática	13.322	-40,9%	919.791.397,44	-66,4%
E = Alterações por Contabilização Manual	4.826	-13,1%	170.717.422,56	-94,1%
F = Consolidação de Saldos Finais	1.141	1,7%	460.311.389.811,48	3,6%
B + C = Informação Original	3.800.503	-3,0%	1.004.087.259.917,63	3,9%
D + E = Alterações	18.148	-35,4%	1.090.508.820,00	-80,7%
B + C + D + E = Movimentação Anual (sem Saldos Iniciais)	3.818.651	-3,2%	1.005.177.768.737,63	3,4%
A + B + C + D + E = Movimentação Anual (com Saldos Iniciais)	3.822.424	-3,2%	1.010.619.184.341,15	3,4%
B + C + D + E + F = Movimentação Total (sem Saldos Iniciais)	3.819.792	-3,2%	1.465.489.158.549,11	3,5%
A + B + C + D + E + F = Movimentação Total (com Saldos Iniciais)	3.823.565	-3,2%	1.470.930.574.152,63	3,5%

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2008 e de 2009.

Verifica-se que a movimentação anual (sem saldos iniciais) cresceu 3,4% (€ 33.427,2 milhões) face ao valor movimentado no ano anterior mas diminuiu 3,2% (126.032) em número de registos.

A evolução do valor movimentado deve-se ao crescimento de € 37.974,4 milhões (mais 3,9% que em 2008) no valor da informação original que superou a redução de € 4.547,2 milhões (menos 80,7% que em 2008) no valor das alterações.

Assinale-se que a significativa redução do valor das alterações representa um ganho de tempestividade dado que esta movimentação corresponde a registos que foram objecto de contabilização intempestiva.

A movimentação anual (sem saldos iniciais) inclui 156.688 registos com valor negativo (4,1% dos registos) que totalizam 7,1% (€ 166.368,8 milhões) dessa movimentação em valores absolutos e considerando débito e crédito (€ 2.343.093,1 milhões).

Dado que estes registos se encontram, em regra, associados a correcções, a redução do seu peso relativo revela um ganho de fiabilidade em 2009 face aos anos anteriores, pois, em 2008, os 144.428 registos com valor negativo (3,7% do total) representavam 9,1 % da movimentação em valor absoluto e, em 2007, os 164.854 registos com valor negativo (4,1 % do total) representavam 41,9% da movimentação.

O quadro seguinte discrimina a Informação Original (IO), as Alterações (A) e a Movimentação Anual (MA) sem saldos iniciais, pelas quatro classes do plano de contas do Tesouro, nomeadamente, Disponibilidades e Aplicações (Classe 01), Terceiros (Classe 02), Resultados de Operações Financeiras (Classe 03) e Transferências do Orçamento do Estado (Classe 04). Para cada uma destas classes é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a respectiva evolução face à contabilidade do ano anterior.

Quadro VIII.2 – Movimentação anual por classes de contas do Tesouro

(em milhões de euros)

Contas	Tipo	Débito				Crédito			
		2009	2008	Variação	Evolução	2009	2008	Variação	Evolução
01	IO	419.506,1	364.558,2	54.947,9	15,1%	420.698,4	364.188,1	56.510,3	15,5%
02	IO	447.350,2	460.143,9	-12.793,8	-2,8%	446.153,4	460.288,3	-14.135,0	-3,1%
03	IO	39,1	33,8	5,3	15,7%	42,1	53,4	-11,3	-21,1%
04	IO	137.192,0	141.377,0	-4.185,0	-3,0%	137.193,4	141.583,1	-4.389,7	-3,1%
01	A	1.045,1	1.659,1	-614,0	-37,0%	1.025,7	1.655,9	-630,2	-38,1%
02	A	80,3	3.961,0	-3.880,8	-98,0%	107,2	4.187,5	-4.080,3	-97,4%
03	A	11,2	18,4	-7,3	-39,5%	5,0	1,2	3,8	322,7%
04	A	-46,0	-0,9	-45,1	4965,5%	-47,5	-207,0	159,6	-77,1%
01	MA	420.551,1	366.217,3	54.333,8	14,8%	421.724,1	365.844,0	55.880,0	15,3%
02	MA	447.430,5	464.105,0	-16.674,5	-3,6%	446.260,6	464.475,9	-18.215,3	-3,9%
03	MA	50,2	52,2	-2,0	-3,8%	47,1	54,5	-7,4	-13,6%
04	MA	137.146,0	141.376,1	-4.230,1	-3,0%	137.146,0	141.376,1	-4.230,1	-3,0%

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2008 e de 2009.

Comparando com o ano anterior, os dados revelam o aumento do valor da movimentação anual (€ 33.427,2 milhões a débito e a crédito). Esta evolução decorre essencialmente do aumento do valor da informação original movimentado nas contas de disponibilidades e aplicações (€ 54.947,9 milhões a débito e € 56.510,3 milhões a crédito) por contrapartida do decréscimo generalizado da movimentação nas restantes classes de contas do Tesouro.

Quanto à movimentação intempestiva (identificada no quadro como alterações) mantém-se a tendência, já identificada em 2008, de redução do valor registado como alterações por transferência para informação original.

O quadro seguinte discrimina a movimentação relativa à contabilidade do Tesouro de 2009 por tipo de informação e modo de contabilização.

Quadro VIII.3 – Diários da Contabilidade do Tesouro de 2009

Movimentação	Contabilização Automática	Contabilização Manual	Total
Saldos Iniciais	1	0	1
Informação Original	1	8	9
Alterações	1	1	2
Consolidação de Saldos Finais	2	1	3
Total	**5**	**10**	**15**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2009.

A contabilidade do Tesouro de 2009 foi registada em 15 diários, cinco por contabilização automática e dez por contabilização manual. No primeiro caso, um para saldos iniciais (Diário 90), um para informação original (Diário 80), um para alterações (Diário 84) e dois para consolidação de saldos finais (Diários 88 e 89). No segundo caso, oito para informação original, um para alterações (Diário 4) e um para consolidação de saldos finais (Diário 87).

A informação tempestiva objecto de contabilização automática foi registada no Diário 80 entre 2 de Janeiro de 2009 e 15 de Fevereiro de 2010, com um diferimento médio de 2 dias face à respectiva data-valor, e representa 99,8% do número de registos e 97,2% do valor movimentado por informação original.

Face ao valor movimentado no ano anterior verificou-se um crescimento de 6,8% (€ 61.970,8 milhões a débito e a crédito).

Por sua vez, a informação original, objecto de contabilização manual, foi registada entre 9 de Janeiro de 2009 e 15 de Fevereiro de 2010, com um diferimento médio de 12 dias face à respectiva data-valor e representa apenas 0,2% do número de registos e 2,8% do valor movimentado por informação original.

Face ao valor movimentado no ano anterior verificou-se uma quebra de 46% (€ 23.996,4 milhões), considerando débito e crédito, e de 58,2% (€ 192.248,34 milhões), considerando a movimentação em termos absolutos. Esta quebra é justificada, sobretudo, pela redução do valor movimentado, em termos absolutos, nos diários de Movimentos Escriturais (Diário 5) e de Aplicações Financeiras (Diário 44).

Não obstante a redução da movimentação objecto de contabilização manual em 2009 e contrariamente ao que seria de esperar com o desenvolvimento da automatização dos processos de contabilização, os valores contabilizados manualmente em 2009 (€ 28.201,1 milhões a débito e a crédito) e 2008 (€ 52.197,5 milhões) foram substancialmente superiores aos contabilizados em 2007 (€ 3.500,1 milhões) fruto da passagem para contabilização manual dos movimentos associados às aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias portuguesas, de modo a eliminar situações em que o registo das operações era anterior à sua realização.

Em contraditório, o IGCP refere que a diminuição registada na informação original por contabilização manual se deveu à automatização (desde Junho de 2009) dos movimentos de afectação de receitas ao Fundo de Estabilização Tributário e também à criação de condições para que *"as aplicações financeiras em depósito a prazo entrassem novamente no processo automático de contabilização deixando, consequentemente, de ser registadas manualmente"*.

O Tribunal regista com agrado que esta evolução vai no sentido de recomendações que tem formulado para a contabilização automática assegurar de forma estável e sustentada, pelo menos 95% da movimentação.

As alterações objecto de contabilização automática foram registadas no Diário 84 entre 13 de Fevereiro de 2009 e 29 de Maio de 2010, com um diferimento médio de 75 dias face à respectiva data-valor, menos 5 dias que no ano anterior, e representaram 73,4% do número de registos e 84,3% do valor movimentado por alterações.

Em sede de contraditório, o IGCP argumenta que os diferimentos verificados no Diário 84 resultam, quase na totalidade, de atrasos significativos no envio de informação pelas entidades intervenientes na rede de cobranças do Estado.

Face a esta argumentação, já invocada em contraditório a Pareceres anteriores, o Tribunal reitera a sua posição de que, caso as competências atribuídas pelo RTE à entidade responsável pela gestão da tesouraria do Estado[1] (o próprio IGCP), estivessem a ser efectivamente exercidas, os atrasos no envio de informação relativa à rede de cobranças do Estado não se verificariam. Assim, a responsabilidade pela subsistência destes atrasos na contabilização não pode deixar de ser imputada à referida entidade.

O aumento do peso das alterações contabilizadas automaticamente face ao ano anterior, de 48,3% para 84,3%, não decorre do crescimento do valor movimentado por contabilização automática, dado que face ao ano anterior se verificou uma redução de 66,4% (€ 1.820,6 milhões a débito e a crédito), mas sim da quebra acentuada verificada no valor das alterações registadas por contabilização manual.

Estas últimas foram registadas no Diário 4 entre 16 de Fevereiro de 2009 e 31 de Maio de 2010, com um diferimento médio de 104 dias face à respectiva data-valor (no ano anterior tinham sido 129 dias), e representaram 26,6% do número de registos e 15,7% do valor movimentado por alterações. Face ao valor movimentado em 2008 verificou-se a redução de 94,1% (€ 2.726,5 milhões a débito e a crédito).

Em 2009 foi criado um novo diário, o Diário 87, para registar a consolidação dos saldos finais das contas do Tesouro com Número de Identificação Bancário (NIB) associado à conta de despesa orçamental do subsector Estado (serviços integrados) com código contabilístico 0402 e designação "ECE – Entidade Contabilística Estado".

Esta conta foi criada, também em 2009, em consequência da entrada em funcionamento de uma nova aplicação de suporte à execução da despesa orçamental designada por ECE (Entidade Contabilística Estado) que gradualmente irá substituir a actual aplicação SIC (Sistema de Informação Contabilística).

Dado que esta nova aplicação só entrou em funcionamento em Novembro não foi possível automatizar, até ao encerramento da CGE de 2009, o movimento que salda a referida conta, tendo este sido autonomizado em diário próprio de modo a que o Diário 89 contemplasse unicamente informação movimentada através de contabilização automática.

[1] No n.º 2 do artigo 6.º, no n.º 2 do artigo 7.º (e na Portaria n.º 959/99), no n.º 1 e n.º 3 do artigo 8.º do RTE.

Na contabilidade de 2009 foram movimentadas 5.906 contas elementares, menos 27 (0,5%) do que na de 2008. O quadro seguinte revela a estrutura e a evolução do número de contas elementares, por classe, relativamente aos referidos anos. Apesar de a redução mais significativa de contas se ter verificado na classe de terceiros, esta continua a destacar-se em termos de estrutura apresentando um peso de 71,8%.

Quadro VIII.4 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por classes

Classe de Contas	2009		2008		Evolução	
	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Variação Relativa
Disponibilidades e Aplicações	1.171	19,8%	1.163	19,6%	8	0,7%
Terceiros	4.239	71,8%	4.275	72,1%	-36	-0,8%
Resultados de Operações Financeiras	18	0,3%	15	0,3%	3	20,0%
Transferências do Orçamento do Estado	478	8,1%	480	8,1%	-2	-0,4%
Total	**5.906**	**100,0%**	**5.933**	**100,0%**	**-27**	**-0,5%**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2008 e de 2009.

O quadro seguinte tipifica a estrutura e a evolução das contas elementares, por tipo de movimentação, verificando-se, em termos globais, o aumento de contas com informação original e a redução de contas com alterações.

Quadro VIII.5 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por tipo de movimentação

Movimentação das Contas	2009		2008		Evolução	
	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Variação Relativa
Só Saldos Iniciais (Diário 90)	344	5,8%	340	5,7%	4	1,2%
Só Informação Original	1.240	21,0%	1.405	23,7%	-165	-11,7%
Só Alterações (Diários 4 e 84)	78	1,3%	108	1,8%	-30	-27,8%
Só Consolidação de Saldos Finais (Diários 87, 88 e 89)	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%
Saldos Iniciais e Informação Original	2.443	41,4%	1.981	33,4%	462	23,3%
Saldos Iniciais e Alterações	45	0,8%	88	1,5%	-43	-48,9%
Saldos Iniciais e Consolidação de Saldos Finais	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%
Informação Original e Alterações	323	5,5%	392	6,6%	-69	-17,6%
Informação Original e Consolidação de Saldos Finais	362	6,1%	56	0,9%	306	546,4%
Alterações e Consolidação de Saldos Finais	4	0,1%	4	0,1%	0	0,0%
Saldos Iniciais, Informação Original e Alterações	940	15,9%	1.128	19,0%	-188	-16,7%
Informação Original, Alterações e Consolidação de Saldos Finais	125	2,1%	429	7,2%	-304	-70,9%
Total	**5.906**	**100,0%**	**5.933**	**100,0%**	**-27**	**-0,5%**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2008 e de 2009.

O Tribunal de Contas considera que uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na tesouraria do Estado depende da sua conformidade ao regime legal e da prestação de informação fiável de forma tempestiva.

A fiabilidade tempestiva dos movimentos registados significa que foram correctamente efectuados no período legalmente previsto para esse efeito[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.

[1] Artigo 42.º do RTE.

Como não é possível analisar a correcção de cada registo (na contabilidade do Tesouro de 2009 foram efectuados mais de 3,8 milhões de registos), têm vindo a ser utilizados indicadores globais para avaliar a movimentação por período de incidência e por classe de contas do Tesouro.

O Tribunal definiu que uma das condições necessárias para a informação prestada pela contabilidade do Tesouro poder atingir uma situação de fiabilidade tempestiva, é que a contabilização automática deve abranger, pelo menos, 95% da movimentação.

No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução do Indicador de Contabilização Automática (ICA)[1] que tem vindo a ser determinado pelos serviços do Tribunal.

Quadro VIII.6 – Indicador de Contabilização Automática

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ICA	44,5%	73,1%	53,2%	81,0%	97,6%	97,8%	84,9%	92,9%

Apesar da melhoria constatada face ao ano anterior, verifica-se que o nível atingido por este indicador para a contabilidade de 2009 continua a não satisfazer a condição previamente referida e não cumpre a recomendação do Tribunal (formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006) para que esta condição fosse assegurada de forma estável e sustentada.

A redução do peso relativo da contabilização automática deve-se ao facto (já antes referido) da movimentação relativa a aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias nacionais estar a ser objecto de contabilização manual.

Importa ainda referir que os valores apresentados para o indicador de 2006 e 2007 estão distorcidos por erros registados e corrigidos através de contabilização automática e cujo valor elevado levou à sobrevalorização do respectivo ICA. Se estas distorções fossem expurgadas do cálculo do indicador, o resultado obtido para 2006 seria 91,0% e de 89,2% para 2007, o que confirma que a contabilidade do Tesouro ainda não assegura, de forma estável e sustentada, a contabilização automática de 95% da movimentação.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, o Tribunal tem vindo a determinar, desde o ano de 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas. Este indicador permite aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, a movimentação das contas até ao maior nível de agregação (classe).

Para determinar este indicador para a informação registada na contabilidade do Tesouro, definiu-se:

- como período tempestivo (PT) para a contabilização relativa a cada período de incidência mensal, o intervalo entre o início desse mês e o dia quinze do mês seguinte[2];

[1] 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.

[2] Por ser este o prazo estabelecido pelo artigo 42.º do RTE para reporte dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da CGE. Esta norma admite, como excepção, o reporte da informação relativa ao mês de Dezembro até 15 de Fevereiro do ano seguinte, pelo que o período tempestivo considerado para o mês de Dezembro de 2009 só terminou a 15 de Fevereiro de 2010.

- como valor da informação original (Vo) de cada período de incidência mensal, o valor de todos os registos efectuados no respectivo período tempestivo;
- como valor das alterações de cada período de incidência mensal, o valor de todos os registos efectuados após o respectivo período tempestivo.

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

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

É de referir que o fecho da contabilidade de cada período de incidência mensal que se verifica nos prazos legais é meramente provisório. Continua a registar-se movimentação intempestiva pelo facto de o fecho definitivo de todos os períodos mensais só ocorrer com o encerramento da contabilidade do Tesouro tendo esta, para o ano de 2009, sido encerrada em 31 de Maio de 2010.

No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução do IFT que tem vindo a ser determinado pelos serviços do Tribunal.

Quadro VIII.7 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IFT	39,0%	56,8%	61,9%	71,3%	83,4%	54,3%	96,9%	97,3%

Verifica-se que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 97,3% do valor da movimentação anual, o que significa que 97,3% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva.

Apesar dos valores apurados para este indicador terem sido sempre inferiores ao resultante do disposto no regime legal (a que corresponde o valor máximo do IFT) o valor apurado para 2009 revela a maior aproximação registada a esse máximo. Este resultado reflecte os ganhos de tempestividade e de fiabilidade antes referidos, resultantes da redução significativa do valor movimentado por alterações.

Comparando os resultados de 2008 e 2009 com os dos anos anteriores, verifica-se que o crescimento acentuado decorre essencialmente do facto de a afectação a receita do Estado (como passivos financeiros) do produto de empréstimos ter sido registada tempestivamente quando até 2008 esse registo foi sempre intempestivo.

Os elevados valores movimentados como passivos financeiros e o seu peso substancial na movimentação total penalizavam os resultados obtidos para este indicador.

Note-se, porém, que em 2008 os passivos foram integralmente registados com data-valor de 31 de Dezembro (o que não correspondia à realidade pois o produto dos empréstimos vai sendo recebido durante o ano). Em 2009, esta situação foi rectificada passando a afectação a receita do Estado a ser feita mensalmente.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IFT de cada uma das três principais classes do Plano de Contas do Tesouro e da movimentação total, relativamente a cada período de incidência mensal e ao ano de 2009.

Quadro VIII.8 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes

Período de Incidência	Indicador de Fiabilidade Tempestiva – IFT			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	96,0%	99,8%	99,9%	97,7%
Fevereiro	94,6%	99,9%	99,3%	97,7%
Março	98,3%	99,7%	99,8%	99,2%
Abril	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Maio	100,0%	100,0%	99,9%	100,0%
Junho	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Julho	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agosto	100,0%	100,0%	99,8%	99,9%
Setembro	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Outubro	99,0%	100,0%	100,0%	99,6%
Novembro	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Dezembro	100,0%	100,0%	55,5%	86,9%
2009	**99,1%**	**99,9%**	**85,6%**	**97,3%**

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2009.

Face ao ano anterior, verifica-se que o IFT aumenta para a classe de Terceiros, diminuindo para as restantes com destaque para a da execução do Orçamento do Estado (OE) cuja diminuição foi de 3,3 pontos percentuais, influenciada especialmente pela movimentação relativa ao mês de Dezembro.

Os dados também revelam que 34 dos 36 indicadores mensais destas classes superam o nível de 95% que o Tribunal considera adequado para avaliar a informação original como próxima da situação de fiabilidade tempestiva face à informação definitiva.

Porém, deve salientar-se que a interpretação dos resultados do IFT depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos estejam registados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou outras alterações por efectuar.

Ora, não obstante o Tribunal ter vindo a recomendar que a data-valor dos movimentos registados na contabilidade do Tesouro deva sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar, voltou a ser detectado um volume significativo de movimentos com data-valor incorrecta, designadamente, no âmbito do registo da cobrança de receitas do Estado e de outras receitas públicas.

Com efeito, a data de validação dessas receitas ou a data de transferência das contas de validação (extra-orçamentais) para as contas de receita foram indevidamente registadas como data-valor dos respectivos recebimentos, o que distorce, por sobrevalorização, os resultados do IFT.

Em contraditório, o IGCP sustenta que a contabilização é efectuada com data-valor igual à data em que a cobrança ocorre mas que as receitas sujeitas a validação por parte das entidades administradoras, *"não são reflectidas nas contas destinatárias finais, no momento em que as cobranças ocorrem, sendo apenas reflectidas numa conta titulada pela entidade administradora, na qual permanecem até à data em que esta procede à sua afectação final."*

O Tribunal reitera as observações formuladas em Pareceres anteriores salientando novamente que esta prática infringe a norma[1] que determina que a data-valor da respectiva cobrança é a do recebimento dos fundos cobrados (dado que a data-valor que prevalece no movimento de afectação a receita do Estado é a data de validação pelas entidades administradoras) o que coloca em causa o exercício de efectivo controlo na contabilização das receitas do Estado e na contabilidade do Tesouro.

Com efeito, a aplicação desta norma obriga a que a regular movimentação das contas de validação (ordenada por data-valor) tenha de gerar saldo diário nulo. Assim, se esta condição não se verificar (no final do respectivo período de contabilização mensal) esse facto identifica, desde logo e por si só, uma situação excepcional e potencialmente irregular, sobre a qual o sistema de controlo deverá actuar de imediato. Ora, com a recorrente situação de incumprimento o que sucede é que a excepção (saldo diário não nulo) passa indevidamente a ser regra e a inviabilizar que o controlo possa ser exercido de forma eficaz.

O Tribunal sublinha ainda que a contabilização das receitas públicas na data em que as mesmas são pagas é um direito dos contribuintes que não deve merecer do Estado menor empenho do que aquele que coloca no recebimento dessas receitas no prazo legalmente determinado para o efeito.

Para avaliação específica do cumprimento das normas do RTE[2] sobre a regularização de saldos, foram seleccionadas as contas de disponibilidades com saldos credores, por estes serem contrários às respectivas regras de movimentação, na versão reportada à data legalmente prevista para o encerramento da contabilidade de 2009 (15 de Fevereiro de 2010).

Apresenta-se no quadro seguinte a movimentação registada, desde o apuramento desse saldo final provisório até ao encerramento da contabilidade de 2009, com o apuramento do saldo final definitivo (em 31 de Maio de 2010), para as contas de disponibilidades identificadas com tendo saldo contrário à regular movimentação.

Quadro VIII.9 – Subsistência de saldos credores em contas de disponibilidades

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Provisório	Movimentação	Saldo Definitivo
		Devedor - Credor	Débito - Crédito	Devedor - Credor
01226551	Conta recebedora da Caixa – DGCI de Mação	-8.116,86	0,00	-8.116,86
01226958	Conta recebedora da Caixa – DGCI de Vila Verde	-153.819,67	0,00	-153.819,67

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2009.

A não regularização dos saldos destas contas revela que o controlo exercido não conseguiu evitar a subsistência de saldos contrários à regular movimentação das contas de disponibilidades.

[1] Artigo 7.º da Portaria n.º 1122/2000.

[2] Artigo 38.º.

Note-se que, tendo transitado para o ano seguinte, estes saldos credores devem ser regularizados no prazo de seis meses[1].

Em contraditório, o IGCP afirma que a existência de saldos credores em contas de disponibilidades não decorre da diminuição dos controlos exercidos sobre estas contas mas *"da Instituição de Crédito (IC), ter transferido valores superiores aos expectáveis, para a conta do IGCP junto do Banco de Portugal, a partir dos dias 28 e 29 de Dezembro de 2009."*, situação que foi regularizada em 4 de Janeiro de 2010.

O Tribunal assinala que a regularização do saldo credor de uma das duas contas identificadas nesta situação na contabilidade do Tesouro de 2008, concretamente a conta 01401133 afecta ao "Serviço Externo do MNE em Manchester", foi efectuada com data-valor de 1 de Janeiro de 2009 mas apenas em 10 de Dezembro do mesmo ano.

A data-valor utilizada significa que a regularização deveria ter sido efectuada na contabilidade de 2008 até ao final do prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro de 2009), o que comprova que o saldo desta conta bancária não foi relevado de forma verdadeira e apropriada durante 298 dias.

Neste caso e durante o referido período não foi exercido o controlo atribuído ao IGCP pelo disposto no artigo 35.º do RTE nem cumpridas as finalidades determinadas pelo artigo 36.º do mesmo regime. A regularização em causa só foi efectuada depois de o saldo ter sido reportado[2] como contrário à regular movimentação das contas de disponibilidades.

No âmbito da avaliação específica das normas do RTE sobre regularização de saldos, foram ainda detectadas 138 contas de terceiros que apresentam saldo devedor, 84 das quais mantiveram saldos devedores desde o ano anterior, situação que contraria a respectiva regra de movimentação e também a recomendação do Tribunal para serem transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam por regularizar durante seis meses, no máximo.

Apresenta-se de seguida o quadro que resume para as 84 contas nesta situação[3], a evolução dos respectivos saldos devedores na contabilidade de 2009.

Quadro VIII.10 – Subsistência de saldos devedores transitados de 2009 em contas de terceiros

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial	Movimentação	Saldo Final
		Devedor - Credor	Débito - Crédito	Devedor - Credor
0252009	Valores a Regularizar em Caixas - CTT	859.118,17	0,00	859.118,17
0252010	Valores a Regularizar em Contas Bancárias	41.876,53	70.415,20	112.291,73
0252014/16/18	Antecipação de Fundos	833.352.133,85	299.772.588,68	1.133.124.722,53
0252022	Alcances em Caixas do Tesouro	432.095,71	0,00	432.095,71
0258053316	Montepio - DUC	0,08	0,00	0,08
0258055	DUC - IGCP - HB	7.075.518,22	-3.840.671,00	3.234.847,22
0258061	Outros Valores a Regularizar - Cheques	7.373,22	29.866,58	37.239,80

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2009.

[1] Artigo 38.º, n.º 2, do RTE.

[2] No anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 (relativo a operações de tesouraria) enviado para contraditório.

[3] Com código iniciado por 0252010 (63), 0252022 (14) e as contas 025200905, 0252014, 0252016, 0252018, 0258053316, 0252055 e 0258061.

Excepto no que respeita à conta 0258055 cujo saldo, apesar de se manter contrário à regular movimentação, decresceu 54,3%, as restantes contas apresentam uma tendência de manutenção ou crescimento do saldo devedor. Verifica-se um crescimento de 405,1% no saldo da conta 0258061 e de 168,1% nas contas de Valores a Regularizar em Contas Bancárias (0252010).

Em contraditório, o IGCP afirma que as contas 0252009 e 0252010 reflectem movimentos *"não imputáveis às caixas, cuja responsabilidade é da banca"* e que, cabendo aos bancos envolvidos a regularização dos respectivos saldos, tem diligenciado junto dos mesmos para que as situações sejam regularizadas. Contudo, quanto ao saldo evidenciado na conta 0252009, refere também estar ainda a analisar a origem desta divergência não tendo apresentado justificação para a sua existência.

O IGCP justifica os saldos da contas 0258055 e 0258061 com a natureza da respectiva movimentação, a primeira devido ao *"desfasamento temporal entre o depósito de cobranças, por parte das entidades cobradoras, e a disponibilização efectiva dos respectivos fundos"* e a segunda por registar em cada dia, *"a débito, os cheques emitidos a devolver"* e, no dia seguinte, a crédito *"quando estes são efectivamente devolvidos"* pelo que *"os movimentos remetidos no último dia do ano só são regularizados no primeiro dia útil do ano seguinte"*.

O agravamento da situação irregular relativamente às contas de antecipação de fundos, que apresenta uma taxa de crescimento de 36%, assume especial importância dado o elevado valor movimentado nestas contas.

Este crescimento decorre essencialmente do aumento do saldo devedor da conta 0252014 afecta ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR)[1] e relativa à movimentação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia.

Nos termos do RTE[2], os saldos devedores das contas destinadas à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia constituem uma excepção à regularização dos saldos devedores das contas de terceiros dentro do ano económico a que respeitam, mas apenas até ao final do período complementar da execução orçamental das receitas da entidade beneficiária da antecipação[3].

Em contraditório, o IGCP afirma que o *"valor global dos saldos devedores das contas de Antecipações de Fundos refere-se a operações previstas na Lei do Orçamento do Estado (previstas na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.° do RTE), enquadrado assim em disposições legais"*.

Na mesma sede, a DGO também se pronuncia sobre esta questão nos seguintes termos:

> *"No que respeita à antecipação de fundos comunitários, parece-nos que esta matéria deve merecer atenção especial dos gestores de fundos comunitários, sem prejuízo da norma especificamente prevista no artigo 131.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009), no que se refere à antecipação de fundos comunitários, segundo a qual: "As operações específicas do Tesouro efectuadas para garantir o encerramento do QCA III e a execução do QREN, incluindo iniciativas comunitárias e Fundo de Coesão, devem ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2010."*

[1] O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, criado pelo Decreto-Lei n.º 137/2007 de 27 de Abril, resultou da reestruturação da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) mediante a sua integração na esfera da administração indirecta do Estado.

[2] Artigo 38.º, n.º 3.

[3] Artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do RTE.

Face a esta argumentação, o Tribunal reitera a sua posição de que as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos, por operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam não só as regras estabelecidas no RTE mas também as regras da anualidade e da universalidade consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental.

Após o encerramento da contabilidade de 2009 subsistem assim contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, contrariando o disposto no regime legal, relativamente aos prazos de regularização dos saldos devedores das contas de terceiros. Subsistem também contas de valores a regularizar com saldos devedores superiores a seis meses, nomeadamente, transitados do ano anterior.

O Tribunal tem recomendado que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva, devendo ser obtida e conservada evidência documental da realização dessas conciliações.

O Tribunal considera ainda que a distinção entre valores a regularizar e valores em falta tem de ser substantiva e não apenas formal. O facto de existirem contas de valores a regularizar e contas de alcances, só por si, não assegura tal distinção se nas contas de valores a regularizar continuarem registados valores em falta. A relevação de valores em falta como valores a regularizar tem sido criticada pelo Tribunal porque as contas de valores a regularizar só devem ser movimentadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais.

O Tribunal entende que a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar pelo que continua a recomendar o registo integral dos valores em falta em contas de alcances. A existência de valores em falta implica também o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

Em contraditório, o IGCP refere que a *"regularização das verbas contabilizadas em alcances são da responsabilidade da DGCI e da DGAIEC. Embora sejam feitas insistências, essas entidades não tem regularizado nenhuma situação de alcance."*

8.3 – Unidade da Tesouraria do Estado

O princípio da Unidade da Tesouraria do Estado (UTE) encontra-se previsto no Regime da Tesouraria do Estado[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 aumentar a eficiência da administração orçamental e financeira do Estado, mediante a concentração de informação indispensável para o acompanhamento da execução orçamental.

No âmbito do controlo da gestão da tesouraria do Estado, o Tribunal realizou uma auditoria com vista a apurar o cumprimento da UTE por parte das Entidades Públicas Empresariais (EPE), cujos resultados são enunciados, em síntese, no volume I do presente Parecer.

[1] Artigo 2.º do RTE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, com as alterações do artigo 3.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril e do artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

8.3.1 – Quadro jurídico

O princípio da UTE tem sido sucessivamente desenvolvido pelas leis do Orçamento do Estado e respectivos diplomas de execução orçamental[1].

Nos termos da legislação vigente em 2009 a movimentação de fundos dos Serviços Integrados (SI) e dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)[2] da administração central, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP)[3], salvo disposição legal em contrário.

Por outro lado, a lei quadro dos Institutos Públicos (IP)[4] e o regime jurídico das Instituições de Ensino Superior (IES)[5] definem condições especiais de sujeição ao princípio da UTE por parte destes organismos.

A referida lei quadro[6] prevê a existência de um conjunto tipificado de institutos que gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade; e por sua vez, cada uma das categorias de IP de regime especial pode ser regulada por lei específica[7].

As normas constantes da lei quadro dos IP são de aplicação imperativa e prevalecem sobre as normas especiais actualmente em vigor[8].

Nestes termos, o afastamento do regime comum dos IP e das normas do RTE, designadamente do princípio da UTE aplicável aos referidos institutos, carece de lei específica, não bastando invocar-se a incompatibilidade entre a natureza jurídica de um determinado instituto e a aplicação daquele princípio.

O regime jurídico das IES define as condições específicas de sujeição ao princípio da UTE, permitindo o depósito das receitas próprias em Instituições de Crédito (IC), com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado (OE) e dos saldos das contas de gerência provenientes daquelas dotações, e a realização de aplicações financeiras fora do Tesouro, até ao limite de 25 % do seu montante total[9].

[1] Em 2009, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro e o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

[2] Os SI e os SFA encontram-se sujeitos à UTE de acordo com o disposto no RTE e na lei orçamental (artigo 2. º, n.os 1 e 2, do RTE e artigo 132.º, n. os 1 e 4, da Lei do OE para 2009). Encontram-se excluídas do âmbito de aplicação do RTE a Segurança Social, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais (artigo 1.º, n.º 5, e artigo 2.º, n.º 3, do RTE).

[3] Artigo 132.º, n.º 1, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

[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] Artigo 39.º, n.º 3, da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

[7] Artigo 48.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

[8] Artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

[9] Artigo 115.º, n.os 3 e 5 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

8.3.1.1 – Âmbito de aplicação

Em 2009, de acordo com os regimes e diplomas previamente citados, encontraram-se sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria os SI, os SFA, nestes incluídos os IP e as IES, bem como as EPE[1].

8.3.1.2 – Obrigações das entidades sujeitas à unidade de tesouraria

De acordo com o RTE os SFA devem efectuar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas mediante contas abertas no Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e de pagamento e onde devem manter depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria[2].

Na sequência de anos anteriores, o Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) para 2009 prevê que os SFA, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE, se encontram dispensados de movimentar todos os seus fundos através do recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP[3], quando a média mensal dos saldos diários das respectivas contas bancárias não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas em 2008[4].

A referida norma de execução orçamental suscita dificuldades de interpretação e de aplicação. Por um lado, ao prever a sua aplicação apenas aos SFA não são inteligíveis os motivos da restrição do âmbito de aplicação da norma às restantes entidades abrangidas pela UTE, especificamente as EPE, que naturalmente entendem que o mesmo critério lhes é aplicável e, por outro a DGO expressamente reconhece a impossibilidade prática de proceder àquele tipo de controlo junto dos SFA por falta de meios informáticos para o efeito.

8.3.1.3 – Promoção, controlo e avaliação da unidade da tesouraria do Estado

O IGCP tem por missão, designadamente, gerir de forma integrada a tesouraria e o endividamento público directo do Estado, bem como promover o princípio da UTE através da prestação de serviços bancários aos organismos a ele sujeitos[5].

A DGO tem por missão superintender na elaboração e execução do OE, na contabilidade do Estado, no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, designadamente analisar, acompanhar e controlar a execução orçamental e propor orientações para melhorar o desempenho da política orçamental[6].

---

[1] As EPE passaram a estar sujeitas ao princípio da UTE por força do disposto no artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do OE para 2005) com a redacção introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho. As sucessivas leis orçamentais, nas normas relativas a este princípio, têm vindo a reafirmar, nos mesmos termos, a aplicação do RTE a estas entidades.

[2] Os SI e os SFA devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado – cfr. artigo 132.º, n.º 4, da Lei do OE para 2009.

[3] Obrigação prevista no artigo 132.º, n.º 1, da Lei do OE para 2009.

[4] Artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

[5] Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho e artigo 2.º do RTE.

[6] Lei orgânica da DGO, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.

A acção da DGO exerce-se, no âmbito do sector público administrativo, sobre todos os serviços e organismos da administração central, independentemente do seu grau de autonomia, e ainda sobre as restantes entidades do sector público administrativo no que se refere à recolha e tratamento da informação de natureza financeira a elas respeitante.

Nos termos do DLEO[1] a avaliação do cumprimento do princípio da UTE por parte dos serviços e fundos autónomos compete à DGO em articulação com o IGCP.

8.3.1.4 – Quadro sancionatório

No caso de incumprimento da UTE, a DGO deve proceder à retenção de 10% do duodécimo das transferências do OE que realiza para as entidades incumpridoras (no mês seguinte ao facto) e não deve proceder à análise de qualquer pedido, processo ou expediente proveniente dessas entidades até que a situação seja sanada[2]. Por sua vez, os rendimentos de aplicações financeiras auferidos em resultado do incumprimento da UTE constituem receitas do Estado[3].

Este quadro sancionatório suscita também dificuldades de interpretação e de aplicação, por um lado o legislador ao referir-se a *"rendimentos de aplicações financeiras"* permite aos organismos a interpretação que os rendimentos (juros) de depósitos à ordem não se encontram abrangidos pela obrigatoriedade da sua entrega ao Estado e, por outro, a DGO fica impossibilitada de aplicar sanções quando a entidade incumpridora não recebe transferências do OE.

8.3.1.5 – Leis de autorização legislativa

No período de 2006 a 2008, as leis do OE[4] continham autorização legislativa para o Governo alterar o RTE, no sentido de aprofundar o princípio da unidade de tesouraria, de clarificar as entidades sujeitas, o regime, as regras sobre o seu cumprimento e de definir as consequências de natureza sancionatória para as entidades incumpridoras, de acordo com a actual realidade dos organismos públicos e a evolução dos serviços bancários a prestar pelo IGCP.

A referida autorização legislativa não foi sucessivamente utilizada pelo Governo e deixou de integrar as leis do OE. Contudo, em 2009, o IGCP refere ter prosseguido a *"análise da globalidade do acervo normativo regulador da UTE com vista à sua revisão e concluído a identificação dos aspectos a serem revistos e ultimado parte do projecto legislativo de reforma."*

A morosidade deste processo legislativo e o subsequente adiamento da revisão do RTE prejudica a gestão global dos fundos públicos e a execução orçamental no domínio da aplicação do princípio da UTE.

[1] Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.
[2] Artigo 55.º do DLEO (por remissão do artigo 30.º, n.º 2, deste diploma) e artigo 132.º, n.º 3, da Lei do OE para 2009.
[3] Artigo 30.º, n.º 1, do DLEO e artigo 132.º, n.º 6, da Lei do OE para 2009.
[4] Artigo 103.º da Lei do OE para 2008.

8.3.2 – Gestão da tesouraria do Estado

A gestão da tesouraria do Estado compete ao IGCP e tem como principal objectivo estratégico a promoção da UTE de modo a garantir a racionalização e a optimização da gestão dos fundos públicos.

Para a análise da gestão da tesouraria do Estado e da avaliação do cumprimento do princípio da UTE por SFA, em 15 de Março de 2010, foi solicitada informação ao IGCP e à DGO[1].

Em 9 de Abril de 2010, o IGCP remeteu informação em suporte electrónico relativa às contas na tesouraria do Estado e aos Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), tendo referido que *"(...) a intervenção do IGCP em termos de avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado, restringe-se à prestação de informação sobre os valores das disponibilidades e aplicações que os organismos públicos detêm depositados na Tesouraria do Estado (...)"*[2].

A informação prestada pelo IGCP sobre as contas do Tesouro[3] encontra-se classificada em dois grupos de titulares:

- Organismos Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado (OSUTE) – Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Empresariais.
- Organismos Não Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado (ONSUTE), entre os quais Regiões Autónomas e Autarquias Locais.

No quadro seguinte apresenta-se, em síntese, a evolução dos saldos finais entre a data legalmente determinada para o encerramento da contabilidade do Tesouro de 2009 (15-02-2010) e a data do seu efectivo encerramento (31-05-2010).

Quadro VIII.11 – Evolução dos saldos finais de 2009 entre 15-02-2010 e 31-05-2010

(em euros)

Tipo de organismo	15-02-2010	Evolução	31-05-2010
Serviços Integrados	1.751.723.957,54	1.493.750,71	1.753.217.708,25
Serviços e Fundos Autónomos	-763.131.074,49	-870.218,12	-764.001.292,61
Entidades Públicas Empresariais	305.946.643,67	0,00	305.946.643,67
ONSUTE	294.470.521,04	0,00	294.470.521,04
Total	**1.589.010.047,76**	**623.532,59**	**1.589.633.580,35**

Fonte: IGCP.

A evolução dos saldos finais revela que em 15-02-2010 a informação não era definitiva, nem integral e a sua análise de detalhe identificou erros que reduzem a sua fiabilidade, designadamente:

[1] No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 foram definidas as características da informação que o Tribunal de Contas considera necessária para a aplicação, controlo e avaliação do cumprimento da UTE a realizar pelo Ministério das Finanças. A informação obtida, da forma preconizada pelo Tribunal, daria acatamento às sucessivas recomendações dirigidas à obtenção de informação completa, fiável e tempestiva para a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

[2] Ofício do IGCP, de 9 de Abril de 2010.

[3] O IGCP não enviou informação sobre os organismos titulares de 203 contas mas esta omissão não afecta a análise da evolução dos saldos finais de 2009 (entre 15-02-2010 e 31-05-2010) porque estas contas apresentam saldo final nulo.

- na tipificação e qualificação dos organismos titulares das contas, detectaram-se organismos com mais do que uma designação e dois organismos com duplo Número de Identificação de Pessoa Colectiva (NIPC);
- nas 1.080 contas cuja titularidade é imputada ao IGCP (SFA) incluem-se indevidamente
  - as contas 0254003 e 0258020, com saldos devedores resultantes da contabilização, em 2009, de receitas não efectivas (€ 2.402,2 milhões) e de receitas efectivas (€ 96,4 milhões) do subsector Estado (serviços integrados) que foram obtidas em 2010 (no período complementar de 2009);
  - 401 contas com código iniciado por 0258072 (374) ou 0258077 (27) que se destinam à validação das receitas cobradas pelos serviços locais da DGCI e da DGAIEC (serviços integrados) com funções de caixa.

8.3.2.1 – Serviços prestados pelo IGCP

Em 2009 o IGCP procedeu à implementação da ligação da tesouraria ao RIGORE[1] e ao lançamento de cartões de crédito e de débito para a Administração Pública, de forma a dispensar o recurso à banca comercial para este efeito. O *IGCP Charge Card* permite às entidades fazerem face a despesas de modo mais eficiente e, numa primeira fase, centralizarem as contas bancárias destinadas ao Fundo de Maneio.

A arrecadação das Custas Judiciais passou a realizar-se pela rede de cobranças do Estado, através do Documento Único de Cobrança (DUC) e foram realizados novos acordos com clientes para a instalação de Terminais de Pagamento Automático (TPA), serviço que permite que os respectivos fundos estejam disponíveis mais cedo na tesouraria do Estado.

Contudo, em 2009, contrariamente ao previsto, não foi concluído o projecto de implementação de nova plataforma informática visando a gestão de clientes. Este projecto reveste natureza estruturante para a actividade do IGCP, pelo que o atraso verificado condiciona a promoção do princípio da UTE, na medida em que o seu crescente grau de cumprimento por parte dos organismos abrangidos reforça a responsabilidade do IGCP em prestar aos clientes serviços equiparados aos que obtêm junto das instituições bancárias e nas mesmas condições de eficiência.

8.3.2.2 – Aplicações em CEDIC

Com base na informação remetida pelo IGCP, apresenta-se no quadro seguinte a evolução do número e valor de aplicações em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC).

[1] Rede Integrada de Gestão de Recursos do Estado.

Quadro VIII.12 – Evolução das aplicações em CEDIC

(em euros)

Tipificação do Organismo	31-12-2008		31-12-2009		Variação	
	N.º de Aplicações	Valor	N.º de Aplicações	Valor	do N.º de Aplicações	do Valor
Serviços Integrados	2	220.437.100,76	4	262.289.250,94	2	19,0%
Serviços e Fundos Autónomos	79	3.663.864.795,70	89	3.360.984.883,26	10	-8,3%
Entidades Públicas Empresariais	14	184.625.135,00	15	163.226.000,00	1	-11,6%
ONSUTE	3	114.127.196,98	-	-	- 3	-100,0%
Total	**98**	**4.183.054.228,44**	**108**	**3.786.500.134,20**	**10**	**-9,5%**

Fonte: IGCP.

No seu Relatório de Actividades, o IGCP refere que a divulgação dos CEDIC junto de SFA permitiu reduzir em cerca de € 80 milhões as disponibilidades daqueles serviços junto da banca comercial no primeiro semestre de 2009. Contudo, verifica-se que as aplicações efectuadas por estes serviços, no final de 2009, diminuíram em 8,3% face ao final do ano anterior.

Esta informação sobre os CEDIC contém incorrecções, designadamente indica dois serviços integrados como organismos titulares desses certificados – a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) – mas estas entidades são as gestoras do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) e do Fundo de Modernização do Comércio (FMC) respectivamente, os quais são fundos autónomos não personalizados (SFA).

A referida informação apresentava ainda divergências devido a *"erros de registo"* e continha registos de CEDIC com valor negativo porque *"…não constavam, por lapso, as amortizações antecipadas, retratando apenas o início e o fim das aplicações pelo valor inicial e sem interrupções…",* segundo os esclarecimentos prestados pelo IGCP e confirmados em sede de contraditório.

8.3.2.3 – Fiabilidade dos registos

O tratamento e a análise comparativa da informação enviada ao Tribunal pela IGCP e pela DGO relativa aos SI e aos SFA permitiram detectar incoerências dos dados, designadamente sobre o número e a qualificação dos OSUTE.

De entre as incorrecções identificadas, destacam-se a diferente dimensão dos universos indicados pelo IGCP e pela DGO, a classificação de serviços integrados como serviços e fundos autónomos (v.g. Fundo Português de Carbono, Conselho Nacional de Ética, Unidade de Tecnologias de Informação e Segurança, Conselho de Prevenção da Corrupção), a repetição e a incorrecta associação de NIPC[1].

O Tribunal reitera a necessidade da DGO e do IGCP procederem à rigorosa identificação e classificação dos OSUTE, designadamente através da criação de um cadastro comum, de modo a garantir a fiabilidade da informação e o consequente rigor dos resultados produzidos.

[1] Número de Identificação de Pessoa Colectiva.

8.3.3 – Avaliação da situação dos Serviços e Fundos Autónomos

O DLEO[1] determina a avaliação do cumprimento do princípio da UTE, apenas em relação aos SFA, a realizar pela DGO em articulação com o IGCP, pelo que só são desenvolvidos procedimentos regulares de controlo e existem resultados sistematizados para esta categoria de organismos. Para este efeito, o IGCP envia à DGO informação sobre os valores das disponibilidades e aplicações na tesouraria do Estado, com vista ao seu confronto com os saldos bancários e as aplicações financeiras junto da banca comercial disponibilizados pelos SFA, sendo utilizados os balancetes contabilísticos finais, na ausência destes dados. Para efeitos do cumprimento da UTE, o DLEO estabelece ainda, como já foi referido, que os SFA se encontram dispensados da obrigação de movimentar todos os seus fundos através do IGCP, quando a média mensal dos saldos diários das respectivas contas em Instituições de Crédito (IC) não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas no ano anterior.

Contudo, não dispondo de informação sobre os saldos diários das contas bancárias detidas pelos SFA nem de ferramentas informáticas que lhe permitam o tratamento automático dessa informação, a DGO realizou uma avaliação pontual e estática do cumprimento da UTE, por SFA, no final de 2009[2]. As limitações da presente avaliação resultam da ineficiência e ineficácia dos procedimentos desenvolvidos e que são explicados pela DGO nos seguintes termos: *"(...) a recolha é manual, junto dos serviços, pelo que não é possível fornecê-la em ficheiro informático extraído de base de dados (...). Contudo, a DGO conta alterar este procedimento em 2010, pelo que estão a ser desenvolvidos esforços para proceder à informatização da recolha e tratamento de dados relativos à unidade de tesouraria. (...)".*

Os resultados da avaliação dos SFA, reportada ao final de 2009, apresentam-se agregados em função da respectiva tutela (ou em Encargos Gerais do Estado), no quadro seguinte:

Quadro VIII.13 – Avaliação da UTE pela DGO

(em euros)

Entidades	Depósitos e Aplicações em IC	Depósitos e Aplicações no IGCP	Total	IUTE
Encargos Gerais do Estado	567.931	26.586.775	27.154.706	97,9%
Presidência do Conselho de Ministros	278.524	27.116.389	27.394.913	99,0%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	2.686.820	28.031.785	30.718.605	91,3%
Ministério das Finanças e da Administração Pública	92.541.613	1.525.553.425	1.618.095.038	94,3%
Ministério da Defesa Nacional	3.590.258	20.441.802	24.032.060	85,1%
Ministério da Administração Interna	125.531	40.082.726	40.208.257	99,7%
Ministério da Justiça	17.603.633	569.940.812	587.544.445	97,0%
Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento	31.920.262	1.151.380.302	1.183.300.564	97,3%
Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	2.390.595	144.580.071	146.970.666	98,4%
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1.209.505	419.156.742	420.366.247	99,7%
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	3.394.097	681.531.907	684.926.004	99,5%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	1.197.320	180.603.453	181.800.773	99,3%
Ministério da Saúde	28.361.477	809.055.904	837.417.381	96,6%
Ministério da Educação	457.401	20.953.539	21.410.940	97,9%
Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	578.114	36.324.082	36.902.196	98,4%
Ministério da Cultura	137.396	17.561.111	17.698.507	99,2%
Total	**187.040.477**	**5.698.900.825**	**5.885.941.302**	**96,8%**

Fonte: DGO.

[1] Artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

[2] Tendo também procedido a uma avaliação intercalar reportada a 30 de Junho de 2009.

De acordo com os resultados da avaliação da DGO, os SFA apresentam, em geral, um grau de cumprimento elevado, tendo apurado um Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE) de 96,8% no total. Contudo, este IUTE não é efectivo porque a avaliação não considerou todos os SFA, alguns dos quais com disponibilidades e aplicações de montante elevado fora do Tesouro, como se refere a seguir.

Para a DGO, o grau de cumprimento da UTE por parte dos SFA é determinado pela percentagem de fundos aplicados no IGCP em relação ao total de disponibilidades, considerando-os cumpridores quando apresentem um IUTE igual ou superior a 95%. Esta direcção-geral recorre ainda ao designado *"indicador complementar - valor em excesso nas IC"* resultante da comparação entre o total de fundos detidos fora do IGCP e o montante de 5% da receita própria arrecadada no ano anterior.

De acordo com o referido critério de avaliação, três Ministérios apresentam um IUTE inferior a 95% e da análise da informação de detalhe, considerando os SFA avaliados por Ministério, verifica-se que é reduzido o número de serviços que se encontram em situação de incumprimento em 31-12-2009, salientando-se a evolução verificada pelo Ministério da Justiça *(IUTE de 97% em 2009 e 85,6% em 2008)* devido ao facto do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP, ter transferido os fundos que detinha junto de IC[1] para o IGCP.

Por sua vez, de entre os SFA avaliados em situação de incumprimento destacam-se os seguintes:

- Caixa Geral de Aposentações (com IUTE de 0%), Presidência da República (2,2%), Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (75,3%), Estádio Universitário de Lisboa (77,3%) e Laboratório Nacional de Engenharia Civil (88,9%).
- Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Fardamento e de Equipamento e Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (todos com IUTE de 0%) como serviços responsáveis pelo menor indicador de cumprimento apurado para o Ministério da Defesa Nacional.

Face a esta situação, o Tribunal sublinha que todos os SFA se encontram sujeitos ao cumprimento do princípio da UTE previsto na Lei do OE (LOE) e às sanções previstas nesta lei e no DLEO para as situações de incumprimento.

Salienta-se ainda que a DGO não dispunha de informação em relação às seguintes entidades:

- Assembleia da República (AR) que, segundo os dados da respectiva conta de gerência, detinha no final de 2009 € 14,0 milhões no Tesouro e € 80,3 milhões em IC (IUTE de 14,8%).
- Instituto de Comunicações de Portugal – Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) que, segundo os dados da respectiva conta de gerência, detinha no final de 2009 apenas € 5.945,52 no Tesouro e € 86,8 milhões em IC (IUTE de 0,01%).

A informação disponível revela que não foi observado o disposto na LOE sobre o princípio da UTE pelos serviços da AR, os quais, no final de 2009, detinham a maior parte dos fundos fora do Tesouro e não procederam à entrega ao Estado dos rendimentos obtidos por aplicações financeiras em IC.

[1] Instituições de Crédito.

Em contraditório, o Conselho de Administração da AR *"…releva a concentração, em 2010, da quase totalidade das disponibilidades da Assembleia da República no Tesouro…".*

O Tribunal regista que em 2010, a AR transferiu a quase totalidade dos seus recursos financeiros para o IGCP, dando cumprimento ao princípio da UTE.

O ICP-ANACOM entende que não se encontra sujeito ao princípio da UTE por ser uma entidade administrativa independente que goza de regime especial previsto nos respectivos Estatutos, com derrogação do regime comum dos institutos públicos.

Contudo, a DGO entende que a lei quadro dos institutos públicos é aplicável àquele instituto porque prevalece sobre leis de cariz especial como a que aprovou os seus Estatutos, os quais não contêm qualquer especificidade que justifique a inaplicabilidade do princípio da UTE[1].

Em contraditório, o ICP-ANACOM repete a posição e os argumentos já invocados junto da DGO e em anteriores Pareceres no sentido *"de que o Regime de Tesouraria do Estado…não é aplicável ao ICP-ANACOM, pelo que não se encontra esta Autoridade em qualquer situação de incumprimento."*

O Tribunal reitera a necessidade de ser dada sequência e efectivo cumprimento à posição assumida pela DGO, enquanto entidade com competência para a avaliação do cumprimento do princípio da UTE e para a aplicação do respectivo quadro sancionatório, à semelhança do que se verificou em relação a outros institutos públicos.

Salienta-se que as situações de incumprimento constam dos relatórios de avaliação que a DGO elabora e submete ao Ministro das Finanças, pelo que a Tutela, ao não reconhecer qualquer excepção[2] e ao não determinar a aplicação de sanções, contribui para a manutenção dessas situações, para a ineficácia da avaliação e para a falta de equidade na aplicação do regime.

A avaliação da situação do ICP-ANACOM pela DGO como sendo de reiterado incumprimento e o facto de esta direcção-geral invocar a impossibilidade material de agir coercivamente junto daquele organismo por ele não receber dotações do OE, deveria ter justificado a intervenção do Ministro das Finanças. Neste sentido, note-se que, anualmente, tem sido definida por Portaria a aplicação dos resultados líquidos do exercício do ICP-ANACOM, pelo que a aplicação das sanções pelo incumprimento da UTE pode, designadamente, ocorrer aquando da prática deste acto, merecendo reparo o facto de não serem extraídas consequências perante esta situação de incumprimento.

O incumprimento pelo ICP-ANACOM influencia ainda decisivamente o indicador do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações que, em 2008, foi de apenas de 50,7% e não de 98,5% como, indevidamente, consta do relatório de avaliação da DGO. Esta situação voltou a suceder em 2009, tendo o IUTE apurado para este Ministério sido de 98,4% porque a DGO, indevidamente, não procedeu à avaliação do referido instituto, caso em que o IUTE apurado seria de 61,9%.

Assim, a afirmação da DGO no sentido do grau de cumprimento do princípio da UTE por parte dos SFA apresentar *"uma ligeira melhoria face a 2008"* (de 95,9% para 96,8%), não é rigorosa porque em 2009 não foi avaliado o mesmo universo de serviços.

---

[1] Parecer jurídico n.º 140/2005, de 6 de Setembro, confirmado pela DGO em 7 de Setembro de 2005.

[2] A Lei do OE para 2010 passou a prever a possibilidade de serem dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria os casos excepcionais, devidamente autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer do IGCP, IP – *alínea b) do n.º 4 do artigo 27.º da Lei n.º 72-A/2010.*

Neste contexto, pode afirmar-se que em 2009 o grau de cumprimento da UTE por SFA foi semelhante ao verificado no ano anterior e que a DGO não avaliou SFA que detinham elevados montantes de fundos fora do Tesouro, pelo que esta omissão desvirtua a análise comparativa que realizou e a conclusão que extrai no relatório de avaliação.

8.3.3.1 – Entrega de rendimentos

De acordo com a informação prestada pela DGO, indicam-se no quadro seguinte os rendimentos dos SFA (agregados em função da respectiva tutela ou em Encargos Gerais do Estado) auferidos por aplicações financeiras em IC, bem como os montantes entregues ao Estado.

Quadro VIII.14 – Rendimentos auferidos e entregues pelos SFA

(em euros)

Entidade	Rendimentos Auferidos (RA)	Rendimentos Entregues (RE)	RE / RA (%)
Encargos Gerais do Estado	0,00	10.877,85	-
Presidência do Conselho de Ministros	0,00	0,00	-
Ministério dos Negócios Estrangeiros	1.080,41	0,00	0,0
Ministério das Finanças e da Administração Pública	3.518.063,00	1.224,70	0,0
Ministério da Defesa Nacional	69.921,62	47.768,58	68,3
Ministério da Administração Interna	493,76	493,76	100,0
Ministério da Justiça	2.267.149,86	0,00	0,0
Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento	372.328,00	0,00	0,0
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1.045.294,00	0,00	0,0
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	8.381,30	0,00	0,0
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	506.932,00	0,00	0,0
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	1.081,56	0,00	0,0
Ministério da Saúde	22.505,45	13.887,43	61,7
Ministério da Educação	0,00	0,00	-
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0,00	0,00	-
Ministério da Cultura	0,00	296,12	-
Total	**7.813.230,96**	**74.548,44**	**1,0**

Fonte: DGO.

Da análise dos dados verifica-se a falta de integralidade da informação e a entrega de apenas 1,0% dos rendimentos auferidos por parte dos SFA em situação de incumprimento[1].

Os rendimentos entregues imputados a Encargos Gerais do Estado no montante de € 10.877,85 foram auferidos pela Presidência da República, mas não foram indicados os rendimentos globais, nem foram justificadas as omissões de informação.

No âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública de entre os SFA com maiores rendimentos auferidos destaca-se o Fundo de Garantia Automóvel com € 1.665.282,00 e o Fundo de Acidentes de Trabalho com € 902.104,00.

[1] No ponto 8.3.1.4 refere-se o quadro sancionatório aplicável no caso de incumprimento do princípio da UTE.

A reduzida percentagem na entrega de rendimentos (de 1% em 2009 e de 2,7% em 2008) revela a falta de acção sancionatória efectiva por parte da DGO.

Contudo, no relatório de avaliação aquela direcção-geral apenas refere os argumentos invocados por alguns SFA para não procederem à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos, pelo que, ao não valorar a factualidade invocada e ao não extrair todas as consequências legais perante as situações de incumprimento, contribui para a sua indevida manutenção.

Assim, a avaliação não se pode limitar a identificar as situações de incumprimento, este procedimento constitui apenas a condição prévia necessária à adopção das correspondentes medidas sancionatórias previstas nas normas orçamentais, pelo que a análise dos resultados da avaliação permite concluir que os procedimentos desenvolvidos pela DGO não são suficientemente abrangentes e eficazes, não assegurando, deste modo, a adequada aplicação do RTE e da LEO.

Em contraditório, a DGO informa que *"...os serviços dispõem a partir de Julho de 2010 de um formulário estandardizado nos serviços on-line da DGO para fazerem a sua declaração sobre a unidade de Tesouraria. Trata-se não só de reduzir custos administrativos de reporte, mas também determinar automaticamente a situação do cumprimento ou incumprimento dos serviços."*

Quanto à aplicação de sanções, a DGO refere que *"...o diferimento no tratamento de alguns processos não se tem revelado eficaz."*.

A eventual falta de eficácia das sanções só pode ser avaliada após a sua efectiva e regular aplicação e perante a análise dos motivos da permanência das situações de incumprimento.

Neste âmbito, o Tribunal salienta, em especial, a repetida falta de entrega ao Estado dos rendimentos auferidos por parte dos SFA em situação de incumprimento.

8.3.3.2 – Avaliação da situação das Instituições de Ensino Superior

Os SFA com a natureza de Instituições de Ensino Superior (IES) não foram incluídos na avaliação global dos restantes SFA do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, na medida em que o seu regime jurídico prevê regras específicas para o cumprimento do princípio da UTE[1].

Na avaliação das IES, a DGO considerou dois critérios de análise que decorrem do respectivo regime legal: o primeiro destinado a verificar se todas as transferências e dotações do OE se encontravam depositadas no Tesouro e o segundo para apurar se o valor das aplicações fora do Tesouro não excedia 25% das aplicações totais.

De um universo analisado de 87 IES, a DGO conclui que 25 IES se encontravam em situação de incumprimento, 16 não detinham a totalidade das dotações do OE no Tesouro e nove não observavam o limite de 25% de aplicações fora do Tesouro. Contudo, da análise da informação de suporte a estes resultados conclui-se que se encontravam em incumprimento 22 IES e não 25 porque este apuramento incluía duas vezes cada uma das três IES que não cumpria as duas condições do regime.

Porém, o critério utilizado pela DGO para verificar o limite máximo das aplicações fora do Tesouro (25%) não se revela adequado, porque apenas se reporta à situação das aplicações em 31-12-2009.

[1] O regime específico de sujeição das IES à UTE encontra-se descrito no ponto 8.3.1.

Segundo este critério uma IES pode manter, ao longo do ano, mais de 75% das suas aplicações no Tesouro e ser considerada em situação de incumprimento caso em 31-12-2009 não detenha aplicações no IGCP e mantenha aplicações em IC, independentemente do seu valor e duração temporal.

Assim, entende-se que a DGO no controlo das aplicações financeiras das IES deve desenvolver uma análise dinâmica e considerar um determinado hiato temporal, na medida em que o critério utilizado, por referência ao último dia do ano, é meramente formal e insuficiente para verificar se as IES observam o regime legal quando efectuam aplicações financeiras.

Por outro lado, a avaliação das IES também deve considerar o valor das disponibilidades fora do Tesouro, na medida em que a manutenção de saldos elevados em contas à ordem remuneradas pode constituir uma forma indirecta de aplicação financeira sem integrar formalmente uma situação de incumprimento, desvirtuando a aplicação do RTE.

Esta informação revela-se ainda importante para verificar a situação das dotações orçamentais fora do Tesouro e que não se encontram em aplicações financeiras, designadamente no relatório de avaliação da DGO refere-se que a *Reitoria da Universidade de Lisboa e o Instituto Politécnico de Viana do Castelo* detêm, individualmente, fora do Tesouro dotações do OE no valor de € 1,5 milhões e que não possuem aplicações financeiras em IC. A conjugação desta factualidade devia ter sido esclarecida e não apenas reportada pela DGO, dada a possibilidade de consubstanciar má gestão de dinheiros públicos.

Por fim, o relatório da avaliação apenas identifica as IES em situação de incumprimento mas permite verificar, por exclusão, que não procederam à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos junto das IC conforme determina a Lei do OE, pelo que estes procedimentos desenvolvidos pela DGO também se revelam insuficientes e ineficazes para assegurarem o adequado cumprimento da UTE pelas IES.

Em contraditório, a DGO refere que *"...para um critério de análise mais rigoroso, seria necessário dispor de informação mais assídua sobre as disponibilidades e a sua aplicação."*

Para além de entender que a metodologia aplicada pode ser aperfeiçoada com a informação disponível, o Tribunal recomenda ao Governo (no ponto 3.8.2 do Volume I do presente Parecer) que determine a relevação, na contabilidade do Tesouro, da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da Administração Central do Estado.

8.3.4 – Sistema de Controlo Interno

Em relação aos resultados da actividade do Sistema de Controlo Interno (SCI), refere-se na CGE que *"pese embora a informação de controlo ainda não permitir uma cobertura expressiva de cada sector"* o incumprimento da unidade de tesouraria constitui uma das deficiências inerentes ao processo orçamental em 9% das entidades objecto de acções de controlo.

Confrontando os resultados da actividade do SCI constantes da CGE com os resultados da DGO sobre a avaliação do cumprimento da UTE por SFA, verifica-se um reforço deste tipo de controlo junto dos SFA, em particular pela Inspecção-Geral de Finanças, mas também a ausência de resultados sobre a situação dos restantes serviços abrangidos e, em especial, das EPE, apesar destas entidades também se encontrarem sujeitas à UTE, de apresentarem maior grau de incumprimento e do respectivo controlo financeiro e de legalidade integrar as competências da referida inspecção-geral.

Assim, conclui-se que, apesar da avaliação do cumprimento da UTE por SFA e da aplicação das correspondentes sanções competir à DGO, outras entidades que integram o SCI procedem a idênticas verificações junto do mesmo universo, enquanto as EPE, também sujeitas à UTE não têm sido objecto deste tipo de verificações, com prejuízo para a coordenação dos diferentes níveis de controlo e para a eficiência e a eficácia do SCI neste âmbito.

8.3.5 – Análise Específica

Na sequência da identificação de serviços integrados em situação de incumprimento do princípio da UTE no final de 2008, procedeu-se ao acompanhamento dessas situações, através da análise das contas de gerência de 2009 remetidas a este Tribunal, para avaliar o controlo exercido pela DGO.

Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional é um órgão de soberania, dotado de autonomia administrativa e dispõe de orçamento próprio[1].

A conta de gerência regista, no final de 2009, o montante de € 2.387.145,16 fora do Tesouro (na Caixa Geral de Depósitos), pelo que o Tribunal Constitucional continua sem cumprir o princípio da UTE e esta situação de incumprimento continua sem ser objecto de controlo pela DGO.

Em contraditório, o Conselho Administrativo do Tribunal Constitucional confirma o depósito das receitas próprias na Caixa Geral de Depósitos.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é um serviço de segurança, dependente do Ministério da Administração Interna, com autonomia administrativa[2].

A conta de gerência regista, no final de 2009, os montantes de € 9.260.797,91 no Tesouro e de € 44.641,39 fora do Tesouro (na Caixa Geral de Depósitos), dados que representam um IUTE de 99,5% e a redução dos fundos fora do Tesouro para 2,3% do saldo transitado de 2008 nessa situação.

Polícia de Segurança Pública

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é um serviço dotado de autonomia administrativa e dependente do membro do Governo responsável pela administração interna[3].

A conta de gerência regista, no final de 2009, os montantes de € 6.116.901,74 detidos fora do Tesouro (na Caixa Geral de Depósitos), como saldo na posse do serviço, e de € 50.193,05 de juros recebidos[4] fora do Tesouro (da Caixa Geral de Depósitos), pelo que a PSP continua a não cumprir o princípio da UTE nem a proceder à entrega dos rendimentos auferidos ao Estado determinada pela lei orçamental[5] e esta situação de incumprimento continua sem ser objecto de controlo pela DGO.

[1] A Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, regula a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.
[2] O Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, aprovou a orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
[3] A Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, aprovou a organização e funcionamento da Polícia de Segurança Pública.
[4] Aos quais foi deduzido IRC, no valor de € 10.038,61.
[5] Artigo 132.º, n.º 6, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

Em contraditório, a PSP confirma os valores depositados na Caixa Geral de Depósitos e explicita a origem dos fundos fora do Tesouro, com relevo para o montante de € 3.257.916,16 correspondente ao saldo em 31 de Dezembro do Fundo de Fardamento, em relação ao qual esclarece que *"deixará de existir na gerência de 2010 se for aprovado o relatório elaborado pela Comissão Liquidatária…"*.

Assim, conclui-se que a manutenção de situações relevantes de incumprimento por serviços integrados revela insuficiências ao nível dos sistemas de informação e de controlo da DGO, na medida em que lhe compete assegurar a adequada aplicação e o cumprimento do regime de tesouraria do Estado e do princípio da UTE, em especial, por parte de serviços que se encontram legalmente obrigados a movimentar todos os seus fundos através do Tesouro.

CAPÍTULO IX

Operações e Saldos de Encerramento

IX – OPERAÇÕES E SALDOS DE ENCERRAMENTO

9.1 – Considerações gerais

O encerramento da CGE, da responsabilidade da DGO, no exercício de competências legalmente atribuídas[1], compreende um conjunto de operações, que consistem em movimentos contabilísticos escriturais e têm por finalidade regularizar situações específicas com impacto na execução do Orçamento do Subsector Estado (serviços integrados) e assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada Orçamento do Estado.

Face às suas competências, a DGO é também responsável pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da CGE.

Deste modo, tal como já foi assinalado no Parecer da CGE de 2008, o Tribunal de Contas entende que, na parte da execução do Orçamento do Estado que é registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), deve caber à DGO a contabilização das operações de encerramento da CGE, das operações de compensação das de encerramento da CGE anterior e das operações que, constituindo excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização, tenham impacto orçamental na Receita do Estado como é, por exemplo, o caso das operações resultantes da utilização do período complementar de execução orçamental.

Dando seguimento às recomendações que têm vindo a ser formuladas pelo Tribunal, a DGO, em 2009, passou, pela primeira vez, a contabilizar mensalmente os Passivos Financeiros e a registar as operações contabilizadas ao abrigo do período complementar, tendo continuado a assumir o registo das operações de encerramento da CGE, bem como o registo das operações de compensação das de encerramento da CGE anterior.

9.2 – Operações registadas pela DGO

Através das operações de compensação, a DGO contabilizou por acréscimo, o valor dos excessos da receita de multi-imposto transitados do ano anterior. Os excessos da receita de multi-imposto correspondem a valores entregues a mais e a restituir aos sujeitos passivos não constituindo, por isso, receitas do Estado.

Entende a DGO que estes excessos não devem ficar registados no SGR (ainda que classificados no Capítulo 17 como operações extra-orçamentais), pelo que o saldo existente no final de cada ano é transferido para a conta de operações de regularização da escrita orçamental, na Tesouraria do Estado. No ano seguinte, processa-se a transferência do mesmo valor em sentido contrário, ou seja, o valor do saldo é acrescido ao SGR tendo em vista a sua posterior restituição aos sujeitos passivos.

Assim, relativamente aos excessos da receita de multi-imposto transitados, a DGO registou uma cobrança escritural, com data-valor de 1 de Janeiro de 2009, no valor de € 3,6 milhões.

[1] Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março (que define a missão, atribuições e tipo de organização interna da DGO).

Note-se que a data-valor considerada encontra-se em conformidade com as recomendações que o Tribunal tem formulado, uma vez que esta operação se destina à transição de receitas cobradas em excesso no ano anterior.

No âmbito das operações de encerramento da CGE de 2009 foram efectuadas regularizações referentes aos excessos de receita de multi-imposto e ao acerto final das necessidades brutas de financiamento (passivos financeiros).

Através de movimentos de regularização, a DGO contabilizou por dedução, o valor de € 3,4 milhões com data-valor de 31 de Dezembro de 2009, referente aos excessos da receita de multi-imposto a transitar para o ano seguinte.

Por sua vez, a análise do registo pela DGO do acerto final das necessidades brutas de financiamento (passivos financeiros), requer um conjunto de considerações prévias uma vez que esta operação constitui uma alteração relevante face ao processo de contabilização do ano anterior.

Recorde-se que, sobre esta matéria o Tribunal tem defendido que:

- os princípios e regras orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento Orçamental[1] devem ser respeitados na execução do Orçamento do Estado (OE), importando agora destacar a regra da universalidade[2] que determina que o OE compreende todas as receitas dos serviços integrados e a regra do equilíbrio[3] 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;
- as receitas de passivos financeiros devem ser objecto de contabilização tempestiva pelo que para assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada Orçamento do Estado bastará efectuar o necessário e residual acerto através da última operação orçamental para encerramento da CGE, por contrapartida de uma conta extra-orçamental criada para o efeito.

A DGO procedeu pela primeira vez e em conformidade com as recomendações formuladas pelo Tribunal, ao registo mensal dos passivos financeiros[4], no valor total de € 85.534,4 milhões.

[1] Lei n.º 91/2001, de 29 de Janeiro, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.
[2] Artigo 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental.
[3] Artigo 9.º da Lei de Enquadramento Orçamental.
[4] À excepção do mês de Janeiro de 2009 em que não foram contabilizados Passivos Financeiros.

Para além destes registos mensais, foi efectuado à data do fecho provisório da tesouraria do Estado um acerto no valor de € 2.400,7 milhões, totalizando nesta data, um valor de passivos financeiros de € 87.935,0 milhões.

Para além disso, na sequência do apuramento da despesa orçamental processada através da Entidade Contabilística Estado (ECE), a DGO procedeu ainda, em 5 de Abril de 2010, a um novo acerto dos passivos financeiros, através de uma dedução no valor de € 1,8 milhões.

Refira-se que a ECE é uma entidade com natureza puramente contabilística criada para assegurar o registo central, de forma permanente e integral nas diversas ópticas contabilísticas, das operações de solicitação e de transferência de fundos[1]. O sistema de suporte à ECE começou a ser utilizado em Novembro de 2009, apenas por um conjunto de seis serviços[2], pretendendo-se que os organismos venham, de forma gradual, a utilizar esta nova aplicação de suporte à execução da despesa orçamental.

O valor remanescente de passivos financeiros (€ 87.933,2 milhões) veio a ser objecto de acerto final (através de operação de encerramento da CGE), em 16 de Junho de 2010, com um acréscimo ao valor da receita não efectiva no valor de € 3,4 milhões.

Face ao exposto, é de salientar que a conversão das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados em receita não efectiva (passivos financeiros), no valor de € 87.936,6 milhões, não foi efectuada como operação de encerramento da CGE. Atendendo à nova forma de contabilização dos passivos financeiros, em 2009, a operação de encerramento efectuada neste âmbito pela DGO cingiu-se ao registo do acerto final de € 3,4 milhões.

O Tribunal não pode deixar de assinalar que a contabilização mensal dos passivos financeiros representa um progresso significativo no âmbito do processo de contabilização e controlo da Receita do Estado, na medida em que contribui para transmitir de forma mais apropriada a execução do OE.

O valor das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados convertidas em receita não efectiva resultou do produto de empréstimos obtidos:

- em 2008, no valor de € 389,3 milhões;
- em 2009, no valor de € 85.145,1 milhões;
- no período complementar da receita de 2009, no valor de € 2.402,2 milhões[3].

Refira-se que, não obstante o progresso assinalado, o registo dos passivos financeiros no SGR, com referência aos meses de Fevereiro, Março, Maio, Junho, Agosto e Novembro (no valor global de € 28.902,9 milhões) não foi efectuado tempestivamente.

Sobre esta matéria a DGO, em sede de contraditório, acolheu os reparos efectuados pelo Tribunal, referindo que os passivos financeiros já estão a ser contabilizados de forma tempestiva em 2010.

---

[1] Artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2010).

[2] Caixa Geral de Aposentações, Direcção-Geral do Orçamento, Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, Instituto de Informática, Instituto Nacional de Administração e Serviços Sociais da Administração Pública.

[3] A conversão em Receita de 2009, do produto de empréstimos só entrado na Tesouraria do Estado em 2010, foi efectuada ao abrigo do período complementar da receita estabelecido pelo n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009 (Decreto Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março) que permitiu a efectivação, até 19 de Janeiro de 2010, dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2009.

Note-se que o Tribunal tem defendido que as receitas de passivos financeiros devem passar a ser objecto de contabilização tempestiva, contribuindo assim para o cumprimento dos prazos de contabilização previstos no Regime da Tesouraria do Estado (RTE)[1].

Apesar dos atrasos antes referidos, a informação registada no SGR é coincidente com a constante da Contabilidade da Tesouraria do Estado (CTE), também designada por Contabilidade do Tesouro.

No que se refere às operações excepcionais, o Tribunal de Contas tem recomendado, com insistência, que deve evitar-se a realização deste tipo de operações mas que, a existirem, deve ser a DGO a assumir a responsabilidade pela respectiva execução e contabilização (através de movimentos escriturais).

Para além de salvaguardar o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas, a recomendação do Tribunal para que seja a DGO a registar estas operações visa ainda suprir uma lacuna importante na informação sobre as mesmas, através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

O facto de, em 2009, a DGO ter assumido o registo de operações desta natureza representa uma evolução positiva, uma vez que o exercício efectivo das competências de controlo da execução orçamental, legalmente atribuídas a esta entidade, implica que a DGO proceda à pesquisa, detecção e regularização deste tipo de operações de forma eficaz.

Neste âmbito, a DGO procedeu ao registo das operações contabilizadas em 2009, ao abrigo do período complementar, no valor de € 84,3 milhões, proveniente da alienação de património imobiliário do Estado.

Os quadros seguintes sintetizam a intervenção da DGO na contabilização da Receita de 2009, não só através da movimentação na CTE (Quadro IX.1), como também pelo correspondente registo no SGR (Quadro IX.2), identificando-se cada operação como relativa à Compensação (C) das operações de encerramento da CGE anterior, ao Encerramento (E) da CGE ou de Outro (O) tipo.

[1] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Quadro IX.1– Operações da DGO na CTE

(em euros)

N.º Conta	Designação da Conta	Operação	Tipo de Operação	Data de Registo	Data-Valor	Débito	Crédito
02	**Terceiros**					88.024.504.142,81	3.428.651,45
0233006	Operações Regularização da Escrita Orçamental	Multi-imposto	C	22-04-2009	01-01-2009	3.628.691,30	
		Multi-imposto	E	18-05-2010	31-12-2009		3.428.651,45
0258020	Execução Orçamental 2009 - Período complementar		O		31-12-2009	84.299.822,60	
0254034	Produto de Empréstimos em 2008	Passivos Financeiros	O	05-11-2009	30-10-2009	389.257.568,10	
0254001	Produto de Empréstimos em 2009	Passivos Financeiros	O			85.145.095.224,73	
0254003	Produto de Empréstimos no Período Complementar de 2009	Passivos Financeiros	O	15-02-2010	31-12-2009	2.400.650.156,72	
			O	29-03-2010	31-12-2009	-1.833.322,98	
			E	31-05-2010	31-12-2009	3.406.002,34	
04	**Receita do Estado**						88.021.075.491,36
04141	DGO – Movimentos da CGE	Multi-imposto	C	22-04-2009	01-01-2009		3.628.691,30
		Passivos Financeiros	O				85.534.352.792,83
		Passivos Financeiros	O	15-02-2010	31-12-2009		2.400.650.156,72
		Passivos Financeiros	O	29-03-2010	31-12-2009		-1.833.322,98
		Passivos Financeiros	E	31-05-2010	31-12-2009		3.406.002,34
		Período Complementar da Receita	O		31-12-2009		84.299.822,60
		Multi-imposto	E	18-05-2010	31-12-2009		-3.428.651,45
Total						**88.024.504.142,81**	**88.024.504.142,81**

Fonte: CTE.

Quadro IX.2 – Operações da DGO no SGR

(em euros)

Classificação Económica	Tipo de Operação	Data de Registo	Data-Valor	Valor
Receita do Estado				
Passivos Financeiros	O			85.534.352.792,83
Passivos Financeiros	O	15-02-2010	31-12-2009	2.400.650.156,72
Passivos Financeiros	O	05-04-2010	31-12-2009	-1.833.322,98
Passivos Financeiros (a)	E	16-06-2010	31-12-2009	3.406.002,34
Impostos Indirectos	O	04-02-2010	31-12-2010	100,00
Venda de Bens de Investimento (b)	O	04-02-2010	31-12-2009	84.299.722,60
Operações Extra-Orçamentais				
Receitas de Multi-imposto	C	03-09-2009	01-01-2009	3.628.691,30
Receitas de Multi-imposto	E	21-05-2010	31-12-2009	-3.428.651,45
Total				**88.021.075.491,36**

(a) A operação foi inicialmente registada em 1 de Junho, tendo sido reclassificada em 16 de Junho.

(b) Inclui o valor de € 42,5 milhões com data de registo de 12 de Janeiro de 2010.

Fonte: SGR.

Para além da contabilização das operações já referidas e sintetizadas nos quadros anteriores, a DGO assumiu ainda o registo no SGR de mais duas operações de carácter excepcional, uma para reclassificar operações registadas pelo IGCP e outra relativa ao pagamento de duas restituições para reforço da conta "Regularizações de saldos de contas de OET – 2002", que se analisam seguidamente.

A DGO procedeu ao registo no SGR do valor referente a restituições efectuadas pela União Europeia, a título de ajustamentos dos montantes dos recursos próprios pagos em anos anteriores, no valor global de € 144,1 milhões.

Estas restituições que foram inicialmente contabilizadas pelo IGCP como receitas gerais na rubrica 06.09.01 – Transferências Correntes – Resto Mundo – União Europeia passaram, em Dezembro de 2009[1], a constituir receita consignada ao Capítulo 70 do Orçamento do Estado – Recursos Próprios Comunitários[2]. Esta alteração obrigou a uma reclassificação das verbas já contabilizadas pelo IGCP (com referência aos meses de Janeiro, Fevereiro, Junho, Outubro, Novembro e Dezembro) pelo que, dado o seu carácter excepcional, os correspondentes registos no SGR foram assumidos pela DGO.

Finalmente, refira-se que a DGO procedeu ainda ao registo no SGR de duas restituições, com data-valor de 31 de Dezembro, num total de € 15 milhões, tendo classificado uma delas (de € 8,25 milhões) em impostos directos diversos e a outra (de € 6,75 milhões) em impostos indirectos diversos.

Estas restituições[3], visaram o reforço da conta "Regularizações de saldos de contas de OET – 2002", para satisfazer a situação de insuficiência de verbas, por parte da DGCI, que se analisa de seguida.

Esta situação decorre do processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro[4] para, no quadro do RTE, evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros e que consistia no encerramento das contas, a identificar por despacho do Ministro das Finanças, para as quais se verificasse uma das seguintes condições:

a) tivesse sido esgotado o objecto que presidiu à sua criação;
b) evidenciassem saldos constantes ou reduzida movimentação nos anos mais recentes;
c) fossem movimentadas simultaneamente por diversos serviços, não sendo possível proceder à discriminação dos seus saldos por origem de cada movimento, de forma a permitir a respectiva afectação definitiva.

O processo que incluía ainda a regularização dos saldos das contas que comprovadamente evidenciassem um desfasamento entre os valores da CGE e as responsabilidades do Tesouro assumidas perante terceiros, determinou a transferência dos saldos das contas a encerrar para uma conta criada para o efeito, a fixação de um montante residual por despacho do Ministro das Finanças, a permanecer nesta conta para satisfazer eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas e a regularização por via orçamental, no exercício de 2002, do restante valor.

O montante residual para fazer face a eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas foi fixado em € 104,0 milhões tendo sido convertidos € 262,0 milhões em Receita do Estado de 2002[5].

[1] Por força do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 320/2009, de 4 de Dezembro.

[2] Que compreende as dotações para pagamento pelo Estado Português dos Recursos Próprios da União Europeia.

[3] Em cumprimento do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 29 de Dezembro de 2009.

[4] Instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro.

[5] Do total de € 262,0 milhões, € 97,9 milhões foram classificados em Impostos Directos Diversos, € 80,1 milhões em Impostos Indirectos Diversos e € 84,0 milhões em Outras Receitas de Capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro.

O Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, chamou a atenção para o facto de o valor convertido em Receita do Estado de 2002 não ter sido sujeito a validação económica mas resultar apenas da transferência de fundos provenientes de contas de valores a regularizar, sendo que a maior parte desses fundos tinha entrado na tesouraria do Estado em anos anteriores.

Ainda antes da conclusão do processo, a DGCI pronunciou-se sobre a possibilidade dos saldos das contas por si administradas serem convertidos em receita orçamental, referindo não colocar qualquer obstáculo a essa operação, desde que fossem garantidos, em alternativa, fundos para o pagamento dos compromissos assumidos, no âmbito do quadro legal de contencioso fiscal em que a maior parte se encontrava.

Não obstante esta posição, não foi previsto o procedimento a aplicar no caso de insuficiência do saldo remanescente da conta criada no âmbito deste processo e que veio a ser designada por "Regularizações de saldos de contas de OET – 2002".

Nestas circunstâncias e à semelhança do que já sucedera em 2004 (€ 20 milhões), 2005 (€ 20 milhões) e 2008 (€ 12 milhões), a DGCI solicitou, em Setembro de 2009, o reforço do saldo desta conta, neste caso, em € 15 milhões. Este reforço destinava-se a satisfazer meios de pagamento em circulação, entre os quais, um cheque, no valor de € 2,8 milhões, relativo a um processo de execução fiscal e na sequência de um processo de falência, o que evidencia que parte do valor convertido em Receita do Estado de 2002 se tem vindo a revelar como devido a terceiros.

O valor em causa foi deduzido à receita e colocado à disposição da DGCI, na conta "Reembolsos dos Serviços de Finanças", em 5 de Janeiro de 2010, com data-valor de 31 de Dezembro de 2009.

Através da análise da movimentação da referida conta, verifica-se que esta apresentava um saldo credor de € 10,7 milhões no final de 2009, o que significa que mais de 70% dos € 15 milhões deduzidos à Receita do Estado de 2009, através das restituições registadas pela DGO, não foram utilizados para efectuar pagamentos até ao final do mesmo ano.

A situação objecto de análise leva o Tribunal a formular as seguintes observações:

- a intervenção das entidades administradoras de receitas é essencial para garantir a fiabilidade do processo de contabilização pois só elas podem assegurar a validação económica da receita;
- a conversão de valores em Receita do Estado sem que sejam previamente objecto de validação económica contraria o regime legal, afecta a fiabilidade da execução orçamental do ano em que se verifica e compromete a execução dos anos seguintes sempre que haja necessidade de deduzir valores indevidamente convertidos em receita;
- o reforço da conta em causa só deverá efectuar-se na estrita medida das necessidades e após o apuramento rigoroso dos pagamentos a efectuar, sob pena de se desvirtuar ainda mais a execução orçamental.

Relativamente às operações excepcionais que não foram relevadas como tal, realça-se a transição de saldos da gerência anterior cujos registos no SGR foram efectuados pelo IGCP quando deveriam ter sido assumidos pela DGO. Este procedimento assume o carácter de operação excepcional, uma vez que consiste em movimentos escriturais através dos quais o saldo de receitas consignadas cobradas em anos anteriores é objecto de reclassificação nas receitas cobradas no próprio ano como saldo da gerência anterior.

Refira-se, a este propósito, que a contabilização da transição de saldos de receitas consignadas sofreu alterações no decorrer de 2010, tendo culminado com a emissão de novas instruções em 8 de Junho, segundo as quais, a DGO assume o registo, no SGR, das operações associadas à transição de saldos de receitas consignadas. O Tribunal considera esta evolução como positiva e não deixará de acompanhar a implementação destes procedimentos e o seu impacto na contabilização da receita do Estado.

9.3 – Saldos de encerramento

9.3.1 – Em receitas por cobrar

No Quadro IX.3 são discriminados, por capítulo da classificação económica, os valores relativos a receitas por cobrar em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2009, reportados na CGE, bem como a variação dos saldos resultante da execução orçamental e a respectiva taxa de variação.

Quadro IX.3 – Evolução da Receita do Estado por cobrar em 2009

(em euros)

Classificação Económica	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Taxa de variação (%)
Receitas Correntes	7.085.208.166,36	1.498.979.531,18	8.584.187.697,54	21,2
Impostos Directos	2.845.694.828,67	1.329.996.606,48	4.175.691.435,15	46,7
Impostos Indirectos	3.948.744.236,93	47.770.053,34	3.996.514.290,27	1,2
Taxas, Multas e Outras Penalidades	290.635.839,19	121.248.573,44	411.884.412,63	41,7
Venda de Bens e Serviços Correntes	133.261,57	-35.702,08	97.559,49	-26,8
Receitas de Capital	723,26	0,00	723,26	0,0
Transferências	723,26	0,00	723,26	0,0
Recursos Próprios Comunitários	12.379.838,34	-1.871.730,97	10.508.107,37	-15,1
Total	**7.097.588.727,96**	**1.497.107.800,21**	**8.594.696.528,17**	**21,1**

Fonte: CGE e SGR.

Os valores inscritos no Quadro IX.3, revelam um acréscimo no saldo de encerramento face ao de abertura, no valor de € 1.497,1 milhões (21,1%). Este acréscimo deve-se essencialmente ao aumento das receitas por cobrar de impostos directos em € 1.329,9 milhões (46,7%) e de taxas, multas e outras penalidades em € 121,2 milhões (41,7%).

No Relatório da CGE, refere-se que, no final de 2009, as dívidas de "juros compensatórios" e de "juros de mora" ascenderam a € 392 milhões e a € 19,6 milhões, respectivamente, e salienta-se o crescimento das receitas fiscais por cobrar, designadamente, as de IRS e IRC, que representam, respectivamente, 40,2% e 59,8% das dívidas de impostos directos e as de IVA, que representam 91,7% das dívidas de impostos indirectos e 44,8% das de receitas fiscais.

O Tribunal chama a atenção para o facto de o valor do saldo das receitas a cobrar em 31 de Dezembro (€ 8.594,7 milhões), reflectido no Quadro IX.3 e apresentado no Mapa I da CGE, não se encontrar correcto (porque sobrevalorizado) uma vez que deste mapa da CGE[1] não consta, como deveria, o valor das operações de extinção por prescrição registadas pela DGCI no SGR (€ 528,6 milhões).

[1] Mapa I – Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.

Apesar de se ter apurado que o valor registado pela DGCI no SGR incluía indevidamente[1] € 414,9 milhões respeitantes à prescrição de dívidas cedidas[2], há que salientar que a divergência entre o SGR e o Mapa I da CGE revela falta de fiabilidade na transmissão dos dados entre os sistemas informáticos de suporte à contabilização das receitas do Estado e à CGE (o SGR a nível local e o SCR a nível central), sendo grave que, por consequência, operações registadas no SGR não tenham sido incluídas no Mapa I da CGE.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela DGO, em contraditório, a situação resultou da ocorrência de um erro no tratamento do ficheiro que continha a informação registada pela DGCI, tendo o mesmo sido rejeitado pelo SCR, sem que tenha havido intervenção atempada por parte do Instituto de Informática do MFAP.

O Tribunal considera que as funções atribuídas pela lei à DGO justificam uma maior e mais decisiva intervenção no respectivo processo de contabilização e controlo, alertando para a necessidade desta direcção-geral promover a implementação de mecanismos de controlo que, sem prejuízo da responsabilidade de validação da informação que cabe às entidades administradoras, lhe permitam a identificação de erros, como o relativo às prescrições no SGR.

Outra deficiência importante é a incoerência entre os vários elementos da CGE com informação referente a prescrições (Relatório da Conta, o Mapa I e o Mapa n.º 7), uma vez que, ao contrário do que sucede no Mapa I, do Quadro 27 do Relatório da Conta e do Mapa n.º 7 que integra os elementos informativos da CGE[3] constam as prescrições reportadas pela DGCI, no valor de € 572,6 milhões, dos quais € 45,1 milhões são referidos como relativos a receitas várias (sem as identificar) incluindo (indevidamente) impostos municipais.

O Tribunal tem insistido na necessidade da DGO, em conformidade com as funções que lhe são conferidas pelo regime de contabilização das receitas do Estado[4], assegurar a coerência da globalidade da informação prestada pelas entidades intervenientes no processo de contabilização assegurando-se, entre outros aspectos, que a informação constante do relatório da Conta e dos elementos informativos é coerente com os valores contabilizados no SGR.

Para além disso, face à frequência e dimensão dos erros detectados com impacto nas receitas por cobrar, designadamente no que diz respeito às administradas pela DGCI[5], o Tribunal tem alertado de forma recorrente, para o facto de o saldo de encerramento da CGE não relevar, como deveria, de forma verdadeira e apropriada o valor das receitas orçamentais por cobrar, reiterando a importância da determinação correcta dos saldos para assegurar a fiabilidade da contabilização da Receita do Estado.

[1] Como também se refere, a este propósito, no ponto 2.4 do presente volume do Parecer.

[2] Em 2003, através de uma operação de cessão de créditos. Note-se que as liquidações relativas a estas dívidas foram abatidas dos saldos contabilísticos, pelo que apenas devem ser registadas no SGR as prescrições de dívidas não cedidas.

[3] Mapa n.º 7 – Créditos extintos por prescrição.

[4] Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

[5] Vide ponto 2.4 do presente volume do Parecer.

9.3.2 – Em disponibilidades e em aplicações

Quadro IX.4 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2009

(em euros)

Designação	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Taxa de variação (%)
Disponibilidades	**1.315.438.465,95**	**-609.821.815,75**	**705.616.650,20**	**-46,4**
Caixas do Tesouro	715.922.418,78	-616.309.612,33	99.612.806,45	-86,1
Caixas da DGAIEC	301.575.190,83	-298.349.903,24	3.225.287,59	-98,9
Caixas da DGCI	202.578.206,99	-152.407.136,47	50.171.070,52	-75,2
CTT – Correios de Portugal	187.105.108,08	-151.873.006,10	35.232.101,98	-81,2
SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços	24.515.678,47	-15.558.988,96	8.956.689,51	-63,5
IRN – Instituto dos Registos e Notariado	148.234,41	1.879.422,44	2.027.656,85	1.267,9
Depósitos no País	578.441.640,24	8.776.379,74	587.218.019,98	1,5
Conta única de liquidação no Banco de Portugal	5,06	2.407.861,32	2.407.866,38	47.586.192,1
Contas Recebedoras das Caixas da DGAIEC	116.849.121,22	229.527.580,26	346.376.701,48	196,4
Contas Recebedoras das Caixas da DGCI	332.910.894,76	-243.308.411,81	89.602.482,95	-73,1
Contas Recebedoras de DUC	118.920.970,72	18.370.333,05	137.291.303,77	15,4
Outras Contas Recebedoras do Tesouro	2.795.172,19	760.445,23	3.555.617,42	27,2
Depósitos de SFA em Instituições de Crédito	6.965.476,29	1.018.571,69	7.984.047,98	14,6
Depósitos no Estrangeiro	20.645.401,77	-5.510.744,76	15.134.657,01	-26,7
Bancos	16.633.324,28	-5.549.705,67	11.083.618,61	-33,4
Outros Depósitos – Serviços Externos do MNE	4.012.077,49	38.960,91	4.051.038,40	1,0
Cheques a Cobrar	429.005,16	3.222.161,60	3.651.166,76	751,1
Aplicações	**1.447.155.320,18**	**-563.138.390,01**	**884.016.930,17**	**-38,9**
Total	**2.762.593.786,13**	**-1.172.960.205,76**	**1.589.633.580,37**	**-42,5**

Fonte: CTE.

O saldo de encerramento da CGE constituído pelas disponibilidades nas caixas e contas bancárias do Tesouro e pelas aplicações efectuadas em instituições de crédito no País foi de € 1.589,6 milhões conforme se pode verificar no Quadro IX.4.

Este saldo resulta da movimentação registada na primeira classe das contas do Tesouro e constituída por operações orçamentais (por contrapartida de contas de receitas e despesas dos serviços integrados que constituem o Subsector Estado), operações extra-orçamentais (por contrapartida de contas de terceiros e de resultados de operações financeiras) e ainda pelos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e contas de aplicações.

No Quadro IX.4 são ainda discriminados os valores relativos às disponibilidades e aplicações do Tesouro em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2009 reportados na CGE e provenientes da CTE, bem como a variação dos saldos resultante da movimentação verificada nesse ano. Os valores inscritos neste quadro revelam o decréscimo de € 1.172,0 milhões (42,5%), realçando-se a diminuição das Disponibilidades em € 609,8 milhões (46,4%) e das Aplicações em € 563,1 milhões (38,9%).

Finalmente, refira-se que o aumento do saldo da conta única de liquidação no Banco de Portugal se ficou a dever a uma alteração de procedimentos por parte do IGCP. De facto, ao passar a ser participante directo no sistema TARGET2[1], a partir de Março de 2009, o IGCP considerou que deveria assegurar um saldo mínimo de segurança para fazer face a pagamentos até à hora de fecho do sistema.

[1] O TARGET2 é o Sistema de Liquidação por Bruto em Tempo Real do Eurosistema, assente na utilização de uma plataforma única partilhada (Single Shared Platform).

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

10.1 –Considerações gerais

No parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar *"os fluxos financeiros entre o OE e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações"*[1]. A análise feita no presente Parecer abrange os fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que não estão ali evidenciados mas sobre os quais se dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da concessão de apoios, da regularização de responsabilidades, da dívida garantida e do património financeiro, bem como de solicitações pontuais a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências a favor de empresas pertencentes ao sector público empresarial (SPE)[2].

Tal como tem sido referido em Pareceres anteriores, o classificador económico das despesas públicas[3] agrega as sociedades financeiras e não distingue as públicas das privadas, ao contrário do anterior classificador, embora essa distinção continue a ser seguida em relação às sociedades não financeiras, o que retira coerência a este classificador. Assim, o Tribunal volta a recomendar que aquele diploma seja objecto de intervenção legislativa, de forma a ser colmatada a lacuna existente, que inviabiliza o apuramento do montante global dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE.

Refira-se por último, que o Governo mais uma vez não incluiu na Proposta de Lei n.º 226/X (Orçamento do Estado para 2009), elementos informativos sobre as *"transferências orçamentais para as empresas públicas …"*, contrariando o disposto na Lei do enquadramento orçamental[4], não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

10.2 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 12 (Volume II - tomo I), evidencia como fluxos para entidades do SPE as despesas classificadas nos agrupamentos económicos 04 -Transferências correntes, 05 - Subsídios, 08 - Transferências de capital e 09 - Activos financeiros, nas seguintes rubricas de classificação económica:

[1] Cfr. alínea d) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

[2] Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma acepção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma directa ou indirecta, ao Estado ou a quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local.

[3] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

[4] 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		**503 213,3**
04.00.00	**Transferências correntes**	**1 738,5**
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 738,5
05.00.00	**Subsídios**	**501 474,8**
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	501 474,8
Despesas de capital		**1 751 224,3**
08.00.00	**Transferências de capital**	**162 464,2**
08.01.01	**Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas**	**162 464,2**
09.00.00	Activos financeiros	1 588 760,1
09.05.02	Empréstimos a curto prazo/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	175 593,5
09.07.02	Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	407 131,4
09.09.02	Outros activos financeiros/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	6 035,2
09.09.03	Outros activos financeiros/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras	1 000 000,0
Total		**2 254 437,6**

Fonte: CGE/2009 e serviços processadores.

Como se ilustra no quadro anterior, o valor global dos fluxos do subsector dos serviços integrados para o SPE evidenciados na CGE é de € 2.254.437,6 milhares.

10.2.1.1 – Transferências correntes

As transferências correntes para Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas evidenciadas na CGE, no valor de € 1.738.467, constam do quadro seguinte:

Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
04.01.01	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Rádio e Televisão de Portugal	(a) 14 892
	Secretaria-Geral do M. Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	Parque Expo	(b) 500 000
	Direcção-Geral das Artes	Teatro Nacional D. Maria II	(c) 100 000
	Instituto Nacional para a Reabilitação	Rádio e Televisão de Portugal	(d) 171 600
	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	Rádio e Televisão de Portugal	(e) 12 567
	Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais	Metro Sul do Tejo	(f) 925 000
	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	Entidade não pertencente ao SPE	(g) 908
	Direcção-Regional de Economia do Centro	Estradas de Portugal	(h) 13 500
Total 04.01.01			**1 738 467**

(a) Valor contabilizado no Cap. 03/Div. 01–Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

(b) Valor contabilizado no Cap. 50/Div. 01–Gabinete do Ministro, do Ministério Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

(c) Valor contabilizado no Cap. 03/Div. 02–Direcção-Geral das Artes do Ministério da Cultura.

(d) Valor contabilizado no Cap. 03/Div. 02–Instituto Nacional para a Reabilitação do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

(e) Valor contabilizado no Cap. 04/Div. 02–Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

(f) Valor contabilizado no Cap. 50/Div. 06–Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do MOPTC.

(g) Valor contabilizado no Cap. 60/Div. 01–Despesas Excepcionais, do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

(h) Valor contabilizado no Cap. 04/Div. 02–Direcção-Regional de Economia do Centro do Ministério da Economia e Inovação.

Fonte: CGE/2009 e serviços processadores.

Dos fluxos classificados na CGE na rubrica 04.01.01 - Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, € 907,7 foram indevidamente classificados por não se ter destinado a uma entidade pertencente ao SPE, mas a um particular.

10.2.1.2 – Subsídios

10.2.1.2.1 – Sociedades não financeiras

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas no montante de € 501.474.755, constam do quadro seguinte:

Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Natureza dos fluxos	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	Indemnizações compensatórias	Companhia Carris de Ferro de Lisboa	(a) 53 923 838
			Caminhos de Ferro Portugueses	(a) 34 703 334
			Caminhos Ferro Portugueses (Sist.int.andante)	(a) 60 813
			Imprensa Nacional Casa da Moeda	(a) 5 500 000
			LUSA-Agência Noticias Portugal	(a) 17 822 731
			Metropolitano de Lisboa	(a) 28 093 176
			ML, MP e CP(Passe escolar 4_18@)	(a) 2 580 065
			Metro do Porto	(a) 12 572 068
			Metro do Porto (Sistema intermodal andante)	(a) 793 563
			OPART–Org. de Produção Artística	(a) 19 293 000
			REFER-Rede Ferroviária Nacional	(a) 43 379 169
			Rádio e Televisão de Portugal	(a) 143 114 400
			SATA Internacional	(a) 9 446 122
			SATA Air Açores	(a) 1 603 143
			SOFLUSA-Soc. Fluvial Transportes	(a) 4 857141
			Soc. Transportes Colectivos do Porto	(a) 20 662 897
			Transportes Aéreos Portugueses	(a) 9 051 024
			Teatro Nacional D. Maria II	(a) 5 175 000
			Teatro Nacional de S. João	(a) 4 900 000
			TRANSTEJO-Transportes do Tejo	(a) 6 926 705
			Transtejo e Soflusa (Passe escolar 4_18@)	(a) 141 374
			Carris e STCP (Passe escolar 4_18@)	(a) 3 400 000
		Subsídios	Empresa de Electricidade dos Açores	21 787 045
			Empresa de Electricidade da Madeira	26 645 988
			Comp. Logistica de Combustiveis da Madeira	7 742 663
			Entidade não pertencente ao SPE	14 224 350
Subtotal				**(b) 498.399.609**
05.01.01	Gab. p/os Meios da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas	Correios de Portugal	(c) 2 536 585
Subtotal				**2 536 585**
Total 05.01.01 pago				**500.936.194**
		Verbas de "Saldos do Cap.60 do OE 2009" não utilizadas		(d) 538.561
Total dos subsídios CGE				**501.474.755**

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 114/2009, publicada no DR n.º 240, I Série, de 14 de Dezembro.

(b) Valores contabilizados no Cap.. 60–Despesas Excepcionais do M. Finanças e da Administração Pública.

(c) Valor contabilizado no Cap.. 02/Div.10–Gabinete para os Meios da Comunicação Social dos Encargos Gerais do Estado.

(d) Montante reposto como receita do OE/2010, relativo a verba não utilizada de "Saldos do Cap. 60 do OE 2009", afecta aos transp. marítimos e fluviais (€ 18 628) e transp. ferroviários (€ 519 935), referente ao passe escolar 4_18@.

Fonte: CGE/2009 e serviços processadores.

No exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças refere que a classificação económica em que foram inseridas as transferências, no montante de € 14,2 milhões, para o Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico teve em conta a natureza jurídica do mesmo. O Tribunal mantém a observação, dado que o Fundo não pertence ao sector público empresarial.

A Conta Geral do Estado evidencia a título de subsídios a entidades não financeiras do SPE o valor global de € 501,5 milhões, embora € 538,6 milhares, afectos aos transportes marítimos, fluviais e ferroviários no âmbito do passe escolar 4_18@, não tenham sido utilizados, sendo convertidos em receita orçamental de 2010.

Das verbas distribuídas a entidades do SPE constantes do quadro anterior, 85,4% foi atribuído pela RCM n.º 114/2009, publicada no DR n.º 240, I Série, de 14 de Dezembro[1], e 14,0%, diz respeito essencialmente a subsídios referentes ao défice tarifário dos serviços energéticos dos Açores e Madeira.

O restante valor (0,6%), processado por conta da rubrica em apreço, foi atribuído aos Correios de Portugal, como comparticipação do Estado nos custos de expedição (postal) de publicações periódicas no âmbito do "Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas".

No entanto, um valor de € 14,2 milhões foi incorrectamente classificado pela DGTF na rubrica 05.01.01, dado que se destinou a uma entidade não pertencente ao SPE. Este procedimento contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

Foram objecto de auditoria parte das transferências efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), com o objectivo de avaliar a legalidade, regularidade e correcção económico-financeira das operações, incluindo a utilização em 2010 dos eventuais "Saldos do Cap. 60 do OE/2009" transferidos para a conta especial prevista no artigo 136.º da LOE/2009, bem como a avaliação da legalidade, e correcção económico-financeira das respectivas operações.

No quadro seguinte evidencia-se, a distribuição de verbas por entidade beneficiária, objecto de selecção, o montante atribuído pela RCM n.º 114/2009, o total dos pagamentos efectuados, que consiste nos pagamentos efectuados aos beneficiários, bem como das verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Cap. 60 do OE/2009" e utilizadas até 15/2/2010.

[1] Que distribuiu por entidades do SPE prestadoras de serviços públicos o valor global de € 428,0 milhões

Quadro X.4 – Subsídios pagos pela DGTF

Cl. econ.	Entidade beneficiária	RCM	Pagamentos em 2009	Saldos Cap. 60 0E/2009 e utilizados em 2010	Total pagamentos
05.01.01	**Cultura**				
	Teatro Nacional de S. João	4 900 000,00	4 900 000,00	0,00	4 900 000,00
	Comunicação Social				
	RTP	143 114 400,00	143 114 400,00	0,00	143 114 400,00
	Transportes Rodoviários				
	CARRIS	53 923 838,00	53 923 838,00	0,00	53 923 838,00
	CARRIS e STCP (Passe escolar 4_18@)	3 400 000,00	2 392 089,82	(a) 1 007 910,18	3 400 000,00
	STCP	20 113 990,29	20 113 990,29	0,00	20 113 990,29
	STCP (Sistema Intermodal Andante)	548 906,71	548 906,71	0,00	548 906,71
	Transportes Ferroviários				
	REFER	43 379 169,00	43 379 169,00	0,00	43 379 169,00
	Transportes Aéreos				
	SATA Internacional	9 446 121,75	5 182 971,42	4 263 150,33	9 446 121,75
	Diário da República Electrónico				
	INCM	5 500 000,00	5 500 000,00	0,00	5 500 000,00
Total		**284 326 425,75**	**279 055 365,24**	**5 271 060,51**	**284 326 425,75**

(a) Dos € 1 007 910,18, € 177 264,76 foi para a CARRIS e € 830 645,42 para a STCP.

a) Teatro Nacional de São João (TNSJ)

A indemnização compensatória no montante de € 4.900.000 ao Teatro Nacional de São João decorre do contrato de concessão do serviço público cultural, celebrado entre o Estado e o Teatro em 5 de Janeiro de 2009, com a duração de 1 de Janeiro de 2008 a 31 de Dezembro de 2009. O referido contrato estabelece que a indemnização compensatória anual será paga em quatro parcelas, sendo a primeira até 31 de Março e as restantes até ao último dia dos trimestres subsequentes.

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 41/2009, de 16 de Abril, com a Declaração de Rectificação n.º 37/2009, de 28 de Maio, autoriza a realização da despesa e procede à distribuição de verbas, decorrentes da celebração de contratos-programa de prestação de serviço público na área da cultura. Do valor total, € 3.675.000 foi pago em 13/10/2009 e em 10/12/2009 a parcela remanescente no montante de € 1.225.000.

Da importância de € 3.675.000, foi deduzida a verba de € 2.330.000, destinada à regularização integral do empréstimo concedido pelo Estado ao TNSJ, para fazer face a despesas correntes, autorizado mediante despacho conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Cultura em 12 de Maio de 2009.

b) RTP - Rádio e Televisão de Portugal

A indemnização compensatória, no montante de € 143.114.400, decorre do Contrato de Concessão Geral de Serviço Público de Televisão, bem como do Acordo Complementar referente ao quadriénio 2008-2011, celebrados entre o Estado e a RTP em 25 de Março de 2008.

O n.º 1 da cláusula 17.ª do contrato prevê que *"A indemnização compensatória será posta à disposição do 2.º Outorgante, através da Direcção-Geral do Tesouro, em pagamentos mensais efectuados até ao dia 15 de cada mês correspondentes a um doze avos do valor fixado para o respectivo ano"*. Os pagamentos foram

efectuados através de duodécimos, em virtude da publicação da RCM n.º 114/2009, ter ocorrido em 14 de Dezembro.

c) Empresas de transporte rodoviário e ferroviário

c.1) Indemnizações compensatórias

As indemnizações compensatórias à CARRIS e à STCP, nos montantes de € 53.923.838 e € 20.113.990, respectivamente, decorrem das obrigações assumidas em termos de exploração, de transportes e de tarifas, e a indemnização compensatória à REFER no montante de € 43.379.169, decorre das obrigações estatutariamente cometidas à empresa no âmbito da gestão e manutenção da infraestrutura e da gestão da capacidade. Os pagamentos respeitantes ao período de Janeiro a Dezembro foram efectuados após a publicação da RCM n.º 114/2009, de 3 de Dezembro.

c.2) Sistema Intermodal Andante

A indemnização compensatória à STCP, no montante de € 548.906, insere-se no tarifário social implementado no Sistema Intermodal Andante para a área metropolitana do Porto, tendo como principal objectivo a assunção por cada uma das partes (cliente, Estado e operador) de uma parte do custo envolvido na oferta do tarifário social, contratualmente previsto, com o seguinte esquema de partilha:

- Assinaturas mensais de 3.ª idade e de reformado e pensionista (cliente 53%, Estado 32% e operador 15%)
- Assinaturas mensais de estudante e de menor de 13 anos de idade (cliente 75%, Estado 10% e operador 15%)

A Adenda ao Acordo para a Implementação do tarifário social no sistema intermodal andante prevê, na cláusula 2.ª, que a vigência do mesmo seja de 30 de Junho a 31 de Dezembro de 2008, sendo automaticamente renovado por períodos de um ano. No entanto, os encargos resultantes do Acordo foram fixados através da Portaria n.º 102/2009, de 23 de Dezembro de 2008. O pagamento respeitante ao período de Janeiro a Dezembro foi efectuado, após a publicação da RCM n.º 114/2009, de 3 de Dezembro.

c.3) Passe 4_18@escola.tp

Foram ainda previstas na RCM n.º 114/2009, outras indemnizações compensatórias à CARRIS e à STCP, decorrente do Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de Setembro, que cria um título de transporte, destinado a todas as crianças e jovens que não beneficiem do transporte escolar previsto no Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, sendo designado de passe escolar ou "passe 4_18@escola.tp" e abrangendo os estudantes do ensino não superior, dos 4 aos 18 anos, inclusive. O referido título de transporte é aplicável aos serviços de transporte colectivo de passageiros autorizados ou concessionados pelos organismos da administração central, bem como aos serviços de transporte de iniciativa dos municípios, caso venham a aderir ao referido passe escolar.

Em 29 de Janeiro de 2009, foi assinado um Acordo entre o Estado e os operadores de serviços de transporte público colectivo rodoviário de passageiros, representados pela ANTROP - Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros, que atribui o valor da compensação financeira a cada um dos operadores, resultando da diferença entre preço de cada passe

4_18@ vendido e o valor do correspondente passe de criança ou de estudante ou, caso estes não existam, do passe de tarifa inteira, incluindo o IVA.

Os pagamentos a cada um dos operadores são efectuados mensalmente pela DGTF, no prazo de 20 dias úteis a contar da data da recepção dos montantes das compensações remetidos pelo IMTT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres. O cálculo das compensações financeiras, bem como a certificação da informação são da responsabilidade do IMTT e da IGF. Como prevê o Acordo, a produção de efeitos foi de 1 de Setembro de 2008 até 31 de Dezembro de 2009. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2009, de 29 de Janeiro, autoriza a realização da despesa resultante do Acordo no montante de € 14.915.859. Os pagamentos à CARRIS e à STCP tiveram a seguinte distribuição:

Quadro X.5 – Transferências para empresas de transporte rodoviário

Meses	Montante	
	CARRIS	STCP
Setembro a Dezembro/2008	552 588,98	(c) 830 645,42
Janeiro	190 920,64	
Fevereiro	190 074,70	
Março	182 776,12	
Abril	185 536,61	
Maio	186 646,02 (a) -2 426,31 (b) 1 240,66	
Junho	281 300,87	
Julho		
Agosto		
Setembro	623 431,52	
Outubro		
Novembro		
Dezembro	(c) 177 264,76	-
Total	**2 569 354,58**	**830 645,42**

(a) Acerto de Janeiro a Maio 2009.

(b) Acerto de Setembro 2008 a Maio 2009.

(c) Pagamentos efectuados através dos "Saldos do Cap. 60 do OE/2009", em 2010.

c.4) Passe sub23@superior.tp

Foi também criado, pelo Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de Agosto, um título de transporte designado por "passe sub23@superior.tp", destinado a estudantes do ensino superior até aos 23 anos, inclusive, que confere um desconto de 50% a deduzir do valor da tarifa inteira relativa aos passes mensais em vigor, designadamente os intermodais, os combinados e os passes de rede ou de linha, correspondentes ao percurso entre a casa do estudante e o estabelecimento de ensino superior. O referido passe sub23@ entrou em vigor a partir de 1 de Setembro de 2009. Em virtude de não haver contratos assinados com as operadoras, não houve lugar a pagamentos embora tivesse havido encargos assumidos por parte do Estado, que estão a ser custeados pelas diversas empresas de transporte.

d) Empresas de transporte aéreo

A indemnização compensatória à SATA - Internacional, no montante de € 9.446.122, decorre do subsídio ao preço do bilhete, no serviço aéreo regular entre o Continente e as Regiões Autónomas. Para o efeito foi celebrado um contrato de concessão entre o Estado e a SATA, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril, que regula as obrigações de serviço público e as ajudas do Estado aplicadas e prestadas no âmbito dos serviços aéreos regulares.

Os pagamentos foram efectuados após a certificação pela Inspecção-Geral de Finanças dos serviços prestados previstos no contrato de concessão, nos termos do artigo 7.º do diploma referido anteriormente, com a seguinte distribuição:

Quadro X.6 – Transferências para empresas de transporte aéreo

Natureza do apoio	Montante
Subsídio ao preço do bilhete no serviço aéreo, entre o Continente e os Açores, 1.º semestre de 2008	5 182 971,42
Subsídio ao preço do bilhete no serviço aéreo, entre o Continente e a Madeira, Janeiro a Maio de 2008	154 889,14
Subsídio ao preço do bilhete no serviço aéreo, entre o Continente e os Açores+Encaminhamento, 2.º semestre de 2008	4 108 261,19
Total	**(a) 9 446 121,75**

(a) Do total dos pagamentos só a importância de € 5 182 971,42 foi paga em 2009. Os restantes € 4 263 150,33 foram pagos através dos "Saldos do Cap. 60 do OE/2009", já em 2010.

e) INCM-Imprensa Nacional Casa da Moeda

A indemnização compensatória à INCM, no montante de € 5,5 milhões, resulta quer dos encargos suportados pelo serviço público de acesso universal e gratuito ao Diário da República e as demais condições da sua utilização previstas no Decreto-Lei n.º116-C/2006, de 16 de Junho, quer de encargos inerentes aos serviços de contrastaria. Os pagamentos respeitantes ao período de Janeiro a Dezembro foram efectuados após a publicação da RCM n.º 114/2009, de 3 de Dezembro.

10.2.1.2.2 – Sociedades financeiras

No que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados às sociedades financeiras (€ 247.269.826), de acordo com a informação prestada pela DGTF só € 84.083.181 é que constituem transferências para entidades do sector público empresarial, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro X.7 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Natureza dos fluxos	Entidade beneficiária	Valor
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	Caixa Geral de Depósitos	83 169 782
		Compensação de juros		913 399
Total 05.02.01				**84 083 181**

Fonte: DGTF.

É de salientar que a informação constante do quadro anterior não está individualizada na CGE, uma vez que o novo classificador agrega, conforme já referido, as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, o que consubstancia uma perda de informação face ao anterior classificador.

10.2.1.3 – Transferências de capital

As transferências de capital para as Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas evidenciadas na CGE, no valor de € 162.464.210, constam do quadro seguinte:

Quadro X.8 – Transferências de capital para entidades do SPE

(em euros)

Entidades	PIDDAC				Ministério das Finanças e da Administração Pública	Total
	Encargos Gerais do Estado	M. Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional		M. Obras Públicas, Transportes e Comunicações		
	GMCS	APA	DGOTDU	GPERI	DGTF	
Ambilital		226 000				226 000
Administração do Porto Aveiro				2 312 500		2 312 500
Adm.dos Portos Douro e Leixões				3 700 000		3 700 000
Adm. do Porto Figueira da Foz				7 201 141		7 201 141
Administração do Porto Lisboa				840 079		840 079
Administração do Porto Sines				462 500		462 500
Adm. Portos Setúbal e Sesimbra				889 661		889 661
Adm. do Porto Viana do Castelo				2 802 975		2 802 975
Costa Polis			7 623 830			7 623 830
CP-Comboios de Portugal				10 730 000		10 730 000
Emp. Desenvolvimento Mineiro		39 246				39 246
LUSA-Agência Noticias Portugal	9 476					9 476
Metropolitano de Lisboa				4 000 000		4 000 000
Metro Mondego				4 162 500		4 162 500
Metro do Porto				8 000 000		8 000 000
Rádio e Televisão de Portugal	593 017					593 017
Rede de Alta Velocidade				8 736 625		8 736 625
Rede Ferroviária Nacional				10 000 000		10 000 000
Resíduos do Nordeste		787 399				787 399
Tomar Polis			945 483			945 483
Transportes do Tejo				5 087 500		5 087 500
Centro Hospitalar do Alto Ave					1 380 000	1 380 000
Hosp. da Universidade Coimbra					882 974	882 974
Metro Sul do Tejo					81 051 304	81 051 304
Total	**602 493**	**1 052 645**	**8 569 313**	**68 925 481**	**83 314 278**	**162 464 210**

Fonte: CGE/2009 e serviços processadores.

Como se pode observar, as transferências para as entidades do SPE referem-se, em grande parte, a verbas do PIDDAC destinadas à realização de investimentos do plano a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes, identificando-se no quadro seguinte as finalidades de tais transferências.

Quadro X.9 – Transferências de verbas do PIDDAC

(em euros)

Entidade processadora	Entidade beneficiária	Finalidade	Valor
Gabinete para os meios de Comunicação Social	Rádio e Televisão de Portugal	Projectos de modernização das televisões e das rádios dos PALOPS	593 017
	LUSA-Agência de Noticias Portugal	Projectos de modernização da INFORPRESS-Agência de Notícias de Cabo Verde	9 476
Subtotal			**602 493**
Agência Portuguesa do Ambiente	Ambilital	Sistema de recolha, transporte e valorização de recicláveis do Alentejo Litoral, Aljustrel e Ferreira do Alentejo	226 000
	Emp.Desenvolvimento Mineiro	Recuperação ambiental da antiga "Mineira Argozelo"	39 246
	Resíduos do Nordeste	Concepção, construção da estação de tratamento de águas lixiviantes do aterro sanitário de Urjais	787 399
Subtotal			**1 052 645**
Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenv. Urbano	Costa Polis	Requalificação urbana e valorização ambiental da Costa da Caparica	7 623 830
	Tomar Polis	Requalificação urbana e valorização ambiental de Tomar	945 483
Subtotal			**8 569 313**
Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Administração do Porto Aveiro	Melhoria das acessibilidades marítimas do Porto de Aveiro/QREN	836 500
		Acessibilidades interregionais ferroviárias e rodoviárias ao Porto de Aveiro/QREN	1 476 000
	Administração dos Portos Douro e Leixões	Via interior de ligação do Porto de Leixões à via regional interior	104 855
		Multimodalidade e logística	2 119 844
		Plataforma logística de Leixões	1 075 301
		Reabilitação de infraestruturas nas margens do Douro e Frente Atlântica	400 000
	Administração do Porto da Figueira da Foz	Melhoria das condições de acesso e abrigo do Porto da Figueira da Foz	2 783 141
		Melhoria das infraestruturas marítimo-portuárias do Porto da Figueira da Foz	3 863 000
		Núcleo piscatório da gala-aprestos	555 000
	Administração do Porto Lisboa	Reabilitação e reforço do cais entre Santa Apolónia e o Jardim do Tabaco	750 000
		Alargamento do terminal de contentores de Alcântara-fase 1	90 079
	Adm. do Porto Sines	Sistemas operacionais de supervisão e segurança	462 500
	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	Plano motorização Ambiental dos portos de Setúbal e Sesimbra	75 000
		Reabilitação do edifício do mercado de 2.ª venda do Porto de Pesca de Setúbal	150 000
		Ordenamento do Porto de Sesimbra	664 661
	Administração do Porto de Viana do Castelo	Implementação do ISPS CODE- Porto de Viana do Castelo	16 800
		Apetrechamento e melhoramento de infraestruturas e equipamentos do Porto de Viana do Castelo	736 175
		Acesso rodoviário do Porto Comercial de Viana do Castelo	2 050 000
	CP - Comboios de Portugal	Aquisição de 25 locomotivas eléctricas	10 130 000
		Bilhética sem contacto e controlo de acessos 1.ª fase	600 000
	Metropolitano de Lisboa	Empreendimento Alameda/S. Sebastião	3 000 000
		Empreendimento Oriente/Aeroporto	1 000 000
	Metro Mondego	Metropolitano ligeiro do Mondego	4 162 500
	Metro do Porto	Sistema do metro ligeiro	8 000 000
	Rede Alta Velocidade	Rede Ferroviária de Alta Velocidade–1.ª fase	8 736 625
	Rede Ferroviária Nacional	Variante da Trofa – Linha do Minho	1 500 000
		Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro	1 300 000
		Ligação Ferroviária a Espanha (Porto de Sines/Elvas/Espanha)	7 200 000
	Transportes do Tejo	Renovação de frota	4 000 000
		Ampliação do Terminal Fluvial de Cacilhas	162 500
		Aquisição do Terminal Fluvial do Cais do Sodré	925 000
Subtotal			**68 925 481**
Total PIDDAC			**79 149 932**

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços processadores.

10.2.1.4 – Activos financeiros

Na Conta Geral do Estado de 2009 estão contabilizadas despesas de activos financeiros relacionadas com entidades do SPE que ascendem a € 1.588,8 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro X.10 – Activos financeiros

(em euros)

Classificação económica	Natureza do fluxo	Entidade beneficiária	Valor
09.05.02-Empréstimos a curto prazo/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	Empréstimo	EMA–Empresa de Meios Aéreos	16 500 000
		ENVC–Estaleiros Navais Viana do Castelo	10 000 000
		EP-Estradas de Portugal	130 000 000
		OPART–Organismo de Produção Artística	14 469 750
		Teatro Nacional D. Maria II	2 293 750
		Teatro Nacional de S. João	2 330 000
Subtotal 09.05.02			**175 593 500**
09.07.02-Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras /Públicas	Aumento de capital	Centro Hospitalar de Coimbra	6 879 000
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	9 058 000
		Centro Hospitalar de Setúbal	8 400 000
		Centro Hosp. Trás-os-Montes e Alto Douro	7 815 000
		Centro Hosp. de Vila Nova de Gaia/Espinho	12 315 000
		Centro Hospitalar do Alto Ave	2 640 000
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	4 400 000
		Centro Hospitalar do Barreiro	8 000 000
		Centro Hospitalar do Médio Ave	2 914 000
		Centro Hospitalar do Porto	28 489 000
		Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa	7 419 000
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	3 000 000
		Centro Hosp. Póvoa Varzim/Vila do Conde	7 334 811
		Emp. Desenv. de Infraestruturas do Alqueva	95 760 000
		Entidade não pertencente ao SPE [(a)]	16 566 326
		Hospitais da Universidade de Coimbra	9 988 540
		Hospital de Faro	12 633 818
		Hospital de Santa Maria Maior	1 000 000
		Hospital Distrital de Santarém	6 000 000
		Hospital do Espírito Santo-Évora	1 249 000
		Hospital Garcia de Horta	5 400 000
		Hospital Infante D. Pedro	8 000 000
		Hospital Prof. Dr. Fernando Fonseca	13 000 000
		NAER–Novo Aeroporto	964 300
		PVCi–Portugal Venture Capital Initiative	450 000
		Rádio e Televisão de Portugal	62 400 000
		Soc. Instaladora Mercados Abastecedores	9 999 998
		Unidade Local de Saúde da Guarda	5 279 957
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	4 706 485
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	4 006 000
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	8 472 389
	Prest.supl.capital	Cacém Polis	302 806
	Realização do capital inicial	SIEV-Sist.Identificação Electrónica Veículos	100 000
		Sudoeste Polis	9 996 000
		Litoral da Ria de Aveiro Polis	17 192 000
Subtotal 09.07.02			**402 131 430**
09.09.02-Outros activos financeiros /Soc .e quase soc. não financeiras/Públicas	Execução de garantias	Casa do Douro	6 035 249
Subtotal 09.09.02			**6 035 249**

(em euros)

Classificação económica	Natureza do fluxo	Entidade beneficiária	Valor
09.09.03-Outros activos financeiros/Soc. Financ./Bancos e outras inst. financeiras	Aumento de capital	Caixa Geral de Depósitos	1 000 000 000
Subtotal 09.09.03			**1 000 000 000**
Total pago			**1 583 760 179**
	Verbas de "Saldos do Cap.60 do OE 2009" não utilizadas		(b) 5 000 000
Total dos activos financeiros CGE			**1 588 760 179**

(a) Hidroléctrica de Cahora Bassa.

(b) Montante reposto como receita do OE/2010, relativo a verba não utilizada de "Saldos do Cap.. 60 do OE 2009", afecta à Arco Ribeirinho Sul Polis.

10.2.2 – Outras operações

Foi autorizado, durante o ano de 2009, o montante de € 1,6 milhões para a Vila Real Polis referente à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previsto no artigo 129.º da Lei do Orçamento para 2009, e que foi processado por conta da rubrica 06.02.03 - Outras despesas correntes/Diversas/Outras.

10.2.3 – Síntese

Para finalizar, apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE:

Quadro X.11 – Variação dos fluxos financeiros (a)

(em milhões de euros)

	2008	2009	Variação	
			Valor	Percentual
Transferências correntes e Subsídios	860,9	488,4	-372,5	-43,3
Transferências de capital	59,2	162,5	103,3	174,5
Concessão de empréstimos	41,8	175,6	133,8	320,1
Aumento e realização de capital	306,8	1 385,6	1 078,8	351,6
Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	70,0	1,6	-68,4	-97,7
Execução de garantias	7,2	6,0	-1,2	-16,7
Total	**1 345,9**	**2 219,7**	**873,8**	**64,9**

(a) Não inclui os fluxos que se destinaram a entidades não pertencentes ao SPE.

Verifica-se, assim, que houve um significativo aumento dos fluxos financeiros na ordem dos € 873,8 milhões (+64,9%), tendo contribuído para tal a variação dos fluxos relativos a transferências de capital (+174,5%), a concessão de empréstimos (+320,1%) e os aumento e realizações de capital (+351,6%). Por seu turno, as transferências correntes e subsídios, a assunção de passivos e regularização de responsabilidades e a execução de garantias registaram, no seu conjunto, um decréscimo de cerca de € 442,1 milhões (-47,1%).

10.3 –Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados

Tal como tem sido referido nos anteriores Pareceres, no que diz respeito à receita, o novo classificador não individualiza as receitas provenientes do SPE ao nível das sociedades financeiras, nem das sociedades ou quase sociedades não financeiras no que respeita aos activos financeiros, pelo que a informação constante da CGE não permite a sua análise.

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, referente às sociedades não financeiras, identificadas como tal na CGE, ascendem a € 557.768 milhares, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro X.12 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das receitas	Valor
Receitas correntes		**557 757,5**
05.00.00	**Rendimentos de propriedade**	**557 545,2**
05.01.00	Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 147,5
05.07.00	Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	106 859,6
05.08.00	Dividendos e participação nos lucros de sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras	449 538,1
06.00.00	**Transferências correntes**	**212,3**
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	212,3
Receitas de capital		**10,5**
10.00.00	**Transferências de capital**	**10,5**
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	10,5
Total		**557 768,0**

Fonte: CGE/2009.

10.3.1 – Receitas correntes

Através da informação prestada pela DGTF, no que diz respeito às receitas dos Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, o montante ascendeu a € 1.147,5 milhares, conforme consta no quadro seguinte:

Quadro X.13 – Juros

(em milhares de euros)

Entidades	Montante
Estaleiros Navais de Viana do Castelo	1 041,2
Empresa de Meios Aéreos	106,3
Total	**1 147,5**

Fonte: DGTF.

Relativamente aos dividendos e participação nos lucros de sociedades não financeiras e financeiras, foi solicitada informação à DGTF, que se apresenta no quadro seguinte, onde igualmente consta a evolução registada destes rendimentos, no último triénio:

Quadro X.14 – Dividendos e participação nos lucros

(em milhares de euros)

Entidades	2007	2008	2009	Variação %	
				2008/2007	2009/2008
Sociedades não financeiras					
ANA–Aeroportos de Portugal	11 799,7	6 089,9	5 537,4	-48,4	-9,1
AdP-Águas de Portugal	-	-	824,9		…
APDL–Administração Portos Douro e Leixões	2 428,8	2 381,0	2 418,8	-2,0	1,6
APL–Administração do Porto de Lisboa	-	710,7	-	…	-100,0
APS–Administração do Porto de Sines	1 715,9	1 491,4	4 275,1	-13,1	186,7
APSS–Administr. Portos de Setúbal e Sesimbra	-	1 205,8	1 895,0	…	57,2
CTT–Correios de Portugal	19 819,2	46 555,7	37 217,8	134,9	-20,1
EDM–Empresa de Desenvolvimento Mineiro	772,5	444,1	160,0	-42,5	-64,0
HCB–Hidroeléctrica de Cahora Bassa (a)	83 078,5	-	-	-100,0	…
NAV–Navegação Aérea de Portugal	4 523,0	8 824,7	2 422,8	95,1	-72,5
Parpública–Participações Sociais	104 280,0	52 000,0	52 000,0	-50,1	0,0
LUSA-Agência de Notícias de Portugal	-	-	107,8		…
REN–Rede Eléctrica Nacional	15 520,8	-	-	-100,0	…
Subtotal	**243 938,4**	**119 703,3**	**106 859,6**	**-50,9**	**-10,7**
Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras					
Banco de Portugal	94 238,0	169 074,4	209 538,1	79,4	23,9
Caixa Geral de Depósitos	208 000,0	272 000,0	240 000,0	30,8	-11,8
Fundo Margueira	1 314,5	787,0	-	-40,1	-100,0
Entidade não pertencente ao SPE	(b) 1,5	-	-	-100,0	
Subtotal	**303 554,0**	**441 861,4**	**449 538,1**	**45,6**	**1,7**
Total	**547 492,4**	**561 564,7**	**556 397,7**	**2,6**	**-0,9**

(a) Deixou de integrar o sector público em 2008.

(b) Segundo informação da DGO o montante resulta de um pagamento feito pela Autoridade da Concorrência, tendo sido indevidamente classificado nesta rubrica.

Fonte: DGTF.

Da análise do quadro anterior, verifica-se um decréscimo dos dividendos e participação nos lucros em 2009, de 0,9%. Esta redução deve-se essencialmente à diminuição da entrega ao Estado de dividendos dos CTT (€ 37,2 milhões), no que diz respeito às sociedades não financeiras.

Por sua vez, relativamente às instituições financeiras, as receitas mais significativas tiveram origem na Caixa Geral de Depósitos (€ 240,0 milhões) e no Banco de Portugal (€ 209,5 milhões).

As Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, por entidades, foram, em 2009, as que constam do quadro seguinte:

Quadro X.15 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades

(em euros)

Cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor
06.01.01	Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação	Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental	3 200
		Hospital Infante D. Pedro	800
		Hospitais da Universidade de Coimbra	4 800
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	800
		Hospital Santo André	800
		Hospital Pedro Hispano	800
		Centro Hospitalar de Coimbra	800
		Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	800
		Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga	800
		Hospital de São Teotónio	800
		Hospital de Vila Nova de Gaia	800
		Hospital de Faro	800
		Centro Hospitalar de Lisboa Norte	1 600
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	2 400
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	800
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	800
		Centro Hospitalar de Setúbal	800
		Unidade Local de Saúde da Guarda	800
		Hospital de São João	800
		Centro Hospitalar do Porto	800
		Hospital Garcia da Horta	800
		Centro Hospitalar da Cova da Beira	800
		Entidade não pertencente ao SPE	800
	Subtotal		**27 200**
	Secretaria-Geral do Ministério da Saúde - Serviço de Mobilidade Especial	Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	32 489
		Centro Hospitalar do Médio Ave	7 935
		Centro Hospitalar do Porto	89 332
		Hospital de São João da Madeira	7 560
		Hospital Magalhães Lemos	7 724
		Hospitais da Universidade de Coimbra	19 015
		Hospital de Faro	1 857
		Hospital de Vila do Conde	1 864
		Hospital do Montijo	16 639
		Centro Hospitalar de Coimbra	635
	Subtotal		**185 050**
Total 06.01.01			**212 250**

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços beneficiários.

Dos fluxos classificados na CGE na rubrica 06.01.01 - Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, no valor de € 212,3 milhares, € 800 foram indevidamente classificados, em virtude do respectivo fluxo não ser proveniente de entidade pertencente ao SPE. Este procedimento contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, pelo que se recomenda à Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação, a correcta na classificação da mesma.

Accionado o contraditório, a Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação, não respondeu.

10.3.2 – Receitas de capital

Relativamente às Transferências de capital de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, a Direcção-Geral dos Impostos limitou-se a informar o montante de € 10,5 milhares, proveniente de empresas de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos sem especificar, contrariamente ao solicitado, as entidades que originaram essas transferências.

No exercício do contraditório, a Direcção-Geral dos Impostos informou que a verba em questão foi incorrectamente classificada e refere que fará diligências no sentido de corrigir atempadamente situações análogas.

10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 29 (Volume II – tomo I), evidencia os seguintes fluxos dos FSA para o SPE não financeiro, classificados nos agrupamentos económicos 04 - Transferências correntes, 05 - Subsídios, 08 - Transferências de capital e 09 - Activos financeiros.

Quadro X.16 – Fluxos financeiros dos SFA para o SPE não financeiro

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das despesas	Valor
Despesas correntes		**45 374,4**
04.00.00	**Transferências correntes**	**44 695,2**
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	44 695,2
05.00.00	**Subsídios**	**679,2**
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	679,2
Despesas de capital		**741 031,1**
08.00.00	**Transferências de capital**	**728 394,0**
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	728 394,0
09.00.00	**Activos financeiros**	**12 637,1**
09.05.02	Empréstimos a curto prazo/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 000,0
09.06.02	Empréstimos a m/l prazo/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	9 427,1
09.08.02	Unidades de participação/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	2 210,0
Total		**786 405,5**

Fonte: CGE/2009.

As entidades beneficiárias das transferências processadas pelos serviços e fundos autónomos, evidenciadas na Conta, constam do quadro seguinte:

Quadro X.17 – Entidades beneficiárias das transferências dos SFA

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
04.01.01	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	Agência de Inovação	3 611 133
		Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	1 500
		IPOFG–Centro Regional Oncologia de Coimbra	1 100
	Subtotal		**3 613 733**
	Instituto Nacional de Emergência Médica	Centro Hospitalar do Alto Minho	4 111
		Centro Hospitalar de Coimbra	346 280
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	209 495
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	56 540
		Centro Hospitalar Médio Ave	93 774
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	718
		Centro Hospitalar do Porto	163 855
		Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca	49 017
		Hospital de S. Sebastião	196 610
		Hospital de Santa Maria Maior	187 548
		Hospital de São João	46 403
		Hospital Espírito Santo de Évora	146 584
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	80 306
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	76 884
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	153 115
	Subtotal		**1 811 240**
	Universidade do Minho	Centro Hospitalar do Alto Ave	124 788
		Centro Hospitalar do Alto Minho	14 820
	Subtotal		**139 608**
	Fundo de Garantia Automóvel	EP-Estradas de Portugal	3 984 212
	Subtotal		**3 984 212**
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	Agência de Inovação	449 954
		AICEP	611 423
		Entidade não pertencente ao SPE	20 000
	Subtotal		**1 081 377**
	INFARMED	Hospital Prof. Doutor Fernando Fonseca	750
	Subtotal		**750**
	Adm. da Região Hidrográfica do Norte	Águas do Cávado	199 440
	Subtotal		**199 440**
	Universidade da Madeira	Entidade não pertencente ao SPE	46 702
	Subtotal		**46 702**
	Faculdade de Medicina Veterinária	IPOFG–Centro Regional Oncologia de Lisboa	3 000
	Subtotal		**3 000**
	Inst. Cons. Natureza e da Biodiversidade	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	85 491
	Subtotal		**85 491**
	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	Centro Hospitalar Lisboa Norte	249 000
		Centro Hospitalar de Setúbal	252 000
		Centro Hospitalar Lisboa Ocidental	60 000
		Hospital Distrital de Santarém	181 223
		Centro Hospitalar Médio Tejo	3 197
	Subtotal		**745 420**
	Inst. Ciências Biomédicas Abel Salazar	Centro Hospitalar do Porto	219 190
	Subtotal		**219 190**
	Instituto Politécnico de Portalegre	Agência de Inovação	1 440
	Subtotal		**1 440**
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	Companhia das Lezírias	286.866
		EDIA-Emp. Desenvolvimento de Infraestruturas do Alqueva	6.148.561
	Subtotal		**6 435 427**

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
	Administração Regional de Saúde do Alentejo	Unidade Local de Saúde da Guarda	19 228
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	467 248
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	32 418
	Subtotal		**518 894**
	Instituto Nacional de Aviação Civil	ANA–Aeroportos de Portugal	14 634 369
		ANAM–Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	1 405 188
		SATA Air Açores	22 850
	Subtotal		**16 062 407**
04.01.01	Turismo de Portugal	Agência p/o Investimento e Comércio Externo de Portugal	7 347 910
		Teatro Municipal de Faro	10 150
		Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo	38 000
		CE-Circuito do Estoril	1 919 500
		OPART-Organismo de Produção Artística	300 000
	Subtotal		**9 615 560**
	Administração Regional de Saúde do Norte	Unidade Local de Saúde do Alto Minho	99 941
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	31 350
	Subtotal		**131 291**
Total 04.01.01			**44 695 182**
05.01.01	Instituto do Emprego e Formação Profissional	ADRAL-Agência de Desenv. Regional do Alentejo	4 021
		Águas de Gaia	68 567
		Águas do Ave	6 178
		Águas do Centro Alentejo	2 722
		Águas do Norte Alentejano	1 079
		Águas do Oeste	8 961
		Almeida Municipia Gestão Equip. Sociais e Desportivos	2 250
		AMBIOUREM–Gestão Manut. Espaços Verdes Inserção	19 028
		Aveiro–Expo	15 000
		Centro Hospitalar Cova da Beira	18 073
		Centro Hospitalar de Setúbal	8 049
		Centro Hospitalar do Porto	328
		EMARP–Emp. Municipal Águas e Resíduos de Portimão	15 246
		EMEF-Empresa Manutenção Equipamento Ferroviário	5 031
		Empresa Municipal Educação e Cultura de Barcelos	14 000
		EMUNIBASTO	31 681
		ENASEL-Turismo e Cinegética	3 017
		EP–Estradas de Portugal	3 725
		Espaço Municipal-Renovação Urbana Gestão Património	28 320
		FOZCOACTIVA-Gestão Equip. Desportivos e Culturais	10 061
		Fundão Verde–Espaços e Jardins	35 873
		GAIANIMA- Equipamentos Municipais	53 406
		GEBALIS–Gestão dos Bairros Municipais Lisboa	37 561
		Hospital de São Teotónio	1 458
		ISERBATALHA–Gestão Equip. Urb. Cultural e Inserção	18 305
		Lagos em Forma–Gestão Desportiva	4 999
		NOVA MEDA-Equipamentos Municipais	9 870
		Óbidos Patrimonium	3 220
		Óbidos Requalifica	29 284
		Penafiel Activa	2 000
		PMU-POMBAL, Manutenção Urbana	31 393
		Qualidade de Basto, Emp. Desenv. Tecido Econ. Local	46 003
		Resíduos do Nordeste	12 834
		Sociedade de Gestão Urbana	7 115
		SRU–Soc. Reabilitação Urbana Cova da Iria	8 223
		TROFAGUAS–Serviços Ambientais	16 015
		TUB–Transportes Urbanos de Braga	2 000
		TURIMONTESINHO–Emp. Mun. Prom. Turismo Vinhais	10 061
		Unidade Local de Saúde da Guarda	5 715
		VALLIS HABITA–Soc. Mun. Gestão Empr. Habit. Valongo	21 588
		VALNOR–Valor. Trat. Resíd. Sólidos Norte Alentejano	5 292

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Instituto do Emprego e Formação Profissional	Vieira Cultura e Turismo	40 040
		VIMIOSO, 2003-Activ. Artesanais e Turíst. de Vimioso	1 485
		VITAGUIAR-Apoio ao Desenvolvimento Agro Industrial	10 144
Total 05.01.01			**679 221**
08.01.01	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	AdI–Agência de Inovação	13 349 268
		Agência p/o Invest. e Comércio Externo de Portugal	147 380 922
		EPAL-Empresa Portuguesa das Águas Livres	86 278
		Estradas de Portugal	203 770
		GAIANIMA Equipamentos Municipais	44 422
		IPOFG–Centro Regional Oncologia do Porto	5 717
		REN–Redes Energéticas Nacionais	9 980 981
		Entidade não pertencente ao SPE	184 855
	Subtotal		**171 236 213**
	Administração da Região Hidrográfica do Norte	Vimágua	55 494
		Águas do Porto	75 000
		Águas de Gaia	217 530
	Subtotal		**348 024**
	Turismo de Portugal	ÓBIDOS PATRIMONIUM	175 000
		SILVESPOLIS-Soc. p/Desenv. Programa Polis em Silves	139 429
		Empresa Municipal Figueira Grande Turismo	159 823
		ENATUR–Empresa Nacional de Turismo	5 729 630
		Agência p/o Invest. e Comércio Externo de Portugal	1 227 333
		ESUC–Empresa de Serviços Urbanos de Cascais	2 185 429
		SINTRAQUORUM-Gestão Equip. Culturais e Turísticos	208 000
		Frente Tejo	576 026
		Funchal 500 anos	100 000
		CE–Circuito do Estoril	265 425
		Melsport, Melgaço, Desporto e Lazer	1 255
		EGEAC-Emp.Gestão Equipamentos e Animação Cultural	78 500
		Empresa de Turismo Estoril	7 272 870
		Expo Arade-Animação, Empresa Municipal	100 000
		Gestão de Equipamentos do Município de Chaves	8 317
		Pavilhão do Arade, Espectáculo Animação do Arade	250 000
		REFER	7 500 000
		Parque Expo 98	241 466
	Subtotal		**26 218 503**
	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	ADI–Agência de Inovação	2 502 217
		Centro Hospitalar de Coimbra	59 985
		Centro Hospitalar do Porto	35 600
		IPOFG–Centro Regional Oncologia de Lisboa	13 000
		Hospitais da Universidade de Coimbra	33 200
		Hospital Garcia da Horta	38 000
		IPOFG–Centro Regional Oncologia do Porto	191 424
	Subtotal		**2 873 426**
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	DOCAPESCA–Portos e Lotas	2.891.234
		EDIA–Emp. de Desenv. e Infraestruturas do Alqueva	142.974.382
		IGA–Investimentos e Gestão da Água	289.079
		Centro de Abate da RAM	993.265
		Lotaçor–Serviço Açoreano de Lotas	1.544.569
	Subtotal		**148 692 529**
	Adm. Regional de Saúde do Alentejo	Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	27 225
	Subtotal		**27 225**
	Administração Regional de Saúde do Norte	Centro Hospitalar do Alto Ave	200 819
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	1 069 944
		Centro Hospitalar entre Douro e Vouga	430 835
	Subtotal		**1 701 598**
	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	Centro Hospitalar Oeste Norte	78 650
		Centro Hospitalar de Torres Vedras	152 417
		Hospital Nossa Senhora do Rosário	230 000
	Subtotal		**461 067**

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
08.01.01	Inst. de Mobilidade e Transp.Terrestres	Estamo-Participações Imobiliárias	291 783
		OTLIS–Operadora de Transportes de Lisboa	300 000
	Subtotal		**591 783**
	Gab. de Gestão Fin. do M. da Educação	Parque Escolar	281 778 093
	Subtotal		**281 778 093**
	Inst. Portuário e Transportes Marítimos	Administração do Porto de Viana do Castelo	850 000
	Subtotal		**850 000**
	Administração Central do Sistema de Saúde	Hospital de Santa Maria Maior	4 709 302
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	3 924 419
		Centro Hospitalar Médio Ave	3 662 791
		Centro Hospitalar da Póvoa do Varzim	3 662 791
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	5 742 038
		Hospital Infante D. Pedro	2 354 651
		Centro Hospitalar da Cova da Beira	4 970 930
		Unidade Local de Saúde da Guarda	2 616 279
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	12 209 302
		Hospital Garcia da Horta	3 139 535
		Hospital Distrital de Santarém	3 662 791
		Centro Hospitalar de Setúbal	3 662 791
		Centro Hospitalar Médio Tejo	3 924 419
		Hospital Espírito Santo de Évora	3 139 535
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	2 877 907
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	4 447 674
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	3 662 791
		Hospital de Faro	2 616 279
	Subtotal		**74 986 225**
	Inst. Cons.da Natureza e Biodiversidade	Parques de Sintra Monte da Lua	1 265 000
	Subtotal		**1 265 000**
	UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento	AdI–Agência de Inovação	1 105 521
		Fast Access	25 872
		REFER	14 778
		CTT	15 160
		Metro do Porto	31 026
	Subtotal		**1 192 357**
	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Domus Social	10 791 837
		Gaia Social	618 275
		Habitação Social do Concelho do Nordeste	6 180
		Vila Solidária	190 971
		Ribeira Grande Mais	76 383
		Habitar São João	338 732
		Investimentos Habitacionais da Madeira	4 149 615
	Subtotal		**16 171 993**
Total 08.01.01			**728 394 036**
09.05.02	Inst. Cinema Audiovisual e Multimédia	Tóbis Portuguesa	1 000 000
Total 09.05.02			**1 000 000**
09.06.02	Instituto Apoio às PME e à Inovação	AICEP–Agência p/o Inv. e Comércio Externo de Portugal	4 644 066
	Subtotal		**4 644 066**
	Inst. Habitação e Reabilitação Urbana	Investimentos Habitacionais da Madeira	2 840 104
	Subtotal		**2 840 104**
	Inst. do Emp. e Formação Profissional	Óbidos Requalifica	1 624
	Subtotal		**1 624**
	Turismo de Portugal	Parques de Sintra–Monte da Lua	345 000
		AICEP–Agência p/o Inv. e Comércio Externo de Portugal	1 596 304
	Subtotal		**1 941 304**
Total 09.06.02			**9 427 098**
09.08.02	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Porto Vivo–Sociedade de Reabilitação Urbana	2 174 083
		Viseu Novo–Sociedade de Reabilitação Urbana	35 877
Total 09.08.02			**2 209 960**
Total dos fluxos			**786 405 497**

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 montante de € 786,4 milhões, apurou-se que € 251,6 milhares, foram processados pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação e pela Universidade da Madeira, para entidades que não fazem parte do sector público empresarial, contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

No exercício do contraditório, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação reconhece que a verba em questão foi incorrectamente classificada e refere que tal situação decorre da *"…inexistência, de uma listagem discriminativa de todas as entidades pertencentes ao Sector Público Empresarial…"*. É de referir que, no exercício do contraditório referente ao Parecer sobre a CGE, desde 2000, foi dada uma resposta idêntica, não se tendo registado qualquer progresso, pelo que mais uma vez se recomenda que aquando da efectivação das transferências seja indagado junto das mesmas qual a sua natureza a fim de ser dado estrito cumprimento ao classificador económico das despesas.

Por sua vez, a Universidade da Madeira, na sua resposta, reconhece que a verba em questão foi incorrectamente classificada.

10.5 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos

A Conta Geral do Estado, no Mapa 28 (Volume II - tomo I), evidencia os fluxos do SPE para os SFA, classificados nos agrupamentos económicos 06 - Transferências correntes e 10 - Transferências de capital, que constam do quadro seguinte.

Relativamente às receitas de activos financeiros com origem no SPE, o novo classificador, para além de não individualizar as sociedades financeiras, também agrega as receitas provenientes das sociedades não financeiras, pelo que essa informação não consta do quadro seguinte.

Quadro X.18 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das receitas	Valor
Receitas correntes		**21 944,9**
06.00.00	**Transferências correntes**	**21 944,9**
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	21 944,9
Receitas de capital		**31 948,7**
10.00.00	**Transferências de capital**	**31 948,7**
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	31 948,7
Total		**53 893,6**

Fonte: CGE/2009.

Estas receitas constam, de forma desagregada, do quadro seguinte:

Quadro X.19 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades

(em euros)

Cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor
06.01.01	Serviços Sociais da Administração Pública	ANA–Aeroportos de Portugal	43 401
		APA–Administração do Porto de Aveiro	13 745
		Centro Hospitalar do Alto Ave	5 636
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	38 218
		Centro Hospitalar Cova da Beira	8 109
		Centro Hospitalar de Coimbra	6 120
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	271 514
		Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga	36 480
		Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental	166 723
		Centro Hospitalar de Setúbal	79 241
		Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	46 978
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	4 769
		Centro Hospitalar do Médio Ave	12 613
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	5 814
		Centro Hospitalar do Nordeste	24 465
		Centro Hospitalar da Póvoa do Varzim	459
		Centro Hospitalar Tâmega e Sousa	12 699
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	1 441
		GeRAP-Emp. Gestão Part. Rec. Adm. Pública	1 836
		Hospital Distrital de Santarém	24 270
		Hospital de Faro	64 655
		Hospital Espírito Santo-Évora	10 557
		Hospital Garcia de Orta	78 876
		Hospital Infante D. Pedro	5 865
		Hospital Santa Maria Maior-Barcelos	12 750
		Hospital Santo André-Leiria	3 060
		Hospital São João	22 287
		Hospital São Sebastião	1 785
		Hospitais da Universidade de Coimbra	13 770
		IPO–Instituto Português de Oncologia de Coimbra	4 131
		IPO–Instituto Português de Oncologia de Lisboa	5 660
		IPO–Instituto Português de Oncologia do Porto	43 307
		NAV–Navegação Aérea de Portugal	13 604
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	20 502
		Entidade não pertencente ao SPE	1 989
		Subtotal	**1 107 329**
	UTL–Instituto Superior de Agronomia	Agência de Inovação	82 231
		Subtotal	**82 231**
	UTL–Instituto Superior Técnico	CP–Comboios de Portugal	3 750
		Metropolitano de Lisboa	1 250
		Entidade não pertencente ao SPE	750
		Subtotal	**5 750**
	Fundo de Fomento Cultural	Rádio e Televisão de Portugal	30 000
		Subtotal	**30 000**
	Instituto Politécnico de Castelo Branco	Entidade não pertencente ao SPE	1 000
		Subtotal	**1 000**
	Instituto Politécnico de Portalegre	Agência de Inovação	100 553
		Subtotal	**100 553**
	Instituto Superior de Engenharia do Porto	Agência de Inovação	40 877
		Subtotal	**40 877**
	Universidade da Beira Interior	Agência de Inovação	1 891
		Subtotal	**1 891**
06.01.01	Universidade de Coimbra–Faculdade de Medicina	Hospitais da Universidade de Coimbra	5 760
		Subtotal	**5 760**

(em euros)

Cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor
	Universidade de Coimbra–Reitoria	Agência de Inovação	276 476
		Entidades não pertencentes ao SPE	18 250
		Subtotal	**294 726**
	UP–Faculdade de Ciências	Agência de Inovação	32 203
		Subtotal	**32 203**
	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge	Entidades não pertencentes ao SPE	1 558 959
		Diferença não esclarecida pelo organismo	361 028
		Subtotal	**1 919 987**
	Centro de Histocompatibilidade do Centro	Entidade não pertencente ao SPE	1 246 080
		Subtotal	**1 246 080**
	Centro Hospitalar de Cascais	HPP-Hospital de Cascais	15 000 000
		Subtotal	**15 000 000**
	Universidade da Madeira	Promovicente	235
		Subtotal	**235**
	Centro Hospitalar do Oeste Norte	Entidade não pertencente ao SPE	78 650
		Subtotal	**78 650**
	Hospital Distrital S.João da Madeira	Entidade não pertencente ao SPE	72 000
		Subtotal	**72 000**
	Universidade do Porto–Reitoria	Agência de Inovação	5 760
		Subtotal	**5 760**
	Instituto Politécnico de Viseu	Agência de Inovação	7 559
		Subtotal	**7 559**
	Universidade Nova de Lisboa–Reitoria	EPAL	10 000
		Subtotal	**10 000**
	Universidade de Aveiro	Agência de Inovação	38 737
		CTT–Correios de Portugal	1 250
		Subtotal	**39 987**
	Instituto do Cinema do Audiovisual e Multimédia	RTP–Rádio e Televisão de Portugal	1 750 000
		Entidade não pertencente ao SPE	112 300
		Subtotal	**1 862 300**
Total 06.01.01			**21 944 878**
10.01.01	Caixa Geral de Aposentações	INCM–Imprensa Nacional Casa da Moeda	81 410
		CTT-Correios de Portugal	31 436 609
		Subtotal	**31 518 019**
	Turismo de Portugal	AICEP–Agência p/o Inv. e Comércio Externo de Portugal	409 173
		Subtotal	**409 173**
	Universidade de Aveiro	Agência de Inovação	20 493
		Subtotal	**20 493**
	UP–Faculdade de Ciências	Agência de Inovação	996
		Subtotal	**996**
Total 10.01.01			**31 948 681**
Total dos fluxos			**53 893 559**

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços beneficiários.

Conforme se encontra evidenciado no quadro, € 3.090,0 milhares foram indevidamente classificados, em virtude dos respectivos fluxos não serem provenientes de entidades pertencentes ao SPE. Este procedimento contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, pelo que se recomenda aos serviços beneficiários dessas receitas (Serviços Sociais da Administração Pública, UTL - Instituto Superior Técnico, Instituto Politécnico de Castelo Branco, Universidade de Coimbra - Reitoria, Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, Centro de Histocompatibilidade do Centro,

Centro Hospitalar do Oeste Norte, Hospital Distrital S. João da Madeira, e Instituto do Cinema do Audiovisual e Multimédia), a correcta classificação das mesmas.

No exercício do contraditório, o Centro de Histocompatibilidade do Centro, o Hospital Distrital de S. João da Madeira (actual Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga), o Instituto do Cinema do Audiovisual e Multimédia e o Centro Hospitalar do Oeste Norte reconhecem que as verbas em questão foram incorrectamente classificadas.

O Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, na sua resposta, menciona a atribuição da classificação à parametrização automática do POCMS, que faz corresponder a conta 7429 "Outras transferências correntes" à rubrica de classificação económica da contabilidade pública 06.01.01- "Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas". No entanto, não justifica a classificação atribuída às referidas transferências em termos de contabilidade patrimonial, em virtude de se tratar de entidades que não fazem parte do SPE.

Por outro lado, o Instituto não esclarece a diferença entre os valores reportados ao Tribunal e os constantes da CGE, pelo que se mantém a observação.

Accionado o contraditório, os Serviços Sociais da Administração Pública, a UTL - Instituto Superior Técnico, o Instituto Politécnico de Castelo Branco e a Universidade de Coimbra - Reitoria, não responderam.

A grande maioria dos fluxos classificados na CGE na rubrica 06.01.01-Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas foi processada a favor do Centro Hospitalar de Cascais, representando 68,4% do valor total da rubrica (€ 21.944,9 milhares). Por outro lado, 98,7% do valor dos fluxos registados na rubrica 10.01.01-Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas foi processado a favor da Caixa Geral de Aposentações.

Foram igualmente ouvidos sobre o presente capítulo o Ministro das Finanças, que não se pronunciou, e a Direcção-Geral do Orçamento que, na sua resposta, informa *"...relativamente à necessidade de desagregar as sociedades financeiras em públicas e privadas, será devidamente ponderado quando se proceder à revisão do referido classificador"*. É de referir que, no exercício do contraditório referente a Pareceres sobre a CGE de anos anteriores, foi dada uma resposta idêntica, não se tendo registado qualquer progresso, pelo que mais uma vez se recomenda que o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, seja objecto de intervenção legislativa, de forma a ser colmatada a lacuna existente, que inviabiliza o apuramento do montante global dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE.

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

11.1 –Considerações gerais

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos[1].

Em matéria de previsão e execução dos fluxos financeiros com a União Europeia, a informação agregada que consta da CGE/2009 (Volume I – Quadro 65) é a seguinte:

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2009

(em milhões de euros)

	Transferências			OE (a)	Variação 2009-2008		Grau de execução 2009
	2007	2008	2009	2009	Valor	%	
Transferências de Portugal para a UE	**1 438,0**	**1 481,8**	**1 595,3**	**1 673,2**	**113,5**	**7,7**	**95,3**
Direitos aduaneiros (b)	137,1	134,0	117,6	136,3	-16,4	-12,2	86,3
Recursos próprios IVA	269,4	251,5	231,4	249,3	-20,1	-8,0	92,8
Recursos próprios com base no RNB	1 015,9	1 028,4	1 266,9	1 145,2	238,5	23,2	110,6
Compensação ao Reino Unido	115,1	140,2	123,0	142,4	-17,2	-12,2	86,4
Outras		3,7	0,5		-3,2	-86,4	-
Restituições e reembolsos / diversos	-99,5	-75,8	-144,1		-68,3	90,0	-
Transferências da UE para Portugal	**3 760,2**	**3 996,8**	**3 583,0**	**4 025,0**	**-413,8**	**-10,4**	**89,0**
FEOGA-Garantia/FEAGA	717,2	721,5	723,6	796,0	2,1	0,3	90,9
FEDER	1 260,6	1 817,1	964,5	1 215,2	-852,6	-46,9	79,4
FSE	534,7	323,6	1 009,5	1 016,6	685,9	212,0	99,3
FEOGA – Orientação	433,3	345,8	109,3	78,2	-236,5	-68,4	139,8
FEADER	221,3	398,7	235,6	501,0	-163,1	-40,9	47,0
IFOP /FEP	20,3	17,0	24,5	28,5	7,5	44,1	86,0
Fundo de Coesão	490,3	286,1	457,4	386,8	171,3	59,9	118,3
Diversos	82,5	87,1	58,6	2,7	-28,5	-32,7	-
Saldo global	**2 322,2**	**2 515,0**	**1 987,7**	**2 351,8**	**-527,3**	**-21,0**	**84,5**

(a) Valores constantes do Relatório do OE/2009.

(b) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

Fonte: CGE/2009 – Volume I.

Assim, de acordo com a Conta Geral do Estado, o total de fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia atingiu, em 2009, o valor de € 1.595,3 milhões e o total de fluxos financeiros da União Europeia para Portugal foi de € 3.583,0 milhões, traduzindo-se num saldo líquido a favor de Portugal de € 1.987,7 milhões.

Conforme resulta do quadro, o valor do "Saldo global" ficou aquém do montante estimado em cerca de € 364,1 milhões, menos 15,5% do que o previsto, devido, essencialmente, às transferências financeiras provenientes da União Europeia cuja execução se situou abaixo da previsão em € -442,0 milhões (-11,0%), destacando-se os desvios relativos às verbas do FEDER (€ -250,7 milhões) e do FEADER (€ -265,4 milhões).

[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.

Analisando a evolução do "Saldo global" face ao ano anterior, observa-se a sua diminuição em € 527,3 milhões (-21,0%), igualmente devido em grande parte ao comportamento das transferências provenientes da União Europeia (-10,4%).

As transferências de Portugal para a União Europeia registaram um acréscimo face ao ano anterior por força unicamente do aumento do recurso com base no RNB de € 238,5 milhões que visou colmatar as quebras, decorrentes da recessão económica registada no ano, das receitas aduaneiras bem como do IVA e do RNB, base de cálculo dos outros recursos próprios.

Nos pontos seguintes, analisam-se separadamente os fluxos financeiros para a União Europeia e os dela provenientes, dando-se conta de algumas diferenças apuradas pelos serviços do Tribunal em relação aos valores da Conta Geral do Estado apresentados no quadro anterior.

11.2 –Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

11.2.1 – Enquadramento

Para assegurar o financiamento do orçamento da União Europeia, Portugal, assim como os restantes Estados-Membros, procede a transferências financeiras, através da conta aberta na Tesouraria do Estado, à ordem da Comissão Europeia (CE).

Estas transferências referem-se essencialmente aos recursos próprios comunitários[1] que se decompõem em:

- Recursos próprios tradicionais, essencialmente constituídos por receitas provenientes dos direitos aduaneiros/agrícolas[2] e das quotizações sobre o açúcar e isoglucose;
- Recursos próprios não tradicionais, abrangendo os incidentes sobre a base do IVA e os calculados com base no RNB, bem como a compensação ao Reino Unido.

A contribuição com base no IVA é calculada mediante a aplicação de uma taxa uniforme à base do referido imposto, determinada de maneira harmonizada, estando essa base limitada a 50% do Rendimento Nacional Bruto[3] (RNB).

No que se refere à contribuição calculada com base no RNB a taxa de incidência é fixada no decurso do processo orçamental, de modo a cobrir a parte do orçamento da União Europeia não financiada pelas outras receitas.

A compensação ao Reino Unido, destinada à correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a União Europeia e este Estado-Membro, mantém-se na actual Decisão relativa ao sistema de recursos

[1] Matéria que se encontra actualmente regulada na Decisão n.º 2007/436/CE, EURATOM, do Conselho, de 7 de Junho (sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias), aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 57/2008, publicada no DR, I Série, de 14 de Outubro.

[2] No Regulamento (CE, EURATOM) n.º 105/2009, do Conselho, de 26 de Janeiro é considerado que *"em virtude da alínea a) do n.º 1 do artigo 2º da Decisão 2007/436/CE, EURATOM, não existe qualquer distinção entre direitos agrícolas e direitos aduaneiros"*.

[3] Trata-se de um agregado "chave", uma vez que além de servir de base à determinação da contribuição que financia a maior parte do orçamento comunitário, determina o nivelamento da base IVA, a repartição do financiamento da compensação ao Reino Unido e o montante máximo dos recursos próprios atribuídos às Comunidades.

próprios das Comunidades Europeias[1], sendo este custo assumido pelos restantes 26 Estados Membros, proporcionalmente ao seu RNB, com excepção da Áustria, Alemanha, Países Baixos e Suécia, cuja participação é limitada a 25% do montante normal.

11.2.2 – Recursos próprios tradicionais

As dotações orçamentais, que suportam as transferências para a União Europeia dos recursos próprios tradicionais, estão inscritas no Capítulo 70 – "Recursos Próprios Comunitários", do orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, na Divisão 01 – "Recursos Próprios Tradicionais"[2], tendo como contrapartida receitas consignadas inscritas no Capítulo 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 à transferência[4] para a conta da CE, aberta na Tesouraria do Estado, dos montantes mensais correspondentes a 75% dos direitos aduaneiros/agrícolas e das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, apurados, respectivamente, pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

Os restantes 25%[5] dos montantes apurados pelos organismos acima mencionados são retidos a nível nacional, a título de despesas de cobrança[6], sendo contabilizados do seguinte modo: 24% como receita geral do Estado e 1% como receita do Fundo de Estabilização Aduaneiro[7].

A partir de Janeiro de 2009, a gestão do capítulo 70 passou a ser assegurada pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), por ser esta entidade que assume a função de interlocutor nacional junto da Comissão Europeia, no âmbito dos recursos próprios.

Os pagamentos totais, por mês, referentes aos recursos próprios tradicionais, tal como constam no mapa de fluxos apresentado pela DGO, são os que a seguir se evidenciam:

[1] Decisão n.º 2007/436/CE, EURATOM, do Conselho, de 7 de Junho.

[2] Repartidas pelas várias alíneas A0 - Direitos aduaneiros de importação, B0 - Direitos niveladores agrícolas e C0 - Quotizações sobre o açúcar e isoglucose, incluídas na rubrica da classificação económica 04.09.01 – "Transferências correntes/Resto do Mundo/União Europeia/Instituições".

[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 no artigo 10º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000, de 22 de Maio, alterado pelo Regulamento (CE, EURATOM) n.º 105/2009, de 26 de Janeiro.

[5] Conforme Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro.

[6] Nos termos previstos no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão n.º 2007/436/CE, EURATOM, do Conselho, de 7 de Junho.

[7] De acordo com o Decreto-Lei n.º 22/2003, de 4 de Fevereiro.

Quadro XI.2 – Recursos próprios tradicionais

(em euros)

Meses	Direitos aduaneiros/ /agrícolas	Quotiz s/ açúcar e isoglucose	Total	Entregue à CE 75%	Receita do Estado 24% (*)	FEA 1% (*)
Janeiro	12 014 177,53	-	12 014 177,53	9 010 633,15	2 883 402,61	120 141,78
Fevereiro	14 928 854,68	-	14 928 854,68	11 196 641,01	3 582 925,12	149 288,55
Março	13 490 035,37	75 000,00	13 565 035,37	10 173 776,53	3 255 608,49	135 650,35
Abril	13 079 932,60	-	13 079 932,60	9 809 949,45	3 139 183,82	130 799,33
Maio	12 968 526,75	-	12 968 526,75	9 726 395,06	3 112 446,42	129 685,27
Junho	13 665 393,52	-	13 665 393,52	10 249 045,14	3 279 694,44	136 653,94
Julho	13 099 941,64	-	13 099 941,64	9 824 956,23	3 143 985,99	130 999,42
Agosto	13 102 693,09	-	13 102 693,09	9 827 019,82	3 144 646,34	131 026,93
Setembro	11 771 141,41	-	11 771 141,41	8 828 356,06	2 825 073,94	117 711,41
Outubro	12 693 997,43	-	12 693 997,43	9 520 498,07	3 046 559,38	126 939,97
Novembro	13 407 822,40	-	13 407 822,40	10 055 866,80	3 217 877,38	134 078,22
Dezembro	12 313 837,17	-	12 313 837,17	9 235 377,88	2 955 320,92	123 138,37
Total	**156 536 353,59**	**75 000,00**	**156 611 353,59**	**117 458 515,19**	**37 586 724,86**	**1 566 113,54**

(*) Receita geral do Estado (24%) e receita do Fundo de Estabilização Aduaneiro (1%).

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento

A diferença entre o montante constante do Capítulo 70, Divisão 01 – "Recursos Próprios Tradicionais" (€ 156,6 milhões) e o constante da Conta Geral do Estado, no Quadro 65 (€ 117,6 milhões), fica a dever-se ao facto de neste Quadro o montante global devido à União Europeia a título de recursos próprios tradicionais estar deduzido da retenção efectuada a título de despesas de cobrança (25%).

No quadro seguinte apresentam-se os montantes dos recursos próprios tradicionais devidos nos anos de 2008 e 2009.

Quadro XI.3 – Recursos próprios tradicionais - Evolução

(em euros)

Designação	2008	2009	Variação Valor	Variação %
Direitos aduaneiros/agrícolas	178 228 877,10	156 536 353,59	-21 692 523,51	-12,2
Quotizações s/ açúcar e isoglucose	382 374,00	75 000,00	-307 374,00	-80,4
Total	178 611 251,10	156 611 353,59	-21 999 897,51	-12,3

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento

A evolução negativa observada entre 2008 e 2009 deve-se, sobretudo, à recessão económica registada em 2009 que foi determinante para o decréscimo das receitas aduaneiras neste período.

Quanto às quotizações sobre o açúcar e isoglucose salienta-se que, apesar de ter havido uma acentuada quebra em relação ao ano anterior, o comportamento deste recurso tem-se mostrado muito irregular ao longo dos últimos anos.

11.2.3 – Recursos próprios não tradicionais

As dotações orçamentais que suportam as transferências para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais estão igualmente inscritas no Capítulo 70 – "Recursos Próprios Comunitários", do orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, mas na Divisão 02 – "Contribuição financeira"[1]. Estas transferências são efectuadas para a conta da Comissão Europeia[2], no primeiro dia útil de cada mês[3].

Para fixar o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário, a União Europeia tomou como base as previsões para o ano de 2009, referentes ao RNB, apresentadas pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do MFAP.

Os valores devidos por Portugal, a título de recursos próprios IVA, recursos próprios com base no RNB e Compensação ao Reino Unido, são os indicados mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento da CE.

Os pagamentos e os acertos efectuados durante o ano de 2009 foram os seguintes:

Quadro XI.4 – Contribuição Financeira

(em euros)

Meses	Recursos próprios IVA	Recursos próprios RNB	Compensação ao Reino Unido	Total
Janeiro	22 700 528,67	79 807 860,25	11 048 604,67	113 556 993,59
Fevereiro	68 101 586,01	244 139 995,43	33 145 814,01	345 387 395,45
Março	22 700 528,67	80 986 963,92	11 048 604,67	114 736 097,26
Abril	22 700 528,67	80 986 963,92	11 048 604,67	114 736 097,26
Maio	22 700 528,67	80 986 963,92	11 048 604,67	114 736 097,26
	- 9 080 211,47	- 32 394 785,57	- 4 419 441,87	- 45 894 438,91
Junho	- 4 377 139,22	175 812 522,44	13 545 708,87	184 981 092,09
Julho	8 311 220,00	33 856 316,53	4 472 095,87	46 639 632,40
Agosto	18 700 245,00	76 176 712,20	10 062 215,70	104 939 172,90
Setembro	14 544 635,00	59 248 553,93	7 826 167,77	81 619 356,70
Outubro	5 827 550,00	195 313 247,23	- 4 985 729,50	196 155 067,73
Novembro	19 283 000,00	95 708 036,92	9 563 642,75	124 554 679,67
Dezembro	19 283 000,00	96 224 065,22	9 563 642,75	125 070 707,97
Total	**231 396 000,00**	**1 266 853 416,34**	**122 968 535,03**	**1 621 217 951,37**

Fonte: Valores indicados mensalmente pela CE à DGO e CGE/2009

À semelhança do sucedido em anos anteriores, não foi possível à DGO processar a despesa por via orçamental (através do SIC – Sistema de Informação Contabilística), no dia 2 de Janeiro de 2009,

[1] Repartida por várias alíneas: A0-IVA, B0-RNB e C0-Compensação ao Reino Unido, da rubrica da classificação económica 04.09.01 – "Transferências correntes / Resto do Mundo / União Europeia / Instituições".

[2] A mesma conta para onde são transferidos os 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, de 22 de Maio, alterado pelo Regulamento (CE, EURATOM) n.º 105/2009, de 26 de Janeiro.

tendo a contribuição financeira relativa a este mês, no montante de € 113.556.993,59 sido paga por meio de "Antecipações da saída de fundos previstos no OE"[1].

Com a entrada em vigor em Março de 2009 da nova Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios[2], que introduziu alterações na estrutura do sistema de financiamento da União Europeia e implicou o recalculo das contribuições devidas pelos Estados-Membros, foram efectuadas correcções pela Comissão Europeia aos montantes devidos por Portugal, originando restituições. Por seu turno, em resultado da recessão económica, foram diminuídos os montantes do Recurso Próprio IVA e da Compensação ao Reino Unido, devido à redução da base de cálculo, bem como aumentado o recurso com base no RNB, para compensar aquela quebra. Aquelas diminuições deram também origem a restituições, como se evidencia no quadro anterior.

O quadro seguinte ilustra a execução orçamental relativa à Contribuição Financeira:

Quadro XI.5 – Contribuição Financeira - Execução orçamental

Designação	Dotação inicial (1)	Alterações orçamentais (2)	Dotação final (3)=(1)+(2)	Pagamentos (4)	Reposições abatidas (5)	Pagamentos líquidos (6)=(4)-(5)
Recursos próprios IVA	249 310 000,00	-17 900 000,00	231 410 000,00	244 853 350,69	13 457 350,69	231 396 000,00
Recursos próprios c/ base no RNB	1 145 210 000,00	121 644 000,00	1 266 854 000,00	1 299 248 201,91	32 394 785,57	1 266 853 416,34
Compensação ao Reino Unido	142 380 000,00	-19 400 000,00	122 980 000,00	132 373 706,40	9 405 171,40	122 968 535,00
TOTAL	**1 536 900 000,00**	**84 344 000,00**	**1 621 244 000,00**	**1 676 475 259,00**	**55 257 307,66**	**1 621 217 951,34**

Atenta a insuficiência orçamental verificada no 4.º trimestre, foi efectuado, por gestão flexível, na rubrica "Recursos próprios com base no RNB", o reforço no valor de € 37,3 milhões, por transferência das rubricas "Recursos próprios IVA" e "Compensação ao Reino Unido".

No entanto, esse reforço não foi suficiente para o pagamento do recurso RNB relativo ao mês de Dezembro, que ascendia a € 96.224.065,22, pelo que apenas foi pago no prazo estabelecido o valor de € 11.880.648,88, tornando-se necessário novo reforço da dotação orçamental.

O atraso verificado resultou da demora na publicação do Decreto-Lei n.º 320/2009, de 4 de Dezembro, que veio estabelecer que as receitas do Estado provenientes de restituições efectuadas pela União Europeia, a título de ajustamentos dos montantes dos recursos próprios pagos em anos anteriores, passariam a ser consignadas ao capítulo 70 do OE, por onde são pagos os recursos próprios comunitários[3].

Assim, só após a publicação desse diploma se procedeu à abertura de um crédito especial no montante necessário (€ 84.344 milhares) e ao consequente pagamento do valor remanescente (€ 84.343.416,34), em 9 de Dezembro.

[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, que enquadra esta operação nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que regulamenta as operações específicas do Tesouro. A regularização orçamental deste pagamento ocorreu no dia 9 de Janeiro de 2009.

[2] Decisão n.º 2007/436/CE, EURATOM, do Conselho, de 7 de Junho.

[3] Em anos anteriores, estes montantes eram contabilizados como receita geral do Estado, não sendo consignados.

Por último, relativamente a outros valores constantes da Conta Geral do Estado, apresentados no Quadro XI 1, importa referir que em 2009 foi colocado à disposição da União Europeia, pelas Alfândegas, o valor de € 0,5milhões[1] decorrente da aplicação de juros sobre processos antigos que só em 2009 obtiveram resolução.

Por outro lado, o valor que consta da CGE a título de "Restituições e reembolsos/diversos" (€ 144,1 milhões) respeita a correcções feitas pela Comissão Europeia referentes aos recursos próprios IVA (€ 40,6 milhões), RNB (€ 101,9 milhões) e Correcção ao Reino Unido (€ 1,6 milhões), transferidos em anos anteriores[2].

Ouvida sobre os pontos 11.1 e 11.2, a DGO, na sua resposta, refere não ter comentários a fazer[3].

11.3 –Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

11.3.1 – Enquadramento

Conforme já referido, a CGE de 2009 apresenta, de forma agregada, os valores transferidos por fundo comunitário, sem identificar os períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013 a que respeitam, embora esse apuramento seja efectuado pelo IGCP.

Em 2009 ainda ocorreram transferências respeitantes ao período de programação 2000-2006, em virtude da execução do QCA III (FEDER, FSE, FEOGA-Orientação e IFOP) ter sido foi prolongada até 30 de Junho de 2009[4] e da realização de projectos do Fundo de Coesão II.

Os fluxos financeiros relativos ao actual período de programação 2007-2013 respeitam à execução do QREN (FEDER, FSE e Fundo de Coesão), do PRODER e PRRN (FEADER) e do PROMAR (FEP). Neste período, acrescem, ainda, os fundos oriundos dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária (PAIC), bem como as ajudas relativas ao FEAGA, de carácter anual.

A maior parte dos fundos são depositados pela CE numa conta sua residente no IGCP, que os transfere, mediante ordem da CE, para as contas bancárias das respectivas Autoridades de Pagamento[5]/Certificação.

A conversão destes fundos, em receita e despesa orçamental, é efectuada ao nível dos vários beneficiários finais públicos dos fundos comunitários, isto é, pelos diversos serviços públicos que executam projectos com financiamento comunitário.

[1] Constante da rubrica "Outras".
[2] Nos anos de 2005, 2007 e 2008.
[3] A DGO apenas faz um reparo relativo à duplicação de uma coluna do Quadro XI.5, entretanto corrigida.
[4] Decisão CE n.º C (2009) 1116, da Comissão, de 18 Fevereiro.
[5] No âmbito do QCA III.

Para uma abordagem o mais completa possível dos fluxos provenientes da União Europeia, os elementos constantes da CGE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação dos fundos comunitários[1] e com os elementos de suporte do IGCP[2]. Foi também considerada a informação publicada pela Comissão Europeia, bem como a obtida junto de beneficiários directos de apoios no âmbito de PAIC[3] e a recolhida no decurso da "Auditoria à execução global do QCA III".

Dessa análise verificou-se que os dados constantes da CGE, apresentados no Quadro 65, não correspondem à execução efectiva, tendo-se apurado divergências entre os montantes indicados na CGE (€ 3.583,0 milhões) e os valores reportados pelas entidades recebedoras de fundos comunitários (€ 3.583,6 milhões), no valor de € 0,6 milhões.

Tal resulta de uma transferência relativa ao FEDER – QREN, no âmbito do Programa Operacional de Cooperação Territorial Madeira, Açores e Canárias (€ 1,4 milhões), que não foi contabilizada pelo IGCP, e a uma diferença de € 0,8 milhões entre o valor que o IGCP imputou à Agência Nacional Programa Aprendizagem ao Longo da Vida[4] (€ 22,5 milhões) e o indicado por esta entidade (€ 21,7 milhões).

Quadro XI.6 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença (valor)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	**3 583,0**	**3 583,6**	**-0,6**
FEOGA-Garantia/FEAGA	723,6	723,6	0,0
FEDER	964,5	965,9	-1,4
FSE	1 009,5	1 009,5	0,0
FEOGA-Orientação	109,3	109,3	0,0
FEADER	235,6	235,6	0,0
Fundo de Coesão	457,4	457,4	0,0
IFOP/FEP	24,5	24,5	0,0
Diversos	58,6	57,8	0,8

Quanto ao total de transferências para Portugal indicado pela União Europeia (€ 3.724,1 milhões) regista-se uma diferença para mais de € 141,1 milhões face ao indicado no Quadro 65 da CGE que se deve, essencialmente, ao facto de várias transferências não terem transitado pela Tesouraria do Estado, como se desenvolve no ponto seguinte.

[1] As Autoridades de Certificação são o IFDR para o FEDER e Fundo de Coesão, o IGFSE, para o FSE e o IFAP para o FEADER e FEP.

[2] Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos do QCA III e do QREN, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento/Certificação dos fundos estruturais e as Autoridades de Gestão dos PO, competindo-lhe também assegurar as relações financeiras com a União Europeia e registar e controlar as comparticipações no âmbito dos fundos da União Europeia.

[3] Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 51,3 milhões.

[4] Incluído no Quadro 65 da CGE, na rubrica "Diversos".

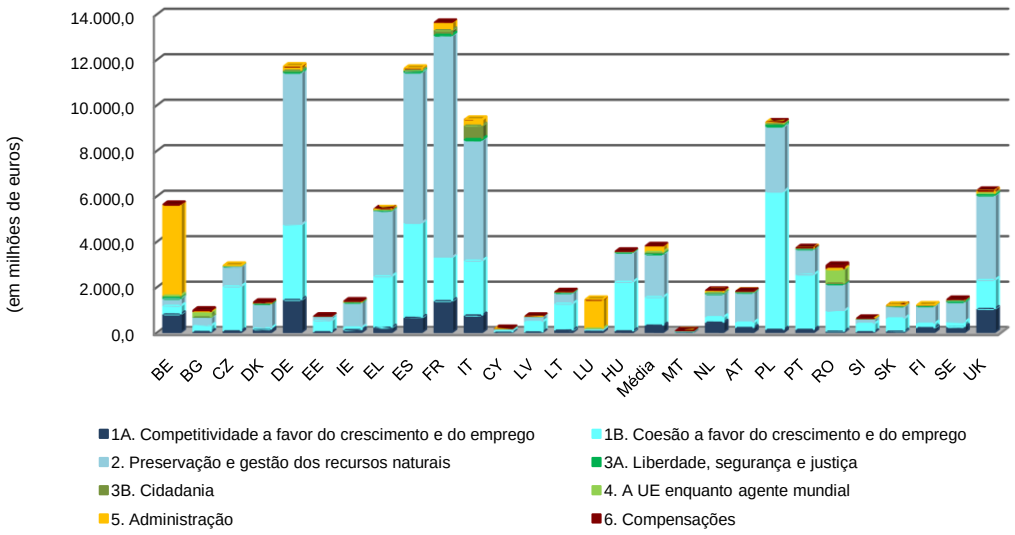
11.3.2 – Portugal no contexto do financiamento comunitário

De acordo com a informação publicada pela CE[1], o orçamento da União Europeia previa, para 2009, pagamentos no valor de € 115.541,0 milhões, tendo sido efectivamente transferido o montante de € 112.107,0 milhões, dos quais € 102.821,2 milhões para os Estados-Membros.

Segundo a mesma fonte, do total de pagamentos efectuados foram encaminhados para Portugal € 3.724,1 milhões, o que representa 3,6% das transferências financeiras para os 27 Estados-Membros.

Portugal regista um financiamento comunitário próximo da média dos 27. O financiamento comunitário ao nosso país enquadra-se maioritariamente nas tipologias "Coesão a favor do crescimento e emprego" e "Preservação e gestão dos recursos naturais", numa relação de 2/3 e 1/3 do total, respectivamente.

Gráfico XI.1 – Portugal no contexto do financiamento comunitário em 2009



Fonte: Comissão Europeia – Relatório financeiro sobre o Orçamento da União Europeia para 2009

Considerando o valor constante da Conta Geral do Estado (€ 3.583,0 milhões) subsiste uma diferença em relação ao montante referido pela CE (€ 3.724,1 milhões) de € 141,1 milhões, que se deve a transferências que não transitaram pela Tesouraria do Estado.

Tal é a situação dos montantes registados na execução do orçamento comunitário nas dotações relativas a "Administração" (€ 26,5 milhões), ao "Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT)" (€ 13,8 milhões) e à "Agência Europeia da Segurança Marítima" (€ 39,6 milhões), bem como de outras transferências que não transitaram pela Tesouraria do Estado ou que não foi possível identificar no conjunto dos fluxos incluídos em "Diversos", no Quadro 65 da CGE.

É o caso dos designados PAIC (Programas de Acção de Iniciativa Comunitária), nomeadamente no âmbito do 7.º Programa Quadro de Investigação (€ 44,1 milhões), cuja transferência de fundos foi feita

[1] Cfr. Secção III e Anexo 2 do "EU budget 2009 Financial Report" – *http://ec.europa.eu/budget/index.htm*.

directamente para os beneficiários, sem transitar pelas Autoridades de Certificação dos Fundos Comunitários e pela Tesouraria do Estado.

A diferença remanescente de € 17,1 milhões resulta de transferências diversas no âmbito, designadamente, de outros Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e de outras dotações do orçamento comunitário, só identificáveis casuisticamente, que, igualmente, não transitaram pela Tesouraria do Estado, como sejam as transferências para a Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (€ 7,4 milhões) e para o PIC INTERREG III B Madeira, Açores, Canárias (€ 8,1 milhões).

Verifica-se assim, à semelhança do referido no ano anterior, que a CGE de 2009 não evidencia todos os fundos recebidos da União Europeia no ano. A comparação com os dados publicados pela CE, nomeadamente nos mapas detalhados anexos ao relatório financeiro sobre o orçamento de 2009 da União Europeia, implica a identificação de todos os recebimentos de dinheiros comunitários destinados a Portugal, levantamento que, com a informação disponível, se revelou impossível, nomeadamente porque a maioria das verbas transferidas no âmbito dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas foram efectuadas para contas em instituições bancárias, mesmo no caso de beneficiários que se integram na Administração Central ou são entidades públicas empresariais.

Ora, de acordo com a Lei do Orçamento do Estado para 2009, toda a movimentação de fundos destinados a estas entidades deve ser efectuada através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., não assegurando a situação descrita o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria previsto no regime da tesouraria do Estado[1].

Relativamente a esta matéria, o IGCP, no exercício do contraditório, refere o seguinte:

> *"1. A tendência evidenciada (...) no que respeita às transferências que a Comissão Europeia (CE) promove directamente para as contas das Autoridades de Pagamento/Certificação, sem passar pela respectiva conta no IGCP, aberta especificamente para retractar os fluxos financeiros entre Portugal e a UE, tem se intensificado no corrente ano, segundo informação que temos vindo a receber dessas Autoridades;*
>
> *2. Consideramos importante que todos os fluxos financeiros transitem pela conta da CE existente na tesouraria do Estado, como forma de conhecer fidedignamente os valores que Portugal recebe e que paga à CE".*

Acresce que, apesar do Sistema de Informação e Gestão Orçamental já incluir informação sobre a execução orçamental por fontes de financiamento, incluindo os vários instrumentos comunitários, a Conta Geral do Estado continua a só conter informação agregada sobre os fundos comunitários no respectivo relatório e limitada aos fluxos que transitam pela Tesouraria do Estado. Mesmo os mapas que contêm essa informação[2], pelo facto de a mesma ser apresentada de forma dispersa, não permitem a sua agregação com a discriminação necessária.

Continua assim a verificar-se, tal como se tem referido nos últimos Pareceres, que a Conta Geral do Estado de 2009 não evidencia, de forma sistemática e global, a execução orçamental dos montantes transferidos no âmbito dos fundos comunitários, encontrando-se a mesma disseminada pelas várias

[1] Artigo 132.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro. Cfr. também o disposto no artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e no respectivo diploma de execução orçamental - Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, artigo 30.º).

[2] Mapas XV, Mapa XVI - elementos informativos, 17 e 32 da Conta Geral do Estado.

rubricas de classificação económica relativas à execução dos diversos organismos que a integram[1], o que contraria o disposto no artigo 75.º, n.º 7, *"in fine"*, da Lei de enquadramento orçamental[2].

Assim, a Conta Geral do Estado deve incluir os dados relativos à execução orçamental dos fundos comunitários de forma agregada e global, com a necessária discriminação das fontes de financiamento.

11.3.3 – Fluxos relativos ao período de programação 2007-2013

11.3.3.1 – Execução do QREN

a) Perspectiva anual

Estava programada para o ano de 2009 a execução de um montante de despesa comunitária de € 3.025,1 milhões, dos quais € 1.675,6 milhões do FEDER, € 921,3 milhões do FSE e € 428,2 milhões do FC. Tendo em conta o montante de despesa comunitária atingido em 2009 de € 1.773,8 milhões, registou-se uma taxa de execução anual de 58,6%, significativamente superior à taxa atingida em 2008 (17,1%).

Face à despesa pública executada em 2009 (€ 2.447,5 milhões), o co-financiamento comunitário representou 72,5%.

É de notar que a taxa de execução anual representa duas realidades distintas pois o conjunto dos PO financiados pelo FSE apresenta em 2009 uma taxa de execução de 116,5%, o que significa que já estão a ser recuperadas as execuções inferiores registadas nos anos anteriores. No entanto, os PO financiados pelo FEDER apresentam, no seu conjunto, uma taxa de execução anual de 32,5%, o que permite concluir que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2009, a acrescer aos dos anos anteriores. Situação semelhante ocorre no âmbito do Fundo de Coesão, que financia exclusivamente o PO Valorização do Território, que apresentou em 2009 uma taxa de execução de 36,4%.

As transferências oriundas da CE no ano de 2009 totalizaram € 1.719,7 milhões, na sua maioria reembolsos de FSE para os respectivos PO, fruto dos bons níveis de execução acima referidos.

[1] Mesmo já constando as fontes de financiamento no Mapa 17 (Desenvolvimento das despesas), no que aos serviços integrados diz respeito (cfr. CGE/2009 – Volume II – Tomos IV e V), continua sem expressão agregada e global, nos mapas anexos à CGE, a mesma informação quanto aos serviços e fundos autónomos, situação que já ocorreu em anos transactos e que tem sido objecto de recomendação do Tribunal de Contas.

[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.

Quadro XI.7 – Transferências da União Europeia em 2009 – QREN

(em milhões de euros)

Fundos Estruturais	2009	Programação 2007/2013	(%)
FEDER	568,2	11 938,2	4,8
FSE	1 008,0	6 512,4	15,5
Fundo de Coesão	143,5	3 060,0	4,7
Total	**1 719,7**	**21 510,6**	**8,0**

Fonte: IFDR e IGFSE

Nota: O valor de programação do FEDER inclui os PO de Cooperação Territorial Europeia.

Quanto aos reflexos destes fundos na CGE verifica-se o seguinte:

No Quadro 65 – "Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia", em 2009[1], não foram discriminados os fundos comunitários afectos ao QCA III e ao QREN. Contudo, na verificação efectuada no IGCP, apurou-se que os valores imputados aos respectivos fundos eram, em regra, coincidentes com os registados pelo IFDR e pelo IGFSE.

b) Execução financeira acumulada 2007 – 2009

No que respeita à execução financeira acumulada, em 31 de Dezembro de 2009, a execução da despesa pública total e da comunitária, por fundo estrutural, era a seguinte[2]:

Quadro XI.8 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN em 31 de Dezembro de 2009

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2007/2013		Execução 2007/2009	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	15 403,3	11 839,2	852,6	669,7
FSE	9 247,1	6 512,4	2 073,1	1 461,6
Fundo de Coesão	3 926,2	3 060,0	228,8	159,3
Total	**28 576,6**	**21 411,6**	**3 154,5**	**2 290,6**

Fonte: IFDR e IGFSE – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

Em termos absolutos a despesa pública total validada no âmbito do QREN ascendeu a € 3.154,5 milhões. Deste valor cerca de € 2.290,6 milhões respeita a financiamento comunitário, representando taxas de execução[3] de 11,0 % para a despesa pública e de 10,7 % para a despesa comunitária.

O FSE foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira da despesa comunitária, com uma taxa de execução de 22,4%. Já em relação ao FEDER e ao FC, as taxas situaram-se em 5,7% e 5,2%, respectivamente.

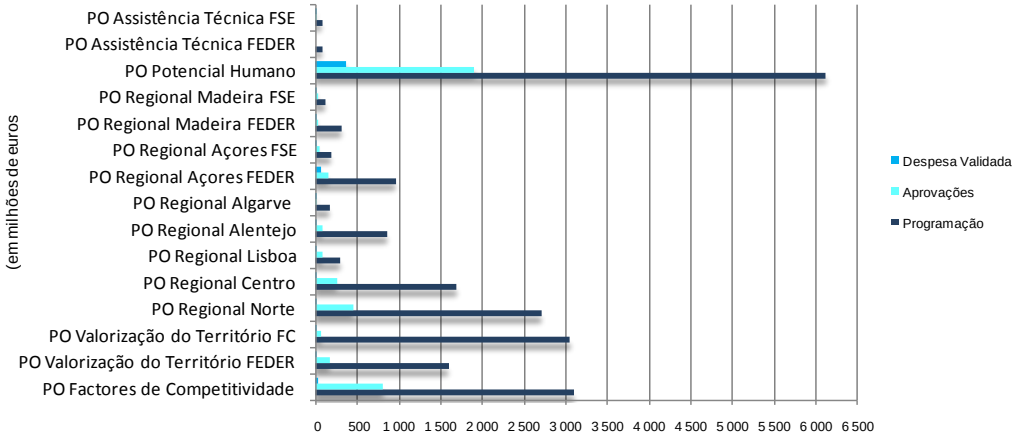
[1] Cuja fonte é o IGCP.

[2] Não inclui os PO de Cooperação Territorial Europeia.

[3] Taxa de execução = despesa validada/despesa programada.

No gráfico que se segue visualiza-se, em termos acumulados, a execução financeira comunitária dos vários PO do QREN.

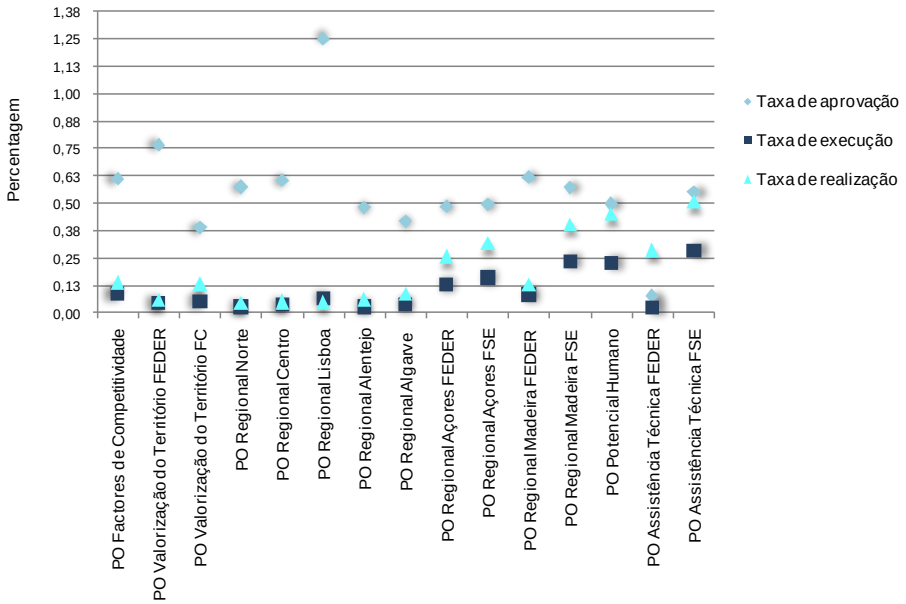
Gráfico XI.2 – Execução financeira comunitária por PO em 31 de Dezembro de 2009



Fonte: IGFSE – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

Encontram-se reflectidas no gráfico seguinte as taxas de aprovação[1], de execução e de realização[2] por PO.

Gráfico XI.3 – Taxas de aprovação, de execução e de realização dos PO em 31 de Dezembro de 2009



Fonte: IFDR e IGFSE – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

[1] Taxa de aprovação = despesa aprovada / despesa programada.

[2] Taxa de realização = despesa validada / despesa aprovada.

Na execução do QREN destacam-se os três PO Temáticos[1] que foram responsáveis por 82,0% (€ 1.877,3 milhões)[2] da execução comunitária (€ 2.290,6 milhões), seguindo-se os PO das Regiões Autónomas que executaram € 207,4 milhões (9,1%), os POR do Continente com € 181,4 milhões (7,9%), e, por último, os PO relativos à Assistência Técnica, que atingiram o valor de € 24,5 milhões (1,1%).

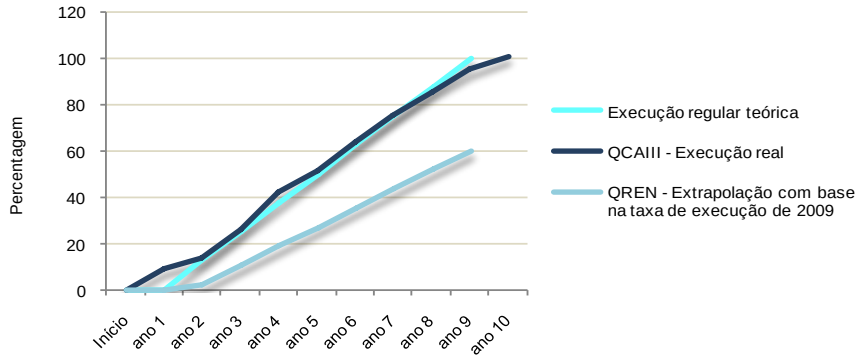
Tendo em conta que para a generalidade dos PO do QREN apenas se obteve a respectiva Decisão comunitária no último trimestre de 2007, perspectiva-se o período de 2008 a 2015 como anos de execução do Quadro. A previsão de oito anos para a execução permite adoptar como referência uma execução regular teórica de 12,5% do total programado em cada ano. Tal valor de referência significa que a 31 de Dezembro de 2009 a generalidade dos PO deveriam ter atingido uma taxa de execução de 25%.

Apenas o PO Assistência Técnica FSE apresentou uma taxa de execução superior ao valor de referência, 28,0%, correspondendo a € 22,4 milhões. Atingiram taxas superiores a 20% o PO Regional da Madeira FSE (23,3% - € 29,1 milhões) e o POPH (22,6% - € 1.380,0 milhões). Acima de 12,5% só registaram taxas superiores o PO Regional dos Açores FSE (15,9% - € 30,2 milhões) e o PO Regional dos Açores FEDER (12,6% - € 122,2 milhões).

Após dois anos de execução todos os restantes PO do QREN apresentam taxas de execução inferiores a 12,5%, que deveria corresponder a um ano de execução, sendo de salientar os casos do PO Assistência Técnica FEDER (2,4% - € 2,0 milhões), PO Regional do Norte (2,6% - € 70,6 milhões), PO Regional do Alentejo (3% - € 26,2 milhões), PO Regional Centro (3,4% - € 58,0 milhões), PO Regional Algarve (3,7% - € 6,5 milhões) e PO Valorização do Território, quer na vertente FEDER (4,4% - € 70,4 milhões), quer na vertente Fundo de Coesão (5,2% - € 159,3 milhões).

O gráfico seguinte representa o progresso de execução do QREN, extrapolada com base na taxa de execução de 2009.

Gráfico XI.4 – Progresso da execução do QREN – Extrapolação



Fonte: Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2000 a 2008

Extrapolando a evolução da execução do QREN com base na taxa obtida em 2009, não se revela possível atingir a execução plena dos recursos financeiros do Quadro. É de registar que no período de

[1] PO Factores de Competitividade, PO Valorização do Território e PO Potencial Humano.

[2] Dos quais 60,2% (€ 1.380,0 milhões) couberam ao PO Potencial Humano.

programação anterior a evolução da execução seguiu de muito perto a execução regular teórica que resulta da divisão dos recursos disponíveis pelo número de anos de execução.

No actual estado de progresso do QREN seria indispensável atingir taxas de execução que permitissem aproximar os níveis de execução aos níveis de execução regular teórica para assegurar a utilização dos recursos financeiros disponibilizados no Quadro.

c) Aplicação da "regra n+3 / n+2"

O Regulamento CE 1083/2006, do Conselho, de 31 de Julho, previu, a exemplo do período de programação anterior, a anulação automática das dotações comunitárias que não fossem utilizadas até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte ao ano a que respeitavam. Para os países com PIB inferior a 85% da média comunitária, o que era o caso de Portugal, a anulação só ocorreria a 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte, nos anos de 2007 a 2010. Esta regra[1] foi objecto de alteração pelo Regulamento CE 539/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Junho, distribuindo pelos anos de 2008 a 2013 o montante da dotação de 2007, para efeitos da aplicação da anulação automática. Isto significa que só em relação a 31 de Dezembro de 2011 será apurada pela primeira vez, no âmbito do QREN, a utilização das dotações comunitárias, incidindo sobre a dotação de 2008 acrescida de um sexto da dotação de 2007.

11.3.3.2 – Execução dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas

O MADRP formulou a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Rural e das Pescas através da transposição das prioridades da União Europeia para a realidade nacional, elaborando Planos Estratégicos Nacionais (PEN Rural e PEN Pescas) para o Continente, Madeira e Açores.

A actual Política Agrícola Comum (PAC) é financiada pelos fundos FEADER - co-financia o PRODER, PRRN, PRODERAM (Madeira) e PRORURAL (Açores) - e FEAGA que vieram substituir, respectivamente, as vertentes do FEOGA Orientação e Garantia. Para apoio financeiro à política do sector das pescas foi criado o FEP – Fundo Europeu das Pescas, substituindo o anterior Fundo IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.

11.3.3.2.1 – FEADER – PRODER, PRRN, PRODERAM e PRORURAL

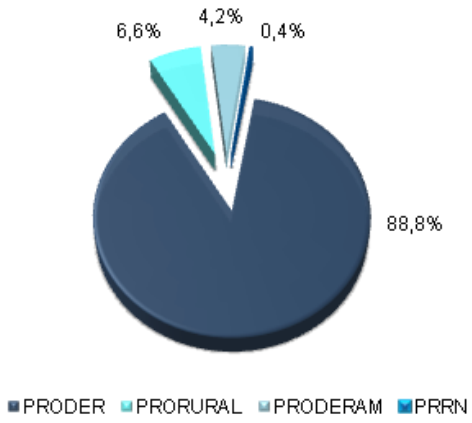
a) Perspectiva anual

Os quatro programas operacionais co-financiados pelo FEADER receberam em 2009 da União Europeia um total de € 235,6 milhões. O montante mais significativo destinou-se ao PRODER (€ 213,8 milhões), sendo os restantes montantes muito inferiores, com € 15,6 milhões transferidos para o PRORURAL e € 6,2 milhões para o PRODERAM. O PRRN não foi destinatário de qualquer verba.

[1] Artigo 93.º e seguintes do Regulamento.

Para o ano de 2009 encontrava-se prevista uma participação comunitária de € 518,6 milhões para o PRODER, € 38,5 milhões para o PRORURAL, € 24,5 milhões para o PRODERAM e € 2,5 milhões para o PRRN, conforme gráfico seguinte.

Gráfico XI.5 – Programação financeira dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER



Fonte: IFAP – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

A comparação entre a programação, a aprovação e a execução destes programas é reflectida nos gráficos seguintes.

Gráfico XI.6 – Programação, aprovação e execução do PRODER

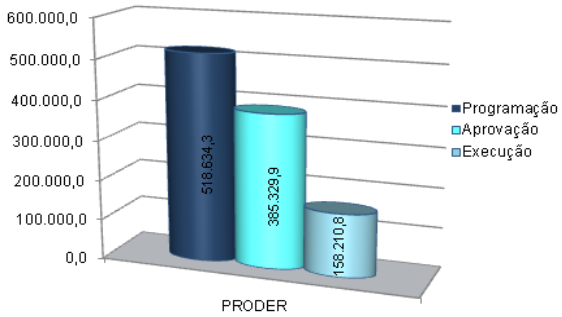
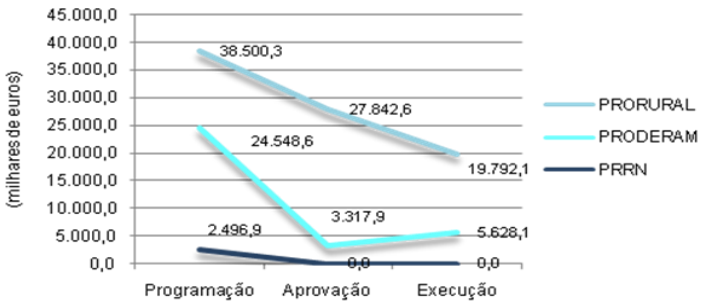


Gráfico XI.7 – Programação, aprovação e execução do PRORURAL, PRODERAM e PRRN



Fonte: IFAP – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

Nenhum dos programas operacionais atingiu níveis de execução próximos do montante anual previsto. Os valores apurados no ano de 2009 registam taxas de execução da despesa comunitária de 51,4% para o PRORURAL, 30,5% para o PRODER e 22,9% para o PRODERAM. O PRRN não registou execução em 2009.

Tendo em conta o período de programação, estes valores ainda não contribuem para a recuperação dos níveis de execução da despesa comunitária, que registaram baixas taxas de execução nos anos anteriores.

Face à despesa pública executada em 2009 (€ 231,7 milhões), o co-financiamento comunitário representou 79,2%.

b) Execução financeira acumulada

O desempenho dos PO co-financiados pelo FEADER, do ponto de vista da despesa comunitária, é reflectido no quadro seguinte.

Quadro XI.9 – Execução financeira acumulada dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER

(em milhões de euros)

Programa Operacional	Programação	Aprovação	Execução	Taxa de Aprovação (%)	Taxa de Realização (%)	Taxa de Execução (%)
PRODER	3 573 777,0	680 847,9	564 272,7	19,1	82,9	15,8
PRORURAL	274 457,7	57 536,3	51 836,6	21,0	90,1	18,9
PRODERAM	179 000,0	7 143,0	8 925,0	4,0	124,9	5,0
PRRN	11 788,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	**4 039 022,7**	**745 527,2**	**625 034,3**	**18,5**	**83,8**	**15,5**

Fonte: IFAP – Informação disponibilizada em Agosto de 2010.

Os PEN, tal como o QREN, têm como período de execução os anos de 2008 a 2015. No fim de 2009 a taxa de execução que teria de ser atingida, em termos teóricos, era de 25%. Uma taxa de 15,5% significa que os programas operacionais dos PEN estão a sobrecarregar os exercícios futuros, que terão de atingir resultados que compensem os baixos níveis atingidos nos primeiros anos de execução.

c) Aplicação da "regra n+2"

O Regulamento CE 1290/2005, do Conselho, de 11 de Agosto, prevê para os programas de desenvolvimento rural a anulação automática das dotações comunitárias não utilizadas até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte àquele a que a dotação respeita. Ao contrário do QREN, não houve, até à data, alteração a este regime legal, pelo que os PO com dotação comunitária para 2007 (PRODER, PRORURAL e PRODERAM) foram sujeitos ao apuramento da utilização das dotações, não se verificando, contudo, perda de verbas.

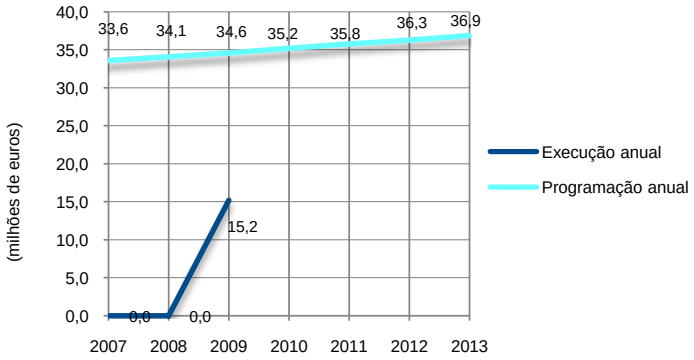
11.3.3.2.2 – FEP - PROMAR

Não se registaram fluxos financeiros oriundos da CE no âmbito do FEP.

A programação financeira do PROMAR para o período 2007-2013 prevê a concretização de uma despesa comunitária de € 246,5 milhões. Para o ano de 2009 estava programada uma despesa comunitária de € 34,7 milhões, tendo a execução atingido apenas € 15,2 milhões (43,9%). Em termos acumulados estes montantes significam uma taxa de execução de 6,2%, pois não existiu execução nos anos anteriores.

Face à despesa pública executada em 2009 (€ 16,6 milhões), o co-financiamento comunitário representou 91,8%.

Gráfico XI.8 – Programação plurianual do PROMAR e execução financeira



Fonte: IFAP - Informação disponibilizada em Agosto de 2010

Esta evolução da execução financeira, com os dois primeiros anos de execução nula e 2009 com uma execução inferior a 50% do valor programado para o ano, perspectiva grandes dificuldades para evitar a perda de verbas de acordo com a regra "n+2", embora tal situação ainda não se tenha verificado a 31 de Dezembro de 2009, face à expressão financeira dos adiantamentos.

Com efeito, o Regulamento CE 1198/2006, do Conselho, de 27 de Julho, prevê para os programas financiados pelo FEP a anulação automática das dotações comunitárias não utilizadas até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte àquele a que a dotação respeita. Tal como o Regulamento CE 1290/2005, do Conselho, de 11 de Agosto, relativamente ao FEADER, o regulamento do FEP não foi, até à data, alterado nesta matéria.

11.3.3.3 – FEAGA

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no âmbito do FEAGA, totalizaram, em 2009, o montante de € 735,0 milhões, dos quais € 5,0 milhões relativos à gestão centralizada das pescas e € 7,0 milhões relativos a medidas veterinárias.

Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2009 destacam-se os pagamentos relativos ao Regime de Pagamento Único (€ 379,7 milhões). Deste montante, 45,4% (€ 172,2 milhões) destinaram-se a beneficiários da Região do Alentejo, sendo o restante distribuído pelas outras regiões: Norte (23,4% - € 88,9 milhões), Centro (15,1% - € 57,5 milhões), Lisboa e Vale do Tejo (14,8% - € 56,2 milhões) e Algarve (1,3% - € 4,9 milhões).

11.3.3.4 – Programas de Acção de Iniciativa Comunitária

A CE aprovou em 2005 e 2006 um conjunto de PAIC, para o período de 2007-2013, que cobrem diversas áreas de intervenção.

No quadro seguinte apresentam-se os programas identificados pelo IFDR e o resultado das verificações efectuadas sobre um conjunto representativo de beneficiários.

Quadro XI.10 – Programas de Acção de Iniciativa Comunitária

(em milhões de euros)

Áreas	Programas de Acção de Iniciativa Comunitária	Transferências
Empresas	7.º Programa Quadro de Investigação	2,5
	Programa Quadro para a Competitividade e Inovação	0,1
Instrumentos de Engenharia Financeira	Jaspers	0
	Jeremie	0
	Jessica	0
Transportes	Redes Transeuropeias de Transportes	17,7
	Marco Polo II	0
Energia	Rede Transeuropeia de Energia	0
Ambiente	LIFE +	0,1
Educação e Formação	Aprendizagem ao longo da Vida; COMENIUS; ERASMUS; LEONARDO DA VINCI, GRUNDTVIG	21,7
	ERASMUS MUNDUS	4,1
Partilha de Informação e Eficiência das Administrações Públicas	Intercâmbio de Informação entre as administrações, as Empresas e os Cidadãos (IDABC)	
Emprego e Solidariedade Social	Programa para o Emprego e a Solidariedade Social (PROGRESS)	
Plataformas Tecnológicas e Conteúdos Digitais	SAFER INTERNET PLUS	0,2
	ECONTENT	
	GALILEO	
Total		46,4

O valor apurado através da verificação cifrou-se em € 51,3 milhões, € 46,4 milhões dos quais relativos aos PAIC acima enunciados e € 4,9 milhões relativos a outras origens[1].

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.

A inexistência de entidades nacionais responsáveis pela vertente financeira externa destes programas tem conduzido a que as transferências para os beneficiários tenham decorrido directamente e, na sua grande maioria, sem transitar pela Tesouraria do Estado. Do total acima referido apenas foi possível relacionar com transferências através da Tesouraria do Estado € 21,7 milhões do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e € 0,2 milhões do Programa Safer Internet PLUS.

É assim desejável a implementação dos procedimentos necessários com vista à obtenção de informação global sobre todos os fluxos comunitários anualmente transferidos pela União Europeia para Portugal, nomeadamente no âmbito das transferências diversas e dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária, e que essa informação conste da Conta Geral do Estado.

[1] Relativos a projectos do Instituto de Soldadura e Qualidade, do Instituto de Medicina Molecular da Faculdade de Medicina de Lisboa e da Câmara Municipal do Porto.

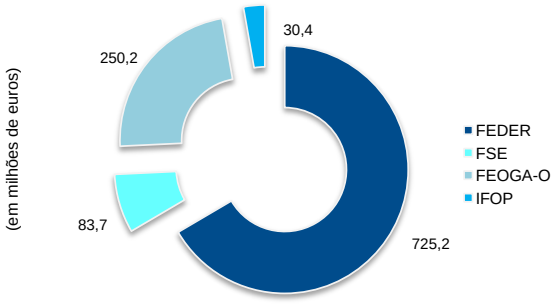
11.3.4 – Fluxos relativos ao período de programação 2000-2006

11.3.4.1 – Execução do QCA III

a) Perspectiva anual

No ano de 2009 foi executada uma despesa pública de € 1.709,3 milhões, dos quais € 1.090,7 milhões constituíram contribuição comunitária, conforme se evidencia, por fundo comunitário, no gráfico seguinte.

Gráfico XI.9 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2009



Fonte: Relatórios Finais dos PO – 2010/03/31

b) Execução financeira acumulada 2000–2009

Para o período de programação do QCA III (2000-2006), em 30 de Junho de 2009[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 30 de Junho de 2009

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2009		Execução 2009	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 467,2	13 229,8	23 476,5	13 482,1	1 188,6	725,2
FSE	7 385,6	4 784,2	7 440,6	4 819,0	122,3	83,7
FEOGA-O	3 056,8	2 185,0	3 099,8	2 189,4	345,1	251,0
IFOP	303,4	236,8	332,8	233,2	53,3	30,7
Total	**32 213,0**	**20 435,8**	**34 349,7**	**20 723,7**	**1 709,3**	**1 090,7**

Fonte: Relatórios finais dos PO – 2010/03/31 e IFAP, IP (dados FEOGA-O e IFOP).

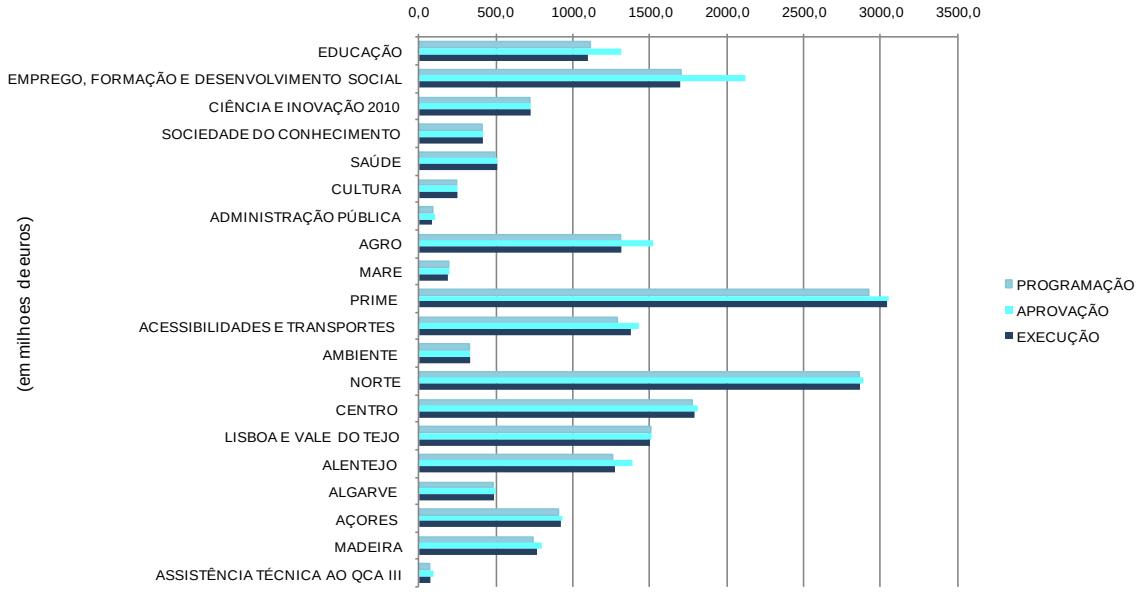
[1] A execução dos programas do QCA III prolongou-se até 30 de Junho de 2009, conforme Decisão CE n.º C (2009) 1116, de 18 Fevereiro.

A despesa pública total executada, em 30 de Junho de 2009, em termos absolutos, situou-se nos € 34.349,7 milhões, com uma despesa comunitária de € 20.723,7 milhões, conseguindo-se, assim, taxas de execução de 106,6% e 101,4%, respectivamente. Esta última taxa representa, face ao ano anterior, uma diferença de 6,0 p.p.[1].

De entre os fundos estruturais, o FEDER registou a taxa de execução da despesa comunitária mais alta (101,9%). Quanto aos restantes fundos do QCA III, o FSE (100,7%) e o FEOGA-Orientação (100,2%) alcançaram taxas superiores a 100% e o IFOP foi aquele que registou a menor taxa de execução (98,5%).

A execução financeira acumulada dos vários PO que constituem o QCA III está evidenciada no gráfico seguinte.

Gráfico XI.10 – Execução comunitária acumulada por PO em 30 de Junho de 2009



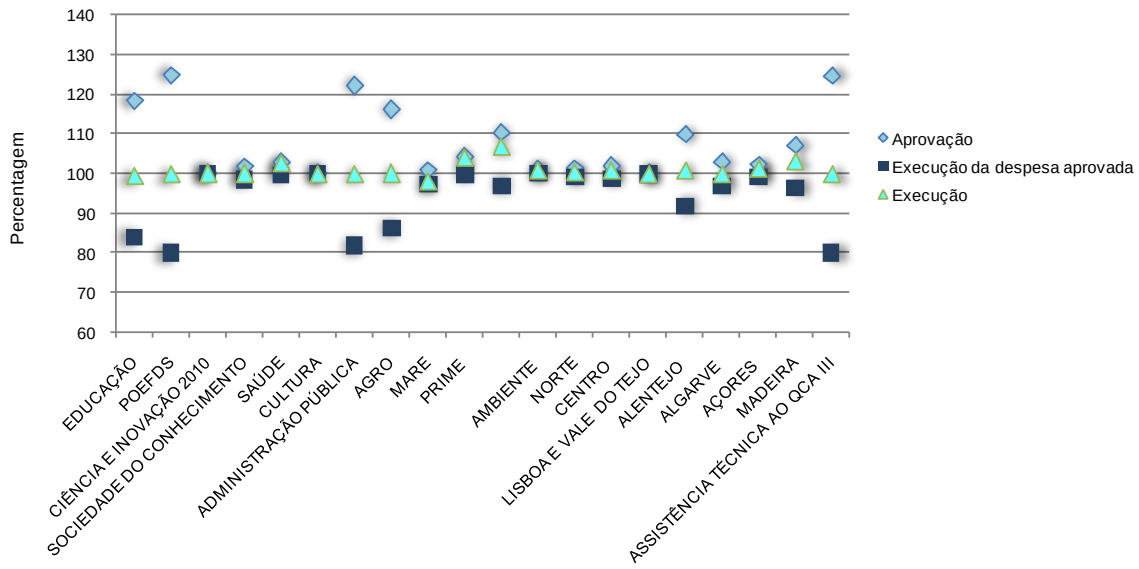
Fonte: Relatórios dos PO – 2010/03/31

O gráfico seguinte reflecte as taxas de aprovação, de execução da despesa aprovada[2] e de execução por PO.

[1] Esta taxa em 2008 situava-se nos 95,4 %, conforme se encontra referido no ponto 11.3.8.1 do Parecer sobre a CGE de 2008.

[2] Taxa de execução da despesa aprovada = despesa validada / despesa aprovada.

Gráfico XI.11 – Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO em 30 de Junho de 2009



Fonte: Relatórios finais dos PO – 2010/03/31

Todos os PO se encontravam, em 30 de Junho de 2009, numa situação de *"overbooking"*, destacando-se os PO do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) , da Assistência Técnica e da Administração Pública, com taxas de aprovação de 124,9%, 124,6% e 122,2%[1].

Do ponto de vista da execução da despesa aprovada destacaram-se, com as maiores taxas, os PO da Ciência e Inovação, do Ambiente e da Cultura, todos com 100%. Evidenciam-se com as menores taxas os PO do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (80,0%), da Assistência Técnica (80,3%), e da Administração Pública (81,8%).

Relativamente à execução da despesa validada face à programada, no período 2000-2009, a maior taxa foi atingida pelo PO das Acessibilidades e Transportes (107,0%), seguindo-se os PO PRIME (104,1%), da Região Autónoma da Madeira (103,3%), da Saúde (102,6%), da Região Autónoma dos Açores (101,2%) e da Região do Alentejo e do Ambiente, ambos registando 101,0%, todos com taxas de execução superiores à taxa global média alcançada em 2009 (100,9%).

Com taxas de execução inferiores a 100% destacam-se os PO da Pesca (98,0%), da Educação (99,5%), Regional do Algarve (99,8%), bem como os PO do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) e Regional de Lisboa e Vale do Tejo, ambos com 99,9%.

[1] Considerando que a taxa de aprovação (despesa aprovada / despesa programada) média do QCA III, em 30 de Junho de 2009, foi de 107,6%.

c) Aplicação da "regra n+2"

Até à data, o efeito da regra n+2 traduziu-se na anulação de € 99,1 milhões de dotações destinadas a Portugal. Deste valor, a maior parte ocorreu em PO beneficiários do FEOGA-O, designadamente o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 36,5 milhões) e os PO Regionais Norte (€ 5,5 milhões), Centro (€ 19,6 milhões), Alentejo (€ 10,3 milhões) e Algarve (€ 2 milhões).

O apuramento final das anulações por efeito desta regra, incidindo sobre o último ano de programação do QCA III – 2006, só será levado a cabo com a aprovação dos relatórios finais dos programas operacionais pela Comissão Europeia.

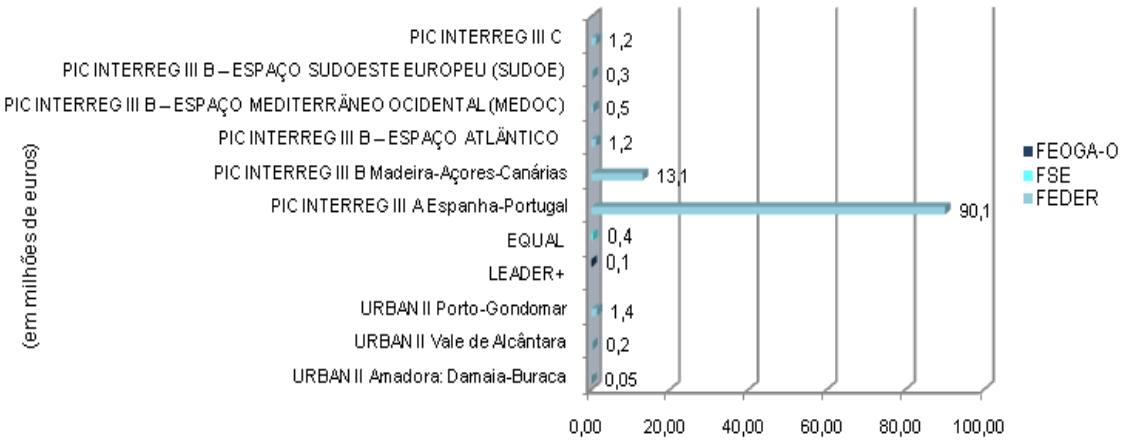
11.3.4.2 – Execução dos Programas de Iniciativa Comunitária (2000-2006)

No que respeita aos Programas de Iniciativa Comunitária (PIC) do período 2000-2006, tiveram expressão em Portugal três PIC URBAN II, um PIC LEADER+, um PIC EQUAL, um PIC INTERREG III A e cinco PIC INTERREG III B e C.

O PIC LEADER+ é financiado pelo FEOGA-O, o PIC EQUAL pelo FSE e os restantes PIC URBAN II e PIC INTERREG são financiados pelo FEDER.

A execução da despesa comunitária dos PIC, em 2009, por fundos estruturais, é reflectida no gráfico seguinte.

Gráfico XI.12 – Execução da despesa comunitária dos PIC, por fundos estruturais – 2009



Fonte: IFDR, IGFSE e DGADR

No ano em apreço registaram-se valores de execução da despesa comunitária de € 108,6 milhões, dos quais € 108,1 milhões de FEDER, € 0,4 milhões de FSE e € 0,1 milhões de FEOGA-Orientação.

O circuito financeiro dos PIC, embora tenha coincidido com o definido para o QCA III, seguiu, por vezes, um percurso diferente. Assim, as transferências destinadas ao PIC LEADER+ não transitaram pela Autoridade de Pagamento do FEOGA-Orientação – QCA III (IFAP), tendo sido recebidas pela Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. O FEDER relativo ao PIC INTERREG

III B Madeira/Açores/Canárias também nunca transitou pela Autoridade de Pagamento do FEDER (IFDR), sendo directamente recebido pelo Instituto do Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira, sem transitar pela Tesouraria do Estado. O FEDER relativo aos restantes PIC INTERREG III B e ao PIC INTERREG III C não transitou igualmente pela Tesouraria do Estado, nem pelo IFDR, pois foi transferido directamente de Autoridades de Pagamento estrangeiras para os beneficiários portugueses.

A exemplo dos anos anteriores o Relatório financeiro sobre o Orçamento da União Europeia para 2009 continua a contabilizar como sendo destinados na íntegra ao nosso país os montantes destinados aos Programas de Cooperação Territorial cuja Autoridade de Certificação é uma entidade portuguesa, quando, na realidade, a maior parte destas verbas é transferida para outros Estados-Membros. Trata-se, assim de verbas em trânsito, que circulam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional destes Programas, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a União Europeia.

Neste contexto, é necessário que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais.

No exercício do contraditório, o IFDR referiu que: *"(...) o sistema da informação da Entidade Pagadora – SIEP, está preparado para poder efectuar pagamentos tanto aos chefes de fila como aos sócios. No entanto, somente o POCTEP*[1] *aderiu a esta possibilidade pelo que tanto para o MAC*[2] *como para o Espaço Atlântico*[3] *só paga a chefes de fila (...)".*

A possibilidade de o IFDR, enquanto Entidade Pagadora dos Programas Operacionais referidos, dispor de informação sobre o destino final dos fundos pagos é aspecto positivo que se assinala, embora, no caso dos pagamentos a "chefes de fila", os elementos destes obtidos ainda não permitam a identificação do destino final dos fundos e, logo, do Estado-Membro que deles realmente beneficia.

11.3.4.3 – Execução de Programas Regionais de Acções Inovadoras

Dos programas regionais de acções inovadoras apenas registou em 2009 actividade significativa o segundo PRAI da Região Centro (iCentro).

Neste ano foram pagos a beneficiários € 0,9 milhões, correspondendo a 44,1% do total programado. No mesmo ano foi recebido da União Europeia o montante de € 0,6 milhões respeitante à comparticipação do FEDER.

[1] Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha.
[2] Programa Operacional de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias.
[3] Programa Operacional de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico.

11.3.4.4 – Execução do Fundo de Coesão II

a) Perspectiva anual

Em 2009, relativamente ao Fundo de Coesão II registou-se a validação de despesa no montante de € 325,2 milhões[1], correspondendo a uma despesa total de € 478,9 milhões. No mesmo período registou-se um fluxo financeiro comunitário de € 313,9 milhões.

b) Execução financeira acumulada 2000 – 2009

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2009, a despesa comunitária - € 2.362,2 milhões, correspondeu a cerca de 71,7% da respectiva previsão, ascendendo a taxa de execução da despesa total a 69,6%.

Quadro XI.12 – Execução do Fundo de Coesão II

(milhões de euros)

Sector	Investimento Total Aprovado	Despesa Certificada	Taxa de Execução da des esa aprovada	Despesa Certificada
		2000/2009	(%)	2009
Transportes	2 119,5	1 590,1	75,0	141,8
Ambiente	2 472,7	1 670,8	67,6	331,0
Assistência Técnica	7,7	3,1	40,3	0,8
Despesa Global	**4 599,9**	**3 264,0**	**71,0**	**473,6**

Fonte: Publicação "Execução Financeira do Fundo de Coesão II, 2010"

No período 2000-2009 a despesa total certificada ascendeu a € 3.264,0 milhões, com uma comparticipação comunitária de € 2.362,2 milhões, correspondendo a uma taxa de comparticipação 72,4%. A mesma taxa inicialmente prevista era de 71,7%.

O equilíbrio entre os sectores dos transportes e do ambiente, em 31 de Dezembro de 2009, encontrava-se perto da paridade - 48,7% e 51,2%, respectivamente[2].

11.3.5 – Outras dotações do orçamento comunitário

Das transferências de verbas com origem comunitária, através da Tesouraria do Estado, que não se integram em nenhum dos instrumentos financeiros identificados nos pontos anteriores e que também não foi possível relacionar com precisão com os dados publicados pela CE, destacam-se os seguintes montantes, transferidos em 2009:

- Direcção-Geral de Pescas e Aquicultura, € 1,3 milhões;
- IFAP – Outras linhas comunitárias das pescas, € 12,5 milhões;

[1] Cfr. publicação "Execução Financeira do Fundo de Coesão II, 2010".

[2] A assistência técnica representa o restante - 0,1% da despesa certificada.

- Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial, € 1,2 milhões;
- Instituto Nacional de Estatística, € 3,1 milhões;
- Instituto do Emprego e da Formação Profissional, € 1,1 milhões;
- Instituto das Infra-Estruturas Rodoviárias, € 1,4 milhões;
- Estrutura de Missão de Gestão dos Fundos Comunitários do Ministério da Administração Interna, € 6,8 milhões;
- Sistema de Segurança Interna, € 1,2 milhões;
- Outros beneficiários (de verbas < € 1,0 milhão), € 7,5 milhões.

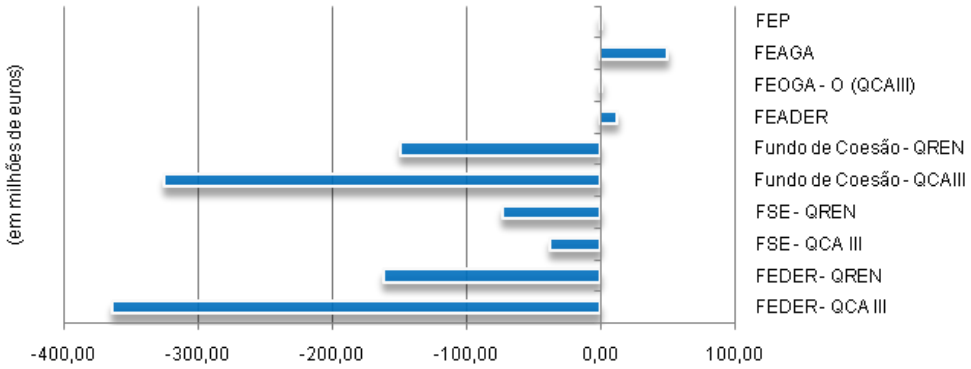
Estas transferências totalizam € 36,1 milhões, valor constante do Quadro 65 da CGE na rubrica "Diversos" conjuntamente com € 22,5 milhões que o IGCP imputou à Agência Nacional Programa Aprendizagem ao Longo da Vida.

11.3.6 – Execução do Orçamento do Estado por fontes de financiamento comunitário

A inclusão das fontes de financiamento comunitário nos registos do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) permitiu no presente ano uma análise comparativa com os dados fornecidos pelas Autoridades de Certificação quanto à execução financeira dos fundos comunitários em 2009, apesar da execução para efeitos da gestão dos fundos comunitários corresponder a despesa validada e não a pagamentos efectivos como os dados do SIGO. Para além disto foi necessário complementar esta informação com os dados da Conta da Segurança Social (ex-MAPA IX), acerca do FSE.

O gráfico seguinte espelha a amplitude das divergências apuradas em 2009, permitindo concluir que para além das diferenças resultantes da dicotomia "despesa validada" *versus* "pagamentos efectivos" e de eventuais imprecisões na identificação das fontes de financiamento nos registos no SIGO e no âmbito da execução do OSS, existem divergências vultuosas que indiciam que a execução de alguns fundos comunitários não se encontra registada no sistema como despesa orçamental.

Gráfico XI.13 – Divergências entre a execução financeira comunitária e os registos no SIGO



NOTA: No apuramento dos montantes totais registados no SIGO foram retirados os registos relativos a transferências de Serviços Integrados para Serviços e Fundos Autónomos, bem como as transferências entre Serviços e Fundos Autónomos. Foram ainda retirados os registos de operações extra-orçamentais.

As causas da situação actual podem prender-se com a transferência dos fundos comunitários, através de operações extra-orçamentais, de serviços integrados ou serviços e fundos autónomos para entidades do sector público empresarial ou do sector autárquico, o que terá significado a sua não inscrição como despesa orçamental.

Assim, devem ser adoptadas medidas com vista a assegurar a correcta indicação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental, de modo a se dispor de informação fiável sobre os fundos comunitários afectos à execução orçamental.

Ouvidos sobre o ponto 11.3, a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu referiram não ter comentários a fazer.

Por seu turno, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social não se pronunciaram.

CAPÍTULO XII

Segurança Social

XII – SEGURANÇA SOCIAL

Conforme decorre da alínea a) do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete ao Tribunal de Contas (TC) dar Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a Conta da Segurança Social (CSS).

A Conta da Segurança Social (CSS), cuja elaboração é da competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)[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, resulta do processo de consolidação das contas anuais das instituições que integram o Sistema de Segurança Social (SSS), e que se constitui como um subconjunto do universo da Segurança Social (SS) pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública.

12.1 –Enquadramento geral e condicionantes

12.1.1 – Enquadramento geral

O Orçamento da Segurança Social (OSS), para 2009, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado (OE) pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, publicada no 1.º Suplemento do Diário da República n.º 252, I Série A, da mesma data, produzindo efeitos, nos termos do seu artigo 174.º, a partir de 1 de Janeiro de 2009.

No decurso da execução orçamental, através de um Orçamento suplementar, aprovado pela da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março[2], foi alterada a redacção do n.º 1 do artigo 56.º (Transferências para capitalização)[3], onde foi ainda atribuída competência ao Governo para proceder a alterações orçamentais no âmbito das políticas activas de emprego e formação profissional[4], foram fixados os montantes provenientes de contribuições que constituem receitas de vários organismos destinados a políticas activas de emprego e formação profissional e ainda a melhorias das condições do trabalho e à política de higiene, segurança e saúde no trabalho[5] e foram alterados os mapas anexos X, a XIV.

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na lei orçamental, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 43.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – foi publicado o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do OSS, para 2009, embora, nos termos do seu artigo 82.º tenham produzido efeitos a partir de 1 de Janeiro.

---

[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] Que criou um programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e Emprego e um regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009, procedendo às necessárias alterações à Lei n.º 64-A/2008.

[3] A transferência para o FEFSS de *"dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"*, fixada no n.º 1 do artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, foi substituída pela expressão *" (...) até 2 pontos percentuais (...)"* na Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

[4] Artigo 15.º.

[5] Artigo 16.º – Transferências para políticas activas de emprego e formação profissional durante o ano de 2009 para: Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP; Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP; Autoridade para as Condições do Trabalho; Agência Nacional para a Qualificação, IP; Direcção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A contabilidade e a gestão financeira da actividade das instituições de segurança social que integram o sistema de segurança social obedecem à normalização decorrente do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, sob orientação e supervisão do IGFSS, enquanto entidade legalmente competente para a gestão global do OSS. Com excepção do IGFCSS/FEFSS e da parte consolidada da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, todas as instituições utilizam para a produção das suas demonstrações financeiras uma solução aplicacional integrada, designada SIF – Sistema de Informação Financeira (implementada em *SAP/R3* adaptado para o sector da segurança social) –, a qual visa permitir a gestão efectiva das operações e processos gerados por cada instituição para as áreas orçamental, económico-financeira, patrimonial e administrativa.

12.1.2 – Condicionantes e limitações

A elaboração do presente Parecer decorre dentro dos prazos estabelecidos no artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, recaindo sobre a Conta Consolidada da Segurança Social de 2009 que integrou a CGE do mesmo ano, remetida ao TC no prazo previsto na lei, complementada com o Relatório analítico sobre a actividade financeira da SS e respectivas demonstrações financeiras, remetidos ao TC em 21 de Setembro de 2010.

A CSS de 2009 é apresentada nos termos da lei sendo a sua elaboração suportada, essencialmente, pelo SIF. Em 2009, continuam a verificar-se bastantes situações de ausência de descritivo das operações registadas no SIF e outras cujos descritivos são parcos ou pouco claros. Registam-se melhorias significativas na instrução das contas de gerência ao nível dos documentos justificativos das reconciliações bancárias, mas ainda houve necessidade de solicitar informação adicional, designadamente por ausência de certidões bancárias na instrução das respectivas contas.

No âmbito da consolidação constata-se que o processo ainda apresenta limitações sustentadas pelas seguintes razões:

- A conta de 2009 ainda foi elaborada sem que estivessem em vigor as normas de consolidação aplicáveis à segurança social, facto que só veio a ocorrer após o encerramento da conta, com a publicação da Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho.
- As operações de consolidação da CSS de 2009 foram, ainda, asseguradas em processo alternativo ao módulo de consolidação do SIF, dado que ainda não foram dirimidas todas as dificuldades ao nível operacional, relacionadas com a necessidade de eliminação das compensações entre entidades consolidadas.

A informação contabilística não se encontra integralmente residente no SIF, dado que ainda não foram integrados neste sistema as seguintes "entidades" que integram o perímetro de consolidação: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, e a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi. Esta situação e o facto de ainda não se encontrar em produção as funcionalidades que permitirão a exclusão da totalidade de operações realizadas entre entidades parceiras e a imputação automática das despesas de administração e de outras despesas comuns do Sistema de Segurança Social aos sistemas (componentes e subsistemas), não têm permitido ao Tribunal utilizar o SIF como fonte directa, global e actualizada da informação sobre a execução orçamental.

Relativamente ao débito da conta corrente, constata-se não ter sido concluída a integração da totalidade das Declarações de Remunerações no sistema GR, designadamente das relativas às Caixas de Previdência da Segurança Social, pelo que a respectiva contabilização permanece manual.

Ainda não se encontram desenvolvidas as *interfaces* SEF/SIF e SICC-GC/SEF, nem implementado o projecto SID – Sistema Integrado de Dívida, pelo que a contabilização das cobranças referentes a processos em execução fiscal em SIF continua a ser manual, com base nos ficheiros de movimentos de ocorrência e de movimentos do SEF. Verifica-se ainda a inexistência de comunicação entre o SEF e o GC para efeitos de actualização automática das contas correntes.

Apesar das condicionantes e limitações acabadas de referir, cumpre reconhecer o esforço desenvolvido no sentido de melhorar o funcionamento global do sistema de informação e a transparência contabilística, realçando-se e agradecendo-se a colaboração, o empenhamento e a disponibilidade dos responsáveis e colaboradores dos serviços e instituições envolvidas para com o TC, que em muito contribuíram para o desenvolvimento dos trabalhos do presente Parecer.

12.2 –O Orçamento e a Conta

Ao IGFSS compete a gestão global do orçamento da segurança social, nos termos do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – LEO[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 na regra de 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 de pensões, com o objectivo de compensar a perda de remunerações de trabalho pela ocorrência das eventualidades invalidez e velhice, nas políticas de emprego, de formação profissional, de relações laborais e condições de trabalho e, ainda, na coordenação das políticas de família, de integração das pessoas com deficiência e no combate à pobreza e promoção da inclusão social. Essa intervenção é da responsabilidade do MTSS, cuja Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de

[1] Republicada pela 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.

Outubro[1], adequa a estrutura do ministério aos princípios definidos no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

O Orçamento e a Conta da Segurança Social de 2009 compreendem as instituições de segurança social e demais organismos com orçamentos integrados no OSS, do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira que a seguir se indicam:

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
- Instituto da Segurança Social, IP;
- Instituto de Informática, IP;
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP;
- Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social;
- Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, IP;
- Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social, IP;
- Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores[2];
  - 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.

[1] 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.

[2] A Região Autónoma dos Açores (RAA) elabora, por sua vez, uma conta consolidada cujo perímetro é constituído pelo Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, o Instituto da Acção Social e o Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.

Salienta-se que relativamente ao CNPRP e ao DAISS foi concluído o processo de extinção anunciado em 2006, com efeitos a 1/03/2009, data em que todos os seus valores orçamentais e patrimoniais foram integrados no Instituto da Segurança Social, IP[1].

De acordo com a nota 1.2 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas *"Em Janeiro de 2009, os Centos Distritais e o CNP foram integrados nos Serviços Centrais (pertencentes ao ISS), não sendo possível a partir desta data o reporte de Demonstrações Financeiras individuais por parte daquelas entidades. Deste modo, apesar de no perímetro não figurarem como entidades contabilísticas, elas continuam a ser consideradas no âmbito da consolidação do ISS"*.

No que respeita ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, importa referir que, até 2006, este Instituto apresentou ao Tribunal uma conta única, englobando as respectivas demonstrações financeiras as operações realizadas por conta do FEFSS e por conta do próprio Instituto. Em 2007, a prestação de contas passou a incluir, para além da informação até aí fornecida, um Mapa de fluxos de caixa, um Balanço, uma Demonstração de resultados e um Anexo às Demonstrações financeiras com informação referente exclusivamente às operações realizadas por conta do FEFSS.

Na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, entende o Tribunal que deve manter-se a existência de um orçamento e de uma conta autónoma do FEFSS, os quais integram, por si próprios, o orçamento e a conta da segurança social. Por seu turno, também o Instituto deve elaborar um orçamento próprio, bem como evidenciar todos os movimentos financeiros inerentes à sua própria execução financeira anual em demonstrações financeiras referentes exclusivamente ao Instituto, não incluindo a informação referente ao FEFSS, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 da Lei quadro dos Institutos Públicos[2].

É ainda de referir que foi retirada do perímetro de consolidação a Farmácia anexa à "Centos – Federação das Caixas de Previdência". Até 2008 o IGFSS incluía no perímetro de consolidação a referida Farmácia, utilizando para o efeito o método de equivalência patrimonial. No âmbito da Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 o Tribunal de Contas formulou uma recomendação ao IGFSS no sentido de alterar o método de consolidação de acordo com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, e em conformidade com as Normas Internacionais de Contabilidade[3]. O Instituto optou por excluir do perímetro de consolidação a Farmácia fundamentando[4] que de acordo com aquelas normas *"(...) uma entidade pode ser excluída da consolidação quando não seja materialmente relevante para a realização do objectivo de as demonstrações financeiras darem uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira do conjunto das entidades compreendidas na consolidação"*. Esta opção tem acolhimento nos dispositivos legais, uma vez que a sua

[1] Nos termos do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, o CNPRP e o DAISS foram extintos e objecto de fusão. No que respeita ao primeiro as suas funções de natureza técnico-normativa foram integradas na Direcção-Geral da Segurança Social, as suas atribuições relativas à gestão dos fundos obrigatórios integrados no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e as suas atribuições de natureza operacional no Instituto da Segurança Social, IP. Relativamente ao segundo as suas funções de natureza técnico-normativa foram integradas na Direcção-Geral da Segurança Social e as atribuições de natureza operacional integradas no Instituto da Segurança Social, IP. As duas ex-instituições ainda surgem no perímetro de consolidação porque a execução orçamental e os resultados apurados até 28/02/2009 foram considerados como pertencendo àquelas duas entidades individualmente. A partir desta data foram considerados no âmbito do ISS (uma vez que foram acumulados com os desta entidade).

[2] O entendimento do Tribunal sobre a forma de prestação de contas do IGFCSS e do FEFSS foi expresso no Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt. No âmbito do exercício do contraditório, o Conselho Directivo do Instituto veio referir que tomaria em consideração a posição do Tribunal no exercício económico de 2011.

[3] Relatório n.º 52/2009 – Recomendação n.º 8, disponível em www.tcontas.pt.

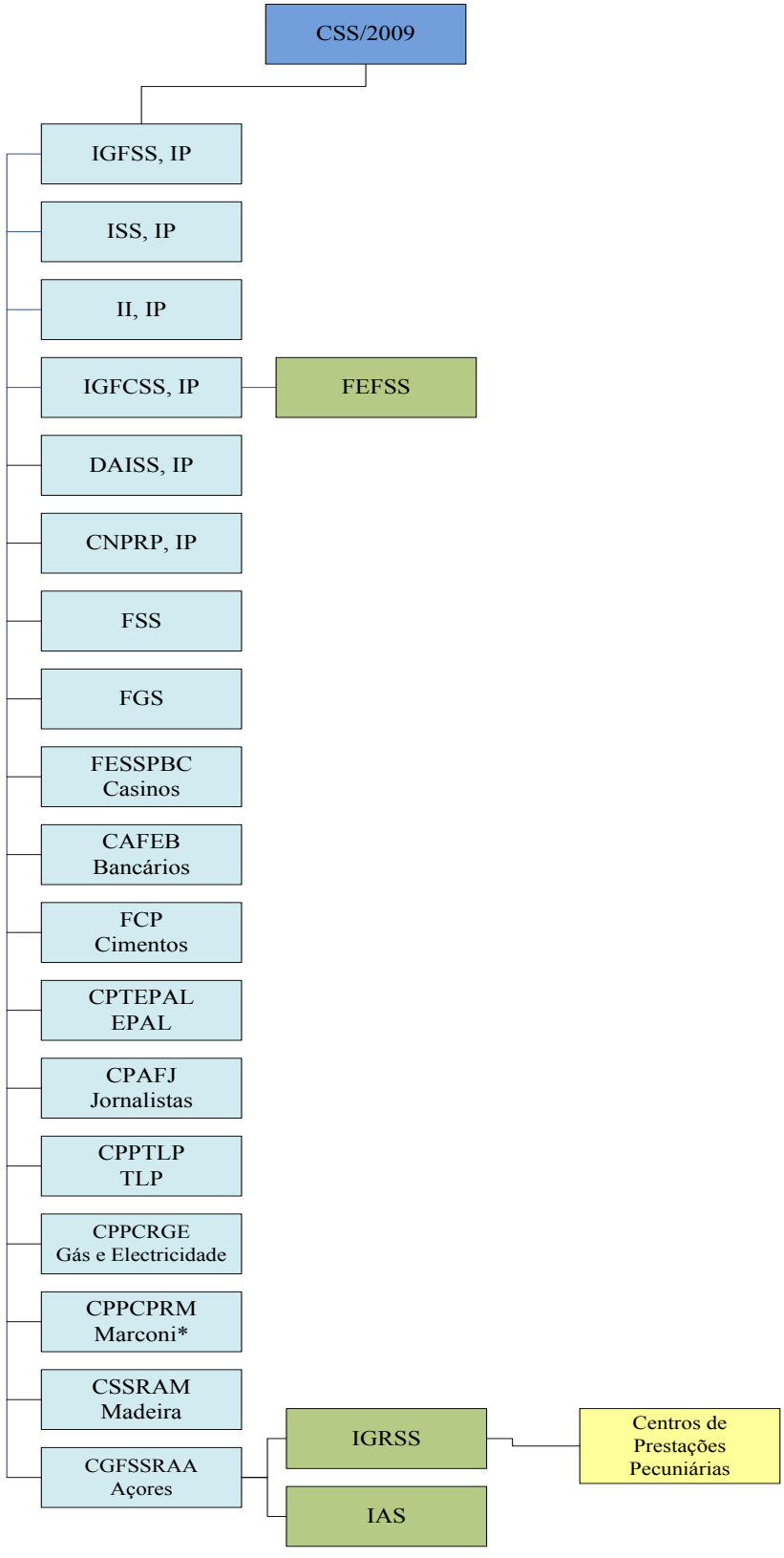
[4] Ponto 2 do Anexo às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

exclusão do perímetro de consolidação não tem um impacto materialmente relevante nas demonstrações financeiras da Segurança Social (Balanço e Demonstração de resultados)[1] e não está abrangida pelos dispositivos legais de execução orçamental.

Assim, as diversas entidades incluídas no perímetro foram consolidadas utilizando o método integral, sendo as demonstrações financeiras das instituições agregadas a 100% à excepção na consolidação da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi que consolida parcialmente relativamente às prestações de desemprego.

No cumprimento do estabelecido no n.º 4 do artigo 5.º do Estatuto Orgânico do IGFSS, aprovado pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, é da competência deste Instituto consolidar as demonstrações financeiras e orçamentais das entidades que constituem o universo do SSS, conforme organograma que se apresenta:

[1] A Farmácia anexa à "Cimentos – Federação das Caixas de Previdência" tem um impacto ao nível do Balanço consolidado de (0,007% do Activo, 0,009% do Passivo e 0,007% dos Fundos próprios) e da Demonstração de resultados consolidada de (0,004% dos custos, 0,005% dos Proveitos e 0,016% dos Resultados líquidos do exercício).



* Consolida parcialmente.

Até à elaboração e apresentação da presente Conta da Segurança Social, ainda não tinha sido publicado o diploma legal, previsto do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, que consagra os princípios e os procedimentos a observar não só na preparação e elaboração das demonstrações financeiras consolidadas, mas também do conjunto de informações a divulgar. O IGFSS, no ponto II – nota 5 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, refere as disposições legais utilizadas na consolidação da presente conta, a saber: *"Normas constantes do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do Plano Oficial de Contabilidade (POC), as Directrizes contabilísticas emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística, as normas internacionais de contabilidade e as orientações da Comissão de Normalização da Administração Pública constituíram – com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado"*. O Tribunal tem vindo a sublinhar nos sucessivos Pareceres que as normas utilizadas não substituem as previstas na referida disposição legal.

No intuito de acolher as Recomendações 135-PCGE/2005, 82-PCGE/2006, 55-PCGE/2007 e 59-PCGE/2008, o IGFSS refere na mesma nota que *"(...) posteriormente à aprovação do POCISSSS, foi remetido à Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública projecto das normas de consolidação de contas do sistema de solidariedade e segurança social. No ano de 2009, a solicitação do Ministério das Finanças – DGO, o IGFSS integrou um grupo de trabalho, no âmbito do qual, foram estudadas as normas de consolidação de contas do sector público, incluindo necessariamente a Segurança Social, aguardando-se a aprovação da respectiva proposta de normativo elaborada"*. Situação que veio a acontecer em 1 de Julho de 2010, com a publicação da Portaria n.º 474/2010[1]. Salienta-se, no entanto, que de acordo com o artigo 5.º desta Portaria se trata de um regime transitório que será aplicável *"(...) até à aplicação de normas de consolidação de contas previstas nos planos sectoriais ou de norma única de consolidação de contas aplicável a todas as administrações públicas que compõem o sector público administrativo (...)"*.

De forma a harmonizar e uniformizar princípios, métodos e regras a adoptar pelo universo das instituições do perímetro de consolidação, o IGFSS tem procedido à emissão de circulares normativas, destacando-se para 2009 a Circular Normativa n.º 12/2009, de 21/12, que estabelece as normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições para efeitos de consolidação, do Relatório de gestão, bem como, para a preparação do *Dossier de consolidação*, que integra a documentação de suporte às operações efectuadas, a saber: Preparação da consolidação; Recolha da informação financeira; Delimitação das entidades a consolidar; Operações de agregação; Confirmação de saldos entre entidades consolidáveis; Ajustamentos prévios; Eliminação das massas patrimoniais do DAISS e do CNPRP face à sua extinção e integração no ISS no decorrer do exercício de 2009; Operações de eliminação de operações recíprocas; Operações de controlo; e Elaboração das Demonstrações financeiras consolidadas.

A análise ao dossier de consolidação permitiu concluir que apenas duas instituições cumpriram o prazo fixado pelo IGFSS para apresentação das demonstrações financeiras[2]. Este facto dificulta a actuação daquele Instituto na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas e nas operações de controlo que lhe estão subjacentes com vista a eliminar possíveis incorrecções, dado que o mesmo tem de estar concluído até ao dia 26 de Junho.

[1] Que aprovou em anexo a Orientação n.º 1/2010, sobre a "Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo" com produção de efeitos no dia seguinte à sua publicação.

[2] O IGFSS fixou na Circular Normativa n.º 12/2009, de 21/12, que o período para apresentação das demonstrações financeiras deveria de ocorrer entre 26 de Fevereiro e 15 de Março de 2010. Contudo, com excepção da "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência e da Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade, todas as outras Instituições do perímetro entregaram as suas demonstrações financeiras em data posterior, com destaque para o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que entregou as suas demonstrações financeiras em 07/05/2010 (quando a data limite era 26/02/2010) e para a Região Autónoma dos Açores (que entregou as suas demonstrações financeiras em 07/06/2010, quando a data fixada era 15/03/2010).

Para a elaboração das demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas é utilizado o sistema de Informação da Segurança Social (SIF) que assenta no sistema aplicacional SAP R/3, 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/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, por não integrarem ainda este sistema.

Sobre esta matéria o Tribunal de Contas formulou uma recomendação na auditoria às operações de consolidação da conta da segurança social de 2008[2], e reiterada no Parecer sobre a CGE de 2008[3], no sentido de se diligenciar pela integração no SIF da informação financeira produzida por aquelas duas entidades. No âmbito do acompanhamento desta recomendação o Instituto de Informática, IP[4], vem referir que *"No que respeita à situação com a CPPCP Rádio Marconi foram desencadeadas as acções técnicas para que esta caixa tenha acesso ao SIF, conforme ofício n.º 365 de 03 de Março de 2010 enviado pelo II, IP ao IGFSS, IP. Desde o dia 19 de Julho que do ponto de vista do II, estão reunidas todas as condições técnicas para que a CPPCP Rádio Marconi, utilize o SIF para efectuar os lançamentos financeiros que se justifique, aguardando-se da CPPCP Rádio Marconi a indicação da data para a instalação do software e identificação das necessidades de formação. Tanto o II, IP como o IGFSS estão disponíveis para responder e apoiar a CPPCP Rádio Marconi, nas dificuldades que encontrarem. No que diz respeito à situação do IGFCSS, foram levados a cabo contactos e reuniões exploratórias da situação, estando agendada uma reunião de trabalho para o início do mês de Setembro que tem como objectivo definir um plano de acções, atribuindo responsabilidades e apontando datas indicativas para as actividades que são necessárias levar a cabo para ultrapassar todas as dificuldades que se apresentam neste momento à utilização do SIF por parte daquela instituição"*.

Sobre a mesma recomendação o IGFCSS[5] refere que *"(...) foi realizada uma reunião entre o II, o IGFSS, o IGFCSS e a Caixa Marconi. Atendendo à especificidade de que se reveste a actividade do Instituto, foi decidido que o processo de integração se faria em duas fases – a primeira dizendo respeito à integração da informação do Instituto e a segunda respeitante à integração da informação financeira do Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS). O motivo pela qual se adoptou uma integração em momentos diferentes para estas duas componentes prende-se, naturalmente, com a complexidade inerente ao registo das compras, vendas, rendimentos e despesas do FEFSS, à valorização da sua carteira de activos e à correspondente reflexão contabilística. Na mencionada reunião foi ainda decidido promover uma visita de elementos do II ao IGFCSS, tendo em vista apresentar àqueles elementos as ferramentas com que o IGFCSS trabalha, os procedimentos que segue, as necessidades que tem e a informação de que dispõe. Com este levantamento procura dotar-se o II do conhecimento necessário à elaboração de um interface que, partindo da informação existente nos sistemas do IGFCSS, permita uma adequada alimentação relativa ao FEFSS"*. Essa reunião encontrava-se agendada para o dia 14 de Setembro.

Em sede de contraditório o IGFCSS, IP informa que foi realizada uma reunião *"(...) com o IGFSS e com o II, onde se procurou apresentar àquelas duas instituições as ferramentas com as quais o Instituto actualmente opera e os procedimentos que segue, bem como identificar as necessidades específicas que tem face ao cenário de integração, no SIF"*, e que *"(...) em Novembro, foi realizada nova reunião entre as mesmas instituições tendo sido decidida a utilização directa de terminais SIF para a contabilização do Instituto a partir de Maio de*

[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] Cfr. Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, Recomendação n.º 5, disponível em www.tcontas.pt.

[3] Cfr. Recomendação 67-PCGE/2008, alínea b), Volume I, pág. 231

[4] Ofício n.º 1570/2010, de 20/08/2010.

[5] Ofício n.º 1145, de 24/08/2010.

2011 (com recuperação dos movimentos a Janeiro) ficando, tal como inicialmente previsto, a integração da informação do FEFSS para uma segunda fase do processo.".

Também o do Instituto de Informática, IP se pronunciou, em sede de contraditório, sobre as referidas reuniões acrescentando que *"(...) com base nos dados a enviar pelo IGFCSS, o II e o IGFSS, vão analisar a informação que é gerada pela aplicação «TRADER», no sentido de se encontrar uma forma de fazer chegar ao SIF a situação patrimonial e orçamental relativa ao FEFSS (...)"* e que *"(...) irá ser feito um trabalho de análise entre os planos de contas em utilização pelo IGFCSS e o do SIF, no sentido de avaliar se é necessário algum ajustamento"*.

12.2.1 – Lei do Orçamento

Tal como já foi referido o Orçamento da Segurança Social para 2009 foi aprovado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, sendo posteriormente objecto de revisão no orçamento suplementar, aprovado na Lei n.º 10/2009, de 10 de Março. De acordo com o artigo 32.º da LEO[1] integra os seguintes mapas orçamentais:

- Mapa X, "Receitas da Segurança Social por classificação económica";
- Mapa XI, "Despesas da Segurança Social por classificação funcional";
- Mapa XII, "Despesas da Segurança Social por classificação económica";
- Mapa XIII e XIV, de Receitas e de Despesas de cada subsistema e Sistema, por classificação económica;
- Mapa XV e XVI na parte respeitante ao MTSS em tudo o que concerne às despesas dos programas incluídos em PIDDAC com financiamento de Outras fontes – OSS;
- Mapa XXI, "Receitas cessantes da segurança social".

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

No Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, com efeitos, apesar da sua publicação nesta data, a partir de 1 de Janeiro de 2009, foram estabelecidas as normas indispensáveis à execução do OE para 2009[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 56.º a 68.º – e ao orçamento da Administração regional e local (Capítulo III).

12.2.3 – Alterações orçamentais

A LEO define, no seu artigo 57.º, o regime das alterações orçamentais, especificando as que se enquadram na área da competência da Assembleia da República e as que necessitam da autorização do

[1] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[2] Em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 43.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004.

Governo, encontrando-se estas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e pelo artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março[1].

As alterações ao OSS/2009[2] foram enviadas à Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA (INCM) para publicação no DR, nos termos previstos no artigo 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto. As alterações orçamentais foram publicadas no Diário da República dentro dos prazos fixados pelo artigo 52.º da Lei n.º 91/2001[3], com excepção das alterações relativas ao 4.º trimestre de 2009 que só foram publicadas em Maio de 2010. De acordo com o IGFSS, este atraso, de cerca de 2 meses[4], resultou do *"(...) cumprimento de formalidades inerentes ao processo de validação da assinatura digital (...)"*.

12.2.4 – Orçamento inicial, orçamento suplementar e orçamento corrigido

O orçamento inicial de 2009 foi objecto de revisão em Março de 2009 e posteriormente, ao longo do exercício económico, a diversas alterações orçamentais que se traduziram num orçamento corrigido, ao nível da receita global, no montante de cerca de € 33.149,5 milhões e, ao nível da despesa global, no valor de, aproximadamente, € 32.629,5 milhões.

Como se verifica pela análise dos dados constantes do quadro seguinte os valores do orçamento inscritos nos Mapa X, XI e XII não correspondem ao somatório dos Mapas XIII e XIV, dado que os primeiros foram objecto de movimentos de consolidação relativamente às transferências e operações recíprocas entre sistemas/subsistemas[5]. O orçamento de 2009 é o primeiro que dá sequência às recomendações formuladas pelo Tribunal em Pareceres anteriores no sentido de serem evidenciadas nos Mapas XIII e XIV as previsões de receita e as dotações de despesa correspondentes às

[1] Designadamente, no que respeita ao princípio da adequação selectiva e às formas de financiamento estabelecidas (artigos 89.º e 90.º da Lei n.º 4/2007 – LBSS) e conforme disposto no n.º 3 do artigo 61.º deste diploma, as transferências de verbas entre as dotações para despesa, no âmbito dos subsistemas de solidariedade, protecção familiar e acção social e do sistema previdencial, são autorizadas por despacho do MTSS; por seu lado, o n.º 4 do mesmo artigo estabelece que as alterações orçamentais que se traduzem em aumento do montante total da despesa decorrente do aumento da despesa com prestações sociais, que constituam direitos dos beneficiários do SSS, são autorizadas por despacho dos Ministros do Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social. Refira-se, ainda, no que respeita aos acréscimos de encargos relacionados com o aumento do volume de fundos sob gestão do IGFCSS inscritos no OSS/2009, superando assim, o valor dos encargos de administração inicialmente previstos, que os mesmos são autorizados por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social. Igual competência detém o mesmo Ministro para os acréscimos de despesa de capital decorrentes do aumento de regularizações de dívidas de contribuições (n.º 8 do mesmo artigo).

[2] Através das Declarações n.º 133/2009, de 24 de Abril de 2009, n.º 260/2009, de 29 de Julho de 2009, n.º 384/2009, de 28 de Outubro de 2009, e n.º 106/2010, de 4 de Maio de 2010.

[3] De acordo com esta disposição legal as alterações orçamentais devem ser publicadas no Diário da República até ao final do mês seguinte a cada trimestre, nos casos dos três primeiros trimestres do ano económico e até final do mês de Fevereiro, no caso do quarto trimestre (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na versão republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).

[4] Entre a data de despacho do Presidente do CD do IGFSS e a data de envio para publicação. Sobre esta matéria cfr. Relatório n.º 5/2010 – AEO-SS, pág. 17, disponível em www.tcontas.pt

[5] O Orçamento inicial e suplementar reflecte apenas as operações de consolidação relativas a transferências entre Sistemas/Subsistemas. O Orçamento corrigido reflecte as operações atrás referidas e também as operações de consolidação relativas às operações recíprocas decorrentes de arrendamentos de edifícios entre entidades que integram o perímetro de consolidação.

transferências entre sistemas/subsistemas e a exclusão dos Mapas X, XI, e XII das operações recíprocas entre instituições que integram o perímetro de consolidação[1].

O impacto das modificações introduzidas ao orçamento inicial fez-se sentir, de forma transversal, quer nas componentes do Sistema Previdencial, quer nos Subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania.

Quadro XII.1 – SS – Orçamento da Segurança Social – Global e por Sistema e Subsistemas – 2009

(em euros)

		Orçamento Inicial (1)	Orçamento Suplementar (2)	Orçamento Corrigido (3)	Variação			
					Valor (4)=(3)-(1)	Valor (5)=(3)-(2)	% (4)/(1)	% (5)/(2)
Receitas	**Mapa X – Receitas por classificação económica***	**32.655.847.889,18**	**32.778.323.433,00**	**33.149.468.457,54**	**493.620.568,36**	**371.145.024,54**	**1,5**	**1,1**
	Mapa XIII – Receitas do sistema e subsistemas por classificação económica	**33.015.329.340,18**	**33.217.854.872,00**	**34.700.224.321,34**	**1.684.894.981,16**	**1.482.369.449,34**	**5,1**	**4,5**
	Receitas do Sistema Previdencial - Repartição	15.410.319.968,44	15.500.069.122,00	15.785.439.989,56	375.120.021,12	285.369.470,40	2,4	1,8
	Receitas do Sistema Previdencial - Capitalização	9.770.971.464,74	9.770.971.465,00	10.094.566.593,28	323.595.128,54	323.595.128,28	3,3	3,3
	Receitas do Subsistema de Solidariedade	4.578.820.976,00	4.711.225.714,00	5.004.361.465,71	425.540.489,71	293.135.751,71	9,3	6,2
	Receitas do Subsistema de Protecção Familiar	1.461.233.058,00	1.460.657.392,00	1.652.482.515,00	191.249.457,00	191.825.123,00	13,1	13,1
	Receitas do Subsistema de Acção Social	1.793.983.873,00	1.774.931.179,00	2.163.375.154,95	369.391.281,95	388.443.975,95	20,6	21,9
Despesas	**Mapa XI – Despesas por classificação funcional***	**32.177.186.143,74**	**32.627.536.367,00**	**32.629.499.320,06**	**452.313.176,32**	**1.962.953,06**	**1,4**	**0,0**
	Mapa XII – Despesas por classificação económica*	**32.177.186.143,74**	**32.627.536.367,00**	**32.629.499.320,06**	**452.313.176,32**	**1.962.953,06**	**1,4**	**0,0**
	Mapa XIV – Despesas do sistema e subsistemas por classificação económica	**32.536.667.594,74**	**33.067.067.806,00**	**34.180.256.581,02**	**1.643.588.986,28**	**1.113.188.775,02**	**5,1**	**3,4**
	Despesas do Sistema Previdencial - Repartição	14.949.106.611,00	15.366.730.444,00	15.359.214.801,49	410.108.190,49	(7.515.642,51)	2,7	0,0
	Despesas do Sistema Previdencial - Capitalização	9.770.971.464,74	9.770.971.465,00	10.094.566.593,28	323.595.128,54	323.595.128,28	3,3	3,3
	Despesas do Subsistema de Solidariedade	4.578.820.976,00	4.711.225.714,00	4.990.568.649,71	411.747.673,71	279.342.935,71	9,0	5,9
	Despesas do Subsistema de Protecção Familiar	1.461.233.058,00	1.460.657.392,00	1.652.482.515,00	191.249.457,00	191. 825.123,00	13,1	13,1
	Despesas do Subsistema de Acção Social	1.776.535.485,00	1.757.482.791,00	2.083.424.021,54	306.888.536,54	325.941.230,54	17,3	18,5
	Movimentos de consolidação							
	Receitas - Fluxos intra - Sistemas/Subsistemas	359.481.451,00	439.531.439,00	1.550.757.260,96	1.191.275.809,96	1.111.225.821,96	331,4	252,8
	Despesas -Fluxos intra - Sistemas/Subsistemas	359.481.451,00	439.531.439,00	1.550.757.260,96	1.191.275.809,96	1.111.225.821,96	331,4	252,8

* Valores deduzidos de movimentos de consolidação.

Fonte: Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, e Declarações publicadas no DR.

As alterações orçamentais introduzidas no decurso do exercício económico e que culminaram com a publicação da Declaração n.º 106/2010, de 4 de Maio, conduziram a um reforço do valor das previsões globais da receita de mais cerca de € 493,6 milhões face às constantes no orçamento inicial (1,5%) e

[1] Recomendação 78-PCGE/2006, Volume I, pág. 236, Recomendação 57-PCGE/2007 e Recomendação 59-PCGE/2007, Volume I, pág. 182 e 183, e Recomendação 60-PCGE/2008, Volume I, pág. 220, Pareceres sobre a CGE de 2006, de 2007 e de 2008, disponíveis em www.tcontas.pt.

€ 371,1 milhões face ao orçamento suplementar (1,1%). No que respeita à despesa constata-se que o reforço das dotações atingiu aproximadamente € 452,3 milhões (1,4%), relativamente ao orçamento inicial, acompanhando de alguma forma o reforço da receita. Já o reforço das dotações quando comparado com o orçamento suplementar quedou-se por cerca de € 2,0 milhões, montante bastante inferior ao reforço da receita.

As alterações orçamentais mais significativas, em termos de volume total sem movimentos de consolidação, verificaram-se ao nível do Sistema de Protecção Social de Cidadania tanto no que concerne ao Subsistema de Acção Social – onde as alterações orçamentais introduzidas reforçaram a receita e a despesa em, respectivamente, € 388,4 milhões e € 325,9 milhões – como no Subsistema de Solidariedade onde se registaram aumentos de € 293,1 milhões na receita e de € 279,3 milhões na despesa – e ainda no Subsistema Protecção Familiar com um aumento da receita e da despesa no mesmo montante de € 191,8 milhões.

No Sistema Previdencial, as alterações orçamentais introduzidas reforçaram a receita e a despesa no montante de € 323,6 milhões na componente Capitalização. Já no que respeita à componente Repartição, enquanto a previsão de receita foi reforçada em cerca de € 285,4 milhões a dotação da despesa registou uma redução de, aproximadamente, € 7,5 milhões.

O Mapa 34 – Alterações orçamentais, publicado na CGE, apenas exibe as alterações orçamentais que têm expressão nos Mapas X – Receitas da Segurança Social por classificação económica e Mapa XII – Despesas da Segurança Social por classificação económica. Assim, por um lado, as alterações orçamentais realizadas nas classificações económicas relativas às transferências entre sistemas/subsistemas, não se encontram aqui incluídas e, por outro, apesar das classificações económicas da receita *05.10 – Rendimentos da propriedade – Rendas* e da despesa *02- Aquisição de bens e serviços* apresentarem uma diferença entre o orçamento inicial e o orçamento corrigido, no valor de € 3.746.663,00, não foram objecto de qualquer alteração orçamental. Este facto resulta de o Orçamento inicial publicado nos Mapas X e XII não estar expurgado das previsões e dotações correspondentes às operações recíprocas entre sistemas/subsistemas, decorrentes dos rendimentos e dos encargos derivados de arrendamentos de edifícios existentes entre entidades que integram o perímetro de consolidação e o Orçamento corrigido já espelhar esta operação.

No quadro subsequente inscrevem-se o Orçamento inicial, o suplementar e as alterações orçamentais, da receita e da despesa vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza - *"Créditos Especiais", "Reforços"* e *"Anulações"* -, bem como o movimento de consolidação, decorrente dos arrendamentos supra referidos, e uma diferença imaterial apurada na receita entre o valor calculado com base nas alterações orçamentais espelhadas no Mapa n.º 34 e o valor do orçamento corrigido publicado no Diário da República.

Quadro XII.2 – SS – Alterações orçamentais

(em euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
Orçamento Inicial		**32.655.847.889,18**		**32.177.186.143,73**
Orçamento Suplementar		**32.778.323.433,00**		**32.627.536.367,00**
Alterações orçamentais				
Créditos especiais	1.282.021.904,56		860.582.494,04	
Reforços	914.719.391,28		1.090.521.877,76	
Anulações	(1.699.374.364,49)		(1.495.044.532,47)	
Movimentos de consolidação	(3.746.663,00)	**493.620.268,35**	(3.746.663,00)	**452.313.176,33**
Orçamento corrigido calculado		**33.149.468.157,53**		**32.629.499.320,06**
Orçamento corrigido publicado		**33.149.468.457,54**		
Diferença		**(300,01)**		

Fonte: LOE n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, Mapa n.º 34 – Alterações orçamentais publicado na CGE de 2009, Volume II, e Declaração n.º 106/2010, de 4 de Maio.

Sobre a diferença apurada de € 300,01, o IGFSS, IP, em sede de contraditório, alega que esta diferença se encontra *"(...) vertida nos verbetes n.º 11 e 12 e vai ao encontro da norma definida pela Direcção-Geral do Orçamento no ofício n.º 11, de 19 de Janeiro (...)"* que transcreve: *"Em termos de execução orçamental da receita, deverá reflectir-se o valor efectivamente apurado de saldo de gerência anterior, podendo ser inferir ao valor do orçamento corrigido, no caso de ter havido uma sobrestimação do saldo proposto pelo Governo"*.

Confirma-se que esta diferença se encontra vertida nos verbetes referidos que têm por função corrigir a execução do saldo de gerência apurado, indo ao encontro da norma referida pela DGO, uma vez que o saldo foi inferior ao orçamentado. Deste modo, e face àquela norma o valor a constar no mapa n.º 34, que releva as alterações orçamentais, não deveria incluir aquela correcção, uma vez que se trata de um mapa que reflecte valores orçamentais aprovados pelo Governo e não valores de execução orçamental.

O acréscimo de receita resultante de *"Créditos Especiais"*, por integração de saldos de gerências anteriores no montante de € 1.281,5 milhões e de receitas consignadas no valor de € 536,9 milhares, não foi totalmente aplicado em despesa e cerca de 9,6% desse volume financeiro (cerca de € 122,9 milhões) foi encaminhado para o FEFSS em cumprimento do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e do n.º 2 do artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

Resulta, ainda, da leitura da informação constante do quadro antecedente que, quer ao nível da receita, quer no que concerne à despesa, o cômputo das anulações superou o total dos reforços efectuados em sede das quatro publicações trimestrais relativas às alterações orçamentais realizadas no decurso de 2009.

Apresenta-se no quadro seguinte o OSS inicial, o OSS suplementar, as alterações orçamentais introduzidas e o correspondente OSS corrigido final, por capítulos da receita e agrupamentos da despesa:

Quadro XII.3 – SS – Orçamento da Segurança Social – Por classificação económica – 2009

(em milhares de euros)

Classificação económica		Orçamento Inicial (1)	Orçamento Suplementar (2)	Alterações Orçamentais (3)=(5)-(1)	Alterações Orçamentais (4)=(5)-(2)	Orçamento Corrigido (final) (5)	Δ % (6)=(3)/(1)	Δ % (7)=(4)/(2)
Capítulo	**RECEITAS**							
03	Contribuições para a Segurança Social	13.865.934,7	13.445.134,1	(777.473,3)	(356.672,7)	13.088.461,4	(5,6)	(2,7)
04	Taxas, multas e outras penalidades	76.436,6	76.436,6	(0,1)	(0,1)	76.436,5	0,0	0,0
05	Rendimentos de propriedade	487.117,5	487.117,5	(83.725,7)	(83.725,7)	403.391,8	(17,2)	(17,2)
06	Transferências correntes	8.974.871,5	9.413.647,9	143.777,5	(294.998,9)	9.118.649,0	1,6	(3,1)
07	Venda de bens e serviços correntes	11.493,9	11.493,9	(2.201,4)	(2.201,4)	9.292,5	(19,2)	(19,2)
08	Outras receitas correntes	11.850,1	11.850,1	3.400,1	3.400,1	15.250,2	28,7	28,7
	Receitas correntes	**23.427.704,3**	**23.445.680,1**	**(716.222,9)**	**(734.198,7)**	**22.711.481,4**	**(3,1)**	**(3,1)**
09	Venda de bens de investimento	40.032,8	40.032,8	0,0	0,0	40.032,8	0,0	0,0
10	Transferências de capital	27.010,6	27.010,6	536,9	536,9	27.547,5	2,0	2,0
11	Activos financeiros	7.968.575,0	8.073.074,7	338.508,7	234.009,0	8.307.083,7	4,2	2,9
12	Passivos financeiros (Empréstimos de curto prazo)	260.000,0	260.000,0	(160.000,0)	(160.000,0)	100.000,0	(61,5)	(61,5)
13	Outras receitas de capital	2,8	2,8	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0
	Receitas de capital	**8.295.621,2**	**8.400.120,9**	**179.045,6**	**74.545,9**	**8.474.666,8**	**2,2**	**0,9**
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	212.596,7	212.596,7	(45.094,6)	(45.094,6)	167.502,1	(21,2)	(21,2)
16	Saldo de gerência anterior (saldo orçamental c/ aplicação em despesa)	719.925,7	719.925,7	1.075.892,5	1.075.892,5	1.795.818,2	149,4	149,4
	Outras receitas	**932.522,4**	**932.522,4**	**1.030.797,9**	**1.030.797,9**	**1.963.320,3**	**110,5**	**110,5**
	Total da Receita Efectiva	**23.707.347,2**	**23.725.323,0**	**(760.780,6)**	**(778.756,4)**	**22.946.566,6**	**(3,2)**	**(3,3)**
	Activos financeiros +Passivos Financeiros +Saldo de gerência anterior	8.948.500,7	9.053.000,4	1.254.401,2	1.149.901,5	10.202.901,9	14,0	12,7
	Total da Receita	**32.655.847,9**	**32.778.323,4**	**493.620,6**	**371.145,1**	**33.149.468,5**	**1,5**	**1,1**
Agrup.	**DESPESAS**							
01	Despesas com pessoal	387.851,1	385.351,1	(11.316,8)	(8.816,8)	376.534,3	(2,9)	(2,3)
02	Aquisição de bens e serviços correntes	108.709,9	108.709,9	14.466,9	14.466,9	123.176,8	13,3	13,3
03	Juros e outros encargos	9.966,6	9.966,6	(6.157,3)	(6.157,3)	3.809,3	(61,8)	(61,8)
04	Transferências correntes	20.127.793,4	20.254.643,6	542.824,6	415.974,4	20.670.618,0	2,7	2,1
05	Subsídios	1.392.636,0	1.718.636,0	(294.306,1)	(620.306,1)	1.098.329,9	(21,1)	(36,1)
06	Outras despesas correntes	12.139,5	12.139,5	3.393,1	3.393,1	15.532,6	28,0	28,0
	Despesas correntes	**22.039.096,5**	**22.489.446,7**	**248.904,4**	**(201.445,8)**	**22.288.000,9**	**1,1**	**(0,9)**
07	Aquisição de bens de capital (investimentos)	47.631,0	47.631,0	3.916,0	3.916,0	51.547,0	8,2	8,2
08	Transferências de capital	65.850,0	65.850,0	36.083,4	36.083,4	101.933,4	54,8	54,8
09	Activos financeiros	9.764.608,7	9.764.608,7	323.409,3	323.409,3	10.088.018,0	3,3	3,3
10	Passivos financeiros (empréstimos a curto prazo)	260.000,0	260.000,0	(160.000,0)	(160.000,0)	100.000,0	(61,5)	(61,5)
	Despesas de capital	**10.138.089,7**	**10.138.089,7**	**203.408,7**	**203.408,7**	**10.341.498,4**	**2,0**	**2,0**
	Total da Despesa Efectiva	**22.152.577,4**	**22.602.927,7**	**288.903,8**	**(161.446,4)**	**22.441.481,3**	**1,3**	**(0,7)**
	Activos financeiros +Passivos Financeiros	10.024.608,7	10.024.608,7	163.409,3	163.409,3	10.188.018,0	1,6	1,6
	Total da Despesa	**32.177.186,1**	**32.627.536,4**	**452.313,1**	**1.962,9**	**32.629.499,3**	**1,4**	**0,0**
	Excesso das receitas sobre as despesas (do ano)	**-**	**-**	**-**	**-**	**519.969,2**	**-**	**-**

Fonte: LOE n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, Declarações publicadas no DR e Mapa n.º 34 publicado na CGE de 2009, Volume II.

Relativamente ao orçamento inicial aprovado, as alterações orçamentais traduziram-se numa diminuição da previsão da *"Receita efectiva"*[1] de cerca de € 760,8 milhões face ao orçamento inicial e de cerca de € 778,8 milhões, comparativamente com o orçamento suplementar, ascendendo a aproximadamente € 22.946,6 milhões no orçamento corrigido final, totalizando o somatório dos *activos e passivos financeiros e do saldo de gerências anteriores* cerca de € 10.202,9 milhões, o que representa, após as alterações orçamentais ocorridas (€ 1.254,4 milhões face ao orçamento inicial e de € 1.149,9 milhões quando em comparação com o orçamento suplementar), 30,8% da receita total.

No que respeita à estimativa *da "Despesa efectiva"*[2], verificou-se um acréscimo de € 288,9 milhões no orçamento final em relação ao orçamento inicial e uma diminuição de € 161,4 milhões relativamente ao orçamento suplementar. Assim, o orçamento corrigido foi de € 22.441,5 milhões. *Os activos e passivos financeiros* correspondem a 31,2% deste valor (€ 10.188,0 milhões).

Assim, no documento previsional corrigido apura-se um saldo orçamental global superavitário no montante de aproximadamente € 520,0 milhões[3].

No conjunto das alterações orçamentais aprovadas para o OSS/2009, destaque-se, ao nível das **previsões de receita**, por ser a mais expressiva, a efectuada no capítulo *"Saldo de gerência anterior"* que beneficiou de um incremento de cerca de € 1.075,9 milhões (149,4% de aumento em termos relativos), sendo ainda de salientar as modificações que aumentaram as previsões de receita dos capítulos que se enumeram de seguida cuja expressão relativa (face ao orçamento inicial) se apresenta entre parêntesis: *"Outras receitas"* (110,5%); *"Outras receitas correntes"* (28,7%); e *"Activos financeiros"* (2,9%). Por outro lado, os *"Passivos financeiros"*, as *"Reposições não abatidas nos pagamentos"*, a *"Venda de bens e serviços correntes"*, e os *"Rendimentos de propriedade"* viram as suas previsões de receita decrescerem cerca de, respectivamente, 61,5%, 21,2%, 19,2% e 17,2%[4] comparativamente às inscritas no orçamento inicial.

No âmbito das acções de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social realizadas pelo Tribunal de Contas constatou-se que no 2.º trimestre foram reforçadas as classificações económicas *R.07.02 – Venda de bens e serviços correntes – serviços*, no montante de € 4,2 milhões e a *R.11 – Activos financeiros*, no valor de € 134 milhões sem que tivessem ocorrido circunstâncias que permitissem prever com rigor o aumento dessas receitas[5].

Relativamente às **dotações de despesa** realce para a expressão relativa (face ao orçamento inicial) das alterações, para mais, introduzidas nos agrupamentos *"Transferências de capital"* (54,8%), *"Outras despesas correntes"* (28,0%) e *"Aquisição de bens e serviços correntes"* (13,3%)[6], enquanto, em sentido contrário, se evidenciam as alterações orçamentais realizadas nos seguintes agrupamentos: *"Juros e outros encargos"* (61,8%);*"Passivos financeiros"* (61,5%); e *"Subsídios"* (21,1%).

[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 2009 face ao total das dotações de despesas inscritas no mesmo documento.

[4] Está incluído no valor das alterações orçamentais o movimento de consolidação relativo ao arrendamento dos edifícios no montante de € 3.746,6 milhares.

[5] Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Relatório n.º 4/2010 – AEO-SS, págs. 35 e 36 e Relatório n.º 5/2010 – AEO-SS, págs. 16 e 17, disponível em www.tcontas.pt.

[6] Está incluído no valor das alterações orçamentais o movimento de consolidação relativo ao arrendamento dos edifícios no montante de € 3.746,6 milhares.

O quadro subsequente evidencia as alterações orçamentais, no orçamento da despesa segundo o critério da classificação funcional, que implicaram a alteração da distribuição no orçamento inicial e suplementar constante do Mapa XI anexo à Lei do Orçamento:

Quadro XII.4 – SS – Mapa XI – Despesas da Segurança Social, por classificação funcional – 2009

(em euros)

	OSS Inicial (1)	OSS Suplementar (2)	OSS Corrigido (3)	Peso % do OSS Corrigido	Variação			
					Valor (4)=(3)-(1)	Δ % (5)=(4)/(1)	Valor (6)=(3)-(2)	Δ % (7)=(6)/(2)
Segurança Social	**29.417.105.759,74**	**29.541.455.983,00**	**30.350.651.877,85**	**93,0**	**933.546.118,11**	**3,2**	**809.195.894,85**	**2,7**
Prestações Sociais	19.652.685.021,00	19.777.035.244,00	20.262.821.891,57	62,1	610.136.870,57	3,1	485.786.647,57	2,5
Capitalização	9.764.420.738,74	9.764.420.739,00	10.087.829.986,28	30,9	323.409.247,54	3,3	323.409.247,28	3,3
Formação Prof. e Politicas Activas de Emprego	**2.314.139.492,00**	**2.640.139.492,00**	**1.837.543.531,72**	**5,6**	**(476.595.960,28)**	**(20,6)**	**(802.595.960,28)**	**(30,4)**
Políticas Activas de Emprego	690.796.735,00	690.796.735,00	690.796.735,00	2,1	0,00	0,0	0,00	0,0
Formação Profissional	1.623.342.757,00	1.949.342.757,00	1.146.746.796,72	3,5	(476.595.960,28)	(29,4)	(802.595.960,28)	(41,2)
Administração	**445.940.892,00**	**445.940.892,00**	**441.303.910,49**	**1,4**	**(4.636.981,51)**	**(1,0)**	**(4.636.981,51)**	**(1,0)**
Administração	423.843.392,00	423.843.392,00	414.096.729,00	1,3	(9.746.663,00)	(2,3)	(9.746.663,00)	(2,3)
PIDDAC – OSS	22.097.500,00	22.097.500,00	27.207.181,49	0,1	5.109.681,49	23,1	5.109.681,49	23,1
Total	**32.177.186.143,74**	**32.627.536.367,00**	**32.629.499.320,06**	**100**	**452.313.176,32**	**1,4**	**1.962.953,06**	**0,0**

Fonte: Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, Declarações publicadas no DR e Mapa 37, do Vol. II, da CGE de 2009.

As alterações orçamentais mais representativas, face ao orçamento suplementar, recaíram no reforço das dotações das despesas de *Segurança Social* em cerca de € 809,2 milhões (resultado de um reforço das dotações de *Prestações Sociais* em cerca de € 485,8 milhões e das dotações de *Capitalização* em € 323,4 milhões) e na redução na ordem dos cerca de € 802,6 milhões introduzida nas dotações da rubrica funcional *Formação Profissional e Políticas Activas de Emprego* (toda ela relativa a *Formação Profissional* uma vez que a parcela relativa a *Políticas Activas de Emprego* não sofreu qualquer alteração ao longo do exercício), juntando-se, ainda, as modificações, para menos, introduzidas nas dotações das despesas com a *Administração* na ordem dos € 4,6 milhões (dos quais cerca de € 9,7 milhões respeitam a alterações, para menos, realizadas na rubrica funcional *Administração*[1] e cerca de € 5,1 milhões relativas a alterações, para mais, na rubrica *PIDDAC – OSS*).

Por outro lado, quando se compara o orçamento corrigido com o orçamento inicial, as alterações orçamentais diferem do orçamento suplementar nas seguintes rubricas: reforço das dotações das despesas de Segurança Social em € 933,5 milhões (resultado de um reforço das dotações de *Prestações sociais* em € 610,1 milhões e das dotações de *Capitalização* em € 323,4 milhões) e na diminuição no montante de cerca de € 476,6 milhões na rubrica funcional *Formação Profissional*.

Como já salientado em sede dos Pareceres sobre a CSS de 2007 e de 2008, continua por publicar o decreto-lei previsto no n.º 3 do artigo 27.º da LEO onde seria definida a estruturação das despesas do OSS por classificação orgânica. Saliente-se, no entanto, que na prática esta classificação já existe, uma vez que todas as entidades e sub-entidades que integram o perímetro das instituições de segurança social possuem um código que corresponde à "orgânica" registada no SIF (código da empresa). A sua criação e divulgação não deixariam, no entanto, de ter relevância, dando a conhecer, à semelhança do que existe para os Fundos e Serviços Autónomos (FSA), as despesas resultantes de cada uma das

[1] Está incluído no valor das alterações orçamentais o movimento de consolidação relativo ao arrendamento dos edifícios no montante de € 3.746,6 milhares.

instituições de segurança social, havendo, assim, um tratamento uniforme para todas as instituições com a mesma natureza jurídica.

12.2.5 – Conta da Segurança Social

Conforme já referido, é da competência do IGFSS a elaboração da Conta da Segurança Social obtida por consolidação das contas das Instituições de Segurança Social inseridas no perímetro de consolidação.

A CSS faz parte integrante da CGE, no subsector Segurança Social, consolidando, por sua vez, com a Administração Central – subsector Estado – Serviços integrados e SFA.

Todas as instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas às regras fixadas na LEO – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto –, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto[1], na LBSS – Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro –, e na LOE – Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro –, e respectivo decreto de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março), apresentando a informação contabilística – orçamental e patrimonial – nos termos definidos pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que aprovou o POCISSSS.

A Conta da Segurança Social de 2009 integrou o Volume I, da CGE desse mesmo ano, contendo, em primeiro lugar, a síntese do Relatório da Segurança Social e respectivos mapas explicativos, seguindo-se a CSS propriamente dita, a qual integra a informação sobre a execução orçamental e patrimonial consolidada, complementada com os mapas previstos nos artigos 74.º e 75.º da LEO, agrupados pela sua natureza, conforme se indica:

- Mapas referentes à execução orçamental das receitas e das despesas;
- Mapas referentes à situação de tesouraria;
- Mapas referentes à situação patrimonial – Balanço e Demonstração de resultados;
- Anexos às Demonstrações financeiras orçamentais e patrimoniais consolidadas.

A execução orçamental das instituições que compreendem o perímetro de consolidação do OSS é obtida directamente do SIF/SAP-R/3, com excepção, como já referido da CPPCP Rádio Marconi e do IGFCSS por falta de integração destas duas instituições no sistema. Contudo, no caso de fluxos orçamentais de receita e de despesa com classificações económicas diferentes das que se reportam a transferências correntes e de capital, a obtenção de mapas consolidados carece de operações manuais de eliminação. Também a imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do Sistema de Segurança Social aos sistemas e seus subsistemas e a inclusão da receita cobrada relativa ao saldo inicial carecem de intervenção manual para elaboração dos respectivos mapas.

[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.

No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas na auditoria às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[1], o Instituto de Informática, IP informou[2] que o IGFSS efectuou um pedido de intervenção *"(...) com o objectivo de ser criada uma funcionalidade nos mapas de execução orçamental, de forma a obter directamente do SIF a execução orçamental consolidada"*. A propósito deste pedido, o Instituto de Informática, IP refere que relativamente à necessidade de exclusão da totalidade de operações entre entidades parceiras a mesma encontra-se a aguardar oportunidade para ser desenvolvida. No que concerne à imputação automática das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema, aquele Instituto informa que ficou acordado que *"(...) o IGFSS, IP iria apresentar um pedido de intervenção (em elaboração) especificando as regras de imputação, por forma a desenvolver no II, IP, o processo de análise, desenvolvimento e implementação do mesmo, de acordo com a prioridade que lhe for atribuída e condicionada pelo esforço que esta alteração possa envolver"*.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informa que *"Estas duas novas necessidades estão em fase de especificação funcional no II, e em breve serão enviadas para aprovação do IGFSS. Após essa aprovação irá ser apresentado o calendário de desenvolvimento e implementação da solução aprovada"*.

Foram realizados testes à agregação e à eliminação dos movimentos contabilísticos recíprocos reflectidos nos Mapas 7.1 – Controlo orçamental da despesa e 7.2 – Controlo orçamental da receita, de cada uma das instituições[3] do perímetro de consolidação, conjugados com os Mapas consolidados X – Receitas globais da segurança, por classificação económica e XII – Despesas globais da segurança social, por classificação económica.

Procedeu-se ainda, à agregação da receita global e da despesa global de todas as instituições e eliminaram-se as operações realizadas através das classificações económicas *R.06.06 – Transferências correntes – Segurança Social, R.10.06 – Transferências de capital – Segurança Social, D.04.06 – Transferências correntes – Segurança Social* e *D.08.06 – Transferências de capital – Segurança Social*, respectivamente, e ainda de outras operações realizadas com entidades parceiras, consideradas pelo IGFSS nos mapas X e XII consolidados. O resultado destas operações foi o seguinte para a receita e para a despesa globais:

[1] Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt. Foi formulada uma recomendação ao IGFSS e ao II no sentido de *"Dotar os módulos de consolidação orçamental e patrimonial das parametrizações necessárias com vista à obtenção de informação consolidada de forma automatizada (...)"*. Também no Parecer sobre a CGE/2008 foi formulada a Recomendação 62-PCGE/2008 no mesmo sentido, Volume I, pág. 221, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Ofício n.º 1570, de 20/08/2010.

[3] Foram utilizados os mapas que integraram a prestação de contas de cada Instituição ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Em simultâneo, para as entidades que estão integradas no SIF, procedeu-se à validação dos valores na aplicação informática, não se tendo verificado desconformidades. A CPPCP Rádio Marconi elabora peças contabilísticas parciais que remete ao IGFSS para efeitos de consolidação, as quais foram utilizadas para o apuramento dos valores em apreço.

Quadro XII.5 – SS – Agregação dos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa

(em euros)

Instituições	Receita cobrada líquida	Despesa paga
1001 - IGFSS	22.249.657.725,05	22.373.667.214,07
1029 - Banca dos Casinos	1.465.037,86	3.795.468,61
2001 - ISS	19.878.075.598,88	19.859.991.585,13
3001 - II	34.132.372,45	33.979.097,49
3003 - DAISS	472.728,27	420.084,29
3004 - CNPRP	10.612.926,42	10.589.014,56
3005 - CAFE Bancários	9.288.208,22	9.283.948,49
3006 - Cimentos - FCP	1.625.860,15	1.597.233,66
3007 - CP - EPAL	656.899,07	656.987,52
3008 - CPAF dos Jornalistas	5.580.995,87	5.539.264,97
3009 - CPP dos TLP	2.940.922,03	2.947.856,34
3010 - CPPCRGE	750.729,03	750.237,91
3011 - RAM	232.973.179,25	231.538.747,42
3012 - FSS	13.378.486,85	13.378.486,85
3014 - FGS	81.657.951,10	81.710.508,62
4000 - RAA	321.488.098,86	359.143.025,35
Sub-total não consolidado – receita e despesa do ano (SIF)	**42.844.757.719,36**	**42.988.988.761,28**
Movimentos extra-SIF		
Receita e despesa do ano de entidades não integradas no SIF:		
3002 - IGFCSS	7.455.242.599,90	7.224.866.879,13
3013 - CPPCPRM	2.556,00	1.278,00
Saldo do ano anterior integrado de todas as entidades	1.795.817.873,47	
Sub-total não consolidado (SIF + extra-SIF)	**52.095.820.748,73**	**50.213.856.918,41**
Movimentos de consolidação		
Ajustamentos prévios:		
Correcção ao saldo inicial (verbetes 9, 10 e 11)	(1.397,16)	
Eliminação de operações recíprocas:		
Transferências inter-instituições:		
R. 06.06/D.04.06	(20.101.470.940,36)	(20.101.470.940,36)
R.10.06/D.08.06	(533.198.011,05)	(533.198.011,05)
Arrendamento de edifícios:		
R.05.10.03.01/D.02.02.04.01	(17.180,31)	(181.611,55)
R.05.10.04.01/D.02.02.04.02	(1.793.998,88)	(1.629.567,64)
Total consolidado	**31.459.339.220,97**	**29.577.376.787,81**
Total na CSS	**31.459.339.220,97**	**29.577.376.787,81**

Fonte: Mapas: 7.1 – Controlo Orçamental da despesa e 7.2 – Controlo orçamental da receita e Dossier de consolidação.

Conforme se pode verificar não existe qualquer divergência relativamente aos valores reflectidos nos Mapas X e XII, tendo em consideração os verbetes apresentados no dossier de consolidação[1].

Salienta-se que foi acolhido o formulado nas Recomendações 60-PCGE/2008 e 57-PCGE/2007, dado que o IGFSS eliminou todas as receitas e as despesas originárias de arrendamentos, cujos intervenientes são as entidades compreendidas no perímetro de consolidação através de movimentos extra SIF, conforme se evidenciou no quadro anterior.

Conforme divulgado na nota 39 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, foi apresentado o Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado. Todavia, apenas os fluxos relativos a operações orçamentais se encontram consolidados. Os fluxos financeiros decorrentes de operações de tesouraria continuam a

[1] Na CSS o valor da correcção efectuada por verbetes não consta da coluna relativa às operações de consolidação realizadas através de verbetes, mas na coluna relativa ao saldo inicial.

ser agregados, tal como em anos anteriores[1]. Sublinha-se, no entanto, a melhoria significativa na qualidade da informação ao nível das operações orçamentais, dado que são apresentados saldos iniciais e finais por fontes de financiamento, assim como as origens de fundos, ao nível das receitas, e as suas aplicações, ao nível das despesas. Esta apresentação vai ao encontro do definido no Mapa 7.3 – Mapa dos Fluxos de Caixa do POCISSSS para este tipo de operações. Contudo, não se encontra ainda evidenciado, de acordo com aquele Mapa, a desagregação dos saldos de operações de tesouraria, uma vez que os mesmos não evidenciam as suas diferentes origens, designadamente as importâncias retidas para entrega ao Estado e a outras entidades.

O Tribunal de Contas tem vindo em sucessivos pareceres a recomendar a elaboração de um Mapa de Fluxos de Caixa consolidado nos termos do Mapa 7.3 do POCISSSS, isto é objecto de operações de consolidação que visem a anulação dos movimentos inter-entidades do perímetro de consolidação da segurança social, face ao disposto nos artigos 4.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro[2]. O Mapa de Fluxos de Caixa apresentado na conta de 2009 acolhe, pela primeira vez, estas recomendações, mas apenas quanto às operações orçamentais. Refere-se, no entanto, que após o encerramento de contas foi publicada a Portaria n.º 474/2010, de 1/07/2010, que vem aprovar a *"Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo"* (Orientação n.º 1/2010), cujo âmbito se aplica à segurança social nos termos do disposto no artigo 3.º. Estabelece este dispositivo legal que as demonstrações financeiras consolidadas compreendem, entre outros, um *"Mapa de fluxos de caixa consolidado de operações orçamentais"*. Verifica-se, assim, que o Mapa de Fluxos de Caixa apresentado na conta de 2009 se encontra de acordo com o definido por aquela Portaria no que respeita às operações abrangidas para efeitos de consolidação. Salienta-se, no entanto, que esta orientação não prejudica que os saldos de operações de tesouraria (inicial e final) sejam apresentados com a desagregação definida no POCISSSS, uma vez que a não consolidação dos recebimentos e pagamentos ocorridos no período em nada influencia o total dos saldos apurados[3].

Refere-se, por último, que o princípio da unidade de tesouraria, consubstanciado no Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, tem merecido orientações especiais, em sede de LOE desde 2002, para a sua implementação, sem que nesta sede seja feita menção especial ao caso específico da Segurança Social.

De facto, no que se refere à implementação da tesouraria única neste subsector, em sede de Parecer sobre a CSS de 2005, o TC alertou e recomendou[4] para a necessidade de desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS, face ao disposto no n.º 4 do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, e no n.º 5 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que estabelecem que a Segurança Social dispõe de uma tesouraria única, em articulação com a tesouraria do Estado e regulada por diploma próprio em consonância com o estabelecido na alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, que define como uma das atribuições do IGFSS *"Desempenhar as funções de tesouraria única do*

[1] Na nota 37 do Anexo às DF da conta de 2008 o IGFSS justificava como limitação para apresentação do Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado o facto de não se encontrar *"(...) ainda em produtivo no SIF/SAP uma transacção que permita validar os movimentos de operações de tesouraria recíprocos (...)"*.

[2] Parecer sobre a CSS de 2003, pág. XII.28, Parecer sobre a CSS de 2004, pág. XII.29, Parecer sobre a CGE de 2005, Recomendação 131-PCGE/2005, Volume I, pág. 268, Parecer sobre a CGE de 2006, Recomendação 77-PCGE/2006, Volume I, pág. 236, Parecer sobre a CGE de 2007, Recomendação 57-PCGE/2007, Volume I, pág. 182, e Parecer sobre a CGE de 2008, Recomendação 60-PCGE/2008, Volume I, pág. 220, disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] O valor dos saldos iniciais e finais não são afectados pela não eliminação de operações recíprocas, uma vez que o que é considerado receita numa instituição é considerado despesa noutra instituição. Logo o saldo apresentado apenas dirá respeito ao resultado de movimentos fora do perímetro de consolidação.

[4] Veja-se Volume I, do Parecer sobre a CGE de 2005, Recomendação 144-PCGE/2005, pág. 286, disponível em www.tcontas.pt.

sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação das receitas e dos respectivos fundos".

Contudo, ainda não foi publicado o diploma legal que regulamenta o enquadramento e funcionamento da tesouraria única, conforme recomendações formuladas pelo TC[1], informando a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social[2], em 19/08/2010, no âmbito do seguimento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE/2007, que *"Em 8 de Junho de 2009 obteve-se o acordo entre as instituições de segurança social relativamente a uma nova versão da Portaria de Regulamentação das Tesourarias da Segurança Social (regras em matéria de fluxos financeiros), pelo que o processo está agora em desenvolvimento muito avançado"*[3].

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[4] e as instituições de segurança social[5], cuja principal competência consiste no provimento de prestações sociais (pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, etc.), fazendo uso dos recursos financeiros provenientes, maioritariamente, das contribuições e quotizações sociais e das transferências do Orçamento de Estado (OE). O orçamento relativo ao subsector Segurança Social, cuja execução agora se analisa, respeita, apenas, às últimas instituições referidas – as instituições de Segurança Social –, cujas receitas e despesas se encontram inscritas nos Mapas X a XIV do OE.

A análise da execução do OSS que se segue é feita numa perspectiva global, analisando-se as receitas totais auferidas e o conjunto das despesas realizadas, em 2009, por este subsector do Estado[6], 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[7]. 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[8].

[1] Recomendação 68-PCGE/2008, Parecer sobre a CGE de 2008, Volume I, pág. 250, Recomendação 68-PCGE/2007, Parecer sobre a CGE de 2007, Volume I, pág. 209, Recomendação 97-PCGE/2006, Parecer sobre a CGE de 2006, Volume I, pág. 260, Recomendação 144-PCGE/2005, Parecer sobre a CGE de 2005, Volume I, pág. 286; Parecer sobre a CSS de 2004, pág. XII.35, disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Ofício n.º 2408, de 19/08/2010.

[3] Já no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2006 o Secretário de Estado da Segurança Social informou que em 8/06/2009 se obteve o acordo do ISS e que o diploma se encontrava em análise no seu Gabinete (cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.20, disponível em www.tcontas.pt).

[4] 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).

[5] Serviços e Fundos Autónomos (pessoas colectivas de direito público).

[6] 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).

[7] Tendo por base os dados constantes dos mapas legais XIII e XIV.

[8] Cfr. Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, com a nova redacção dada pelo artigo 53.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

12.3.1 – Execução Orçamental Global

A receita total cobrada, em 2009, pelo SSS, incluindo a parcela relativa à integração de saldos de gerências anteriores (cerca de € 1.795,8 milhões), remontou a cerca de € 31.459,3 milhões, o que traduz uma taxa de execução orçamental de 94,9% e reflecte, face à receita arrecadada em 2008, um incremento de 11,6% (aproximadamente mais € 3.263,0 milhões, em termos absolutos, que no ano anterior). Por seu lado, as despesas totais suportadas no ano de referência, pelo subsector em análise, ascenderam a cerca de € 29.577,4 milhões, reflectindo um grau de execução orçamental de 90,6%, o que, em termos homólogos, indica um crescimento dos gastos de 10,4% (mais cerca de € 2.776,2 milhões que o despendido em 2008).

Em 2009, o saldo global de execução efectiva, apurado na óptica da contabilidade pública, ascendeu a cerca de € 579,4 milhões, o que aponta, face a idêntico saldo apurado no exercício antecedente, para um decréscimo na ordem dos € 1.032,0 milhões, correspondente, em termos relativos, a uma variação negativa de 64,0% (cfr. ponto 12.3.3.3).

12.3.1.1 – Receita

Nos pontos seguintes analisam-se, sob duas perspectivas, as receitas totais cobradas pelo SSS em 2009. Num primeiro momento, faz-se uma abordagem com base na classificação económica das receitas, utilizando-se para tal o mapa legal X, decompondo-se, de seguida, por origem, os recursos financeiros, usando a informação disponibilizada no Mapa 26-A da CGE.

12.3.1.1.1 – Execução Orçamental da Receita

O Quadro XII.6 apresenta a execução orçamental das receitas, por classificação económica, verificada no decurso do ano económico de 2009[1]:

[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*.

Quadro XII.6 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica

(em euros)

Classificação Económica Capítulo	Receitas	Execução Orçamental 2008 (1)	Orçamento Corrigido 2009 (2)	Execução Orçamental 2009 (3)	Δ Homóloga 09/08 (4)=[(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5)=(3)/(2)*100
	Receitas Correntes	**21.449.647.065,04**	**22.711.481.377,00**	**22.677.032.347,79**	**5,7%**	**99,8%**
03	Contribuições para a Segurança Social	13.082.140.810,77	13.088.461.382,00	13.131.727.717,60	0,4%	100,3%
04	Taxas, Multas e Outras Penalidades	104.044.981,54	76.436.564,00	99.959.839,71	(3,9%)	130,8%
05	Rendimentos da Propriedade	410.728.855,23	403.391.769,00	361.507.392,22	(12,0%)	89,6%
06	Transferências Correntes	7.820.257.477,87	9.118.649.003,00	9.052.986.946,03	15,8%	99,3%
07	Venda de Bens e Serviços Correntes	8.507.346,42	9.292.466,00	8.856.509,68	4,1%	95,3%
08	Outras Receitas Correntes	23.967.593,21	15.250.193,00	21.993.942,55	(8,2%)	144,2%
	Receitas de Capital	**5.202.562.584,05**	**8.474.666.776,06**	**6.831.485.821,05**	**31,3%**	**80,6%**
09	Venda de Bens de Investimento	13.911.640,84	40.032.755,00	3.872.671,37	(72,2%)	9,7%
10	Transferências de Capital	17.022.328,22	27.547.506,78	13.225.417,91	(22,3%)	48,0%
11	Activos Financeiros	5.171.566.899,56	8.307.083.705,28	6.726.371.878,11	30,1%	81,0%
12	Passivos Financeiros	0,00	100.000.000,00	88.000.000,00	-	88,0%
13	Outras Receitas de Capital	61.715,43	2.809,00	15.853,66	(74,3%)	564,4%
	Outras Receitas	**1.544.144.395,35**	**1.963.320.304,48**	**1.950.821.052,13**	**26,3%**	**99,4%**
15	Reposições Não Abatidas aos Pagamentos	169.269.411,03	167.502.131,00	155.004.275,81	(8,4%)	92,5%
16	Saldo de Gerências Anteriores Integrados	1.374.874.984,32	1.795.818.173,48	1.795.816.776,32*	30,6%	100,0%
	TOTAL da RECEITA	**28.196.354.044,44**	**33.149.468.457,54**	**31.459.339.220,97**	**11,6%**	**94,9%**

* O saldo sofreu uma correcção no valor de € 1.397,16.

Fonte: OSS/2009, CSS/2009 – Mapa X.

Da análise dos dados inscritos no quadro anterior verifica-se que, em 2009, a receita total arrecadada pelo SSS atingiu cerca de € 31.459,3 milhões[1], montante 11,6% acima do registado no ano anterior (cerca de € 28.196,4 milhões). A taxa de execução da receita orçamentada[2] para 2009 foi de 94,9%[3], o que significa que ficaram por cobrar cerca de € 1.690,1 milhões (sendo que, deste montante, 93,5%, aproximadamente, € 1.580,7 milhões, respeitam ao desvio verificado no capítulo "Activos financeiros") face às previsões inscritas no orçamento corrigido.

A evolução verificada em cada um dos Capítulos que integram os três grandes agregados da Receita – *"Correntes"*, *"Capital"* e *"Outras"* – pode resumir-se da seguinte forma:

- O agregado das *"Receitas Correntes"* representa 72,1% (76,1% em 2008) do montante global cobrado em 2009 pelo SSS, significando, em valores absolutos, aproximadamente, € 22.677,0 milhões, o que traduz uma taxa de execução de 99,8% dos cerca de € 22.711,5 milhões inscritos no orçamento corrigido, ou seja, cerca de € 34,4 milhões aquém desse valor;

- As *"Receitas de Capital"* ascenderam a cerca de € 6.831,5 milhões, valor que significa cerca de 21,7% (18,5% em 2008) da receita total arrecadada em 2009 pelo SSS, representando uma taxa de realização orçamental de cerca de 80,6% dos cerca de € 8.474,7 milhões constantes do

[1] A receita efectiva (receita total subtraída do valor dos activos financeiros e dos passivos financeiros e saldo integrado de gerências anteriores) ascendeu a cerca de € 22.849,2 milhões, um crescimento de 5,5% face a 2008.

[2] As alterações orçamentais efectuadas no decurso deste ano resultaram num acréscimo de cerca de 1,5% (mais cerca de € 493,6 milhões em termos absolutos) relativamente às previsões inscritas no orçamento inicial que ascendiam a cerca de € 32.655,8 milhões; por outro lado, cotejando o orçamento corrigido com os valores inscritos no orçamento suplementar (no montante de cerca de € 32.778,3 milhões) apura-se um acréscimo de 1,1%, ou seja, um aumento de aproximadamente € 370,6 milhões), cfr. ponto 12.2.3.

[3] Em 2008 a taxa de execução orçamental das receitas fixou-se nos 95,1%.

orçamento corrigido para este conjunto de receitas, ou seja, menos € 1.643,2 milhões que o previsto;

- As *"Outras Receitas"* representaram cerca de € 1.950,8 milhões, o que representa 6,2% (5,5% em 2008) da receita total obtida no decurso de 2009 pelo SSS, traduzindo uma taxa de execução orçamental de 99,4%, face aos €1.963,3 milhões inscritos no orçamento corrigido para este ano (desvio de cerca de € 12,5 milhões).

Fazendo uma análise por cada um dos capítulos que integram as receitas da Segurança Social, observa-se o seguinte:

- As *"Contribuições para a Segurança Social"* equivalem a 41,7% da receita auferida em 2009 pelo SSS, representando, em termos absolutos, cerca de € 13.131,7 milhões. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental 0,3 pontos percentuais além da previsão anual (mais cerca de € 43,3 milhões em valor absoluto), fixada em cerca de € 13.088,5 milhões;

  Feita a separação das parcelas que integram este capítulo, por tipo, constata-se o seguinte:

Quadro XII.7 – SS – Desagregação do Capítulo *"Contribuições para a Segurança Social"*

(em euros)

Entidades Cobradoras	Contribuição das Entidades Empregadoras (1)	Quotizações dos Trabalhadores por conta de outrem (2)	Regime de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes (3)	Regimes Especiais (4)	Total (5)=(1)+(2)+(3)	Em Clarificação (6)	% (7)=(6)/(5)
IGFSS	7.331.401.063,06	4.832.273.820,62	533.005.288,17	5.883.390,99	12.702.563.562,84	11.675.523.176,87	91,9%
RAM	122.485.100,43	95.987.026,24	8.775.572,30	105.576,28	227.353.275,25	210.098.509,57	92,4%
RAA	104.298.045,44	87.005.108,66	9.556.821,21	96.157,91	200.956.133,22	169.274.373,26	84,2%
Banca dos Casinos				854.746,29	854.746,29	0,00	0,0%
TOTAL	**7.558.184.208,93**	**5.015.265.955,52**	**551.337.681,68**	**6.939.871,47**	**13.131.727.717,60**	**12.054.896.059,70**	**91,8%**

Fonte: Mapa 7.2 Controlo Orçamental – Receita do POCISSSS retirado do SIF.

Os valores inscritos do Quadro XII.7 revelam que, de acordo com os dados constantes nos mapas 7.2 – Controlo orçamental – Receita, cerca de 91,8%[1] dos montantes cobrados pelas entidades receptoras, encontram-se registados em clarificação, o que significa que os valores considerados em cada parcela de cada uma das citadas entidades não correspondem ao seu valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação.

A propósito das receitas que se encontram em clarificação, o Tribunal recomendou[2] que se procedesse ao levantamento das situações que conduziam a esta situação de modo a assegurar a sua correcta contabilização e, consequentemente, garantir o adequado financiamento das entidades com base nestas receitas, bem como a conclusão e entrada em produtivo da interface SEF-SIF. Nos procedimentos relativos ao acompanhamento da implementação das

[1] Em 2007 os montantes em clarificação ascendiam a 94,2% e em 2008 significavam 92,4% do total das *"Contribuições para a Segurança Social"* cobradas nesse ano.

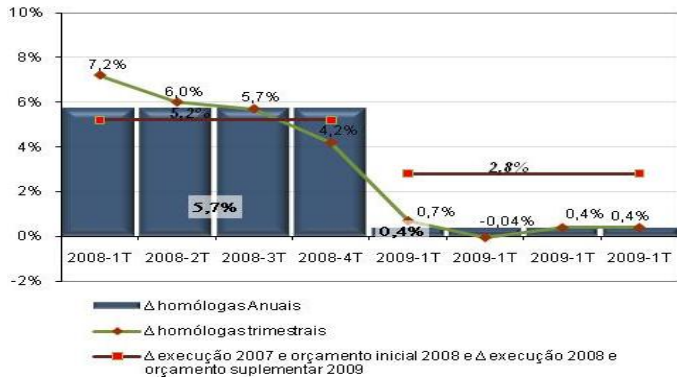
[2] Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Recomendação 63-PCGE/2007, Volume I, pág. 229. Em 2008, o Tribunal reiterou a recomendação no sentido de a contabilização dos valores provenientes de contribuições e quotizações efectuada por meios automáticos garantir a afectação das receitas de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação (cfr. Parecer sobre a CGE, Recomendação 67-PCGE/2008, alínea a), Volume I, pág. 231), disponíveis em www.tcontas.pt.

recomendações formuladas em sede de PCGE/2007, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social vem esclarecer que: *"Sempre que o lançamento a crédito na conta de contribuintes ocorre anteriormente ao lançamento das DR's, a contabilização da receita regista-se de imediato numa conta patrimonial de «contribuintes em clarificação», associada a uma tabela de imputação às rubricas orçamentais (execução da receita cobrada), procedendo-se à regularização destes movimentos logo que seja possível (informaticamente) efectuar a compensação entre débito e crédito da conta corrente (SICC/GC). Sobre o referido processo denominado «compensação» que implica a clarificação dos valores cobrados (...) importa realçar que o mesmo vai fazer a leitura dos dados da DR, estabelecendo a ligação entre esta (a débito) e o valor cobrado (o crédito) na conta-corrente do contribuinte. Sendo certo que o registo a crédito na c/c do contribuinte é célere porque ocorre aquando da leitura, por parte de GC, dos ficheiros de cobranças recebidos dia a dia, nomeadamente da Banca, já no que se refere ao débito decorrente da leitura das DR's, o trabalho é muito mais moroso ao nível de validação dos dados no âmbito do GR, o qual ocorre em fase anterior ao lançamento em c/c. Este desfasamento temporal entre a leitura dos registos a débito e a crédito da c/c obrigam à criação da referida «tabela de partição» por forma a garantir a execução orçamental da receita de contribuições em SIF por processo não manual. Desde Maio de 2010, já se encontra implementado o processo de clarificação/compensação, sendo que a recuperação das extracções do GC e lançamentos em SIF estão a decorrer diariamente. Quanto à interface SEF-SIF, este processo encontra-se em curso prevendo-se a entrada em produtivo no último trimestre de 2010."*.

Embora reconhecendo-se o esforço que tem vindo a ser desenvolvido pelas entidades competentes para solucionar esta situação, atendendo à elevada percentagem de valores, referentes ao ano de 2009, que se encontram em clarificação, não pode deixar de se colocar uma reserva aos valores constantes do quadro anterior.

No gráfico seguinte mostram-se as variações homólogas anuais e trimestrais das *"Contribuições e Quotizações"* relativas aos anos de 2008 e 2009.

Gráfico XII.1 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das "Contribuições e Quotizações"



Fonte: IGFSS.

A variação homóloga anual das *"Contribuições e Quotizações"* registou um declínio de 5,3 pontos percentuais, de 2008 para 2009, observando-se, neste período, um decréscimo continuado, embora mais vincado em 2009, relativamente às variações homólogas trimestrais. Assim, no exercício económico de 2008 esta percentagem de variação registou uma tendência moderadamente decrescente ao longo do ano, evoluindo de 7,2% no 1.º trimestre, para 4,2% no último quarto do ano; já em 2009 registou-se, logo no 1.º trimestre, uma quebra abrupta desta variação que se cifrou em apenas 0,7% face a igual período do ano anterior, tendo-se mantido próximo do zero ao longo dos três últimos trimestres do ano (-0,04% no 2.º trimestre e 0,4% no 3.º e 4.º trimestres). Última nota para o facto da execução final desta parcela da receita ter sido,

em 2009, inferior em cerca de 2,4 pontos percentuais face à expectativa de crescimento (2,8%) inscrita no orçamento suplementar para este ano.

- A parcela relativa às *"Transferências Correntes"* constitui o segundo capítulo que mais contribui para o orçamento das receitas do SSS, representando cerca de 28,8% do total obtido em 2009. Em valores absolutos, a transferência de quase € 9.053 milhões realizada nesse ano (mais cerca de € 1.232,7 milhões que em 2008, ou seja, um crescimento de 15,8%), traduz um grau de execução orçamental de 99,3%, uma vez que a receita anual prevista ascendia a cerca de € 9.118,6 milhões;

- As receitas resultantes da cobrança de *"Taxas, multas e outras penalidades"* fixaram-se, no final de 2009, ligeiramente abaixo dos € 100 milhões[1] (menos 3,9% que em 2008), montante que corresponde a uma taxa de execução de 130,8% face aos cerca de € 76,4 milhões inscritos no orçamento corrigido, apresentando esta parcela, no entanto, pouca expressão em termos de volume global da receita (apenas 0,3%);

- As taxas de execução orçamental dos capítulos *"Outras receitas correntes"*, *"Venda de bens e serviços correntes"* e *"Rendimentos da propriedade"* foram de, respectivamente, 144,2% (apenas 0,1% em termos de peso relativo no total da receita – mas apresentando uma das mais elevadas taxas de execução orçamental dos capítulos aqui analisados –, quase € 22 milhões colectados, para um valor orçamentado de cerca de € 15,3 milhões); 95,3% (cerca de € 8,9 milhões obtidos, face aos € 9,3 milhões constantes do orçamento corrigido); e 89,6% (aproximadamente € 361,5 milhões arrecadados, para uma previsão de cerca de € 403,4 milhões). Quanto às variações homólogas, o primeiro e o último dos capítulos indicados registaram decréscimos de, respectivamente, 8,2% e 12%[2], face a igual período do ano anterior, enquanto no restante capítulo mencionado se verificou um acréscimo de 4,1%. No que respeita aos *"Rendimentos da propriedade"* o IGFSS adoptou a recomendação efectuada pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a conta de 2008, eliminando as operações orçamentais recíprocas[3], designadamente a relativa ao arrendamento do Edifício Ciência do Tagus Park cuja receita é reconhecida na execução orçamental das contas individuais no Sistema Previdencial – Capitalização;

  Salienta-se que a metodologia de contabilização adoptada para os juros corridos contemplada na Lei do Orçamento[4] para o FEFSS poderá subavaliar ou sobreavaliar o valor da parcela dos rendimentos relevada na CSS/2009, dado que aquela metodologia só é neutra nos casos em que o vencimento dos cupões ocorre no próprio ano em que os títulos são adquiridos, podendo mesmo provocar um valor de execução de receita negativa caso o valor dos juros corridos

[1] Respeitam, essencialmente, a juros de mora de contribuições (cfr. Relatório Analítico da CSS, pág. 57).

[2] Este decréscimo deve-se essencialmente à quebra dos rendimentos arrecadados pelo IGFSS (cerca de menos € 64,0 milhões que no ano anterior), circunstância que resultou da descida das taxas de juro no Mercado Monetário Interbancário.

[3] Estas operações de consolidação ascenderam a € 1.811.179,19. Dando cumprimento à Recomendação 60-PCGE/2008 do Tribunal de Contas, procedeu-se à eliminação das receitas e das despesas originárias de arrendamentos, cujos intervenientes são as entidades compreendidas no perímetro de consolidação da Segurança Social. Nesse sentido o IGFSS, nos Anexos às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, esclarece que *"Foram eliminadas todas as operações orçamentais recíprocas, com reflexos nos Mapas X e XII, XXII e XI, incluindo o arrendamento do Edifício Ciência do Tagus Park cuja receita é reconhecida na execução orçamental das contas individuais no Sistema Previdencial – Capitalização; por sua vez, os Mapas XIII e XIV da LEO e Mapas da LBSS não foram afectados pela eliminação das operações com arrendamentos recíprocos."*.

[4] Cfr. alínea b) do artigo 58.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

pagos seja superior ao valor dos juros recebidos. Sobre esta matéria o Tribunal formulou uma recomendação à Assembleia da República e ao Governo no Parecer sobre a CGE de 2008[1];

Também no âmbito da auditoria integrada ao IGFCSS o Tribunal se pronunciou sobre aquela forma de contabilização tendo o Conselho Directivo do Instituto, em sede de contraditório, manifestado as razões que o levaram a propor à Assembleia da República a metodologia constante das sucessivas Leis que aprovam o Orçamento do Estado, designadamente a semelhança com o previsto para as operações de gestão da carteira de dívida pública directa do Estado realizadas pelo Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP e a dificuldade em estimar de forma adequada os montantes dos juros corridos a receber e a pagar em cada exercício resultantes da rotação da carteira de dívida do FEFSS. Reitera-se a posição manifestada nos comentários ao contraditório do Conselho Directivo constantes do aludido Relatório de Auditoria, uma vez que as operações de dívida pública directa do Estado realizadas pelo Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP não são comparáveis com as operações associadas à gestão da carteira de activos do FEFSS e a dificuldade de previsão dos montantes a orçamentar resultantes da rotação da carteira pondo em risco a pronta actuação no mercado perante a necessidade do aumento do orçamento global, cuja competência é da Assembleia da República, poderá ser acautelada através da atribuição dessa competência ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, aliás prática que tem sido adoptada para os acréscimos de despesa de administração decorrentes do aumento do volume de fundos sob gestão do FEFSS e de despesas com investimentos na sequência de cobrança de receita por via de dações[2];

Por outro lado, a parcela de rendimento encontra-se subavaliada em cerca de € 5.954,2 milhares, relativa ao imposto retido na receita proveniente de dividendos e participação nos lucros de sociedades, dado que os valores de receita reflectidos no mapa de fluxos de caixa e no mapa de controlo orçamental encontram-se deduzidos do valor do imposto retido. Concomitantemente a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este princípio viola o princípio da não compensação estabelecido no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental. Sobre esta matéria o Tribunal formulou uma recomendação no Parecer sobre a CGE de 2008[3];

Também em sede da auditoria supra referida o Tribunal se pronunciou sobre esta matéria. O Conselho Directivo do IGFCSS, em sede de contraditório, alegou que não considera que esteja a prejudicar o princípio da não compensação, dado que tal prática sobreavalia a receita e a despesa para além de afectar a gerências diferentes o valor do imposto recuperado. Reitera-se a posição manifestada nos comentários ao contraditório, dado que a legislação é clara no sentido de que as receitas não devem ser deduzidas de quaisquer encargos. Ora, sendo o imposto uma despesa que só é devida em virtude da existência de uma receita - os dividendos – os registos deverão reflectir o valor da receita e o valor da despesa, em cumprimento da lei. Relativamente à afectação a gerências diferentes do imposto recuperado, a metodologia referida em cumprimento das disposições legais em nada difere da actualmente utilizada pelo IGFSS[4];

Ouvido em contraditório no âmbito do presente Parecer, o IGFCSS informa que decidiu *"(...) solicitar parecer à Direcção-Geral do Orçamento (...) em 14.04.2010 (...)"* sobre a forma de contabilização das operações supra referidas, estando a aguardar o referido parecer.

O Tribunal reafirma a sua posição relativamente à matéria em causa.

[1] Recomendação 66-PCGE/2008, Volume I, pág. 230, disponível em www.tcontas.pt.
[2] Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, págs. 111 e 112, disponível em www.tcontas.pt.
[3] Recomendação 65-PCGE/2008, Volume I, pág. 230, disponível em www.tcontas.pt.
[4] Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, págs. 115 e 116, disponível em www.tcontas.pt.

- Quanto aos *"Activos financeiros"*, que representam cerca de 98,5% das *"Receitas de Capital"*, verificou-se, no final de 2009, um montante total executado de cerca de € 6.726,4 milhões (30,1% acima do valor executado em 2008, ou seja, mais cerca de € 1.554,8 milhões que o realizado nesse ano, sendo esta circunstância, em particular, reflexo de uma maior rotação da carteira originada pelas condições do mercado), posicionando-se como a terceira parcela mais relevante em termos de volume total cobrado (cerca de 21,4%). O valor executado por conta deste capítulo apresenta um grau de execução orçamental na ordem dos 81,0%, face aos cerca de € 8.307,1 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2009;

  Não obstante o IGFCSS já tenha procedido, em Dezembro de 2009, à correcção da contabilização das menos-valias realizadas, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal, o montante de € 6.726,4 milhões ainda se encontra sobreavaliado em cerca de € 386,9 milhões derivado da metodologia de contabilização que vinha sendo seguida[1];

- Nos restantes capítulos incluídos no conjunto das receitas de capital (representando os cerca de 1,5% restantes das *"Receitas de Capital"*), cuja parcela com maior expressividade (cerca de 1,3%) é a relativa aos *"Passivos Financeiros"* (constituição de um empréstimo de curto prazo no montante de € 88,0 milhões)[2], observaram-se taxas de execução que variaram entre os 9,7% e os 564,4% (esta última taxa de execução resulta de uma previsão de cobrança nas *"Outras Receitas de Capital"*de apenas € 2.809,00, quando a receita efectiva ascendeu a cerca de € 15,9 mil);

- Finalmente, as *"Reposições não abatidas nos pagamentos"* apresentam, no final de 2009, um valor cobrado de cerca de € 155,0 milhões, montante que traduz uma taxa de execução orçamental de 92,5%, face aos cerca de € 167,5 milhões orçamentados, enquanto relativamente à integração de *"Saldos de gerências anteriores"*, o montante previsto, cerca de € 1.795,8 milhões, foi realizado quase na totalidade[3], representando 5,7% da receita total.

No quadro abaixo expõem-se os montantes de saldos de anos anteriores integrados no orçamento de 2009, quer pelas componentes do Sistema Previdencial, quer no que respeita aos Subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania:

[1] Em sede de parecer sobre a CGE de 2008 o Tribunal considerou que a forma de contabilização efectuada pelo IGFCSS não era correcta, dado que considerava como receita e como despesa o valor correspondente às menos-valias realizadas quando na realidade estas receitas e despesas não reflectiam qualquer fluxo monetário, não traduzindo qualquer receita ou despesa mas, tão só, custos ou perdas do exercício. Nesta sequência, foi formulada a Recomendação 65-PCGE/2008, alínea b), Volume I, pág. 230, no sentido das perdas incorridas com menos-valias não serem relevadas como receita e como despesa. Também no âmbito da auditoria integrada ao Instituto esta matéria foi objecto de análise, informando o Conselho Directivo, em sede de contraditório, que a situação tinha sido corrigida em 1 de Dezembro de 2009. Cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, págs. 116 e 117, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Esta parcela corresponde à receita do empréstimo contraído, em Agosto de 2009, junto do IGCP para fazer face aos atrasos das transferências provindas do FSE.

[3] Houve uma correcção ao saldo no valor de € 1.397,16.

Quadro XII.8 – SS – Saldos de Anos Anteriores integrados no orçamento de 2009

(em euros)

Sistema Previdencial	Componente de Repartição	877.997.218,47
	Componente de Capitalização	462.667.317,72
Sistema de Protecção Social de Cidadania	Subsistema de Solidariedade	69.935.502,96
	Subsistema de Acção Social	385.216.737,17
	Total	**1.795.816.776,32**

Fonte Mapas de Execução Orçamental de 2009 por componentes do Sistema Previdencial e Subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.

Note-se, relativamente a esta matéria, que já na conta de 2008 as recomendações formuladas em sede de Pareceres anteriores[1] foram acolhidas, passando a constar dos mapas X e XIII (nas colunas do orçamento e da execução) apenas os valores aprovados e integrados[2]. Todavia, a coluna com os valores do orçamento dos mapas XXII e 26-A contínua a reflectir um valor total orçamentado que não corresponde ao orçamento aprovado e publicado, dado que inclui o valor do saldo integrado e não integrado.

12.3.1.1.2 – Evolução das Principais Receitas

Com base na informação financeira extraída do Mapa 26-A, apresenta-se no Quadro XII.9, na óptica da origem das receitas, a execução orçamental observada, as respectivas variações homólogas e as taxas de execução apuradas.

[1] Designadamente, Recomendação 58-PCGE/2007 (cfr. Volume I, pág. 182, do PCGE de 2007) e Recomendação 73-PCGE/2006 (cfr. Volume I, pág. 228, do PCGE de 2006), disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Em 2009, o valor aprovado para efeitos de integração e publicado no Diário da República foi de € 1.795.818.173,48.

Quadro XII.9 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Origem

(em euros)

Receitas	Execução Orçamental 2008 (1)	Orçamento Corrigido 2009 (2)	Execução Orçamental 2009 (3)	Δ % Homóloga 09/08 (4) = [(3)-(1)]/ (1)*100	Taxa de Execução (5) =(3)/ (2)*100
Contribuições e quotizações	13.082.140.810,77	13.088.461.382,00	13.131.727.717,60	0,4%	100,3%
IVA social	691.899.999,96	689.132.400,00	689.100.000,00	(0,4%)	100,0%
Rendimentos	410.728.855,23	403.391.769,00	361.507.392,22	(12,0%)	89,6%
Transferências do OE	6.355.827.314,12	7.032.651.290,00	7.031.660.414,00	10,6%	99,99%
Correntes	6.346.308.173,12	7.021.080.150,00	7.021.070.880,00	10,6%	100,0%
Capital	9.519.141,00	11.571.140,00	10.589.534,00	11,2%	91,5%
Transferências da SCML	161.141.559,07	161.723.175,00	161.474.125,97	0,2%	99,8%
Transferências do exterior	460.785.435,00	1.047.124.634,78	1.016.284.058,80	120,6%	97,1%
FSE	453.282.247,78	1.043.665.623,00	1.013.648.174,89	123,6%	97,1%
Outras	7.503.187,22	3.459.011,78	2.635.883,91	(64,9%)	76,2%
Transferências Ministério da Educação	123.897.548,00	123.500.000,00	125.734.600,00	1,5%	101,8%
Outras receitas	363.490.638,41	400.581.928,00	331.662.257,95	(8,8%)	82,8%
TOTAL DA RECEITA EFECTIVA	**21.649.912.160,56**	**22.946.566.578,78**	**22.849.150.566,54**	**5,5%**	**99,6%**
Saldo de gerências anteriores	1.374.874.984,32	1.795.818.173,48	1.795.816.776,32	30,6%	100,0%
Activos financeiros	5.171.566.899,56	8.307.083.705,28	6.726.371.878,11	30,1%	81,0%
Passivos financeiros	0,00	100.000.000,00	88.000.000,00		88,0%
TOTAL DA RECEITA NÃO EFECTIVA	**6.546.441.883,88**	**10.202.901.878,76**	**8.610.188.654,43**	**31,5%**	**84,4%**
TOTAL RECEITA	**28.196.354.044,44**	**33.149.468.457,54**	**31.459.339.220,97**	**11,6%**	**94,9%**

Fonte: Mapa 26-A da CGE/2009.

A análise da receita aqui efectuada permite aferir a importância e respectivo comportamento das várias parcelas que constituem as origens dos recursos financeiros do SSS, nomeadamente, através da comparação entre os valores realizados em 2009 e em 2008. Da interpretação dos dados constantes do quadro anterior resulta o seguinte:

- O peso relativo das *Contribuições e Quotizações* na totalidade dos recursos financeiros cobrados pelo SSS denota uma diminuição de cerca de 4,7 pontos percentuais face a 2008, baixando de 46,4% nesse ano, para 41,7% em 2009[1]. O comportamento desta variável está em sintonia com a evolução económica, resultante da crise iniciada em 2008 e que atravessou todo o ano de 2009[2], tendo como reflexo, designadamente, o aumento do desemprego e o aprofundamento das dificuldades financeiras das entidades empregadoras. Esta conjuntura tem, nas contas da Segurança Social, um duplo efeito negativo, uma vez que conduz ao acréscimo da despesa (por exemplo por via do aumento dos gastos com subsídios de desemprego) e à redução das receitas de contribuições e quotizações (uma vez que leva à saída do sistema das pessoas que perdem o seu posto de trabalho);

  Reflexo desta circunstância económica desfavorável, a variação homóloga anual destas receitas foi de apenas 0,4% (5,8%, em 2008) significando um acréscimo de apenas € 49,6 milhões face ao ano anterior;

[1] Em 2008 havia decrescido 7 pontos percentuais face ao peso detido em 2007.

[2] Segundo dados do Boletim mensal de estatística de Agosto de 2010 do INE (publicado em Setembro de 2010) a economia portuguesa registou, em 2009, as seguintes variações homólogas do PIB: (-3,8%) no 1.º trimestre; (-3,1%) no 2.º; (-2,3%) no 3.º; e (-1,0%) no 4.º.

- As *Transferências do OE* representaram 22,4% do valor total da receita obtida em 2009 (22,5% em 2008), correspondentes a cerca de € 7.031,7 milhões (€ 7.021,1 milhões[1] relativos a *Transferências correntes* e € 10,6 milhões por conta de *Transferências de capital*). A taxa de execução orçamental desta componente ficou próxima dos 100,0% (99,9% em 2008), registando, face ao ano anterior, um aumento de cerca de € 675,8 milhões, a que corresponde uma variação homóloga de 10,6%;

- A receita relativa à integração *de saldos de gerências anteriores* e aos montantes dos *activos e passivos financeiros*, ascendeu a cerca de € 8.610,2 milhões, sendo os montantes de cada uma dessas parcelas de, respectivamente, cerca de € 1.795,8 milhões, aproximadamente € 6.726,4 milhões e € 88,0 milhões. Em 2009, o conjunto destas receitas representou 27,4% do total arrecadado (23,2% em 2008) e apresentou uma taxa de execução orçamental de 84,4% (82,2% em 2008) face aos cerca de € 10.202,9 milhões orçamentados, registando, face ao ano anterior, um crescimento na ordem dos 31,5%;

- As *Transferências do exterior* significaram, em 2009, 3,2% das receitas totais (o dobro do peso que detinham em 2008), cifrando-se o seu volume em cerca de € 1.016,3 milhões, o que representa um grau de execução de 97,1%, sendo cerca de 99,7% deste montante respeitante à *formação profissional financiada pelo FSE* (cerca de € 1.013,6 milhões). As outras parcelas aqui consideradas respeitam a verbas oriundas da UE destinadas a financiamentos no âmbito do Programa de desenvolvimento social QCA III – PIDDAC/FEDER (pouco mais de € 2,0 milhões) e INTERREG (cerca de € 608,8 milhares). Comparativamente a 2008, o montante arrecadado por esta via registou um acréscimo significativo, na ordem dos € 555,5 milhões, resultado do aumento de cerca de € 560,4 milhões das verbas provenientes do FSE e do decréscimo de cerca de € 4,9 milhões das demais receitas aqui incluídas, o que globalmente se traduziu, em termos relativos, num crescimento de 120,6%;

- O *IVA Social* rendeu aos cofres da Segurança Social cerca de € 689,1 milhões[2], cerca de 2,2% do total das receitas arrecadadas em 2009 (2,5% em 2008), traduzindo uma execução muito próxima dos 100%. Ao contrário do verificado nos últimos cinco anos, esta parcela das receitas sofreu, em 2009, um decréscimo de 0,4% correspondentes a um recuo de cerca de € 2,8 milhões face ao montante auferido em 2008;

- Os *Rendimentos* representaram, em 2009, 1,1% das receitas totais (1,5% em 2008), tendo registado um declínio de 12,0% face ao ano anterior (menos cerca de € 49,2 milhões), cifrando-se o montante arrecadado em de cerca de € 361,5 milhões, o que traduz uma taxa de execução do orçamento de 89,6%;

- As *Transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)*, relativas aos jogos sociais, atingiram, em 2009, cerca de € 161,5 milhões (0,5% do total das receitas), notando-se, depois

[1] Deste montante cerca de € 6.756,6 milhões são correspondestes a transferências do MTSS para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social do Sistema de Protecção Familiar de Cidadania; € 263,5 milhões respeitam a transferências do MTSS para financiamento da contrapartida pública nacional dos subsídios a acções de formação profissional co-financiadas no âmbito do QCA III e do QREN (ambas na componente Repartição do Sistema Previdencial); e € 960,0 milhares provenientes de transferências do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) relativos a "*Subsídio de Renda*".

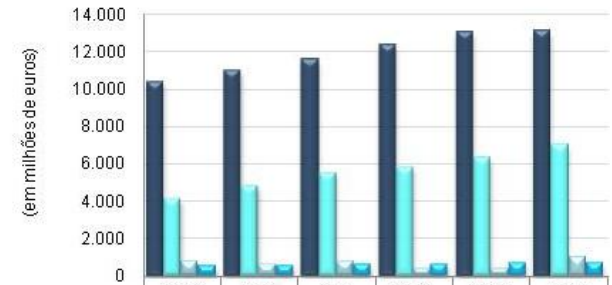
[2] Note-se que este valor respeita, integralmente, ao IVA social consignado na Lei n.º 39-B/1994, de 27 de Dezembro. O valor correspondente à outra parcela de receita de IVA, consignada pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, está incluído em "*Transferências Correntes do OE*" e ascendeu a aproximadamente a cerca de € 506,9 milhões. Note-se que apesar da redução da taxa do IVA para 20% ocorrida no 2.º semestre de 2008, o artigo 3.º da Lei n.º 28-A/2008, de 27 de Junho, que altera o respectivo código, mantém a consignação desta receita, equivalente a 2 pontos percentuais da respectiva taxa, um para a Segurança Social e outro para a CGA, IP.

de três anos de declínio, um ligeiro aumento destas receitas (mais 0,2% face a 2008). A taxa de execução orçamental desta parcela fixou-se nos 99,8%;

- Em 2009, as *Transferências do Ministério da Educação* para financiamento dos acordos celebrados com as IPSS no âmbito da Educação Pré-Escolar atingiram cerca de € 125,7 milhões (1,5% acima do verificado em 2008), significando cerca de 0,4% do total da receita deste ano e uma taxa de execução de 1,8 pontos percentuais acima do orçamentado;
- Finalmente, a parcela residual *Outras Receitas* (que abarcam, designadamente, as *Reposições não abatidas aos pagamentos* e as verbas provenientes das entidades integrantes do SPA[1]) representou cerca de 1,1% do total das receitas de 2009, atingindo cerca de € 331,7 milhões, montante 8,8% inferior ao apurado em 2008 e que configura uma taxa de execução de 82,8%.

O gráfico seguinte retrata a evolução observada, entre 2004 e 2009, nas principais parcelas das receitas do SSS:

Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais Receitas no período 2004/2009



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Contribuições	10.438,6	11.037,3	11.608,1	12.369,7	13.082,1	13.131,7
OE - Tr. Correntes	4.126,8	4.844,1	5.551,1	5.872,2	6.346,3	7.021,1
Exterior - FSE	805,9	659,3	791,4	400,9	453,3	1.013,6
IVA Social	550,9	592,0	633,0	658,3	691,9	689,1

Fonte: CSS/2004 a CSS/2009.

Em 2009, observaram-se, face a 2004, incrementos de cerca de € 2.693,1 milhões nas Contribuições, de cerca de € 2.894,3 milhões nas *Transferências do Orçamento de Estado* de, aproximadamente, € 207,7 milhões nas *Receitas do Exterior* e de cerca de € 138,2 milhões no *IVA Social*. O gráfico anterior demonstra que o contínuo aumento verificado na despesa da segurança social têm vindo a ser comportado, de forma crescente, pelas *Transferências do OE*, uma vez que estas expressam, no quinquénio em estudo, um ritmo de crescimento cerca de 2,3 vezes superior ao das *Contribuições* (enquanto a taxa média de crescimento das *Transferências do OE* se fixou nos 11,2%, a das *Contribuições* ficou-se pelos 4,7%); por outro lado, as *Receitas do exterior* manifestaram, neste período, uma taxa média de crescimento na ordem dos 4,7%, enquanto as receitas provindas do *IVA Social* registaram crescimento médio de 4,6% entre 2004 e 2009.

[1] Designadamente do Ministério da Saúde a título de reembolso da despesa com benefícios adicionais associados ao Complemento Solidário para Idosos (CSI), cerca de € 3,3 milhões; do Ministério da Defesa Nacional no âmbito da regularização da dívida do Fundo dos Antigos Combatentes (cerca de € 1.198,9 milhares) e uma parcela, no montante de aproximadamente € 60,3 milhares, relativa ao reembolso da despesa suportada com as prestações sociais pagas aos militares em Regime de Contrato e Regime de Voluntariado, em 2008, e de Janeiro a Outubro de 2009; do Ministério das Finanças, mais concretamente da Direcção-Geral do Tesouro, a título de reembolso da despesa efectuada com pensões de desalojados das ex-colónias, no valor de cerca de € 14,2 milhões.

12.3.1.2 – Despesa

Com base na informação financeira disponibilizada no Mapa legal XII e no Mapa 26-A da CGE, expõe-se de seguida o comportamento observado nas despesas do SSS, utilizando-se, para tal, uma metodologia idêntica à seguida na análise efectuada às receitas.

12.3.1.2.1 – Execução Orçamental da Despesa

No Quadro XII.10 encontra-se inscrita a execução orçamental das despesas, por classificação económica, relativa ao ano económico de 2009.

Quadro XII.10 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica

(em euros)

Classificação Económica Agrupamentos	Despesas	Execução Orçamental 2008 (1)	Orçamento Corrigido 2009 (2)	Execução Orçamental 2009 (3)	Δ Homóloga 09/08 (4)=[(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5)=(3)/(2)*100
	Despesas Correntes	**19.964.903.338,53**	**22.288.000.921,59**	**22.165.840.421,31**	**11,0%**	**99,5%**
1	Despesas com o pessoal	364.021.560,50	376.534.297,00	366.503.739,76	0,7%	97,3%
2	Aquisição de bens e serviços	107.229.494,56	123.176.787,00	112.198.678,02	4,6%	91,1%
3	Juros e outros encargos	2.492.962,92	3.809.263,00	2.924.445,16	17,3%	76,8%
4	Transferências correntes	18.862.524.078,82	20.670.618.009,15	20.635.079.677,21	9,4%	99,8%
5	Subsídios	599.728.408,89	1.098.329.915,44	1.035.296.317,63	72,6%	94,3%
6	Outras despesas correntes	28.906.832,84	15.532.650,00	13.837.563,53	(52,1%)	89,1%
	Despesas de Capital	**6.836.275.352,20**	**10.341.498.398,47**	**7.411.536.366,50**	**8,4%**	**71,7%**
7	Aquisição de bens de capital	32.605.451,68	51.546.970,69	27.708.490,59	(15,0%)	53,8%
8	Transferências de capital	41.034.718,60	101.933.441,50	76.225.323,67	85,8%	74,8%
9	Activos financeiros	6.762.635.181,92	10.088.017.986,28	7.219.602.552,24	6,8%	71,6%
10	Passivos Financeiros	0,00	100.000.000,00	88.000.000,00	-	88,0%
	Total da Despesa	**26.801.178.690,73**	**32.629.499.320,06**	**29.577.376.787,81**	**10,4%**	**90,6%**

Fonte OSS/2009, CSS/2009 – Mapa XII.

As despesas totais executadas pela Segurança Social no decurso do ano económico de 2009 atingiram cerca de € 29.577,4 milhões[1], 10,4% acima da realizada em 2008, reflectindo um grau de execução orçamental de 90,6% (2,2 pontos percentuais aquém da execução verificada no ano anterior) dos cerca de € 32.629,5 milhões[2] inscritos no orçamento anual corrigido, revelando um desvio de cerca de € 3.052,1 milhões face ao montante orçamentado, sendo este, em grande parte, explicado pela despesa não realizada no agrupamento *"Activos Financeiros"*, cerca de € 2.868,4 milhões (ou seja, cerca de 94,0% do referido afastamento face às dotações inscritas no orçamento corrigido).

Em 2009, do total dos recursos financeiros consumidos pelo SSS, 74,9%, ou seja, cerca de € 22.165,8 milhões, são relativos a *"Despesas Correntes"*, que manifestam uma execução orçamental de 99,5% (idêntica à observada em 2008), enquanto os restantes 25,1% (cerca de € 7.411,5 milhões) são referentes a *"Despesas de Capital"*, onde se observa um nível de realização orçamental na ordem dos 71,7% (77,6% em 2008).

[1] A Despesa Efectiva, que reflecte o total da despesa, subtraída dos activos financeiros e dos passivos financeiros, totalizou, no final de 2009, aproximadamente € 22.269,8 milhões.

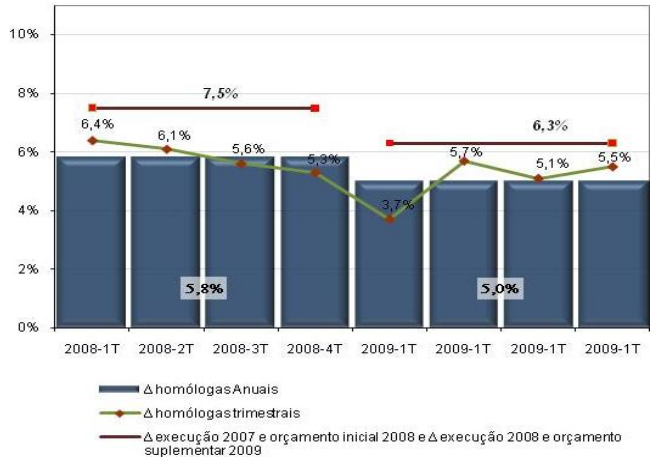
[2] Este montante foi corrigido, face ao constante do orçamento inicial, para mais cerca de € 452,3 milhões e, em comparação com o orçamento suplementar, para mais quase € 2,0 milhões.

Feita uma apreciação particularizada dos agrupamentos da despesa do SSS destaca-se o seguinte:

- O agrupamento relativo às *"Transferências Correntes"*[1] apresenta o peso relativo mais expressivo (cerca de 69,8%) do conjunto dos gastos realizados no ano em apreço, ascendendo, em valor absoluto, a cerca de € 20.635,1 milhões (9,4% superior ao montante despendido em 2008, ou seja, mais cerca de € 1.772,6 milhões) e apresenta uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,8%, face a quase € 20.670,6 milhões orçamentados em 2009.

- Sendo as *"Pensões"* a componente preponderante das despesas efectivas do SSS (representando cerca de 60,5% do seu total) e, portanto, uma variável decisiva para a evolução dos seus gastos, apresentam-se no Gráfico XII.3 as variações homólogas, anuais e trimestrais, da despesa com estas prestações, ocorridas em 2008 e 2009.

Gráfico XII.3 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das "Pensões"



Fonte: IGFSS.

Da leitura da imagem gráfica antecedente verifica-se que a variação homóloga anual das *"Pensões"* pagas em 2008 atingiu os 5,8%, sendo que o mesmo indicador relativo a 2009 diminuiu, face ao ano anterior, 0,8 pontos percentuais, para 5,0%, o que, tendo em consideração as variações homólogas de 6,1% verificada em 2007 e de 6,9% observada em 2006, revela uma desaceleração consistente da dinâmica do crescimento destas despesas. Esta circunstância é reflexo do conjunto de novas regras[2] que foram introduzidas no regime de atribuição e cálculo das pensões de reforma, às quais se junta a consideração, para esse efeito,

[1] Onde são incluídas prestações sociais como, por exemplo, pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, abono de família.

[2] De que são exemplo a suspensão do acesso à pensão antecipada do regime de flexibilização (Decreto-Lei n.º 125/2005, de 3 de Agosto) e, mais recentemente, o novo regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de segurança social (Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio) que veio, entre outras medidas, consagrar, para efeito de cálculo das pensões, a contagem de todo o historial contributivo dos candidatos a pensionistas, ao invés do regime anterior que apenas considerava os melhores 10 anos dos últimos 15 anos de contribuições.

do designado *factor de sustentabilidade*[1]. Note-se que as previsões de crescimento destas despesas, consideradas em sede de orçamento suplementar, face à estimativa de execução para 2008, ficaram 1,3 pontos percentuais aquém do valor aí apurado. Quanto às variações trimestrais nota-se, com excepção dos primeiros trimestres de cada ano (6,4% no 1.º trimestre de 2008 e 3,7% no período homólogo de 2009), uma tendência de estabilização nos crescimentos que oscilaram, ao longo do período em análise, entre os 6,1% e os 5,1%;

- O agrupamento respeitante aos *"Subsídios"* representa 3,5% do total dos recursos financeiros aplicados pelo SSS até ao fim de 2009, ou seja, cerca de € 1.035,3 milhões (mais cerca de € 435,6 milhões que em 2008, ou seja, um acréscimo de 72,6%, segundo maior crescimento verificado nas despesas), traduzindo uma execução orçamental na ordem dos 94,3%. Este crescimento deve-se, em particular, ao acréscimo homólogo verificado nos montantes comparticipados pelo FSE (mais cerca de 68,6% que no ano anterior) e pela componente pública nacional (aumento de 90,0% face ao período homólogo) no âmbito das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional;

- As *"Despesas com o Pessoal"* registaram até ao final de 2009 gastos de cerca de € 366,5 milhões (mais 0,7% do que em 2008), montante que representa 1,2% dos gastos totais realizados pelo SSS e um grau de execução orçamental de 97,3%;

- Finalizando a análise das componentes das *Despesas Correntes*, os agrupamentos *"Aquisição de bens e serviços"*, *"Outras despesas correntes"* e *"Juros e Outros Encargos"* que representam cerca de 0,45% dos gastos totais, exibem taxas de execução orçamental de, respectivamente, 91,1%, 89,1% e 76,8%, salientando-se o recuo, face ao ano anterior, das *"Outras despesas correntes"* em cerca de 52,1%[2], o que constituiu o maior decréscimo verificado nas despesas do sistema (os dois outros agrupamentos aqui tratados registaram, respectivamente, crescimentos face a 2008 de 4,6% 17,3%);

- Quanto às *"Despesas de Capital"* o agrupamento mais relevante, representando cerca de 24,4% da despesa total, respeita aos *"Activos Financeiros"*, onde foram aplicados cerca de € 7.219,6 milhões, o que reflecte uma taxa de execução de 71,6% (78,0% em 2008) e denota, face ao ano anterior, uma variação positiva de 6,8%;

- As restantes parcelas que completam as *"Despesas de Capital"* têm uma representação reduzida no total dos gastos do SSS (cerca de 0,7%). O agrupamento *"Aquisição de Bens de Capital"* registou, relativamente a 2008, uma diminuição de 15,0%, enquanto o respeitante às *"Transferências de Capital"* cresceu, em termos homólogos, cerca de 85,8%[3], apresentado taxas de execução orçamental de, respectivamente, 53,8% e 74,8%. Nota final para os *"Passivos financeiros"*, relativos à amortização de um empréstimo de curto prazo no montante de € 88,0 milhões (a inscrição orçamental ascendia a € 100 milhões).

---

[1] 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."*.

[2] Este decréscimo resulta, fundamentalmente, da isenção de IRC de que os rendimentos obtidos pelas Instituições da Segurança Social beneficiaram a partir de 2009 (cfr. pág. 112 do Relatório da CSS).

[3] O que se deve, essencialmente, a um maior investimento em equipamentos sociais efectuado no âmbito do programa PARES (cfr. pág. 117 do Relatório da CSS).

12.3.1.2.2 – Evolução das Principais Despesas

No Quadro XII.11 exibem-se os montantes da despesa na óptica da aplicação dos recursos financeiros da Segurança Social, a respectiva execução orçamental e a evolução ocorrida de 2008 para 2009.

Quadro XII.11 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Aplicação

(em euros)

Despesas	Execução Orçamental de 2008 (1)	Orçamento Corrigido de 2009 (2)	Execução Orçamental de 2009 (3)	Δ Homóloga 09/08 (%) (4)=[(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5)=(3)/(2)*100
Pensões	12.818.152.019,84	13.469.032.929,00	13.464.650.407,59	5,0%	100,0%
Sobrevivência	1.840.565.381,55	1.958.118.909,00	1.956.820.410,72	6,3%	99,9%
Invalidez	1.426.259.419,37	1.422.334.160,00	1.421.228.008,53	(0,4%)	99,9%
Velhice	9.551.327.218,92	10.088.579.860,00	10.086.601.988,34	5,6%	100,0%
Sub. Desemp. e Apoio ao Emprego	1.566.573.558,23	2.046.753.642,00	2.045.184.905,33	30,6%	99,9%
Acção social	1.479.810.241,51	1.681.725.598,31	1.616.566.019,68	9,2%	96,1%
Subsídio de doença	429.028.367,32	451.861.000,00	450.767.976,09	5,1%	99,8%
Abono de família	823.266.524,66	1.001.046.441,00	1.000.023.813,31	21,5%	99,9%
Rendimento Social de Inserção	425.721.037,15	508.035.098,71	507.708.937,27	19,3%	99,9%
Complemento solidário para idosos	110.503.910,25	227.229.548,00	227.178.854,56	105,6%	100,0%
Outras prestações	635.468.395,95	771.166.418,00	766.348.498,94	20,6%	99,4%
Emprego e Formação profissional	1.234.669.814,60	1.737.543.531,72	1.699.523.771,29	37,7%	97,8%
Administração	411.912.264,24	414.096.729,00	396.680.337,94	(3,7%)	95,8%
Outras despesas	103.437.375,06	132.990.398,04	95.140.713,57	(8,0%)	71,5%
Total da despesa efectiva	**20.038.543.508,81**	**22.441.481.333,78**	**22.269.774.235,57**	**11,1%**	**99,2%**
Activos Financeiros	6.762.635.181,92	10.088.017.986,28	7.219.602.552,24	6,8%	71,6%
Passivos Financeiros	0,00	100.000.000,00	88.000.000,00	-	88,0%
Total da despesa	**26.801.178.690,73**	**32.629.499.320,06**	**29.577.376.787,81**	**10,4%**	**90,6%**

Fonte: Mapa 26-A da CGE de 2009.

Relativamente à despesa efectiva, as *"Pensões"* e o *"Complemento solidário para idosos"* apresentaram um grau de execução orçamental próximo dos 100,0%; as rubricas *"Subsídio de desemprego e apoio ao emprego"*, *"Abono de Família"* e *"Rendimento social de inserção"* atingiram uma execução de 99,9%; os gastos previstos para o *"Subsídio de Doença"* foram executados em 99,8%; as *"Outras Prestações"* executaram 99,4% das despesas inscritas no orçamento; a realização das despesas relativas à parcela *"Emprego e formação profissional"* fixou-se nos 97,8%; e as despesas relativas à *"Acção social"* foram executadas a 96,1%. As mais baixas taxas de execução orçamental respeitam aos gastos com *"Administração"* que registaram uma execução de 95,8% e com *"Outras Despesas"* com 71,5%.

Na análise dos pesos relativos no total das despesas e confronto com os pesos verificados no ano transacto, destaque para a componente de *"Pensões"* responsável, em 2009, por 45,5% dos gastos totais (2,3 pontos percentuais inferior ao verificado em 2008), traduzindo-se, em valor absoluto, em cerca de € 13.464,7 milhões. A segunda parcela mais relevante nos gastos efectuados neste ano foi a relativa aos *"Activos financeiros"* com um peso 24,4% nas despesas totais do sistema, ainda assim 0,8 pontos percentuais abaixo do verificado em 2008. O *"Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego"* constitui-se como a terceira maior parcela das despesas, representando 6,9% (5,8% em 2008). Seguem-se as despesas com *"Emprego e Formação Profissional"* que absorveram 5,7% do total (4,6% no ano anterior), a rubrica relativa à *"Acção Social"* com 5,5% (idêntico ao peso registado em 2008), o

"Abono de Família" com 3,4% (3,1% em 2008), as *"Outras Prestações"*[1] com 2,6% (mais 0,2 pontos percentuais que no ano anterior), o *"Rendimento Social de Inserção"* com 1,7% do total (aumento de 0,1 pontos percentuais face a 2008), o *"Subsídio de doença"* com um peso de 1,5% (1,6% em 2008). A rubrica *"Administração"* ficou-se pelo 1,3% (menos 0,2 pontos percentuais que no ano transacto), o *"Complemento solidário para idosos"* representou 0,8% das despesas, cerca do dobro do peso detido em 2008 e, finalmente, as *"Outras Despesas"* significaram 0,3% do total despendido (0,4% em 2008).

Comparando os montantes de cada componente da despesa realizada em 2009, com as efectuadas em 2008, observa-se o seguinte:

- A parcela correspondente ao *"Complemento solidário para idosos"* apresenta a maior variação homóloga dos gastos aqui considerados com um crescimento de 105,6% a que corresponde, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 116,7 milhões. Este crescimento decorre, em particular, do aumento do número de beneficiários abrangidos por esta medida, da actualização de 3,33% efectuada ao valor deste complemento[2] e da simplificação do processo de candidatura[3];

- As despesas inerentes ao *"Emprego e Formação Profissional"* registaram o segundo maior crescimento (37,7%) tendo sido canalizados cerca de € 1.699,5 milhões, mais cerca de € 464,9 milhões que em 2008. Note-se que, em 2008, estas despesas haviam caído cerca de 1,6% face a 2007;

- Também no *"Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego"* se registou, em relação ao ano anterior, um acréscimo significativo das despesas, na ordem dos 30,6% (no período homólogo anterior tinham decrescido cerca de 7,0%), que, em valor absoluto, significou um aumento de, aproximadamente, € 478,6 milhões, fixando-se os gastos de 2009 na ordem dos € 2.045,2 milhões. Esta variação é reflexo da conjuntura de crise económica e consequente aumento do desemprego que se fez sentir no decurso do ano económico em análise;

- A componente relativa ao *"Abono de Família"* apresenta uma variação homóloga de 21,5% (24,0% em 2008) a que corresponde, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 176,8 milhões. Este crescimento reflecte, não só o aumento do número de beneficiários e descendentes verificado em todas as prestações[4], mas também a respectiva taxa de actualização anual e a vigência do Decreto-Lei n.º 308-A/2007, de 5 de Setembro, que estabelece medidas de incentivo à natalidade e de apoio às famílias mais numerosas, designadamente, o reconhecimento do direito ao abono de família pré-natal uma vez atingida a 13.ª semana de gestação;

- Mesmo tendo sido desta parcela autonomizada a prestação relativa ao *"Complemento solidário para idosos"* que, como atrás referido, mais que duplicou os seus gastos de 2008 para 2009, os gastos referentes a *"Outras Prestações"*[5], ascenderam a quase € 766,3 milhões, registando um

[1] Foi autonomizado desta parcela as prestações relativas ao *"Complemento Solidário para Idosos"*.

[2] Cfr. Portaria n.º 1547/2008, de 31 de Dezembro.

[3] Cfr. Relatório da Conta da Segurança Social 2009, pág. 92.

[4] 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.

[5] As prestações financeiramente mais relevantes, aqui incluídas, são *"Subsídio de Maternidade"* (€ 375,8 milhões), *"Subsídio por Morte"* (€ 215,7 milhões) e *"Subsídio Familiar a crianças e jovens com deficiência – bonificação"* (€ 67,0 milhões).

crescimento de 20,6% face a 2008, a que corresponde um aumento em valor absoluto na ordem dos € 130,9 milhões;

- As despesas com *"Rendimento Social de Inserção"* remontaram a cerca de € 507,7 milhões, apresentando uma variação homóloga positiva dos gastos de cerca de 19,3%, ou seja, cerca de mais € 82,0 milhões do que o verificado em 2008. Esta evolução é explicada pelo crescimento, face a 2008, em cerca de 18,4% do número de famílias (variável que já tinha registado um incremento de 15,0% em 2007) e de 15,7% do número de beneficiários (que tinha crescido 12,2% em 2007) que recorreram a esta prestação (mais 55.696 indivíduos que no ano anterior), conforme quadro abaixo:

Quadro XII.12 – SS – Dados Físicos do RSI

(em número)

	2007	2008	2009	Δ Homóloga 08/07	Δ Homóloga 09/08
Beneficiários	315.783	354.190	409.886	12,2%	15,7%
Famílias	117.740	135.422	160.315	15,0%	18,4%

Fonte: ISS, IP, Relatórios Anuais de Execução do RSI de 2007, 2008 e 2009.

- As despesas com a *"Acção Social"* (respeitantes, maioritariamente, a acordos de cooperação contratualizados com as IPSS) atingiram, em 2009, aproximadamente € 1.616,6 milhões, registando um acréscimo face ao ano anterior de 9,2% (mais cerca de € 136,8 milhões);

- Em 2009, os gastos efectuados com o *"Subsídio de Doença"* ascenderam a cerca de € 450,8 milhões, revelando um acréscimo de cerca de 5,1% face a 2008 (mais cerca de € 21,7 milhões), o que revela a inversão da tendência que se vinha verificando desde 2004 (em 2008 estes gastos tinham recuado 4,9%) após a entrada em vigor, neste ano, do novo regime de protecção social na doença[1] 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[2];

- Relativamente a 2008, as *"Pensões"*[3] registaram um acréscimo de cerca de € 646,5 milhões, a que corresponde uma variação homóloga de 5,0% (em 2008 a variação foi de 5,8%). As pensões de *Velhice* foram as que registaram um maior crescimento em termos absoluto (€ 535,3 milhões), representando 74,9% do volume total destes encargos e cerca de 45,3% da despesa efectiva do SSS. O contínuo agravamento dos gastos relativos a estas prestações é consequência, em larga medida, das transformações da estrutura demográfica da população do país e do surgimento de novos factores de carácter socioeconómico que tendem a onerar

[1] 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.

[2] 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.

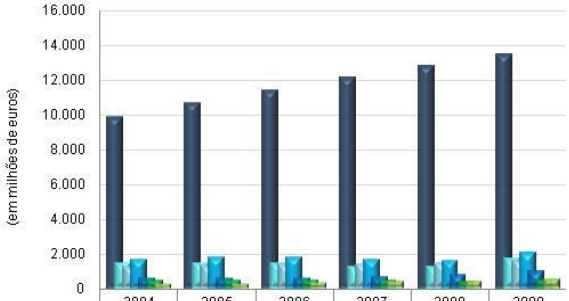
[3] A variação homóloga mais expressiva foi observada na eventualidade Velhice com 5,6% (o que representa, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 535,3 milhões), seguindo-se a Sobrevivência com 6,3% (mais € 116,3 milhões que em 2008) e a Invalidez, onde se registou um decréscimo face ao ano anterior de 0,4% (menos cerca de € 5,0 milhões).

substancialmente o sistema[1], incorporando, cumulativamente, a aplicação do princípio da convergência das pensões mínimas[2] para valores indexados à Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG)[3] consagrado na LBSS. De notar que do total dos cerca de € 2.231,2 milhões de acréscimo verificados na despesa efectiva, de 2008 para 2009, 29,0%[4] são reflexo do aumento da rubrica *"Pensões"* (veja-se adiante no ponto 12.7);

- As despesas com *"Administração"* atingiram, em 2009, os € 396,7 milhões, apresentando um decréscimo, em termos homólogos, de 3,7% (menos cerca de € 15,2 milhões que em 2008);
- Finalmente a rubrica residual *"Outras Despesas"* (onde se incluem, por exemplo, o PIDDAC e a componente social pré-escolar, paga ao Ministério Educação) apresenta, face a 2008, a maior variação negativa (8,0%, ou seja, menos cerca de € 8,3 milhões), ascendendo os seus gastos a aproximadamente € 95,1 milhões.

No Gráfico XII.4 exibe-se a evolução das componentes mais significativas dos gastos, no período de 2004 e 2009:

Gráfico XII.4 – SS – Evolução das principais Despesas no período 2004/2009



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pensões	9.864,9	10.688,3	11.423,4	12.113,1	12.818,2	13.464,7
Empr. Form. Profissional	1.433,5	1.469,6	1.470,4	1.254,9	1.234,7	1.699,5
Acção Social	1.248,7	1.305,8	1.417,5	1.407,5	1.479,8	1.616,6
Sub.Desemp.Apoio ao Emprego	1.662,4	1.805,6	1.827,9	1.684,8	1.566,6	2.045,2
Abono de Família	601,5	599,2	626,3	664,0	823,3	1.000,0
Subsídio de Doença	485,9	462,8	455,3	451,1	429,0	450,8
RMG/RSI	241,6	285,3	334,8	372,6	425,7	507,7

Fonte: CSS/2004 a CSS/2009.

As despesas realizadas com as *"Pensões"* e *"Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego"* representam cerca de 75,9% do acréscimo das despesas efectivas verificado entre 2004 e 2009. Relativamente à primeira prestação referida, cuja evolução depende de factores estruturais, pagaram-se, em 2009, mais € 3.599,8 milhões do que em 2004 (taxa média de crescimento de 6,4%), o que representa 68,6% do total do acréscimo verificado neste período no grupo de despesas aqui analisado; enquanto no que

[1] 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.

[2] Relativas a Velhice, Invalidez, Pensão Social e ao Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA).

[3] Anteriormente designado por Salário Mínimo Nacional (SMN).

[4] Em 2008 esse contributo foi substancialmente superior, cifrando-se em 78,7%. Em 2009, outras duas parcelas tiveram preponderância no contributo para o aumento das despesas efectivas do sistema: o "*Subsídio de desemprego e apoio ao emprego*" com 21,5% e o "*Emprego e formação profissional*" com 20,8%.

respeita à segunda, mais condicionada por factores conjunturais, o aumento foi de € 382,8 milhões (7,3% do incremento verificado) o que representa uma taxa média de crescimento no período de 4,2%. Comparando os anos de 2004 e 2009 verifica-se que as despesas com *"Acção Social"* aumentaram € 367,9 milhões (crescimento médio de 5,3%), as destinadas ao *"Abono de Família"* subiram € 398,5 milhões (crescimento médio de 10,7%), os gastos relativos ao *"RSI"* registaram um aumento de cerca de € 266,1 milhões (o que significa que o RSI é a prestação que, em termos médios, mais cresceu: 16%), as despesas com *"Emprego e Formação Profissional"* registaram um aumento de cerca de € 266 milhões (o que reflecte um crescimento médio anual na ordem dos 3,5%), enquanto no *"Subsídio de Doença"* se verificou um quebra de € 35,1 milhões, correspondente a um crescimento médio negativo na ordem dos 1,5%.

12.3.2 – Execução Orçamental das Receitas e Despesas das componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

Neste ponto efectua-se uma análise sucinta das principais matérias relativas à cobrança de receitas e à execução de despesas, realizadas em 2009, em cada uma das componentes do Sistema Previdencial e dos subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania.

Tendo em atenção o acolhimento[1] da recomendação formulada em sede de Parecer sobre a CGE de 2006[2] e reiterada no Parecer sobre a CGE de 2007[3], de se proceder à inscrição, nos mapas legais[4], dos capítulos e dos agrupamentos necessários à evidência das transferências entre os subsistemas e/ou componentes dos respectivos Sistemas de Segurança Social, o montante total das receitas inscrito no Mapa X e o valor total das despesas constante do Mapa XII, não coincidem com os valores totais resultantes do somatório das parcelas de cada um dos Mapas legais derivados (Mapas XIII e XIV), uma vez que em sede de consolidação orçamental, aquelas transferências correntes e de capital (receita e despesa intra-sistemas/subsistemas), bem como as outras receitas e as outras despesas recíprocas e internas ao perímetro do OSS[5] foram anuladas[6].

Sublinha-se que não existe correspondência entre os montantes considerados como receita e despesa efectiva patenteados neste Parecer e os considerados pelo IGFSS no Relatório Analítico da CSS de 2009, uma vez que aquele Instituto não considerou na receita e na despesa efectiva de cada uma das componentes do Sistema Previdencial e de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania as transferências entre Sistemas/Subsistemas. A metodologia adoptada no presente Parecer considera aqueles valores como receita e despesas efectiva, dado que se está a analisar cada componente/subsistema individualmente. Além do mais, encontrando-se previstas aquelas

[1] No decurso de 2008, através da sua implementação no orçamento para 2009.

[2] Cfr. Recomendação 78-PCGE/2006, Parecer sobre a CGE de 2006, Volume I, pág. 236, e Volume II, pág. XII.40, disponível em www.tcontas.pt.

[3] Cfr. Recomendação 59-PCGE/2007, Parecer sobre a CGE de 2007, Volume I, pág. 183, e Volume II, pág. XII.23, disponível em www.tcontas.pt.

[4] Mapas legais derivados XIII – "Receitas de cada subsistema, por classificação económica" e XIV – "Despesas de cada subsistema, por classificação económica".

[5] Procedimento que resulta do acolhimento da Recomendação n.º 60-PCGE/2008, Parecer sobre a CGE de 2008, Volume I, pág. 220, e Volume II, pág. XII.26, disponível em www.tcontas.pt.

[6] A diferença consiste, portanto, quer na receita, quer na despesa, no somatório do valor das transferências internas entre os sistemas/subsistemas no montante de cerca de € 694,3 milhões, com o montante de cerca de € 1,8 milhões relativo às operações orçamentais recíprocas, onde se inclui o arrendamento do Edifício Taguspark. Nas variações homólogas que se calculam relativamente às receitas e despesas efectivas, foram tidas em consideração estas alterações metodológicas.

transferências na lei do financiamento para as componentes do Sistema Previdencial e despesas do Subsistema de Solidariedade, as mesmas são realmente receitas e despesas efectivas de cada um. Quanto às transferências entre os diversos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, a lei é omissa. No entanto, a verificarem-se, terão de ser consideradas também receitas e despesas efectivas de cada um dos subsistemas, pois quando um subsistema é financiado por outro, por défice de financiamento, esse montante é utilizado para pagar despesas efectivas, ou seja, caso a metodologia utilizada fosse a de reforçar as transferências do Orçamento do Estado, por via de alterações orçamentais, esse financiamento seria sempre receita efectiva.

Assim, tendo em conta as diferentes metodologias adoptadas para efeitos de cálculo das variações homólogas constantes deste Parecer, as transferências entre Sistemas /Subsistemas ocorridas em 2008 foram também consideradas receitas e despesas efectivas de cada um daqueles Sistemas /Subsistemas.

No quadro XII.13 apresentam-se as despesas e receitas dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania e das componentes do Sistema de Repartição. Saliente-se que, pela razão atrás elencada, os montantes das transferências intra-sistemas/subsistemas que se encontra destacada no citado quadro, estão incluídos nos capítulos e agrupamentos relativos a *"Transferências correntes"* e *"Transferências de capital"*[1], sendo, portanto, a sua menção apenas informativa.

No que respeita às **receitas**, de um total de cerca de € 32.155,4 milhões auferidos pelo SSS no decurso do ano económico de 2009, o Sistema Previdencial representa 73,6% ou seja, cerca de € 23.666,8 milhões, enquanto o Sistema de Protecção Social de Cidadania se fica pelos 26,4%, com cerca de € 8.488,6 milhões repartidos pelos três subsistemas que o integram. No que concerne às **despesas** a distribuição apresenta-se proporcional à verificada nas receitas, sendo que de um total de cerca de € 30.273,4 milhões aplicados em 2009, 72,6% respeita a gastos realizados no âmbito do Sistema Previdencial (cerca de € 21.968,4 milhões), tendo os restantes 27,4% sido encaminhados para o Sistema de Protecção Social de Cidadania (cerca de € 8.305,0 milhões).

[1] Respectivamente grupo e subagrupamento *"~~–~~Segurança Social"*.

Quadro XII.13 – SS – Execução Orçamental das receitas e das despesas, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

(em milhares de euros)

		Designação	Sistema Previdencial				Sistema de Protecção Social de Cidadania					
			Repartição		Capitalização		Solidariedade		Protecção Familiar		Acção Social	
			Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%
Receitas	Cap.	**Receitas Correntes**										
	03	Cont.p/ SS, CGA, ADSE	12.746.311,80	100,3	385.415,92	100,0	-	-	-	-	-	-
	04	Taxas, multas out. penalidades	99.912,41	131,0	-	-	12,58	79,4	12,57	40,3	22,27	22,1
	05	Rendim. da propriedade	49.061,63	93,6	312.843,25	88,9	-	-	-	-	1.413,69	53,9
	06	Transferências correntes	1.673.180,63	96,8	-	-	4.770.852,54	97,1	1.486.553,20	91,8	1.686.078,93	97,2
	07	Venda bens e serv. correntes	329,57	25,7	31,41	32,9	0,00	0,00	0,00	0,0	8.495,53	107,4
	08	Outras receitas correntes	16.086,54	120,0	-	-	1.866,04	999,0	3.646,41	250,0	394,95	198,0
		Receitas de Capital										
	09	Venda de bens investimento	3.872,67	15,5	0,00	0,0	-	-	-	-	0,00	0,0
	10	Transferências de capital	0,00	0,0	130.579,84	19,4	-	-	-	-	13.225,42	48,9
	11	Activos financeiros	100.000,00	99,5	6.626.371,88	80,7	-	-	-	-	0,00	0,0
	12	Passivos Financeiros	88.000,00	88,0	-	-	-	-	-	-	-	-
	13	Outras receitas de capital	15,85	587,4	-	-	-	-	-	-	0,00	0,0
		Outras Receitas										
	15	Rep. n/ abat. pagamentos	94.107,81	88,7	-	-	23.666,18	104,6	31.756,58	98,0	5.473,70	85,2
	16	Saldo da ger. anterior	877.997,22	100,0	462.667,32	100,0	69.935,50	100,0	0,00	0,0	385.216,74	100,0
		Total	**15.748.876,15**	**99,8**	**7.917.909,62**	**78,4**	**4.866.332,84**	**97,24**	**1.521.968,77**	**92,1**	**2.100.321,22**	**97,1**
Despesas	Agr.	**Despesas Correntes**										
	01	Despesas com pessoal	181.781,52	99,3	1.352,33	90,8	63.330,72	94,8	20.923,85	95,4	99.115,33	96,1
	02	Aquis. de bens e serviços	51.335,43	93,7	1.055,69	57,4	17.045,63	91,2	5.731,96	92,6	38.841,15	85,5
	03	Juros e out. encargos	136,34	39,8	2.738,52	80,8	26,48	64,2	8,94	64,1	14,16	66,9
	04	Transferências correntes	13.246.057,56	100,0	-	-	4.777.307,55	97,6	1.494.626,06	92,1	1.680.766,86	94,8
	05	Subsídios	1.011.390,40	96,5	-	-	677,75	96,2	228,71	96,2	22.999,46	46,6
	06	Outras desp. correntes	10.269,41	91,8	13,65	76,7	938,43	78,0	316,68	79,2	2.299,39	84,4
		Despesas de Capital										
	07	Aquisição bens de capital	22.197,45	65,01	118,90	36,0	404,77	75,4	132,59	75,6	4.854,77	29,7
	08	Transferências de capital	132.350,14	19,62	-	-	6.601,51	100,0	-	-	67.853,52	72,6
	09	Activos financeiros	14,77	2,85	7.219.587,78	71,6	-	-	-	-	-	-
	10	Passivos Financeiros	88.000,00	88,0	-	-	-	-	-	-	-	-
		Total	**14.743.533,03**	**96,0**	**7.224.866,88**	**71,6**	**4.866.332,84**	**97,5**	**1.521.968,77**	**92,1**	**1.916.744,64**	**92,0**
		Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (RECEITAS)										
	06	Transf. do Subsistema de Solidariedade	356.225,30	93,1								
	10	Transf da componente Repartição			130.579,80	19,4						
	06	Transf do Subsistema Acção Social	19.549,80	93,1			128.094,00	53,8	59.809,20	31,2		
		Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (DESPESAS)										
	04	Transf para componente Repartição					356.225,30	75,9			19.549,80	74,2
	08	Transf para componente Capitalização	130.579,80	19,4								
	04	Transf do Subsistema de Protecção Familiar									59.809,20	74,2
	04	Transf do Subsistema de Solidariedade									128.094,00	74,2

Fonte: IGFSS.

12.3.2.1 – Sistema Previdencial – Componente Repartição

No decurso de 2009 a **receita** total arrecadada por esta componente do Sistema Previdencial remontou a cerca de € 15.748,9 milhões, sendo, em termos absolutos, o montante mais elevado de todo o SSS (49,0% das receitas totais deste subsector). O montante arrecadado no ano em análise representa um nível de execução orçamental de 99,8%, face à inscrição orçamental de cerca de € 15.785,4 milhões. A receita efectiva desta componente atingiu cerca de € 14.682,9 milhões registando um aumento face a 2008 na ordem dos 5,4%.

A parcela mais importante no valor total da receita obtida pela componente Repartição é a relativa às *"Contribuições para a Segurança Social"*, que representa cerca de 80,9% (aproximadamente, € 12.746,3 milhões) daquele volume global, a que corresponde uma taxa de execução orçamental 0,3 pontos percentuais acima do valor orçamentado que ascendeu a cerca de € 12.703,0 milhões.

A **despesa** total foi de cerca de € 14.743,5 milhões, que correspondem ao valor absoluto mais elevado no contexto do SSS (cerca de 48,7% da globalidade dos gastos realizados pela Segurança Social) e representam uma taxa de execução orçamental de 96,0%, uma vez que a previsão de despesa constante do orçamento corrigido ascendia a, aproximadamente, € 15.359,2 milhões. No que respeita à despesa efectiva verificou-se um aumento de 6,9% relativamente a igual período do ano anterior, atingindo-se o montante de cerca de € 14.655,5 milhões.

O agrupamento preponderante no total das despesas realizadas no ano de 2009 pela componente aqui analisada é o relativo às *"Transferências Correntes"*, significando 89,8% daquele montante global, ou seja, € 13.246,1 milhões (o que reflecte uma taxa de execução orçamental muito próxima dos 100%), sendo que 94,7% deste montante foi transferido para o subagrupamento *"Famílias"*[1].

12.3.2.2 – Sistema Previdencial – Componente Capitalização

A **receita** total executada pela componente de Capitalização cifrou-se em cerca de € 7.917,9 milhões (24,6% das receitas totais cobradas em 2009), valor este que representa um nível de execução orçamental de 78,4% do respectivo orçamento na ordem dos € 10.094,6 milhões. A receita efectiva desta componente do Sistema Previdencial ascendeu a cerca de € 828,9 milhões o que representou um decréscimo homólogo de 40,1%.

Relativamente às receitas, nota para a cobrança de um valor próximo de € 385,4 milhões[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 atingira € 477,2 milhões. Ainda neste âmbito, destaque para o capítulo relativo aos *"Activos Financeiros"* que representa 83,7% do total das cobranças

[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 *"(...) 1,2% dos 11 pontos percentuais relativos às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem cobradas em 2009"*.

[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 56.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pelo artigo 14.º da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que determina que seja transferida para o FEFSS *"(...) uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem*.". Sobre as transferências para o FEFSS veja-se mais informação no ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCSS.

efectuadas, ou seja, cerca de € 6.626,4 milhões, perfazendo uma taxa de execução de 80,7% face a um montante orçamentado na ordem dos € 8.206,6 milhões.

No que se refere às **despesas** para 2009, a dotação orçamental corrigida relativa a esta componente do Sistema Previdencial, foi de € 10.094,6 milhões, tendo sido executados cerca de € 7.224,9 milhões (23,9% das despesas totais realizadas no subsector), montante que traduz uma execução orçamental na ordem dos 71,6%. A despesa efectiva desta componente foi de cerca de € 5,3 milhões, 14,8% acima da observada em 2008.

A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa desta componente respeita aos *"Activos Financeiros"*, aplicações que somam, no final deste ano, 99,9% daquela importância global, ou seja, cerca de € 7.219,6 milhões, o que equivale a uma taxa de realização das despesas previstas de 71,6% (o valor orçamentado para 2009 ascendeu a cerca de € 10.087,5 milhões).

12.3.2.3 – Subsistema de Solidariedade

As **receitas** inscritas no orçamento corrigido para 2009, relativas ao subsistema em epígrafe ascendem a cerca de € 5.004,4 milhões, tendo sido cobrados, até ao final do ano, cerca de € 4.866,3 milhões (montante que significa 15,1% do total dos recursos financeiros auferidos, neste ano, pelo SSS), o que corresponde a uma execução orçamental de 97,2%. Quanto às receitas efectivas geradas por este subsistema ascenderam a cerca de € 4.796,4 milhões, o que significou um crescimento homólogo de 11,8%.

O principal capítulo deste subsistema respeita às *"Transferências correntes"* procedentes da *"Administração central"* do Estado que equivalem a 95,4% do valor total da receita arrecadada – cerca de € 4.642,8 milhões –, o que configura um nível de execução orçamental de 99,3% uma vez que o seu orçamento ascendia a cerca de € 4.673,5 milhões.

Quanto às **despesas** realizadas em 2009 pelo subsistema em análise, ascenderam a, sensivelmente, € 4.886,3 milhões (cerca de 16,1% das despesas totais realizadas pelo SSS), valor este que, comparado com a respectiva dotação orçamental anual corrigida de cerca de € 4.990,6 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 97,5%. As despesas cresceram 20,1%, face a 2008.

O agrupamento predominante no conjunto dos gastos efectuados, que representou, neste período, cerca de 98,2% do total dos gastos efectuados, respeita às *"Transferências Correntes"*[1], fracção que corresponde, em valor absoluto, a € 4.777,3 milhões e traduz uma taxa de execução orçamental de 97,6%.

[1] O valor mais significativo deste agrupamento das despesas (cerca de € 4.386,7 milhões) foi canalizado para o subagrupamento *"Famílias"* e corresponde ao pagamento de pensões (regime não contributivo e regimes especiais); complementos sociais (relativos às pensões cujo valor é inferior à pensão social); Rendimento Social de Inserção; subsídio de funeral, subsídio por morte e subsídio de renda; abono de família, etc.. O subagrupamento *"Segurança Social"* (relativo às transferências ocorridas entre os sistemas/subsistemas) ascendeu a cerca de € 356,2 milhões; o relativo às *"Instituições sem fins lucrativos"* arrecadou cerca de € 27,2 milhões, enquanto para a *"Administração central"* foram canalizados quase € 1,5 milhões.

12.3.2.4 – Subsistema de Protecção Familiar

Em 2009 a **receita** total arrecadada pelo subsistema aqui em análise atingiu cerca de € 1.522,0 milhões (importância que representa 4,7% do total das receitas do SSS), o que traduz, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido de cerca de € 1.652,5 milhões, uma taxa de cobrança de 92,1%. A receita superou em 21,4% a alcançada em 2008.

O capítulo mais representativo deste subsistema é o relativo às *"Transferências correntes"* com um volume de cobranças na ordem dos € 1.486,6 milhões, o que significa 97,7% do volume global arrecadado e corresponde a uma taxa de execução orçamental próxima de 91,8%. De notar que, deste montante, cerca de 96,0% (€ 1.426,7 milhões) são oriundos da *"Administração central"* e os restantes 4,0% (€ 59,8 milhões) relativos a transferências provenientes do subsistema de Acção Social.

Em 2009, as **despesas** realizadas no âmbito do subsistema em apreço atingiram um valor semelhante ao registado nas receitas (cerca de € 1.522,0 milhões, o que traduz 5,0% das despesas totais realizadas no SSS), montante que, confrontado com a correspondente inscrição orçamental corrigida de, aproximadamente, € 1.652,5 milhões, representa uma taxa de execução orçamental na ordem dos 92,1%. A despesa cresceu, relativamente a 2008, cerca de € 216,6 milhões, o que em termos homólogos reflecte um aumento de 16,6%.

As *"Transferências Correntes"* são o agrupamento hegemónico nos gastos efectuados por este subsistema, com um montante de, aproximadamente, € 1.494,6 milhões[1] correspondentes a 98,2% daquele total e apresentam uma taxa de execução orçamental de 92,1%.

12.3.2.5 – Subsistema de Acção Social

O montante total da **receita** obtida por este subsistema no decurso de 2009 remontou a cerca de € 2,100,3 milhões (6,5% da totalidade das receitas deste subsector do Estado), valor que reflecte um grau de execução orçamental de 97,1% do orçamento anual corrigido, fixado em € 2.163,4 milhões. No que respeita à receita efectiva atingiu cerca de € 1.715,1 milhões, o que perfaz um incremento de 1,9% se comparada com a alcançada em 2008.

As *"Transferências Correntes"* são a parcela preponderante dos recursos obtidos representando cerca de 80,3% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 1.686,1 milhões[2], valor que configura uma taxa de execução orçamental próxima de 97,2%. As *"Receitas de capital"*, com um valor cobrado de cerca de € 13,2 milhões (48,9% das previsões inscritas no orçamento corrigido para 2009) representam 0,6% daquele total, enquanto as demais parcelas (não considerando a integração do *saldo de gerências anteriores* que ascendeu a cerca de € 385,2 milhões, ou seja, 18,3% da receita total) significam, no seu conjunto, os restantes 1,4% da receita cobrada no ano aqui em apreço.

As **despesas** totais efectuadas em 2009 no âmbito deste subsistema ascenderam a cerca de € 1.916,7 milhões (cerca de 6,3% do total dos gastos realizados na Segurança Social), o que traduz um nível de execução orçamental de 92,0% face aos € 2.083,4 milhões inscritos no orçamento corrigido para este ano. A despesa revela um acréscimo de € 339,1 milhões face à apurada no período homólogo anterior, ou seja, um acréscimo de 21,5%.

[1] Uma quantia aproximada de € 1.494,1 milhões foi direccionada para o subagrupamento "*Famílias*" para pagamento de prestações relativas a abonos e complementos familiares (deficiência e dependência), etc..

[2] Cerca de € 1.524,6 milhões provêm do OE e cerca de € 161,5 milhões da SCML.

O agrupamento *"Transferências Correntes"* é o que denota o maior peso relativo na despesa total realizada nesta área da SS (cerca de 87,7% do montante total despendido em 2009), equivalendo, em termos absolutos, a cerca de € 1.680,8 milhões[1], montante que representa um grau de realização das despesas previstas de 94,8%. A componente referente às *"Despesas com o pessoal"* exibe o segundo maior volume de gastos aqui realizados, significando 5,2% do seu valor global, ou seja, cerca de € 99,1 milhões, a que corresponde uma taxa de execução orçamental de 96,1%.

12.3.3 – Saldo de Execução Orçamental

12.3.3.1 – Apuramento do valor dos saldos[2]

No quadro seguinte expõem-se, relativamente ao último triénio, a composição dos saldos (com e sem aplicação em despesa) e apuram-se os saldos de execução orçamental acumulados.

Quadro XII.14 – SS – Saldos Consolidados no triénio 2007/2009

(em milhares de euros)

	Designação	2007	2008	2009
1	**Saldo inicial acumulado de execução orçamental**	**2.060.863,7**	**2.461.392,8**	**2.481.693,2**
2	Regularização do saldo do ano anterior	1.147,4	0,0	0,0
3	**Saldo do ano anterior ajustado (1)-(2)**	**2.059.716,3**	**2.461.392,8**	**2.481.693,2**
4	Saldo orçamental de anos anteriores integrado	1.210.043,9	1.374.875,0	1.795.816,8
5	Saldo orçamental de anos anteriores não integrado	849.672,5	1.086.517,8	685.876,4
6	*Receita do ano*	21.934.543,2	26.821.479,1	29.663.522,4
7	*Despesa do ano*	21.532.866,8	26.801.178,7	29.577.376,8
8	Saldo de execução orçamental do ano (6)-(7)	401.676,4	20.300,4	86.145,6
9	Saldo de execução orçamental do ano com saldo integrado (8)+(4)	1.611.720,3	1.395.175,4	1.881.962,4
10	**Saldo final acumulado de execução orçamental (9)+(5)**	**2.461.392,8**	**2.481.693,2**	**2.567.838,8**

Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

O saldo de execução orçamental do ano de 2009 regista um crescimento de 324,4% face ao período homólogo, fixando-se em € 86,1 milhões, enquanto o saldo acumulado de execução orçamental apresentou ao longo do triénio aqui analisado uma tendência de crescimento, registando de 2008 para 2009 um acréscimo de 3,5% (tinha aumentado de 0,8% no período anterior).

No quadro seguinte inscreve-se o apuramento do valor dos saldos finais acumulados de execução orçamental por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.

[1] Cerca de € 1.298,8 milhões destinaram-se a *"Instituições sem fins lucrativos"* e correspondem a transferências relativas a acordos de cooperação, celebrados entre os Centros Distritais e aquelas Instituições, no âmbito dos serviços de acção social contratualizados, designadamente, nas áreas: crianças e jovens, família e comunidade, invalidez e reabilitação e velhice. Cerca de € 109,0 milhões foram direccionados para as *"Famílias"*, sensivelmente € 55,9 milhões para a *"Administração central"* e cerca de € 5,5 milhões para a *"Administração local"*. Há ainda a considerar o montante relativo a transferências efectuadas para outros sistemas/subsistemas que ascendeu a cerca de € 207,5 milhões: quase € 19,6 milhões para a componente de Repartição do Sistema Previdencial; cerca de € 59,8 milhões para o subsistema de Protecção Familiar; e aproximadamente € 128,1 milhões para o subsistema de Solidariedade, sendo que a primeira parcela corresponde a excedentes do sistema e as outras duas destinaram-se a colmatar défices de financiamento dos subsistemas em apreço.

[2] O apuramento do valor dos saldos nesta óptica difere do efectuado no ponto 12.3.3.3 (saldo de execução efectiva) uma vez que considera os activos e os passivos financeiros bem como a integração de saldos de anos anteriores.

Quadro XII.15 – SS – Saldos globais por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

(em milhares de euros)

	Designação	Sistema Previdencial		Sistema de Protecção Social de Cidadania			Total
		Repartição	Capitalização	Protecção Familiar	Solidariedade	Acção Social	
1	Saldo inicial acumulado de execução orçamental	1.317.916,5	462.667,3	0,0	69.935,5	631.173,7	2.481.693,0
2	Saldo orçamental de anos anteriores integrado	877.997,2	462.667,3	0,0	69.935,5	385.216,7	1.795.816,7
3	Saldo orçamental de anos anteriores não integrado	439.919,3	0,0	0,0	0,0	245.957,0	685.876,3
4	Receita do ano	14.870.879,0	7.455.242,3	1.521.968,8	4.796.397,3	1.715.104,5	30.359.591,9
5	Despesa do ano	14.743.533,0	7.224.866,9	1.521.968,8	4.866.332,8	1.916.744,6	30.273.446,1
6	Saldo de execução orçamental do ano (4)-(5)	127.346,0	230.375,4	0,0	(69.935,5)	(201.640,1)	86.145,8
7	Saldo de execução orçamental do ano com saldo integrado (6)+(2)	1.005.343,2	693.042,7	0,0	0,0	183.576,6	1.881.962,5
8	**Saldo final acumulado de execução orçamental (7)+(3)**	**1.445.262,5**	**693.042,7**	**0,0**	**0,0**	**429.533,6**	**2.567.838,8**

Fonte: OSS/2009 e CGE/2009.

No que respeita à componente Repartição do Sistema Previdencial, o total das receitas arrecadadas no ano, incluindo as transferências efectuadas entre os subsistemas, foram suficientes para fazer face às despesas, saldando-se a execução orçamental do ano em cerca de € 127,3 milhões, enquanto a componente de Capitalização apresenta um saldo positivo de, aproximadamente, € 230,4 milhões.

No que respeita ao Sistema de Protecção Social de Cidadania, destaca-se o seguinte:

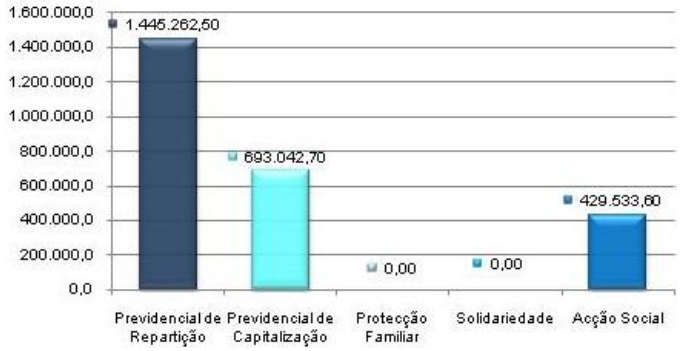
- O saldo anual do subsistema de Solidariedade apresentou-se negativo no montante de cerca de € 69,9 milhões;
- No que respeita ao subsistema de Acção Social o saldo em análise foi negativo em cerca de € 201,6 milhões;
- Finalmente, o subsistema de Protecção Familiar apresenta um saldo nulo.

Em 2009 foi integrado saldo relativo a anos anteriores no montante de, aproximadamente, € 1.795,8 milhões, o que significou 72,4% do saldo acumulado de execução orçamental apurado em 2008 (cerca de € 2.481,7 milhões), sendo que ambas as componentes do Sistema Previdencial e todos os subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, com excepção do de Protecção Familiar, fizeram uso dessa receita nos respectivos orçamentos. A maior parcela do citado saldo foi integrada pela componente de Repartição, cerca de € 878,0 milhões, correspondente a cerca de 48,9% do saldo total integrado no ano, enquanto a componente de Capitalização integrou a totalidade dos cerca de € 462,7 milhões que tinha disponíveis (25,8% do total integrado). Como salientado o subsistema de Protecção Familiar não utilizou qualquer saldo acumulado (o seu saldo acumulado era nulo), enquanto por conta do subsistema de Solidariedade foram utilizados cerca de € 69,9 milhões, ou seja, a totalidade do que se encontrava disponível, e o subsistema de Acção Social aplicou em despesa 61,0% dos cerca de € 631,2 milhões que detinha em saldo, ou seja, cerca de € 385,2 milhões, o que corresponde a 21,5% da globalidade do saldo orçamental integrado.

No gráfico que a seguir se exibe é possível verificar que a parcela mais relevante do saldo final acumulado de execução orçamental, no montante de, sensivelmente, € 2.567,8 milhões, é o relativo à componente de Repartição com cerca de 56,3% do total (correspondente, em valor absoluto, a cerca de € 1.445,3 milhões), seguindo-se os montantes relativos aos saldos da componente de Capitalização cujo peso relativo no total do saldo final de execução orçamental ascende a 27,0% (aproximadamente

€ 693,0 milhões) e o saldo do subsistema de Acção Social pesa 16,7% (cerca de € 429,5 milhões). O subsistema de Protecção Familiar e o subsistema de Solidariedade apresentam saldos nulos.

Gráfico XII.5 – SS – Repartição do Saldo de Execução Orçamental (em milhares de €)



Fonte: CSS/2009.

12.3.3.2 – Comparação de saldos entre documentos de prestação de contas

O quadro seguinte apresenta-se a concordância dos saldos iniciais e finais de execução orçamental, constantes do Mapa de fluxos de caixa (Mapa 7.3 do POCISSSS[1]) e os mesmos relativos aos saldos consolidados acumulados de execução orçamental evidenciados na conta consolidada de execução orçamental no ano 2009 (Mapa XXII da LEO[2]).

[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 evidencia os saldos consolidados acumulados de execução orçamental iniciais e finais.

Quadro XII.16 – SS – Saldo inicial e final consolidado de execução orçamental – 2009

(em euros)

1	Saldo inicial no MFC em 1.01.2009	2.450.819.370,18
2	Operações de tesouraria	(30.873.781,81)
3	Saldo inicial de execução orçamental no MFC (1)-(2)	2.481.693.151,99
4	**Saldo consolidado de execução orçamental em 01.01.2009 na CCEO**	**2.481.693.151,99**

(em euros)

1	Saldo final no MFC em 31.12.2009	2.472.605.881,59
2	Operações de tesouraria	(95.232.927,24)
3	Saldo final de execução orçamental apurado através do MFC (1)-(2)	2.377.372.954,35
4	Saldo de execução orçamental para a gerência seguinte em 31.12.2009	2.567838.808,03
5	**Saldo consolidado de execução orçamental para a gerência seguinte, em 31.12.2009, apurado através dos Mapas X, XII e Saldos de gerência não integrados em 2009**	**2.567.838.808,83**

MFC - Mapa de Fluxos de Caixa.

CCEO – Conta consolidada de execução orçamental (Mapa XXII).

Mapa X – Receitas da Segurança Social por Classificação Económica.

Mapa XII – Despesas da Segurança Social por Classificação Económica.

Fonte: CSS/2009.

Do quadro supra verifica-se a concordância entre os saldos iniciais e finais de execução orçamental reflectidos nas duas peças contabilísticas.

Em 2009, foi apresentado pela primeira vez o Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado, embora a consolidação apenas seja efectuada ao nível das operações orçamentais, situação que vai ao encontro do fixado pela Portaria n.º 474/2010, de 1/07/2010, diploma que aprova a *"Orientação genérica relativa à consolidação das contas no âmbito do sector público administrativo"*, aplicável à Segurança Social[1].

O Mapa apresentado foi produzido extra-SIF. Em sede de auditoria às operações de consolidação da CSS de 2008, que ainda não incluía um Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado, o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de se obter do sistema o referido Mapa de acordo com o POCISSSS. No âmbito do acompanhamento das recomendações implementadas o Instituto de Informática[2] referiu que *"Foi enviado pelo IGFSS e recepcionado pelo II, IP um pedido de especificação necessária e com o objectivo de ser criada uma funcionalidade geradora do Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado e de acordo com o modelo aprovado pelo POCISSSS (...)"* e que *"Da elaboração feita pelo IGFSS extra SIF para o ano de 2009, é de esperar que se consigam identificar todas as fontes de informação em SIF, necessárias à sua integral elaboração no Sistema SIF/SAP"*.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório refere que *"O pedido em causa está em fase de análise para se avançar para a especificação funcional do mesmo, no sentido de ser avaliado e aprovado pelo IGFSS, para posteriormente ser calendarizado o seu desenvolvimento e implementação"* e que *"A expectativa é que se consiga em conjunto implementar este mapa para apresentação da conta de 2010"*.

[1] O Tribunal em sucessivos pareceres tem vindo a formular recomendações no sentido da elaboração de um Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado. Sobre o acolhimento desta recomendação cfr. ponto 12.2.5 – Conta da Segurança Social, deste Parecer.

[2] Ofício n.º 1570, de 20/08/2010.

À semelhança do ano anterior o MFC releva um saldo negativo de operações de tesouraria informando o IGFSS que *"O saldo de operações de tesouraria nos exercícios de 2008 e 2009 foi significativamente afectado pelos adiantamentos efectuados por conta de transferências comunitárias da União Europeia (...)"* e que *"O saldo de operações de tesouraria de 2009, foi ainda afectado negativamente, nomeadamente pelo montante de € 39.123167,99, decorrente de acordos celebrados com os CTT respeitantes a adiantamentos de quantias referentes a pensões a processar e a pagar no mês de Janeiro de 2010"*.

12.3.3.3 – Saldo de Execução Efectiva

O apuramento do saldo de execução efectiva global da Segurança Social resulta do diferencial entre o total das receitas efectivas (receitas totais, deduzidas da integração de saldos de gerências anteriores e dos Activos e Passivos Financeiros) cobradas no decurso de um determinado ano económico e o total das despesas efectivas (despesas totais, subtraídas dos Activos e Passivos Financeiros) pagas nesse mesmo ano.

Assim, o Saldo de Execução Efectiva Global do SSS, cujo cálculo resulta do somatório dos saldos parciais obtidos em cada uma das componentes do Sistema Previdencial e em cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, ascendeu, no final de 2009, a cerca de € 579,4 milhões.

12.3.3.3.1 – Saldo da Execução Efectiva por Subsistema e Sistema de Acção Social

No Quadro XII.17 exibem-se os montantes dos Saldos de Execução Efectiva de cada uma das componentes do Sistema Previdencial e de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, bem como o respectivo Saldo de Execução Efectiva Global.

Quadro XII.17 – SS – Saldos de Execução Efectiva, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

(em milhares de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Receitas (1)	Despesas (2)	Saldo (3)=(1)-(2)	Saldos utilizados de anos anteriores (4)	Activos Financeiros (5)	Passivos Financeiros (6)	Saldo de Execução Efectiva 2008 (7)	Saldo de Execução Efectiva 2009 (8)=(3)-(4)-(5)-(6)	Δ Homóloga 2009/2008 (9)=(8-7)/7*100
Previdencial – Repartição	15.748.876,1	14.743.533,0	1.005.343,1	877.997,2	99.985,2	0,0	556.572,6	27.360,7	(95,1%)
Previdencial – Capitalização	7.917.909,6	7.224.866,9	693.042,7	462.667,3	(593.215,9)	0,0	764.210,3	823.591,3	7,8%
Total Sistema Previdencial	**23.666.785,8**	**21.968.399,9**	**1.698.385,9**	**1.340.664,5**	**(493.230,7)**	**0,0**	**1.320.782,9**	**850.952,0**	**(35,6%)**
Solidariedade	4.866.332,8	4.866.332,8	0,0	69.935,5	0,0	0,0	235.819,8	(69.935,5)	(129,7%)
Protecção Familiar	1.521.968,8	1.521.968,8	0,0	0,0	0,0	0,0	(51.392,3)	(0,0)	(100,0%)
Acção Social	2.100.321,2	1.916.744,6	183.576,6	385.216,7	0,0	0,0	106.158,4	(201.640,2)	(289,9%)
Total Sistema Protecção Social e Cidadania	**8.488.622,8**	**8.305.046,3**	**183.576,6**	**455.152,2**	**0,0**	**0,0**	**290.585,9**	**(271.575,7)**	**(193,5%)**
Totais	**32.155.408,6**	**30.273.446,2**	**1.881.962,4**	**1.795.816,8**	**(493.230,7)**	**0,0**	**1.611.368,8**	**579.376,3**	**(64,0%)**

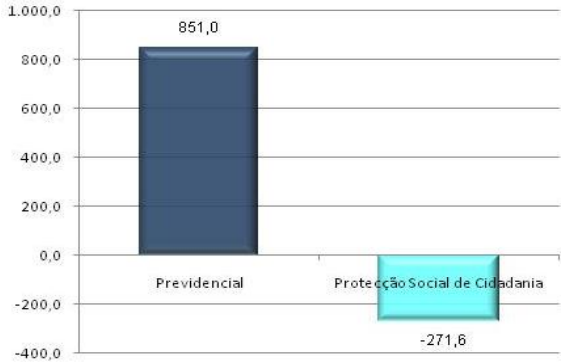
Fonte: Mapas de Execução Orçamental de 2009 – IGFSS.

Da leitura e análise do quadro anterior, retiram-se as seguintes conclusões:

- O valor do Saldo Global de Execução Efectiva do SSS totaliza, no final do exercício económico de 2009, cerca de € 579,4 milhões, reflectindo, comparativamente a 2008, uma quebra de 64,0%, a que corresponde um decréscimo, em valor absoluto, de quase € 1.032,0 milhões. Em 2009, o Saldo Global reverteu a tendência de crescimento que se vinha mantendo desde 2004, quando se registaram, sucessivamente, variações homólogas positivas de 2,3% em 2004/2005, 164,4% em 2005/2006, 48,8% em 2006/2007 e 37,5% no período seguinte;

  O gráfico seguinte mostra a contribuição do saldo de cada um dos Sistemas da Segurança Social na composição do saldo Global de Execução Efectiva[1] apurado em 2009:

Gráfico XII.6 – SS – Peso relativo do Saldo de cada Sistema da Segurança Social



Fonte: CSS/2009.

  Como se constata pela observação da imagem gráfica anterior, da globalidade do valor do saldo de Execução Efectiva apurado em 2009, cerca de € 851,0 milhões foi gerado pelo Sistema Previdencial uma vez que o Sistema de Protecção Social de Cidadania contribuiu negativamente com € 271,6 milhões. Se analisadas as suas partes, verifica-se que, relativamente ao primeiro dos Sistemas referidos, a componente Repartição apresentou um saldo de cerca de € 27,4 milhões, enquanto na componente Capitalização o saldo ascendeu a cerca de € 823,6 milhões. No que respeita ao segundo, o saldo do subsistema Solidariedade foi negativo em cerca de € 69,9 milhões, no subsistema de Acção Social apurou-se um saldo negativo na ordem dos € 201,6 milhões e, finalmente, o saldo do subsistema Protecção Familiar apresentou-se nulo;

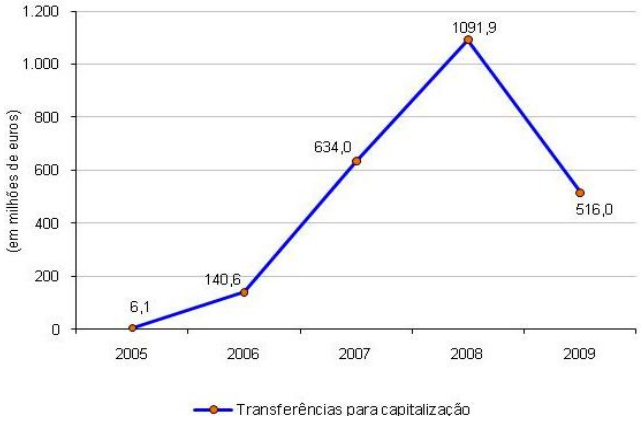
- Depois de, em 2008, se ter registando na componente Repartição do Sistema Previdencial, pela primeira vez em quatro anos[2], um saldo de execução efectiva positivo de, aproximadamente, € 556,6 milhões (crescimento na ordem dos 511,5% face a 2007), em 2009 apurou-se um saldo de execução efectiva na ordem dos € 27,4 milhões, o que revela uma variação homóloga negativa de 95,1%;

[1] No apuramento deste saldo expurgam-se os montantes relativos aos saldos de gerências anteriores, os valores dos activos e passivos financeiros.

[2] Entre 2004 e 2007 as receitas efectivas geradas por esta componente do Sistema Previdencial foram insuficientes para cobrir as despesas efectivas, tendo sido gerado saldos de execução efectiva negativos de € 235,7 milhões em 2004, € 351,9 milhões em 2005, € 287,5 milhões em 2006 e € 135,3 milhões em 2007).

- No que respeita à componente de Capitalização, apresenta, no final de 2009, um Saldo de Execução Efectiva de cerca de € 823,6 milhões, revelando um acréscimo homólogo de 7,8%. Ainda no que respeita a esta componente do Sistema Previdencial, o gráfico seguinte expõe os valores transferidos para capitalização entre 2005 e 2009, ao abrigo do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro[1], evidenciando a sua evolução no decurso desses cinco anos:

Gráfico XII.7 – SS – Valores transferidos para Capitalização



No ano de 2005 são ainda visíveis as dificuldades financeiras verificadas no Sistema Previdencial, designadamente da sua componente de Repartição, que obrigaram a uma contenção nas transferências para Capitalização, cifradas, nesse ano, em apenas cerca de € 6,1 milhões. Em 2006 iniciou-se um período de crescimento das transferências para o FEFSS, tendo atingido, nesse ano, sensivelmente, € 140,6 milhões, valor que aumentou, em 2007, para cerca de € 634,0 milhões e, em 2008, para cerca de € 1.091,9 milhões. No exercício económico de 2009 verificou-se, face ao ano anterior, um decréscimo significativo dessas transferências ficando-se pelos € 516,0 milhões, sendo que este valor se desagrega nas seguintes parcelas: € 385,4 milhões ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e, complementarmente, do n.º 1 do artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pelo artigo 14.º da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, relativas a *"(...) uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem."*; € 122,9 milhões provenientes de Saldos anuais da componente Repartição do Sistema Previdencial; cerca de € 1,3 milhões relativos à alienação de imóveis no ano de 2008[2] e cerca de € 3,8 milhões de euros referentes a alienação de imóveis do ano de 2009; e cerca de € 2,5 milhões relativos à dívida do Fundo dos Antigos Combatentes à Segurança Social;

- Se analisados de forma agregada os saldos relativos às componentes do Sistema Previdencial (Repartição e Capitalização), apura-se um valor de cerca de € 851,0 milhões, montante cerca de

[1] Cfr. complementarmente, artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (anterior LBSS). Relativamente a esta matéria deve, ainda, ter-se em atenção o previsto nas Leis do Orçamento de Estado para cada um dos anos em análise. No que concerne a 2009 cfr. artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

[2] € 1.073,1 milhares cobrados pelo IGFSS, IP, em final de Dezembro de 2008 e € 251,0 milhares recebidos pela Região Autónoma da Madeira em 2008 (€ 92,0 milhares cobrados em final de Abril, € 69,0 milhares em final de Maio e € 90,0 milhares em final de Junho). Salienta-se que os valores cobrados em 2008 quer pelo IGFSS quer pela Região Autónoma da Madeira apenas foram transferidos para o IGFCSS em 22/07/2009, procedimento que não vai ao encontro de anteriores recomendações do Tribunal.

35,6% inferior ao registado em 2008 (€ 1.320,8 milhões). O decréscimo verificado no saldo do Sistema Previdencial resulta do facto das receitas efectivas das duas componentes que o integram, terem registado um crescimento homólogo de apenas 1,3%, enquanto o aumento das suas despesas efectivas foi bastante mais acentuado, atingindo os 6,9%;

- O Saldo de Execução Efectiva do subsistema Solidariedade apresenta uma variação homóloga negativa na ordem dos 129,7%, reflectindo um decréscimo absoluto de cerca de € 305,8 milhões, situando-se em cerca de € 69,9 milhões negativos no final de 2009;
- O subsistema de Protecção Familiar apresenta, no final de 2009, um saldo nulo enquanto, em 2008, apresentava um saldo negativo de € 51,4 milhões;
- Finalmente, o subsistema de Acção Social apresenta, em 2009, um Saldo de Execução Efectiva negativo em de cerca de € 201,6 milhões, montante que, face ao saldo registado em 2008, na ordem dos € 106,2 milhões, significa um recuo de 289,9%.

12.3.3.3.2 – Evolução do Saldo de Execução Efectiva Global no Último Triénio

O gráfico seguinte espelha a evolução registada pelos Saldos de Execução Efectiva Global da Segurança Social, apurados no encerramento dos exercícios económicos dos últimos três anos. Da análise dos montantes aí inscritos constata-se a ocorrência de um crescimento do saldo, de 2006 para 2007, na ordem dos 48,8% (acréscimo absoluto de cerca de € 384,4 milhões), tendo esta grandeza, no período seguinte, apresentado novo incremento de cerca de 37,5%, traduzido num aumento em valor absoluto de cerca de € 439,6 milhões, por último, de 2008 para 2009, verificou-se um decréscimo de 64% que representou uma redução no saldo de cerca de € 1.032,0 milhões.

Gráfico XII.8 – SS – Evolução dos Saldos de Execução Efectiva da Segurança Social



O crescimento verificado no saldo de execução efectiva ocorrido em 2006/2007 e 2007/2008 pode ser explicado por se ter registado um aumento das receitas da Segurança Social, resultado, no que respeita às contribuições e quotizações, a partir de 1 de Janeiro de 2006, terem passado a estar abrangidos pela Segurança Social (e não pela Caixa Geral de Aposentações) os novos funcionários públicos e também por um aumento da eficácia do sistema ao nível da cobrança; e, por outro lado, por um maior esforço financeiro do Estado, dado que as transferências do OE subiram, de 2007 para 2008, 8,0%, acrescendo o facto das receitas do IVA terem registado, no mesmo período, um incremento de 5,1%. Quanto às despesas da Segurança Social verificou-se uma diminuição, provocada, em particular, pelas reformas

legislativas empreendidas quer ao nível das pensões, quer quanto a grande parte das prestações, sendo de salientar, em 2008, a quebra verificada nas despesas com os subsídios de desemprego e de doença. Situação contrária verificou-se em 2009, consequência de uma conjuntura económica adversa, que se reflectiu de forma duplamente negativa nas contas da Segurança Social. Assim, com o forte aumento do desemprego verificado nesse ano e a deterioração das condições económicas de muitos agregados familiares, as despesas da Segurança Social sofreram um forte aumento face a 2008, destacando-se os verificados nas prestações de desemprego (30,6%), nas acções vocacionadas para a promoção do emprego e formação profissional (37,7%) e no RSI (19,3%). Por seu lado as receitas, em particular as resultantes das Contribuições das entidades empregadoras e as Quotizações dos trabalhadores quase estagnaram, aumentando apenas 0,4%, enquanto o IVA social decresceu 0,4%, tendo, para colmatar as carências de financiamento do sistema, as transferências do OE crescido, face a 2008, 10,6%, ainda assim, insuficientes para evitar a quebra significativa do saldo de execução efectiva de 2009.

12.3.4 – Financiamento

As regras relativas ao financiamento do SSS encontram-se consubstanciadas no capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro[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, tendo este modelo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2008.

A mudança legislativa levada a cabo em sede de financiamento do SSS teve como finalidade, segundo o preâmbulo do supracitado Decreto-Lei, *"(...) tornar mais transparente e rigorosa a gestão financeira do sistema, pela delimitação precisa das responsabilidades em matéria de financiamento que devem caber, por um lado, ao Estado nas transferências realizadas para a área não contributiva da segurança social e, por outro, aos trabalhadores e entidades empregadoras que, através do pagamento de contribuições sociais, suportam os encargos com o sector contributivo."*, acrescentando mais à frente que ficam, desta forma, estabelecidas *"(...) duas formas de financiamento: uma primeira, do sistema de protecção social de cidadania, através de transferências do Orçamento do Estado e da consignação de receitas fiscais; outra, do sistema previdencial, através das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras."*.

Assim, e de forma esquemática, a tabela seguinte apresenta a origem das fontes de receita de cada um dos Sistemas da Segurança Social e respectivos subsistemas/componentes:

[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, 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. A partir de 2010 esta receita passou a estar consignada apenas ao subsistema 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 2009[10] estabelece, relativamente à Segurança Social – Capítulo V – um conjunto de normas específicas, que em matéria de financiamento, devem ser consideradas:

- O artigo 55.º do citado diploma legal determina a transferência para a Segurança Social dos saldos de gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional, constituindo receita do respectivo orçamento, podendo, no entanto, ser mantidos no referido Instituto os saldos *"que resultem de receitas provenientes da execução de programas co-financiados maioritariamente pelo Fundo Social Europeu"*;

- As transferências para capitalização são constituídas, de acordo com o disposto no artigo 56.º da LOE, na redacção dada pelo artigo 14.º da Lei n.º 10/2009, 10 de Março,[11] por *"uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por*

[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 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

[11] Conjugado com os nºs 1 e 3 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

conta de outrem"[1] e pelos *"saldos anuais do subsistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património"*;

- O artigo 57.º estabelece que fica o *"Governo autorizado, através do ministro responsável pelas áreas do trabalho e da solidariedade social, com faculdade de delegação, a proceder à anulação de créditos detidos pelo Instituto da Segurança Social I.P., quando se verifique carecerem os mesmos de justificação ou estarem insuficientemente documentados ou quando a sua irrecuperabilidade decorra da inexistência de bens penhoráveis do devedor"*.

As normas relativas ao financiamento da Segurança Social encontram-se dispersas por diversos diplomas: **Lei de Bases da Segurança Social** (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro), no que respeita às formas de financiamento; **Lei do Enquadramento Orçamental** (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), no que toca, especificamente, à forma como se deve proceder na execução do respectivo orçamento; **Lei do Orçamento**, na medida em que autoriza o Governo a por em prática as suas opções políticas para cada ano em concreto; e, finalmente, no **Decreto-Lei onde se estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social** (Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro).

Da análise e interpretação do preceituado pelos diplomas atrás elencados que, sublinhe-se, são três Leis de valor reforçado e um Decreto-Lei específico que procede à regulamentação de um capítulo (Financiamento) da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), resultam inúmeras incongruências, existindo normas cuja letra e alcance parecem ambíguas e/ou 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 LOE – Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro –, de que se apontam, a título meramente exemplificativo os *"Os excedentes anuais do sistema de segurança social"*[2] e[3].

No que respeita às formas de financiamento de cada uma das componentes do Sistema Previdencial e de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania realizou-se, à semelhança do efectuado no ano precedente, uma análise no sentido de se aferir do cumprimento do disposto capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e na LOE para 2009, tendo-se, em termos genéricos**, concluído que foram cumpridas as disposições legais inclusas nos citados diplomas**, com excepção da afectação das receitas consignadas. Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, as receitas do IVA resultantes da aplicação da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, são consignadas à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, referindo ainda aquele artigo que os montantes são afectos anualmente à segurança social e que a satisfação dos encargos daqueles dois subsistemas é garantida pelas receitas consignadas atrás mencionadas e no remanescente por transferências do Orçamento do Estado. Esta disposição legal não estabelece, contudo, a forma de afectação a cada subsistema das referidas receitas. De acordo com os mapas legais do ano de 2009, toda a receita com origem no IVA[4], foi afecta ao subsistema de Protecção Familiar, **não se verificando assim o total cumprimento do**

[1] Entretanto alterada pela redacção dada pelo artigo 14.º da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

[2] A receita em causa, com a extensão prevista na alínea e) do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro não tem correspondência nos artigos 28.º da LEO e 56.º da LOE/2009, que apenas prevêem as transferências para capitalização dos excedentes do Sistema Previdencial e não a totalidade dos excedentes do Sistema de Segurança Social.

[3] Para mais desenvolvimentos sobre estas matérias veja-se Parecer do TC sobre a Conta Geral do Estado de 2008, Volume II, pág. XII.58 e seguintes e Volume I, págs. 228 e 229, disponível em www.tcontas.pt.

[4] Receitas consignadas à segurança social nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro (€ 689,1 milhões), e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho (€ 506,9 milhões).

artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007[1], dado que aquela disposição legal atribui aquela receita ao subsistema de Solidariedade e ao subsistema de Protecção Familiar.

12.4 –Balanço e Demonstração de resultados

A Conta Consolidada da Segurança Social resulta do processo de consolidação das demonstrações financeiras anuais do conjunto das instituições que integram o OSS, tendo por base, primordialmente, o método de consolidação integral. O perímetro de consolidação corresponde ao conjunto de instituições que compõem o Sistema Público da Segurança Social, constante no organograma inserto no ponto 12.2.

12.4.1 – Processo de consolidação patrimonial

Conforme já referido, até à elaboração e apresentação da presente Conta da Segurança Social, ainda não tinha sido publicado o diploma legal, previsto do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, que consagra os princípios e os procedimentos a observar não só na preparação e elaboração das demonstrações financeiras consolidadas, mas também do conjunto de informações a divulgar. No entanto, o IGFSS divulga no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas as normas utilizadas na consolidação da presente conta[2]. O Tribunal tem vindo a sublinhar que as normas utilizadas não substituem as previstas na referida disposição legal. Com a publicação da Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho, a ausência de normas foi ultrapassada, para as contas futuras, embora o diploma legal refira que se trata de um regime transitório[3]

Para a elaboração das demonstrações financeiras das entidades que integram o perímetro de consolidação[4] 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[5], que não utilizam tal Sistema.

De acordo com a nota 1.2 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas *"Em Janeiro de 2009, os Centos Distritais e o CNP foram integrados nos Serviços Centrais (pertencentes ao ISS), não sendo possível a partir desta data o reporte de Demonstrações Financeiras individuais por parte daquelas entidades. Deste modo, apesar de no perímetro não figurarem como entidades contabilísticas, elas continuam a ser consideradas no âmbito da consolidação do ISS"*.

Importa realçar que, tendo em conta que a SS aplica, desde 2007, a IASB-1 – "Apresentação de Demonstrações Financeiras", que define que as dívidas de terceiros devem ser inscritas no Balanço de

[1] Com a publicação da LOE para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril) que veio dar nova redacção aos n.º 1 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, esta situação ficou sanada com a atribuição das citadas receitas apenas ao subsistema de Protecção Familiar.

[2] A nota 5 do Anexo às DF refere que foram aplicadas as *"(...) Normas constantes do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do Plano Oficial de Contabilidade (POC), as Directrizes contabilísticas emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística, as normas internacionais de contabilidade e as orientações da Comissão de Normalização da Administração Pública (...) com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado"*.

[3] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

[4] Cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

[5] Sobre a integração destas entidades no Sistema cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo[1], classificação não prevista no Balanço produzido pelo SIF/SAP, as demonstrações financeiras utilizadas para efeitos de consolidação do ISS, do DAISS, do IGFSS, do FGS, do FSS, da RAA da RAM, da CPAF – Jornalistas, da CAFE – Bancários e da CPP – TLP foram elaboradas manualmente, de modo a efectuar aquela distinção.

Tal como referido no ponto 12.2 – O Orçamento e Conta apenas duas entidades cumpriram o prazo estabelecido pelo IGFSS para apresentação das demonstrações financeiras[2]

Embora o sistema aplicacional SIF[3], utilizado pela SS, contenha um módulo de consolidação (EC-CS – Consolidação financeira), o processo de consolidação da CSS de 2009 ainda decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, com recurso a folha de cálculo *Excel*, não obstante se terem registado no exercício de 2009, conforme resulta da nota 41.6.2 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, progressos muito significativos no módulo EC-CS – Consolidação financeira, tais como:

- Foi possível obter directamente do SIF os balancetes das contas individuais e respectivas demonstrações financeiras das instituições da Região Autónoma dos Açores, expurgando os valores referentes ao Orçamento Regional;
- Foi possível obter o Balanço e a Demonstração de resultados consolidados da Região Autónoma dos Açores, conquanto tal só se tenha concretizado já no decurso do mês de Junho de 2010;
- Os balancetes da Caixa de Previdência de Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social foram considerados no módulo EC-CS;
- No écran de consolidação EC-CS encontram-se identificados os movimentos previstos de anulação de saldos e operações recíprocas.

Assim, a consolidação patrimonial da Conta da Segurança Social obtida através das demonstrações financeiras das entidades constantes do perímetro, e enunciadas no ponto 12.2[4] do presente Parecer, realizou-se, como decorre dos elementos constantes do dossier de consolidação, através das seguintes fases:

- Homogeneização dos princípios contabilísticos e dos critérios de valorimetria, uniformidade no âmbito e na movimentação de contas;

[1] Tendo em conta a antiguidade (grau de realização) das dívidas a receber.

[2] No prazo fixado entre 26 de Fevereiro e 15 de Março de 2010, apenas a "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência e a Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade entregaram a documentação.

[3] O sistema SIF é composto pelos seguintes módulos que se encontram integrados, permitindo uma gestão efectiva dos processos contabilísticos-financeiros: IS-PS – Controlo e gestão orçamental; FI – Contabilidade geral; CO – Contabilidade analítica; MM – Gestão de compras, materiais e bens armazenáveis; AA – Gestão de imobilizado; TR e TR-LO – Gestão de tesouraria; EC-CS – Consolidação financeira; IPSS – Gestão das IPSS; IS-RE – Gestão imobiliária.

[4] A farmácia da "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência até 2008, consolidou pelo método de equivalência patrimonial. Em 2009 a referida farmácia foi excluída do perímetro, para mais informações ver ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

- Realização de operações de agregação das demonstrações financeiras, para o que foi utilizado o método de integração global para a generalidade das entidades, à excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, por consolidar parcialmente[1];
- Execução de ajustamentos, materializados através de verbetes, com vista à normalização dos procedimentos e homogeneização dos princípios contabilísticos constantes do POCISSSS e outras normas aplicáveis;
- Eliminação das massas patrimoniais do DAISS e do CNPRP por estas duas Instituições terem sido extintas e integradas no ISS no decurso do exercício de 2009;
- Operações de anulação das dívidas activas e passivas entre as entidades inseridas no perímetro de consolidação e dos proveitos e custos internos às instituições contabilísticas do sector da Segurança Social;
- Operações de controlo que consistiram no confronto de valores anuláveis reconhecidos pelas entidades com os dos respectivos balancetes e o confronto de valores anuláveis reconhecidos por cada entidade face à entidade parceira;
- Preparação das demonstrações financeiras consolidadas: Balanço, Demonstração de resultados do exercício, de resultados financeiros e extraordinários e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

Analisam-se, em seguida, os aspectos mais relevantes do processo que conduziu à elaboração das Demonstrações Financeiras da Segurança Social consolidadas de 2009:

Métodos de consolidação adoptados

A elaboração da conta consolidada da Segurança Social processou-se de acordo com a técnica em cascata, realizando-se a dois níveis:

- O Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores (CGFSS-RAA), que consolida as entidades dele dependentes;
- As contas consolidadas desta entidade são agregadas com as restantes entidades do perímetro, consolidando numa entidade designada por IGFSS/OSS [entidade contabilística consolidante].

Operações de agregação

No cumprimento do princípio geral de que as demonstrações financeiras consolidadas devem dar uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados do conjunto das Instituições compreendidas na consolidação, ou seja, financiadas pelo OSS e que articulam com o IGFSS como se se tratasse de uma única entidade, conduziu a que os resultados da integração global em 2009 se encontrem vertidos na entidade contabilística consolidante designada por IGFSS/OSS. Em consequência do método de integração global, as contas foram agregadas a 100%, salvo no caso supra indicado da CPPCP da Rádio Marconi, cuja consolidação, como já referido, é parcial.

[1] Apenas foram consideradas as contas com a atribuição e pagamento das prestações de desemprego e social de desemprego que constituem encargo da Segurança Social.

A acumulação de contas foi realizada com base no Balanço e na Demonstração dos resultados (contendo esta informação sobre resultados operacionais, financeiros e extraordinários) de cada uma das entidades consolidadas.

Da validação realizada ao processo de acumulação das contas das entidades do perímetro de consolidação resultou a existência de divergências entre a soma das contas individuais retiradas do SIF e o agregado das mesmas para efeitos de consolidação, no que concerne à decomposição dos saldos entre as dívidas de terceiros a curto e as dívidas de terceiros a médio e longo prazos[1], tal como se apresenta no quadro seguinte:

[1] Todas as instituições que relevam dívidas de acordo com o grau de exigibilidade, apresentaram ao Tribunal dois Balanços, um extraído da aplicação SIF e outro elaborado manualmente com a distinção das dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo. O exercício de agregação considerando este último documento coincide com os resultados obtidos pelo IGFSS, razão pela qual não se evidencia no Quadro XII.18.

Quadro XII.18 – SS – Processo de agregação das contas das entidades do perímetro de consolidação

(em euros)

Dívidas de terceiros	Balanço agregado pelo TC (extraído do SIF)	Balanço agregado pelo IGFSS	Diferenças
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, Contribuintes e utentes - Títulos	0,00	0,00	0,00
218 - Clientes, Contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	0,00	4.160.794.963,14	(4.160.794.963,14)
Provisões/ajustamentos	**0,00**	**(3.957.878.819,18)**	**(3.957.878.819,18)**
251 - Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00
229 - Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00
2619 - Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00
24 - Estado e outros entes públicos	0,00	0,00	0,00
265 - Prestações sociais a repor	0,00	410.791.722,17	(410.791.722,17)
Provisões/ajustamentos	**0,00**	**(377.735.541,46)**	**(377.735.541,46)**
262+263+267+268 - Outros devedores	0,00	308.196.409,57	(308.196.409,57)
Provisões/reajustamentos	**0,00**	**(58.695.775,81)**	**(58.695.775,81)**
Subtotal do Activo bruto	**0,00**	**4.879.783.094,88**	**(4.879.783.094,88)**
Subtotal das Provisões/ajustamentos	**0,00**	**(4.394.310.136,45)**	**(4.394.310.136,5)**
Dívidas de terceiros - Curto prazo			
2811+2821 - Empréstimos concedidos	11.875,07	11.875,07	0,00
211 - Clientes c/c	3.599,77	3.599,77	0,00
212 - Contribuintes c/c	396.603.312,12	396.603.312,12	0,00
213 - Utentes c/c	766.791,28	766.791,28	0,00
214 - Clientes, Contribuintes e utentes - Títulos	0,00	0,00	0,00
218 - Clientes, Contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	4.519.747.301,97	358.952.338,83	4.160.794.963,14
Provisões/ajustamentos	**(3.791.684.212,83)**	**(150.413.786,92)**	**(3.942.097.999,75)**
251 - Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00
229 - Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00
2619 - Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00
24 - Estado e outros entes públicos	3.067,23	3.067,23	0,00
265 - Prestações sociais a repor	531.371.720,37	120.579.998,20	410.791.722,17
Provisões/ajustamentos	**(390.550.506,79)**	**(12.814.965,33)**	**(377.735.541,46)**
262+263+267+268 - Outros devedores	1.760.009.341,61	1.451.812.932,04	308.196.409,57
Provisões/reajustamentos	**(377.800.794,85)**	**(2.496.625,77)**	**(375.304.169,08)**
Subtotal Activo bruto	**7.208.517.009,42**	**2.328.733.914,54**	**4.879.783.094,88**
Subtotal Provisões/ajustamentos	**(4.560.035.514,47)**	**(165.725.378,02)**	**(4.394.310.136,5)**
Total do Activo bruto	**7.208.517.009,42**	**7.208.517.009,42**	**0,00**
Total das Provisões/ajustamentos	**(4.560.035.514,47)**	**(4.560.035.514,47)**	**0,00**

Fonte: SIF e Dossier de consolidação da CSS de 2009.

Na análise do quadro, verifica-se que as divergências resultam apenas no que concerne à distinção entre dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo, pelo facto do sistema SIF não disponibilizar directamente qualquer relatório de dívidas por antiguidade de saldos geridas por outros subsistemas de informação (Gestão de Contribuições e Gestão de Beneficiários) o que dificulta a análise e tratamento desta rubrica. Na Auditoria às Operações de Consolidação da CSS de 2008[1] o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de que o Instituto de Informática criasse mecanismos que permitam aos responsáveis pelas demonstrações financeiras extraírem relatórios por antiguidade de dívidas,

[1] Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

incluindo a data exacta da sua constituição quer directamente no SIF quer directamente de outros subsistemas. No âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações aquele Instituto informou que *"Em reunião realizada (...), no dia 11/08/2010, ficou acordado, que o II, IP iria inventariar e divulgar todos os elementos que o SIF/SAP disponibiliza sobre a antiguidade de saldos, por forma a viabilizar a sua análise conjunta com o IGFSS, IP e a identificação das acções futuras eventualmente a desencadear"*.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP informou que na sequência daquela reunião *"(...) foi disponibilizada a informação necessária para que se consiga obter a informação pretendida a partir do SIF, tendo o II detectado que a informação disponibilizada ainda não foi suficiente, estando de momento a decorrer a elaboração de um memorando explicativo da solução."*

Nas operações de agregação foram consideradas as demonstrações financeiras das entidades extintas (DAISS e CNPRP) e integradas no ISS, a partir de 1/03/2009, quer ao nível do Balanço quer da Demonstração de resultados. Salienta-se que o ISS procedeu, durante o ano de 2009, à integração nas suas contas das massas patrimoniais daquelas duas entidades relativamente às contas que integram os respectivos balanços à data de 28/02/2009. No entanto, não integrou nas suas contas os proveitos e custos das entidades extintas, mas tão só o resultado líquido. Este facto levou o IGFSS a adoptar tratamentos diferentes para as duas peças contabilísticas, procedendo, correctamente, a ajustamentos prévios no que respeita às contas que integram o balanço, de modo a não duplicar os valores.

Ajustamentos prévios

Em 2009, verificou-se a ocorrência de vários registos de operações referentes a ajustamentos prévios. Estes ajustamentos estão discriminados e justificados no dossier de consolidação, sendo a sua contabilização suportada em ~~"v~~erbetes de lançamento", cujo resumo em termos de impacto no Balanço e na Demonstração de resultados consolidados se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.19 – SS – Ajustamentos prévios formalizados por Verbetes de Lançamento

(em euros)

Elementos patrimoniais	Débitos	Créditos
Activo	**170.271.944,00**	**212.904933,64**
Fundos Próprios	**600.704.784,24**	**598.310.760,37**
Património	596.976.240,61	0,00
Ajustamentos de partes de capital em empresas	229.549,05	0,00
Reservas	2.607.580,65	80.988.903,71
Resultados transitados	572.275,28	1.114.744,98
Resultados líquidos	319.138,65	516.207.111,68
Passivo	**42.692.391,45**	**2.453.425,68**
Total dos ajustamentos prévios	**813.669.119,69**	**813.669.119,69**

Fonte: Dossier de consolidação.

Destacam-se os ajustamentos prévios mais significativos e factos que os originaram:

- Regularização à conta individual do IGFCSS:
  - No exercício de 2009, o IGFSS contabilizou a débito da conta *51 – Património* o valor de € 80.980.477,52, por contrapartida da conta *577 - Reservas decorrentes de transferência de*

activos procedendo desta forma à correcção contabilística referente à desvalorização ocorrida em 2002, dos títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA dando cumprimento à recomendação formulada pelo TC em sede do Parecer sobre CGE de 2008 e da Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[1];

- ◊ Ajustamento resultante das transferências do IGFSS para o IGFCSS, para posterior transferência para o FEFSS, no montante de € 515.955.763,09[2] e que decorre do facto do IGFCSS durante o ano anular os proveitos por contrapartida da conta de património de modo a não afectar os resultados líquidos do IGFCSS/FEFSS, mas directamente a conta de património relativamente às entradas de dotações consignadas ao FEFSS (parcela das quotizações dos trabalhadores, saldos do sistema Previdencial – Componente Repartição e produto de alienações de imóveis);
- ◊ Alteração de política contabilística quanto à classificação dos imóveis pertencentes às entidades do perímetro e arrendados também às entidades do perímetro. Neste contexto, o edifício Taguspark, património do FEFSS e contabilizado como investimentos em imóveis, arrendado ao Instituto de Informática, IP, foi reclassificado como imobilizado corpóreo, pelo valor de € 16.390.000,00[3].

- ♦ Regularização à conta individual do IGFSS:
  - ◊ Correcção do Balanço do IGFSS no que respeita à exigibilidade da dívida, através da transferência do agrupamento ―Dívidas de terceiros de curto prazo" para ―Dívidas de terceiros de médio e longo prazo", no montante € 3.986.850,32, em função da antiguidade da dívida;
  - ◊ Alteração de politica contabilística no que respeita aos imóveis arrendados pelo IGFSS a outras entidades do perímetro efectuando a transferência de investimentos em imóveis para imobilizado corpóreo do valor do activo bruto (€ 162.899,69) e das respectivas amortizações (€ 55.902,40).
- ♦ Regularização à conta individual do ISS:
  - ◊ Anulação dos valores considerados na agregação de contas relativos ao DAISS e ao CNPRP na sequência da integração das suas massas patrimoniais no ISS, por forma a não duplicar valores. Assim, foram anulados os valores das várias contas que foram objecto de integração no ISS, devido à extinção daquelas entidades e que ascenderam, em termos de totais, a cerca de € 47.33,9 milhares no Activo bruto, a € 5.584,2 milhares nas Amortizações e provisões e a € 41.746,6 milhares no Passivo e nos Fundos próprios. Procedeu-se ainda à anulação da transferência para resultados transitados dos resultados líquidos do exercício apurados pelas referidas Instituições (DAISS e CNPRP).

    Procedimento de anulação dos saldos com a entidade parceira (Centros distritais e CNP) constante do SIF/FI, decorrente da integração, dos Centros Distritais e do CNP nos Serviços Centrais do ISS, no montante de € 1.846,9 milhares.

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.4.2.2.1 – Fundos próprios.

[2] Conforme nota 41.5 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas *"Segundo o POCISSSS, as transferências de capital concedidas pelo IGFSS ao IGFCSS para financiamento da capitalização pública de estabilização, são consideradas um custo no IGFSS e um proveito no IGFCSS. Adicionalmente, o IGFCSS registou a verba recebida para o FEFSS a débito numa conta de proveitos por contrapartida de fundos próprios, por forma a não afectar o resultado do exercício. Este movimento foi anulado em sede de consolidação (...) de modo a se obter uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados do sector da Segurança Social"*.

[3] O critério de valorimetria deste imobilizado é o justo (valor de mercado) e portando não sujeito a amortizações.

- Regularizações à conta individual da CSS da RA da Madeira:
  - Correcção na classificação de dívidas quanto ao risco de incobrabilidade reclassificando dívidas consideradas em conta corrente como dívidas de cobrança duvidosa com antiguidade superior a um ano, no valor de € 46, 5 milhares.
- Regularizações à conta individual da CGFSS da RA dos Açores:
  - Correcção na classificação de dívidas quanto ao risco de incobrabilidade reclassificando dívidas consideradas em conta corrente como dívidas de cobrança duvidosa com antiguidade superior a um ano, no valor de € 1,7 milhares.
- Regularização da conta individual da Cimentos - Federação das Caixas de Previdência:
  - Alteração da política contabilística que vinha sendo seguida no método de consolidação da Farmácia anexa à Cimentos – Federação das Caixas de Previdência (utilização do método de equivalência patrimonial) na sequência de recomendação do Tribunal de Contas formulada na Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008. Optando o IGFSS pela exclusão da referida Farmácia do perímetro de consolidação por esta não ser materialmente relevante no global das contas da Segurança Social[1]. A esta alteração, correspondem anulações no Activo, em de Partes de capital, no valor de € 889,3 milhares, nos Fundos próprios, em ajustamentos de capital o valor de € 229,5 milhares e em Resultados transitados a quantia de € 548,9 milhares, e na Demonstração de resultados no montante de € 107.790,06.

Em síntese, os ajustamentos prévios decorrem de alterações legislativas, que implicaram a extinção e integração de entidades noutra entidade, de alteração de políticas contabilísticas, algumas no seguimento de recomendações do Tribunal, e de correcções em virtude quer de procedimentos instituídos no seio das entidades (IGFCSS/FEFSS) quer de correcções por utilização de contas menos apropriadas pelas entidades parceiras tendo em vista harmonizar os procedimentos seguidos ao nível do perímetro de consolidação.

Operações de consolidação

As operações de consolidação, que se baseiam na anulação das dívidas activas e passivas entre as entidades inseridas no perímetro de consolidação e dos proveitos e custos internos às entidades contabilísticas do SSS, seguiram as orientações previstas na Circular Normativa n.º 12/CD/2009[2], tendo o IGFSS, para este efeito, solicitado às instituições que integram aquele perímetro, a elaboração e entrega dos dossiers de reconciliação de saldos e operações recíprocas patrimoniais com as entidades do Sistema de Segurança Social.

Com base nos registos proporcionados pelo módulo FI do SIF foram recolhidos os saldos entre as várias entidades constantes do perímetro, com excepção do IGFCSS e da CPPCP Rádio Marconi, as quais, como já referido, não estão integrados no SIF[3].

[1] A Farmácia Anexa à Cimentos – Federação de caixas de Previdência tem um impacto na Conta consolidada da Segurança Social de 2009, ao nível do Activo, do Passivo e dos Fundos Próprios de 0,007%, de 0,009% e de 0,007%, respectivamente, e ao nível dos Custos, dos Proveitos e do Resultado Líquido do Exercício de 0,004%, de 0,005% e de 0,016%, respectivamente. Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

[2] Circular que define as Normas Gerais para apresentação das Contas Anuais das Instituições de Segurança Social.

[3] Para mais desenvolvimentos ver ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

As informações proporcionadas pelo referido módulo permitem conhecer os saldos das contas entre as várias entidades parceiras, facilitando o seu processo de conciliação. Contudo, verificou-se que ainda não existe a possibilidade de articular integralmente os saldos com as transacções realizadas. Pese, embora, o empenho do IGFSS na utilização integral do módulo de consolidação (EC-CS – Consolidação financeira), verificaram-se, ainda em 2009, situações de incongruências entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das unidades de consolidação, conduzindo, mais uma vez, ao adiamento na utilização plena desta ferramenta do SIF/SAP.

No âmbito do acompanhamento da implementação de recomendações formuladas na Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 o Instituto de Informática, IP informa[1] que *"(...) Quanto ao módulo de consolidação patrimonial, o sistema tem sido alvo de algumas alterações resultantes de alguns dos pedidos que têm sido encaminhados pelo IGFSS, e tem tido um acompanhamento por parte do II na sua utilização muito efectivo e regular"*, e que a *"(...) articulação do SIF de funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras com as transacções realizadas, irá ser objecto de análise, a pedidos já apresentados pelo (...) IGFSS, que contempla os requisitos necessários à sua implementação"*.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informa que aquele Instituto *"(...) conjuntamente com o IGFSS, IP encontra-se a elaborar um trabalho que tem como objectivo a utilização plena do módulo de consolidação em SIF"* e que *"O II, IP tem acompanhado os trabalhos do IGFSS, IP e respondido de forma muito regular aos pedidos daquele Instituto, tendo como resultado uma melhoria bastante significativa na utilização do módulo EC-CS em SIF"*.

a) Eliminação das dívidas activas e passivas

Os saldos foram eliminados pelos montantes expressos nas contas das entidades consolidadas, em contrapartida do IGFSS/OSS, que previamente procedeu à sua validação, confrontando os valores reconhecidos por cada entidade relativamente à outra. O quadro seguinte evidencia as transacções reconhecidas de uma entidade com a outra e a sua conciliação:

[1] Ofício n.º 1570/2010, de 20/08/2010.

Quadro XII.20 – SS – Confronto dos saldos eliminados de dívidas activas e passivas entre entidades

(em euros)

A entidade	Refere um valor (Global)	com a entidade	que reconhece um valor (Global)	Diferença
IGFSS/OSS	122.776.319,95	ISS	(122.776.319,95)	0,00
IGFSS/OSS	1.167.213,41	II	(1.167.213,41)	0,00
IGFSS/OSS	(83.027,24)	CAFE - Bancários	83.027,24	0,00
IGFSS/OSS	(21.274,70)	Cimentos - FCP	21.274,70	0,00
IGFSS/OSS	(10.643,65)	CP - EPAL	10.643,65	0,00
IGFSS/OSS	(17.339,31)	CPAF - Jornalistas	17.339,31	0,00
IGFSS/OSS	(77.822,24)	CPP - TLP	77.822,24	0,00
IGFSS/OSS	(6.555,35)	CP - CRGE	6.555,35	0,00
IGFSS/OSS	1.587,34	FGS	(1.587,34)	0,00
IGFSS/OSS	564.335,68	RAA	(564.335,68)	0,00
Total	**124.292.793,89**		**(124.292.793,89)**	**0,00**
Validação das operações de consolidação	**124.292.793,89**			
Diferença	**0,00**			

Fonte: Dossier de Consolidação.

A validação dos movimentos de eliminação de saldos relativos a dívidas activas e passivas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação, permitiu observar que os saldos foram eliminados pelos montantes expressos nos dossiers de reconciliação de saldos de cada uma das entidades a consolidar, não se tendo apurado qualquer diferença de não reconciliação.

Contudo, do confronto entre os saldos apresentados nos dossiers de reconciliação de saldos de cada uma das instituições do perímetro com os obtidos directamente do sistema SIF/SAP, no módulo FI, observou-se que, não contemplando Módulo FI do SIF o conceito de ENTIDADE, não permite uma agregação de transacções por entidade, mas apenas a identificação dos valores de cada conta por entidade, o que origina que a recolha de informação tenha de ser realizado por Conta – Entidade e não por Entidade – Conta, tornando o processo de conciliação mais moroso e com maiores dificuldades na identificação das diferenças de conciliação.

Sobre esta matéria o Tribunal recomendou ao Instituto de Informática, em sede da já referida auditoria às operações de consolidação[1], que desenvolvesse uma funcionalidade que permita obter as operações a eliminar no processo de consolidação por entidade e a criação de um campo de preenchimento obrigatório de indicação de operação realizada com entidade parceira, informando o Instituto que *"Irá ser desencadeada a análise à parametrização em SIF de uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras, ou não com as transacções realizadas será objecto de análise conjunta, por forma a identificar os requisitos necessários à disponibilização da informação adequada"* e que *"(...) alguns dos pedidos de alterações que neste momento estão em análise e que aguardam desenvolvimento, sofreram algum atraso, devido ao facto de durante este ano de 2010 estarem a decorrer os trabalhos de Migração Tecnológica, da versão do SAP que suporta o SIF"*.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP refere que *"(...) até agora não houve oportunidade de discutir com o IGFSS, esta questão e que irá desencadear uma análise conjunta a esta matéria com o objectivo de parametrizar no SIF uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras ou não, com as transacções realizadas"*.

b) Eliminação de operações recíprocas

[1] Recomendação n.º 7, do Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Procedeu-se também à validação dos movimentos de eliminação de operações recíprocas, ou seja, das transacções que afectam os custos e perdas, bem como os proveitos e ganhos, realizadas entre as entidades compreendidas na consolidação, constatando-se que os saldos foram eliminados pelos montantes expressos nos dossiers de cada entidade a consolidar não se tendo apurado qualquer diferença de não reconciliação.

Quadro XII.21 – SS – Confronto dos saldos eliminados de operações recíprocas entre entidades

(em euros)

A entidade	Refere um valor (Global)	com a entidade	que reconhece um valor (Global)	Diferença
IGFSS/OSS	19.691.408.509,71	ISS	(19.691.408.509,71)	0,00
IGFSS/OSS	31.003.659,65	II	(31.003.659,65)	0,00
IGFSS/OSS	732.025.132,31	IGFCSS	(732.025.132,31)	0,00
IGFSS/OSS	(419.140,83)	DAISS	419.140,83	0,00
IGFSS/OSS	10.329.860,43	CNPRP	(10.329.860,43)	0,00
IGFSS/OSS	9.205.342,86	CAFE - Bancários	(9.205.342,86)	0,00
IGFSS/OSS	1.626.109,27	Cimentos - FCP	(1.626.109,27)	0,00
IGFSS/OSS	656.899,08	CP - EPAL	(656.899,08)	0,00
IGFSS/OSS	5.540.587,89	CPAF dos Jornalistas	(5.540.587,89)	0,00
IGFSS/OSS	2.899.727,04	CPP dos TLP	(2.899.727,04)	0,00
IGFSS/OSS	750.879,01	CPP - CRGE	(750.879,01)	0,00
IGFSS/OSS	(91.505.520,80)	CSS - RAM	91.505.520,80	0,00
IGFSS/OSS	12.999.398,92	FSS	(12.999.398,92)	0,00
IGFSS/OSS	2.556,00	CPP da Rádio Marconi	(2.556,00)	0,00
IGFSS/OSS	75.646.687,60	FGS	(75.646.687,60)	0,00
IGFSS/OSS	80.499.670,59	CGFSS - RAA	(80.499.670,59)	0,00
Total	**20.562.670.358,73**		**(20.562.670.358,73)**	**0,00**
Validação das operações de consolidação	**20.562.670.358,73**			
Diferença	**0,00**			

Fonte: Dossier de Consolidação.

Embora não existam diferenças ao nível da conta *"577 – Reservas decorrentes da transferência de activos"*, quando analisada na sua globalidade, já quando se confrontam os valores ao nível das subcontas nem sempre os valores constantes dos dossiers de consolidação são coincidentes com os exibidos pela aplicação SIF. O IGFSS esclarece que *"(...) a simples operação de agregação das instituições inseridas no perímetro da Segurança Social conduz ao apuramento do saldo final consolidado (...). Contudo, dado que as operações registadas em cada um dos exercícios têm influência em alguns mapas do Anexo às Demonstrações Financeiras no exercício de 2009, as ISS's adoptaram a lista de contas vertida na circular normativa n.º 11/2009 de 24 de Novembro. Este desenvolvimento da conta 577 possibilita a identificação de todas as operações recíprocas"*.

Na Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, às operações de consolidação da CSS de 2008[1], o Tribunal referiu que por insuficiência do SIF não era possível validar a integralidade dos valores constantes da conta *"577 – Reservas decorrentes das transferências de activos"*. No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no relatório, o Instituto de Informática informou[2] que *"(...) nessa data, a conta 577 do POCISSSS não apresentava o detalhe necessário de forma a ser possível efectuar a referida validação"* e que *"Em Janeiro de 2010 foram recepcionados dois pedidos de intervenção do*

[1] Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008, traduzida no Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Ofício n.º 1570/2010, de 20/08/2010.

IGFSS, IP baseados na informação produzida pela Circular Normativa n.º 11/2009, de 24/11/2009, que tem como objectivo o desdobramento das contas divisionárias da conta «577 – Reservas decorrentes das transferências de activos», para tornar possível a identificação dos activos transferidos e para facilitar a identificação das entidades cedentes e das entidades beneficiárias desses mesmos activos", referindo, por último, que *"Estes pedidos encontram-se neste momento a aguardar oportunidade para serem desenvolvidos"*.

Operações de controlo

a) Balanço

O Balanço consolidado foi obtido pelo método anteriormente descrito, tendo o IGFSS, contudo, introduzido melhoramentos, no caso das contas ―inistas", em que se verifica a possibilidade de se perder a natureza do saldo devedor e credor quando se procede à anulação de saldos devedores e credores através do registo do seu valor a débito e a crédito, respectivamente, complementando as medidas de controlo, através da consolidação patrimonial pelo método do Balancete consolidado, dando assim acolhimento à recomendação formulada na Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[1].

A conta *411 – Partes de capital*, regista um saldo de € 217.913.293,57, importando salientar que tais participações sociais estão valorizadas com recurso a diferentes critérios. Todavia, o IGFSS em 2009, divulgou através das notas 12[2] e 17[3] do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas a decomposição do volume financeiro das imobilizações de acordo com o critério de valorimetria aplicável, bem como, as razões que presidiram à constituição de provisões relativamente às Partes de capital, dando assim, acolhimento à recomendação do Tribunal de Contas constante do Relatório da Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008.

Também se verifica, no que se reporta aos Investimentos em Imóveis, não existir uniformidade quanto ao critério de valorimetria adoptado, sendo utilizados pelas várias instituições do perímetro de consolidação diferentes critérios de valorização tais como: igual ou inferior a € 1,0[4]; preço de aquisição; e através de reavaliações periódicas com base no valor de mercado. A multiplicidade de

[1] Vd. Recomendação n.º 10, constante do Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Que refere *"Os elementos do activo, do passivo e dos fundos próprios, a incluir nas demonstrações financeiras consolidadas encontram-se valorizados segundo critérios de valorimetria uniformes e de acordo com o previsto no POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro. Constitui derrogação à norma, os edifícios valorizados no IGFSS a 1 euro apenas para efeitos de identificação dos mesmos no módulo "AA"do SIF/SAP. Também constitui derrogação à norma enunciada anteriormente a valorimetria aplicável à carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) gerido pelo IGFCSS. A avaliação dos activos que compõem o património do FEFSS é efectuada segundo o normativo de valorimetria do referido fundo (...)"*.

[3] Que refere: *"São efectuados testes de imparidade sempre que seja identificado um evento ou alteração nas circunstâncias que indiquem que o montante pelo qual o activo se encontra registado possa não ser recuperado. Sempre que o montante pelo qual o activo se encontra registado é superior à sua quantia recuperável, é reconhecida uma provisão, registada na demonstração de resultados consolidada dos resultados na rubrica Provisões. A quantia recuperável é a mais alta do preço de venda líquido e do valor de uso. O preço de venda líquido é o montante que se obteria com a alienação do activo, numa transacção entre entidades independentes e conhecedoras, deduzido dos custos directamente atribuíveis à alienação. O valor de uso é o valor presente dos fluxos de caixa futuros estimados que são esperados que surjam do uso continuado do activo e da sua alienação no final da sua vida útil. A quantia recuperável é estimada para cada activo, individualmente ou, no caso de não ser possível, para a unidade gestora de fluxos de caixa à qual o activo pertence. Desconhecendo-se o valor de mercado dos investimentos, são constituídas provisões com base na comparação entre o custo de aquisição/constituição e o valor de capital próprio da empresa de acordo com as contas disponíveis (proporcional à participação). Quando os capitais próprios das empresas participadas se apresentam negativos, são constituídas provisões para cobertura da totalidade da participação"*.

[4] Segundo o Anexo às Demonstrações financeiras do IGFSS, em 2009, foi dado cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas no que concerne à actualização do valor do imobilizado que se encontrava valorizado a 1€, ficando ainda 6 imobilizados pendentes de regularização.

critérios retira significado à leitura do saldo desta conta, contudo, dando acolhimento à recomendação produzida no âmbito da auditoria referida no ponto precedente, o IGFSS integrou no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas a discriminação dos Investimentos em imóveis por tipo de critério de valorimetria adoptado.

b) Demonstração de resultados

Foi validada a consistência do resultado líquido consolidado do exercício de 2009, com o correspondente valor evidenciado nas Demonstrações de resultados das instituições do perímetro de consolidação tendo-se apurado o valor evidenciado na nota 41.6.6 – Alteração do Resultado Líquido Agregado do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, e constante do quadro seguinte:

(em euros)

Resultado líquido das contas individuais das instituições do perímetro	148.865.799,30
Correcção à conta do IGFCSS	515.995.763,09
Exclusão da Farmácia da "Cimentos" - Federação das Caixas de Previdência	(107.790,06)
Resultado líquido consolidado	**664.753.772,33**

Fonte: Demonstrações financeiras das Instituições do perímetro e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

As operações de consolidação (anulação de proveitos e custos entre as entidades consolidadas) foram correctamente executadas, no que respeita aos movimentos identificados pelo IGFSS no Dossier de consolidação, não existindo pois, quanto a estes, razões para se colocar em causa o processo de consolidação da demonstração de resultados e, por conseguinte, nessa estrita medida, a imagem verdadeira e apropriada do Resultado líquido consolidado da conta consolidada do IGFSS/OSS.

Síntese global dos movimentos de consolidação

Para confirmação das quantias totais das operações e saldos entre as entidades compreendidas no perímetro de consolidação, elaborou-se um quadro síntese das mesmas, conforme consta do dossier de consolidação:

Quadro XII.22 – SS – Síntese global dos movimentos de consolidação por instituição

(em euros)

Instituições	Valores	
	Débito	Crédito
ISS	20.065.086.690,45	250.628.962,14
IGFSS	429.184.067,12	20.941.249.095,81
II	33.688.312,25	1.789.088,63
IGFCSS	733.787.154,16	0,00
DAISS	419.140,83	0,00
CNPRP	10.339.047,28	9.186,85
CAFE- Bancários	9.205.342,86	83.027,24
Cimentos - FCP	1.626.109,27	42.074,33
CP - EPAL	659.545,05	10.643,65
CPAF - Jornalistas	5.565.131,86	41.883,28
CPP - TLP	2.924.302,91	102.398,11
CP - CRGE	751.529,51	7.205,85
RAM	1.049.531,90	97.134.974,62
FSS	13.372.940,07	735.266,15
FGS	75.648.274,94	0,00
IGRSS - RAA	174,44	5.736.949,15
CGFSS - RAA	819.880,30	86.558.975,39
CPPCPR - Marconi	2.556,00	0,00
Subtotal	**21.384.129.731,20**	**21.384.129.731,20**
Ajustamentos prévios	**669.164.585,13**	**669.164.585,13**
Total	**22.053.294.316,33**	**22.053.294.316,33**

Fonte: Dossier de Consolidação.

Da verificação da anulação de todas as operações, constantes do Dossier de consolidação, que ocorreram no seio das entidades compreendidas na consolidação, de modo a que as demonstrações financeiras consolidadas apresentem os activos, passivos, os fundos próprios e os resultados das entidades como se de uma única entidade se tratasse, não se apurou qualquer divergência. No entanto, persistem ainda alguns constrangimentos ao nível do confronto dos saldos constantes dos referidos Dossiers e os relevados no Sistema de Informação Financeira, tais como:

- Embora o Sistema de Informação Financeira permita conhecer os saldos das contas entre as várias entidades parceiras, o que facilita o processo de conciliação, não existe ainda possibilidade de articular integralmente tais saldos com as transacções realizadas, o que dificulta a validação das quantias utilizadas nas operações de consolidação;
- O Sistema de Informação Financeira no módulo FI não contempla ainda o conceito de ―Entidade", pelo que não permite a agregação de transacções por ―Entidade", mas apenas a identificação dos valores de cada conta por ―Entidade", o que causa demora e dificuldades no processo de consolidação e aumenta o risco de erro e incoerências de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação;
- Ao permitir o registo das operações recíprocas sem que seja obrigatoriamente identificada a entidade parceira, aumenta o risco de erro e de incoerência de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação.

Juízo global sobre a consolidação efectuada

Este ponto não inclui o juízo de valor sobre as contas individuais emitidas pelas várias entidades consolidadas, pelo que as observações aqui efectuadas respeitam apenas aos procedimentos de consolidação das contas, na medida em que possam ter contribuído para a manutenção ou não da imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras consolidadas, a qual resulta fundamentalmente da expressa pelas demonstrações financeiras individuais das entidades incluídas no perímetro de consolidação. Todavia, não se deixou de validar a coerência entre as contas individuais retiradas do SIF, as apresentadas ao TC no âmbito da prestação de contas anuais e as agregadas pelo IGFSS.

Das verificações realizadas aos procedimentos de consolidação e à respectiva documentação de suporte podem formular-se as seguintes conclusões:

1. A CSS foi apresentada dentro do prazo legalmente fixado, apesar de a maioria das instituições integradas no perímetro de consolidação não terem cumprido o prazo de entrega ao IGFSS da documentação relevante.

2. Até à elaboração e apresentação da presente Conta da Segurança Social, ainda não tinha sido publicado o diploma legal, previsto do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, que consagra os princípios e os procedimentos a observar não só na preparação e elaboração das demonstrações financeiras consolidadas, mas também do conjunto de informações a divulgar.

3. A consolidação patrimonial decorreu ainda com recurso a operações realizadas em folha de cálculo Excel, por continuarem a verificar-se incongruências entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação, que comprometem a utilização do módulo previsto no SIF (EC-CS – Consolidação financeira), situação idêntica ocorreu aquando da elaboração da CSS de 2008. Saliente-se, no entanto, que em 2009, registaram-se progressos muito significativos na utilização do referido módulo.

   Em sede de contraditório, o IGFSS, IP informa que *"O módulo do SIF Consolidação Financeira (EC-CS) tem igualmente registado melhorias muito significativas, fruto do diálogo do IGFSS com o II, IP sendo propósito do IGFSS utilizar este módulo na consolidação patrimonial na CSS de 2010"*.

4. Ainda não é possível aos responsáveis pelas demonstrações financeiras extraírem relatórios por antiguidade de saldos directamente do SIF ou de outros sistemas, designadamente o sistema de Gestão de contribuintes e o sistema de Gestão de beneficiários.

   Sobre esta matéria, o Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informou que *"A extracção de relatórios por antiguidade de saldo directamente de GC ou de SICC é uma operação de grande complexidade técnica, pelo que ainda não é possível avançar mais informação quanto à possível concretização desta operação"*.

5. Os ajustamentos prévios decorrem de alterações legislativas, que implicaram a extinção e integração de entidades noutra entidade, de alteração de políticas contabilísticas, algumas no seguimento de recomendações do Tribunal, e de correcções em virtude quer de procedimentos instituídos no seio das entidades (IGFCSS/FEFSS) quer de correcções por utilização de contas menos apropriadas pelas entidades parceiras tendo em vista harmonizar os procedimentos seguidos ao nível do perímetro de consolidação.

6. As operações de consolidação conduziram a um total consolidado do Activo bruto de € 18.434,77 milhões que, deduzido de amortizações e provisões, que ascendem a € 4.961,4 milhões resultou num Activo líquido total de € 13.473,3 milhões, cifrando-se os Fundos Próprios em € 12.312,1 milhões e o Passivo em € 1.161,2 milhões. As operações de consolidação efectuadas sobre as contas das entidades consolidadas provocaram os seguintes ajustamentos no Balanço da CSS:

(em euros)

Elementos patrimoniais	Balanço agregado	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo	14.101.042.046,03	(627.779.725,80)	13.473.262.320,23
Fundos Próprios	12.314.502.523,91	(2.394.023,87)	12.312.108.500,04
Passivo	1.786.539.522,12	(625.385.701,93)	1.161.153.820,19

7. As operações de consolidação – anulação de proveitos e custos e outras operações recíprocas entre as entidades consolidadas e anulação de dívidas activas e passivas - foram correctamente executadas no que respeita aos movimentos identificados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos dossiers de reconciliação de saldos e também os exibidos pelo sistema SIF, excepção feita à conta *577 – Reservas de Transferência de Activos* relativamente às subcontas, não pondo, no entanto, em causa a consolidação em termos globais, pelo que não existem fundamentos que ponham em causa o processo de consolidação do balanço e da demonstração de resultados realizado pelo IGFSS.

8. Não foi reconhecido qualquer ajustamento em Fundos próprios na conta *5711100099 – Saldos internos do sistema de segurança social por reconciliar*, facto que é de sublinhar tendo em atenção os saldos aí relevados em anos anteriores[1].

12.4.2 – Balanço

A evolução da situação patrimonial da Segurança Social no período 2007/2009, traduzida na evolução de cada membro do Balanço, é a que se apresenta:

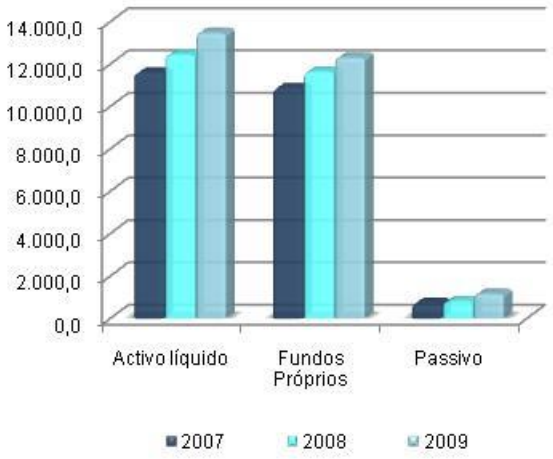
[1] Na Conta consolidada da Segurança Social de 2007, foi relevado a débito em Fundos próprios na conta *5711100099 – Reservas legais – Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar*, o montante de € 5.803.756,42. Em 2008 as diferenças de consolidação ascenderam a € 249.372,62, valor este que foi corrigido no exercício de 2009, em parte no montante de € 271.544,81 conforme Informação n.º 503/2010, de 11/02/2010, do IGFSS por contrapartida de Resultados extraordinários, € 22.172.19 por regularizações/correcções nas contas 268 respectivas e € 19.476,80 pela movimentação das respectivas contas de custos e proveitos das entidades parceiras.

Gráfico XII.9 – SS – Evolução do Balanço da CSS (2007/2009)

(em milhões de euros)

2007	Activo Líquido	11.512,8	-
	Activo Líquido corrigido	11.597,3	100,0%
	Fundos Próprios	10.870,9	93,7%
	Passivo	641,9	-
	Passivo corrigido	726,4	6,3%
2008	Activo Líquido	12.447,1	100,0%
	Fundos Próprios	11.638,2	93,5%
	Passivo	809,0	6,5%
2009	Activo Líquido	13.473,3	100,0%
	Fundos Próprios	12.312,1	91,4%
	Passivo	1.161,2	8,6%

Fonte: Contas da Segurança Social.



Conforme referido no Parecer sobre a CGE de 2007, o Balanço da CSS desse mesmo ano, que integrou a Conta Geral do Estado, encontrava-se subavaliado no Activo e no Passivo no montante de € 84.519.452,26. Detectado o erro, o IGFSS procedeu à sua correcção quase de imediato, dando conhecimento do facto à DGO[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 2009, mantém na sua estrutura uma composição semelhante à dos anos anteriores, isto é, os Fundos próprios sustentam o conjunto dos meios utilizados no desempenho da sua actividade, assistindo-se neste ano relativamente a 2008, a um aumento de 8,2% no Activo e de 43,5% no Passivo, que representa 8,6% no total do Balanço, situação que em termos relativos, representa um agravamento face à estrutura destas componentes nas contas da segurança social dos anos anteriores. Contudo, em termos absolutos, o aumento do Activo líquido (€ 1.026,1 milhões) é quase 3 vezes superior à do Passivo (€ 352,2 milhões).

Para uma melhor visualização do anteriormente referido, apresenta-se em termos absolutos e relativos as variações registadas no Balanço da CSS no período 2006 a 2009:

[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, disponível em www.tcontas.pt.

(em milhões de euros e %)

Balanço	2006/2007		2007/2008		2008/2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Activo Líquido	(165,5)	(1,4)	849,8	7,3	1.026,1	8,2
Fundos Próprios	(158,5)	(1,4)	767,3	7,1	673,9	5,8
Passivo	(7,0)	(1,0)	82,6	11,4	352,0	43,5

Fonte: Contas Consolidadas da Segurança Social.

A variação das componentes do Balanço consolidado está intrinsecamente relacionada, por um lado, com a conjuntura económica e o mercado de emprego e, por outro, com a tomada de medidas políticas e de gestão do sector com impacto financeiro no SSS.

Da análise à evolução de ambos os membros do Balanço, cuja informação analítica se apresentará adiante, observa-se que, em 2009, o equilíbrio foi feito à custa de um aumento de 5,8% nos Fundos próprios e de 43,5% no Passivo, comportamento bem diferente do verificado no período homólogo de 2007 que se tinha quedado por uma redução de 1,4% e 1%, respectivamente.

Ao longo do presente Parecer as verificações, confirmações e testes realizados têm por base a informação financeira de cada instituição e a informação consolidada apresentada pelo IGFSS[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

No Quadro XII.23, apresenta-se o detalhe de acordo com a estrutura do Balanço, a informação da evolução do Activo no triénio 2007/2009, evidenciando-se na linha "Total corrigido" o ajustamento efectuado em data posterior à elaboração da CGE de 2007, para efeitos comparativos com o Balanço da CSS que integrou aquela conta.

[1] Conta da Segurança Social que integrou a CGE; Relatório sobre a CSS de 2009; Dossier de Consolidação elaborado pela entidade responsável pela consolidação (IGFSS) e informação residente e disponível em SIF.

Quadro XII.23 – SS – Evolução do Balanço (Activo líquido) no triénio 2007/2009

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
Imobilizado	532.939,8	458.456,9	517.898,3	(74.482,9)	(14,0)	59.441,4	13,0
Existências	1.734,9	2.123,8	2.135,8	388,9	22,4	12,0	0,6
Terceiros	1.687.836,5	1.656.475,6	2.066.459,7	-	-	409.984,1	24,8
Terceiros (valor corrigido)	1.772.355,9	-	-	(115.880,3)	(6,5)	-	-
Disponibilidades	9.131.721,1	10.087.474,6	10.737.509,5	955.753,5	10,5	650.034,9	6,4
Acréscimos e diferimentos	158.562,6	242.613,2	149.259,0	84.050,6	53,0	(93.354,2)	(38,5)
Total (publicado na CGE)	**11.512.794,9**	**12.447.144,1**	**13.473.262,3**	**934.349,2**	**-**	**1.026.118,2**	**-**
Total (corrigido)	**11.597.314,3**	**12.447.144,1**	**13.473.262,3**	**849.829,8**	**7,3**	**1.026.118,2**	**8,2**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Tendo em atenção que o princípio da consistência assenta no intuito de que a entidade não altera as suas políticas contabilísticas de um exercício para o outro, e, se o fizer, e a alteração tiver efeitos materialmente relevantes, esta deve ser referida no Anexo às Demonstrações financeiras. Para uma análise comparativa do Activo do Balanço de 2009 com o dos exercícios económicos anteriores deve ter-se em atenção o referido no Anexo às Demonstrações financeiras do ano em análise, do qual se dará conta ao longo das análises realizadas às contas do Balanço na especialidade.

O Activo líquido em 2009, ascendeu a cerca de € 13.473,3 milhões, evidenciando um acréscimo no valor de € 1.026,1 milhões (8,2%) relativamente ao período homólogo anterior, sendo de destacar o seguinte:

- Os grupos mais relevantes em termos de volume financeiro, foram os que mais contribuíram para este aumento: "Disponibilidades" com € 650.034,9 milhares (6,4%) e "Terceiros" que apresentam um aumento em termos absolutos de € 409.984,1 milhares (24,8%);
- O Imobilizado, terceiro grupo de activos mais expressivo, apresenta um comportamento antagónico relativamente ao período homólogo, com um aumento em 2009 face a 2008 em termos absolutos de € 59.441,4 milhares (13%).

A estrutura do Activo do Balanço consolidado em 31 de Dezembro de 2009, em termos brutos e líquidos, é a que se apresenta no Quadro XII.24:

Quadro XII.24 – SS – Estrutura financeira do Activo da CSS em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido		
				Valor	%	Δ Homóloga %
Imobilizado	919.277,6	2.959,6	398.419,7	517.898,3	3,8	13,0
Activo circulante						0,0
Existências	2.135,8	0,0	0,0	2.135,8	0,0	0,6
Dívidas de terceiros - ML prazos	4.849.610,9	4.394.310,1	-	455.300,8	3,4	(3,3)
Dívidas de terceiros - Curto prazo	1.776.884,3	165.725,4	-	1.611.158,9	12,0	35,9
Disponibilidades	10.737.509,5	0,0	-	10.737.509,5	79,7	6,4
Acréscimos e diferimentos	149.259,0	0,0	-	149.259,0	1,1	(38,5)
Total	**18.434.677,1**	**4.562.995,1**	**398.419,7**	**13.473.262,3**	**100**	**8,2**

Fonte: CSS de 2009

O desempenho da missão e dos objectivos da SS determinam a natureza das operações realizadas pelas instituições de segurança social e o correspondente volume financeiro expresso nos grupos patrimoniais do Activo consolidado da CSS. Neste contexto, a classe de *Disponibilidades* é a componente hegemónica do conjunto, reflexo sobretudo da actividade do IGFCSS/FEFSS que detêm como missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do SSS do Estado e de outros sistemas previdenciais, que representa 79,7% do total do Activo líquido. Segue-se o conjunto de *Dívidas de terceiros* com um peso relativo de 15,4% em termos líquidos e de 35,9% em termos brutos, consequência da falta de entrega das contribuições e quotizações, a que não será alheia a crise económica e financeira.

Tendo em atenção o grau de representatividade de cada grupo patrimonial do Activo, apresenta-se de seguida a análise da estrutura financeira do Balanço em termos de Activo imobilizado e Activo circulante, sendo aquele, em termos relativos, de importância reduzida, face ao peso deste último no Activo bruto (95,0%) e no Activo líquido (96,2%).

12.4.2.1.1 – Imobilizado

O Activo imobilizado está em parte valorizado nos termos definidos no POCISSSS ao custo de aquisição[1] ou custo de produção. De acordo com a nota 12 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas constituem derrogação à norma prevista:

- Os edifícios valorizados na conta do IGFSS a 1 Euro apenas para identificação no módulo ―AA – Gestão de imobilizado" do SIF;
- Os investimentos financeiros que compõem o património do FEFSS, gerido pelo IGFCSS, os quais são valorizados de acordo com o Normativo de Valorimetria do Fundo, em que o critério é o justo valor.

[1] No caso dos activos imobilizados obtidos a título gratuito, considerou-se o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial definido nos termos da lei. No caso em que os investimentos financeiros tiverem, à data do Balanço, um valor de mercado inferior ao registado na contabilidade, são objecto da regularização correspondente à diferença, se for previsível que a redução desse valor seja permanente. A regularização extraordinária não é mantida se deixarem de existir os motivos que a originaram.

Quanto às amortizações, de acordo com o ponto 3 da nota 17 do Anexo às Demonstrações financeiras, foi aplicado o método das quotas constantes previsto na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril[1], para os bens adquiridos após 2001, e o disposto no Decreto Regulamentar n.º 2/90, de 12 de Janeiro, para os bens adquiridos até aquela data.

Assim, o Balanço consolidado da SS, em 2009, reflecte um Imobilizado bruto no total de € 919.277,5 milhares, o qual se encontra deduzido de amortizações acumuladas no montante de € 398.419,7 milhares[2] e de provisões constituídas de € 2.959,6 milhares, evidenciando em termos líquidos o montante de € 517.898,3 milhares, que representa 3,8% do Activo líquido.

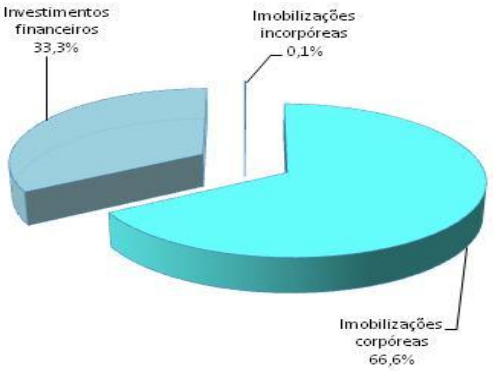
O quadro e gráfico seguintes evidenciam a sua desagregação, em valor e em peso relativo, por tipo de imobilizado bruto, em 31/12/2009:

Gráfico XII.10 – SS – Imobilizado em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Imobilizado (bruto)	Valor
Imobilizações incorpóreas	956,9
Imobilizações corpóreas	612.110,4
Investimentos financeiros	306.210,2
Total no Activo bruto	**919.277,5**

Fonte: CSS de 2009.



Em 31 de Dezembro de 2009, o *Imobilizado líquido* de amortizações e provisões, regista um acréscimo de 13% quando comparado com 2008. Procedendo-se à sua análise por natureza, verifica-se que esta variação decorreu sobretudo do aumento registado em valor absoluto nos *Investimentos financeiros*, no montante de € 38.826,7 milhares e do *Imobilizado corpóreo* de € 20.645,6 milhares.

Em termos relativos, o total do *Imobilizado líquido*, face ao total do Activo líquido, diminui em 2008 (3,7%) e apresenta um ligeiro aumento em 2009 (3,8%), conforme se espelha no quadro seguinte:

[1] 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.

[2] O artigo 34.º das instruções orientadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), aprovadas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, prevê que: *"1.– Em regra, são totalmente amortizados no ano de aquisição ou produção os bens sujeitos a depreciação, em mais de um ano económico, cujos valores unitários não ultrapassam 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública, reportado ao ano de aquisição e arredondado para o milhar de euros ou unidades de euro inferior. 2.– Para efeitos de controlo, os bens são totalmente amortizados no ano de aquisição, nos termos do número anterior, devem manter-se em inventário até ao seu abate. 3.– O n.º 1 deste artigo não se aplica quando tais bens constituem a base do processo produtivo de uma unidade operativa ou de uma unidade contabilística".*

Quadro XII.25 – SS – Evolução do Imobilizado líquido no triénio 2007/2009

(em milhares de euros)

Imobilizado líquido	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
Imobilizações incorpóreas	109,6	78,7	47,8	(30,9)	(28,2)	(30,9)	(39,3)
Imobilizações corpóreas	198.039,2	200.682,3	221.327,9	2.643,1	1,3	20.645,6	10,3
Investimentos financeiros	334.791,0	257.695,9	296.522,6	(77.095,1)	(23,0)	38.826,7	15,1
Total	**532.939,8**	**458.456,9**	**517.898,3**	**(74.482,9)**	**(14,0)**	**59.441,40**	**13,0**
Total do Activo líquido (publicado na CGE)	**11.512.794,9**	**12.447.144,1**	**13.473.262,3**				
Total (corrigido)	**11.597.314,3**	**12.447.144,1**	**13.473.262,3**	**849.829,8**	**7,3**	**1.026.118,2**	**8,2**
Peso no Activo líquido (%)	**4,6**	**3,7**	**3,8**				

Fonte: Contas da Segurança Social.

Em face da análise da informação apresentada evidencia-se a seguir a evolução das diferentes contas, formulando-se observações apenas para as situações mais relevantes.

12.4.2.1.1.1 – Imobilizações corpóreas

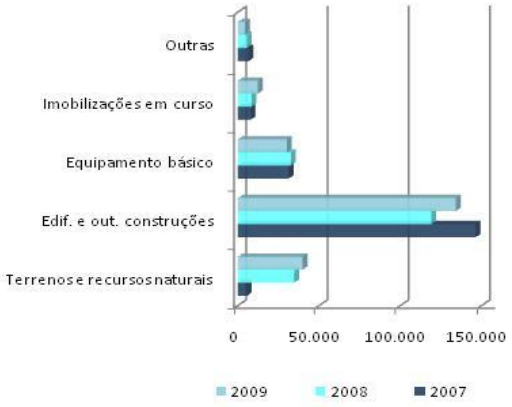
O quadro e gráfico seguintes apresentam a evolução da expressão financeira do imobilizado corpóreo, em termos brutos e líquidos de amortizações, no triénio 2007/2009, a saber:

Quadro XII.26 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas, por natureza

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
Terrenos e recursos naturais	5.610,1	34.725,9	39.902,2
Edifícios e out. construções	146.454,6	119.172,4	134.234,5
Equipamento básico	31.348,9	32.676,6	30.243,8
Imobilizações em curso	7.937,8	8.527,9	12.396,5
Outras	6.687,8	5.579,5	4.550,9
Total líquido	**198.039,2**	**200.682,3**	**221.327,9**
Amortizações	**364.138,1**	**382.007,0**	**390.782,5**
Total bruto	**562.177,2**	**582.689,3**	**612.110,4**
% s/ Activo líquido	**1,7**	**1,6**	**1,6**

Fonte: Contas da Segurança Social.



Da análise do quadro anterior conclui-se que no triénio o valor do imobilizado bruto cresceu cerca de 8,9% (€ 49.933,2 milhares), enquanto o imobilizado líquido cresceu 11,8% (€ 23.288,7 milhares). A conta *Terrenos e recursos naturais* é o activo com o maior aumento no período em análise (611,3%, cerca de € 34.292,1), resultado em grande parte da segregação dos terrenos e dos edifícios que tem vindo a ser realizada nos últimos anos. Embora de valor menos significativo, mas com uma tendência de crescimento regista a conta das *Imobilizações em curso*. As contas *Edifícios e outras construções* e *Equipamento básico* manifestam comportamentos que oscilam ao longo do período e a conta *Outras imobilizações* patenteia um grau de importância cada vez menor.

O Balanço consolidado em 31/12/2009, apresenta imobilizações corpóreas que representam 3,3% do Activo bruto e 1,6% do Activo líquido, as quais ascendem a € 221.327,9 milhares. No quadro seguinte apresenta-se a sua decomposição:

Quadro XII.27 – SS – Imobilizações corpóreas, em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Imobilizações	Activo bruto		Amortizações	Activo líquido	
	Valor	%		Valor	%
Terrenos e recursos naturais	39.902,2	6,5	0,0	39.902,2	18,0
Edifícios e outras construções	193.179,0	31,6	58.944,6	134.234,4	60,6
Equipamento básico	289.852,3	47,4	259.608,5	30.243,8	13,7
Equipamento de transporte	13.267,1	2,2	12.852,3	414,8	0,2
Ferramentas e utensílios	248,9	0,0	220,8	28,1	0,0
Equipamento administrativo	56.180,1	9,2	52.899,9	3.280,2	1,5
Taras e vasilhame	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
Outras imobilizações corpóreas	6.961,8	1,1	6.256,2	705,6	0,3
Imobilizações em curso	12.396,5	2,0	0,0	12.396,5	5,6
Adiantamentos p/ conta de imobilizações corpóreas	122,3	0,0	0,0	122,3	0,1
Total	**612.110,4**	**100**	**390.782,5**	**221.327,9**	**100**
Peso do grupo no Activo	**4,5%**			**1,6%**	

Fonte: CSS de 2009.

Da análise às contas que compõem este grupo patrimonial, observa-se, no essencial, o seguinte:

- A conta *Edifícios e outras construções*, em termos líquidos, é a mais significativa (60,6%) e apresenta um acréscimo de 12,6%, relativamente ao período homólogo anterior, encontrando-se o respectivo valor bruto amortizado em 30,5%. Em termos brutos esta conta é a que regista o maior incremento em valor absoluto (€ 18.402,5 milhares), sendo que este aumento se deve, essencialmente, à reclassificação realizada em sede de consolidação dos imóveis arrendados a instituições que integram o perímetro de consolidação, que deixaram de ser classificados em investimentos financeiros e passaram a ser considerados como imobilizações corpóreas[1];

- Também o valor da conta *Terrenos e recursos naturais* traduz importância no total do imobilizado, verificando-se um acréscimo de 14,9% em virtude das razões apontadas no ponto anterior. Todavia, este aumento é muito pouco significativo face ao ocorrido no período de 2007/2008, o qual ascendeu a 519%[2];

- As contas de *Equipamento básico* e *Equipamento administrativo*, não obstante relevarem acréscimos no valor do Activo bruto (0,6% e 0,7%, respectivamente) registam decréscimos no valor do Activo líquido (7,4% e 17,8%, respectivamente) quando comparados com o ano anterior, facto decorrente do elevado número de bens totalmente amortizados[3], mas que ainda se encontram em funcionamento. Face a esta situação a responsabilidade sobre estes activos passa por uma adequada política de controlo e salvaguarda de todos os activos em posse das instituições.

[1] Foi reclassificado imobilizado no IGFSS, no montante de € 162,9 milhares, e no IGFCSS/FEFSS, no valor de € 12.680 milhares.

[2] Valor que teve na sua origem a segregação do valor contabilístico dos terrenos e dos edifícios por contas patrimoniais específicas para ~~-t~~errenos" e ~~-e~~difícios", por imóvel, relativamente aos activos do ISS.

[3] O valor amortizado ascende a cerca de 89,6% para o *Equipamento básico* e de 94,2% para o *Equipamento administrativo.*

Com o objectivo de evidenciar o peso do imobilizado corpóreo bruto de cada um dos organismos da SS, procedeu-se no quadro seguinte à decomposição dos valores consolidados anteriormente apresentados:

Quadro XII.28 – SS – Distribuição do "Imobilizado corpóreo bruto", por instituições, em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Rubricas / Instituições	Terrenos e recursos naturais	Edifícios e outras construções	Equipam. básico	Equipam. de transporte	Ferram. e utensílios	Equipam. administ.	Taras e vasilhame	Outras Imobili-zações corpóreas	Imobili-zações em curso	Adiant. por conta de imobiliz.	Total	%
ISS	32.495,0	135.898,6	105.198,0	9.367,9	237,9	46.792,8	0,0	4.758,5	686,4	122,3	335.557,4	54,8
II	0,0	1,3	168.281,6	133,5	0,0	1.535,8	0,0	92,0	11.346,5	0,0	181.390,7	29,6
IGFSS	2.620,9	7.413,8	2.630,6	762,3	0,0	1.011,8	0,0	849,1	85,3	0,0	15.373,9	2,5
CNPRP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DAISS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CAFEB	0,0	101,2	978,4	0,0	0,3	21,0	0,0	30,8	0,0	0,0	1.131,7	0,2
IGFCSS	3.709,9	12.680,1	0,0	75,6	0,0	1.057,7	0,0	60,9	0,0	0,0	17.584,2	2,9
RAA	314,7	19.221,7	6.831,3	1.473,8	6,9	2.145,9	0,0	168,2	260,5	0,0	30.423,0	5,0
RAA	761,7	17.770,5	5.568,3	1.454,0	3,8	3.313,7	0,2	964,2	17,8	0,0	29.854,2	4,9
Outras	0,0	91,8	364,0	0,0	0,0	301,4	0,0	38,1	0,0	0,0	795,3	0,1
Total	**39.902,2**	**193.179,0**	**289.852,3**	**13.267,10**	**248,9**	**56.180,1**	**0,2**	**6.961,8**	**12.396,5**	**122,3**	**612.110,4**	**100**
%	**6,5**	**31,6**	**47,4**	**2,2**	**0,0**	**9,2**	**0,0**	**1,1**	**2,0**	**0,0**	**100**	
Amortizações acumuladas											**390.782,5**	
Imobilizado corpóreo líquido											**221.327,9**	

Fonte: DF das Instituições e movimentos de consolidação.

A desagregação do Imobilizado bruto por Instituições, à data da elaboração do Balanço consolidado, permite concluir o seguinte:

- O ISS regista imobilizações corpóreas, no total bruto de € 335.557,4 milhares, correspondendo a 54,8% do total deste conjunto, proporção justificada pela sua dispersão geográfica e dimensão;
- O II concentra 29,6% do total do Imobilizado corpóreo bruto, no valor de € 181.390,7 milhares, relevado na quase totalidade em *Equipamento básico* (€ 168.281,6 milhares), situação explicada pelo facto deste Instituto ser responsável pela gestão da infra-estrutura tecnológica do Sistema de Solidariedade e Segurança Social;
- As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores apresentam valores significativos, com uma expressão financeira de 9,95% e 9,19%, respectivamente.

Os movimentos efectuados em 2009 no *Imobilizado corpóreo* constam do quadro seguinte:

Quadro XII.29 – SS – Movimentos efectuados em 2009 em "Imobilizações corpóreas"

(em euros)

Imobilizações corpóreas	Saldo inicial (1)	Reclassificação dos imóveis (2)	Aumentos (3)	Alienações (4)	Transferências e abates (5)	Saldo final (6)=(1)+(2)+(3)-(4)-(5)
Terrenos e recursos naturais	34.725.906,40	3.709.946,53	2.103.067,56	0,00	636.679,71	39.902.240,78
Edifícios e outras construções	174.776.460,27	12.842.953,16	5.521.756,95	0,00	(37.837,62)	193.179.008,00
Equipamento básico	288.069.899,52	-	18.668.567,50	0,00	16.886.136,07	289.852.330,95
Equipamento de transporte	13.502.978,63	-	108,00	37.755,79	198.268,48	13.267.062,36
Ferramentas e utensílios	246.494,27	-	6.923,53	0,00	4504,77	248.913,03
Equipamento administrativo	55.765.452,98	-	693.584,18	0,00	278.943,08	56.180.094,08
Taras e vasilhame	211,59	-	0,00	0,00	0,00	211,59
Outras imobilizações corpóreas	6.919.952,63	-	46.719,44	0,00	4.912,43	6.961.759,64
Imobilizações em curso	8.527.926,97	-	9.513.726,09	0,00	5.645.143,17	12.396.509,89
Adiantamentos p/conta de imob. corpóreas	153.998,30	-	0,00	0,00	31.708,63	122.289,67
Total agregado das instituições e movimentos de consolidação efectuados na CSS	**582.689.281,56**	**16.552.899,69**	**36.554.453,25**	**37.755,79**	**23.648.458,72**	**612.110.419,99**
Total (Anexo da CSS)		**599.242.181,25**	**36.554.453,25**	**37.755,79**	**23.648.458,72**	**612.110.419,99**
Movimentos de Consolidação efectuados no mapa do Activo Bruto da Conta Consolidada		**16.552.899,69**	**(10.251.115,25)**		**(4.596.278,87)**	

Fonte: Mapas do Activo Bruto das instituições, nota 19 do Anexo às DF da CSS/2009 e Mapa do Activo Bruto que integrou o Dossier de consolidação.

O Imobilizado bruto aumentou cerca de € 29.421,1 milhares (5%) relativamente ao período anterior. Este acréscimo resulta no essencial dos aumentos verificados em *Terrenos e recursos naturais* e em *Edifícios e outras construções* quer por via das reclassificações de investimentos em imóveis em imobilizado corpóreo, relativamente a imóveis que estão arrendados a outras instituições do perímetro de consolidação, quer em resultado da valorização de imóveis com base nos valores das cadernetas prediais e ainda aquisições de imobilizado em curso e de equipamento básico.

No âmbito da Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[1] verificou-se que a informação contida no Mapa do Activo Bruto se encontrava sobreavaliada nas rubricas de aumentos e reduções de imobilizado e que essa informação não constava do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, facto que levou o Tribunal a formular uma recomendação ao IGFSS no sentido de promover a divulgação naquele Anexo dos valores relativos a aumentos e reduções do imobilizado resultantes de transferência ou reclassificação de activos, caso os mesmos não fossem objecto de eliminação nos respectivos mapas.

Na CSS de 2009, esta recomendação foi implementada, dado que o Mapa do Activo Bruto foi objecto de movimentos de consolidação, através da eliminação dos valores transferidos inter-instituições e foi divulgado o valor da reclassificação de "Imobilizado financeiro" para "Imobilizado corpóreo" relativamente aos edifícios arrendados a instituições compreendidas no perímetro e consolidação[2]. No mesmo Anexo foi ainda divulgado que *"(...) na coluna de «Transferências e abates» encontram-se*

[1] Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[2] No Mapa do Activo Bruto constante do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas é ainda divulgado que o valor do saldo inicial reflecte a referida reclassificação no montante de € 16.552.899,69. O IGFSS justifica esta reclassificação, iniciada pela primeira vez na CSS de 2009, com o facto de o objectivo da consolidação ser a de *"(...) obter as demonstrações financeiras e orçamentais como de uma só entidade com personalidade jurídica se tratasse"* Assim, *"(...) os imóveis que constituem o património do Sistema de Segurança Social que são utilizados pelas entidades do perímetro na sua actividade operacional, constituem em boa verdade imobilizações corpóreas, de acordo com o âmbito definido para as respectivas contas"*.

registadas reclassificações de Imobilizado (Imobilizações corpóreas versus Investimentos financeiros)" e que *"(...) foram levadas em consideração as transferências de Imobilizado ocorridas entre Instituições da Segurança Social e a extinção do DAISS e do CNPRP e integração no ISS"*.

Dos testes realizados às operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, relativamente ao imobilizado corpóreo, verificou-se que as reclassificações de imóveis que se encontram arrendados a instituições que integram o perímetro de consolidação estão correctamente reflectidas nos saldos finais.

Também os movimentos de consolidação reflectidos na coluna dos aumentos relativamente ao imobilizado do DAISS e do CNPRP (€ 5.654,8 milhares) se encontram correctamente registados na coluna dos aumentos e na dos saldos finais. No entanto, o valor de € 4.596,3 milhares considerado no âmbito da consolidação e objecto de eliminação nos aumentos e nas transferências e abates de imobilizado, não foi suficiente para eliminar todas as transferências ocorridas inter-instituições[1]. No quadro seguinte evidenciam-se os valores dessas transferências e o valor objecto de eliminação:

Quadro XII.30 – SS – Transferências de imobilizado inter-instituições

(em milhares euros)

Conta	Transferências			Valor objecto de eliminação em sede de consolidação	Diferença
	Do ISS para o IGFSS (1)	Do IGFSS para o ISS (2)	Total (3)=(1)+(2)	(4)	(5)= (3)-(4)
Terrenos e recursos naturais	1.353,0	0,0	1.353,0	1.353,0	0,0
Edifícios e outras construções	3.507,8	264,5	3.772,3	3.243,3	529,0
Total	**4.860,8**	**264,5**	**5.125,3**	**4.596,3**	**529,0**

Fonte: SIF e Mapa do Activo Bruto que integrou o Dossier de consolidação.

Assim, no que se refere à conta *Edifícios e outras construções* não foram objecto de eliminação cerca de € 529,0 milhares.

Por outro lado, no ISS procedeu-se à transferência de investimentos financeiros em imóveis para imobilizado corpóreo e vice-versa. Todavia, aqueles montantes nem sempre se encontram reflectidos nas colunas "aumentos" e "transferências e abates" do Mapa do Activo Bruto do ISS que acompanhou a prestação de contas ao Tribunal, documento que foi utilizado também em sede de consolidação pelo IGFSS. Assim no que respeita:

- À conta de *Terrenos e recursos naturais*, o valor transferido para *Investimentos em imóveis* (€ 636,6 milhares) está correctamente incluído no total inscrito da coluna "transferências e abates".
- À conta de *Edifícios e outras construções*:
  - O total da coluna "aumentos" não inclui o valor das transferências de *Investimentos em imóveis* (€ 831,8 milhares);
  - O total da coluna "transferências e abates" foi reduzido do valor correspondente às transferências de *Investimentos em imóveis* (€ 831,8 milhares).

[1] As transferências do ISS para o IGFSS são realizadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

No quadro seguinte procede-se à identificação das origens dos aumentos e das transferências e abates ocorridos nas contas do imobilizado corpóreo do ISS e, bem assim, dos investimentos em imóveis, face à interligação com as contas de imobilizado corpóreo e ainda à indicação dos montantes constantes no Mapa do Activo Bruto do ISS:

Quadro XII.31 – SS – Activo bruto do ISS – Comparação entre as contas do Razão e o Mapa do Activo Bruto

(em milhares de euros)

		Terrenos e recursos naturais	Edifícios e outras construções	Investimentos em imóveis
	Contas do Razão			
1	**Aumentos**			
	Valorização de imóveis	1.912,6	2.714,7	2.824,7
	Integração de imóvel (Casa Povo)	1,3	4,2	0,0
	Integração de imobilizado em curso	16,2	1.124,5	
	Transferência do IGFSS		264,5	
	Transferência de imobilizado corpóreo			636,6
	Transferência de investimentos em imóveis		831,8	
	Total	**1.930,1**	**4.939,7**	**3.461,3**
2	**Transferências e abates**			
	Transferência para o IGFSS	1.353,0	3.507,8	2.650,5
	Transferência para investimentos em imóveis	636,6		
	Transferência para imobilizado corpóreo			831,8
	Abates		264,5	
	Total	**1.989,6**	**3.772,3**	**3.482,3**
	Mapa do Activo Bruto			
3	**Aumentos**	1.930,1	4.107,9	2.824,7
4	**Transferências e abates**	1.989,6	2.940,5	2.845,7
	Diferença			
5=(1)-(3)	**Aumentos**	0,0	831,8	636,6
6=(2)-(4)	**Transferências e abates**	0,0	831,8	636,6

Fonte: SIF e Mapa do Activo Bruto do ISS que integrou a prestação de contas.

As diferenças apuradas entre os valores calculados através dos movimentos da conta do razão e os que figuram no Mapa do Activo Bruto do ISS, que integrou a prestação de contas, sendo este o utilizado nas operações de agregação, implicaram uma subavaliação nos montantes agregados que serviram de base à elaboração do Mapa do Activo Bruto Consolidado nas contas de *Edifícios e outras construções* (€ 831,8 milhares) e de *Investimentos em imóveis* (€ 636,6 milhares).

Foi ainda efectuado um confronto entre o Mapa do Activo Bruto do ISS que integrou a prestação de contas e o Mapa do Activo Bruto produzido pelo SIF, concluindo-se que os valores, relativos às transferências e abates não são coincidentes e que o valor do saldo final constante deste último Mapa não correspondente ao valor reflectido no Balanço na coluna "Activo Bruto".

Quadro XII.32 – SS – Imobilizado corpóreo - Comparação dos Mapas do Activo Bruto e do Balanço do ISS

(em milhares de euros)

Conta	Mapa do Activo Bruto integrado na conta do ISS				Mapa do Activo Bruto do ISS extraído do SIF				Saldo final no Balanço do ISS	Diferença		
	Saldo inicial	Aumentos	Transf. e abates	Saldo final	Saldo inicial	Aumentos	Transf. e abates	Saldo final		Aumentos	Transf. e abates	Saldo final
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)-(3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5)+(6)-(7)	(9)	(10)=(2)-(6)	(11)=(3)-(7)	(12)=(8)-(9)
Terrenos e recursos naturais	32.554,6	1.930,1	1.989,6	32.495,1	32.554,6	1.930,1	1.353,0	33.131,7	32.495,1	0,0	636,6	636,6
Edifícios e outras construções	134.731,2	4.107,9	2.940,5	135.898,6	134.731,2	4.107,9	3.772,4	135.066,7	135.898,6	0,0	(831,8)	(831,8)

Fonte: Mapa do Activo Bruto integrado na prestação de contas, Mapa do Activo Bruto extraído do SIF e Balanço do ISS de 2009.

Por seu lado, a comparação entre os valores constantes do Quadro XII.31 e os do Quadro XII.32 (de acordo com as diferentes fontes de informação) permite verificar que:

- No que respeita à coluna ―aumentos", a conta de *Edifícios e outras construções* encontra-se subavaliada, quer no Mapa que integrou a prestação de contas, quer no Mapa produzido pelo SIF, no valor de 831,8 milhares;
- Relativamente à coluna ―transferências e abates", a conta *Terrenos e recursos naturais* está subavaliada no Mapa produzido pelo SIF, no valor de 636,6 milhares, e a conta *Edifícios e outras construções* está subavaliada no Mapa que integrou a prestação de contas, no montante de 831,8 milhares.

Em sede de contraditório, a propósito do mapa do activo bruto, o ISS vem referir que é seu entendimento que *"(...) todos os movimentos que impliquem reclassificações de imobilizado, deverão ser relevados na coluna «transferências e abates» deste mapa"* e que *"(...) estes movimentos não são considerados na aplicação SIF para elaboração do respectivo mapa, pelo que o mapa entregue aquando da prestação de contas foi elaborado tendo em consideração estas reclassificações"*. Acrescenta ainda que *"(...) já solicitou orientação ao IGFSS, IP no procedimento a seguir em situações similares"*.

Sublinha-se que o Mapa do Activo Bruto produzido pela aplicação informática, não só não reflecte as transferências entre contas do imobilizado na coluna de ―transferências e abates" como na coluna dos ―aumentos", situação que carece de correcção.

Assim, face ao exposto conclui-se o seguinte:

- Nenhum dos Mapas do Activo Bruto reflecte uma imagem verdadeira dos movimentos registados nas contas em análise, sendo que o Mapa produzido pela aplicação informática reflecte saldos finais que não correspondem aos saldos constantes do Balancete e do Balanço do ISS;
- O Mapa do ISS utilizado em sede de consolidação implicou uma subavaliação dos valores dos ―aumentos" e das ―transferências e abates" na conta de *Edifícios e outras construções*, facto que explica o valor negativo de € 37,8 milhares reflectido no valor das ―transferências e abates" do Mapa do Activo Bruto Consolidado (cfr. Quadro XII.29 – SS – Movimentos efectuados em 2009 em ―imobilizações corpóreas");

- Os movimentos de consolidação que visaram eliminar as transferências de imobilizado inter-instituições não contemplam todos os valores objecto de transferência. Assim, nos *Edifícios e outras construções* foi eliminado o valor de € 3.243,3 milhares, que na prática corresponde ao valor dos imóveis transferidos do ISS para o IGFSS deduzido do valor dos imóveis que o IGFSS transferiu para o ISS[1]. Todavia, este exercício não leva a resultados correctos uma vez que em cada uma das entidades aqueles valores estão integrados nas respectivas quantias relevadas nas colunas de "aumentos"[2] e de "transferências e abates"[3] dos Mapas do Activo Bruto de ambas as instituições utilizados na agregação dos valores para efeitos de consolidação.

  Efectuados os movimentos de correcção quer ao Mapa do ISS quer aos movimentos de consolidação obtêm-se os valores corrigidos constantes do quadro seguinte:

Quadro XII.33 – SS – Activo Bruto da CSS – Valores consolidados corrigidos

(em milhares de euros)

Conta	Valores agregados na CSS		Correcções				Valor consolidado corrigido		Valor consolidado reflectido no Mapa do Activo Bruto da CSS		Diferenças	
			No Mapa do ISS		Nos movimentos de consolidação							
	Aumentos	Transf. e abates	Aumentos	Transf. e abates	Aumentos	Transf. e abates	Aumentos	Transf. e abates	Aumentos	Transf. e abates	Aumentos	Transf. e abates
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(1)+(3)-(5)	(8)=(2)+(4)-(6)	(9)	(10)	(11)=(7)-(9)	(12)=(8)-(10)
Terrenos e recursos naturais	3.456,0	1.989,6			1.353,0	1.353,0	2.103,0	636,6	2.103,0	636,6	0,0	0,0
Edifícios e outras construções	8.765,0	3.205,4	831,8	831,8	3.772,3	3.772,3	5.824,5	264,9	5.521,8	(37,8)	302,7	302,7

Fonte: Mapas do Activo Bruto integrado no dossier de consolidação e Mapas do Activo bruto das instituições integrado na prestação de contas de 2009.

Assim, verifica-se que os valores dos aumentos e das transferências e abates da conta de *Edifícios e outras construções* se encontram subavaliados em € 302,7 milhares.

- O valor dos "aumentos" consolidados (valor corrigido) reflecte:
  - Na conta de *Terrenos e recursos naturais* a valorização de imóveis, com base no valor das cadernetas prediais, no ISS (€ 1.912,6 milhares); a integração de imobilizado em curso no ISS (€ 16,2 milhares); a aquisição de imóveis na RAA (€ 155,5 milhares); as dações no IGFSS (€ 17,5 milhares) e a integração de um imóvel de uma Casa do Povo no ISS (€ 1,3 milhares). O valor reflectido no Mapa do Activo Bruto da CSS está correcto;
  - Na conta de *Edifícios e outras construções* a valorização de imóveis, com base no valor das cadernetas prediais no ISS (€ 2.714,7 milhares); a integração de imobilizado em curso no ISS (€ 1.124,5 milhares), no IGFSS (€ 28,0), na RAM (€ 246,0 milhares) e na RAA

[1] Valor dos imóveis transferidos do ISS para o IGFSS (€ 3 507,9 milhares) – valor dos imóveis transferidos do IGFSS para o ISS € 264,6 milhares).

[2] Documentos registados a débito da conta *422 – Edifícios e outras construções* do ISS: 6300004428 (€ 261.624,84); 6300004429 (€ 1.471,73) e 6300004430 (€ 1.471,73).

[3] Documentos registados a crédito da conta *422 – Edifícios e outras construções* do IGFSS: 630000221 (€ 261.624,84); 6300000222 (€ 1.471,73) e 6300000223 (€ 1.471,73).

(€ 558,0 milhares); a aquisição de imóveis na RAA (€ 316,4 milhares) e na RAM (€ 0,8 milhares), transferência de investimentos em imóveis no ISS (€ 831,8 milhares) e a integração de um imóvel de uma Casa do Povo no ISS (€ 4,2 milhares).

- O valor das ―transferências e abates" consolidados (valor corrigido) reflecte:
  - O movimento de transferência de *Terrenos e recursos naturais* para *Investimentos em imóveis*, no montante de € 636,6 milhares, valor que se encontra correcto no Mapa apresentado na CSS e em consonância com a nota 20 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas quando refere que *"(...) na coluna de «Transferências e abates» encontram-se registadas reclassificações de Imobilizado (Imobilizações corpóreas versus Investimentos financeiros)"*;
  - Os movimentos de abate de imobilizado ocorrido no ISS, no valor de € 264,5 milhares, e na RAM, no montante de 0,4 milhares, na conta *Edifícios e outras construções.*
- Sobre os movimentos de consolidação salienta-se que o valor eliminado em *Edifícios e outras construções* de € 3.243,3 milhares, quer nos aumentos quer nas transferências e abates, não foi suficiente para eliminar todas as operações realizadas inter-instituições, uma vez que o valor das transferências realizadas inter-instituições ascendeu a cerca de € 3.772,3 milhares.

No âmbito do contraditório, o IGFSS a propósito da diferença apurada (€ 529,0 milhares) no Quadro XII.30, na conta Edifícios e outras construções, relativamente ao valor das transferências inter-instituições (€ 3.772,3) e o valor considerado pelo Instituto para efeitos de eliminação sem sede de consolidação (€ 3.243,3 milhares), vem manifestar a sua discordância alegando que a transferência do IGFSS para o ISS no valor de € 264,5 milhares se encontra incorrectamente identificado, dado que o ISS *"(...) rectificou no exercício de 2009 o registo de uma dação (...) no âmbito de uma regularização de Dívidas à Segurança Social ocorrida no ano precedente, movimentando (...) a débito as contas 592 – «Resultados transitados – Regularizações de grande significado» e 4822 - «Amortizações acumuladas – Edifícios e outras construções», no valor precisamente de 264.568,3 euros (...)"* e acrescenta que *"Tendo concorrido para o Balanço consolidado o referido movimento efectuado na conta 592 – «Resultados transitados – Regularizações de grande significado»"* é de *"(...) opinião que os movimentos efectuados em sede de consolidação que recaíram sobre o Mapa do Activo Bruto se encontram correctos"*.

Sobre o alegado relativamente à utilização da conta ―592- Resultados transitados – Regularização de grande significado" e o facto de o valor se encontrar reflectido no Balanço não parece que este aspecto seja relevante para efeitos de construção do Mapa do Activo Bruto consolidado, dado que para todos os efeitos o movimento se destinou a corrigir a conta de imobilizações corpóreas – Edifícios e outras construções – ao creditar aquela conta pelo valor dos imóveis que anteriormente tinha sido contabilizado a débito. Por outro lado, conforme foi referido nas notas de rodapé 2 e 3 da pág. XII.89 quer a conta de Edifícios e outras construções do IGFSS quer a conta do ISS relevam, em 2009, respectivamente, movimentos a crédito e a débito respeitantes aos imóveis em questão por contrapartida da conta ―577- Reservas por transferência de activos", conta utilizada pelas instituições de segurança social (cedentes e beneficiárias) na transferência de activos inter-instituições. Ora, estes movimentos encontram-se reflectidos nos mapas do activo bruto de ambas as instituições (no IGFSS na coluna de transferências e abates e no ISS na coluna de aumentos), razão pela qual o seu valor deverá ser considerado no valor apurado para eliminação de movimentos inter-instituições, sob pena de se vir a apurar um valor consolidado que para além de reflectir os movimentos externos às entidades do perímetro de consolidação reflecte também movimentos inter-instituições. Aliás, seria

isso que aconteceria, caso o mapa do activo bruto do ISS não se encontrasse subavaliado em € 831,8 milhares, conforme foi demonstrado no Quadro XII.32[1].

No âmbito dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, de auditorias[2] e outras acções de controlo realizadas, o Tribunal tem vindo a formular um conjunto de recomendações, relativas à *Área do Imobilizado*, procedendo-se neste ponto à avaliação do seu grau de acolhimento, relativamente ao ano anterior. Para essa avaliação foi tida em conta, para além da informação obtida das Instituições objecto das referidas recomendações, a informação prestada pela respectiva tutela.

Do exame da informação prestada pelas instituições da segurança social e da informação contida no Anexo às Demonstrações financeiras da conta consolidada e das contas individuais das instituições que integram o sistema de segurança social, resultam as observações seguintes:

1) No Instituto de Informática, IP[3]

a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas Demonstrações financeiras:

Continua por completar a inserção no SIF (módulo AA – Gestão de imobilizado) dos dados relativos a cerca de 30% dos bens adquiridos anteriormente a 2004, justificando os responsáveis que esta actualização ainda não foi efectuada dado o grande volume de bens envolvidos e a escassez de recursos, prevendo o Instituto a sua conclusão até ao final do exercício de 2010.

[1] O mapa do activo bruto consolidado, que integrou a conta consolidada, na coluna de ~~"t~~ransferências e abates" reflecte o valor negativo de € 37,8 milhares. Este valor adicionado de € 831,8 milhares reflectiria o valor de € 793,9 milhares. Ora, o valor agregado das ~~"t~~ransferências e abates" corrigido da subavaliação ocorrida no ISS é de € 4.037,2 milhares composto pelas seguintes parcelas: € 3.507,8 milhares de transferências do ISS para o IGFSS; € 264,5 milhares de transferências do IGFSS para o ISS; € 264,5 milhares de abates ocorridos no ISS e 0,4 milhares de abates ocorridos no Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira. Se se eliminar apenas o valor considerado pelo IGFSS (€ 3.243,3 milhares) obtêm-se o valor consolidado de € 793,9 milhares, valor que espelha o valor dos abates (€ 264,9 milhares) e ainda o valor de € 529,0 milhares, que de acordo com os registos constantes das contas de edifícios e outras construções das entidades que integram o perímetro respeitam aos movimentos realizados entre o IGFSS e o ISS em 2009.

[2] Foi dada especial relevância à análise do acatamento das diversas recomendações formuladas na Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social - Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, e nos Pareceres sobre as CGE de 2005 e de 2006 - Recomendação 139-PCGE/2005, Volume I, pág. 284 e Recomendação 87-PCGE/2006, Volume I, pág. 256 e Recomendação 71-PCGE/2007, Volume I, pág. 212, respectivamente, disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Ofício n.º 1673/2010, de 10/09/2010.

b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:

b1) Os campos do módulo AA continuam a não estar preenchidos, designadamente quanto à marca, modelo, estado de conservação e sala, incluindo para os bens incorporados durante o ano de 2009, justificando os serviços que a criação das fichas de imobilizado no SIF é um processo automático que decorre do tratamento no módulo MM dos processos de aquisição e que a localização dos bens não está disponível no momento da criação das fichas de imobilizado, pelo que terão sempre que ser preenchidos manualmente de forma individualizada, em momento posterior, o que se torna inviável face ao volume de aquisições de equipamento informático e à dispersão geográfica[1].

b2) Ainda subsistem deficiências na etiquetagem dos bens adquiridos, anteriormente a 2007[2], salientando o II que não tem sido possível a sua conclusão, por razões operacionais, acrescentando que, de forma a tornar o processo de etiquetagem mais célere, está previsto dotar as equipas locais do II, IP dos recursos técnicos necessários a este procedimento.

b3) Durante o ano de 2009, o II procedeu a acções de controlo interno de imobilizado em organismos da Segurança Social[3], incidindo em especial sobre o dimensionamento e estado dos sistemas de informação implementados, incluindo também a verificação e a validação dos registos de etiquetagem.

No que respeita aos bens localizados no próprio Instituto foram realizadas duas acções, desconhecendo-se, no entanto, quais os resultados alcançados[4].

Pelo exposto e comparando com os resultados apresentados no Parecer sobre a CGE de 2008, não existem progressos a assinalar, continuando a área de imobilizado a apresentar debilidades.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP informa que *"(...) no sentido de melhorar o processo de controlo interno do imobilizado, foram alterados alguns procedimentos de forma a tornar mais claras as evidências recolhidas nas acções de controlo. Neste âmbito foi modificado o formulário de validação do imobilizado onde são recolhidas as evidências da auditoria"*.

2) No Instituto da Segurança Social, IP[5]

a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas Demonstrações financeiras:

Em 2009, o ISS contabilizou valorizações de imobilizado corpóreo com base no valor da caderneta predial que ascenderam a € 4.627,3 milhares e transferiu bens do mesmo tipo de

[1] O Instituto informa que o campo ~~l~~ocalização" permite a identificação do organismo/serviço em que o bem foi colocado ou afecto. No entanto, não é possível garantir o nível de detalhe por sala dado o *"(...) volume muito elevado de equipamentos (mais de 10.000) espalhados por mais de 500 moradas, com alguma mobilidade de equipamento intra e inter edifícios, pelo que manter actualizada esta informação a nível de sala exigiria manutenção manual com custos muito elevados face ao benefício"*.

[2] Para os bens adquiridos a partir do final de 2007, o II instituiu que o procedimento de etiquetagem conste do caderno de encargos das aquisições, em conformidade com as exigências de registo no SIF.

[3] 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 ~~in~~ventário" (informação on-line).

[4] Embora seja referido no ofício n.º 1673, de 10/09/2010, que *"(...) são enviadas evidências em anexo (...)"*, tais documentos não acompanharam o ofício. Apenas consta em anexo um ~~p~~rint" que reflecte as auditorias técnicas realizadas em vários locais da Região do Algarve e o exemplo de um relatório de auditoria ao Serviço Local de Silves.

[5] Ofício SAI/CD-88540 de 13/09/2010.

imobilizado para o IGFSS no valor de € 4.860,8 milhares, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:

b1) Em 2009, o ISS continuou o processo de centralização, iniciado em 2008, divulgando, para efeitos de uniformização de procedimentos, um "Manual de Processos"[1] e promovendo reuniões com os responsáveis pela área de inventário dos diversos serviços do Instituto, dado que o processo de inventariação é uma tarefa contínua.

b2) Em 2009, concluiu a inventariação dos bens de 7 edifícios afectos à estrutura orgânica e funcional dos Serviços Centrais do ISS e deu inicio à inventariação dos bens existentes em edifícios afectos à actividade funcional do Centro Distrital de Lisboa, não ficando esta tarefa concluída devido à dispersão geográfica de alguns estabelecimentos e Serviços Locais.

b3) Foram definidos novos procedimentos para a etiquetagem dos bens, competindo agora ao "serviço de compras" remeter cópia da nota de entrega dos bens ao "serviço de inventário" que promove a afixação da etiqueta e a localização dos bens registando no SIF, módulo AA – Gestão de imobilizado.

b4) Nem todos os bens introduzidos no módulo AA possuem o campo de localização por sala preenchido, registando-se, no entanto, uma melhoria relativamente ao ano transacto. No que respeita aos bens adquiridos antes de 2002, dada a impossibilidade do seu registo no referido módulo, foi desenvolvida uma base de dados pelo Departamento de Administração e Património, que ainda está em fase de teste e aprovação, e criadas etiquetas para atribuição de número de inventário.

b5) Têm sido realizados autos de abate, sendo o material avaliado por uma comissão composta por 3 elementos e posteriormente autorizado pelos responsáveis dos serviços do ISS[2]. Os autos de abate estratificam os bens em quatro categorias com vista ao seu tratamento contabilístico[3].

b6) A verificação física de bens móveis tem sido realizada pontualmente devido à falta de recursos humanos e à prioridade dada ao processo de inventariação.

Assinalam-se melhorias ao nível da relevação contabilística, designadamente a valorização dos imóveis e a informação constante dos autos de abate, bem como os progressos alcançados, nomeadamente na implementação de normas que permitem um tratamento uniforme, no controlo e salvaguarda dos activos.

[1] Divulgação de normas para identificação e localização dos bens móveis, para criação de autos de abate com definição de regras para bens adquiridos antes de 2002 e depois de 2002, para operacionalização de impressoras de etiquetas e para afixação de listagem de bens por sala.

[2] Directores Distritais e Directores Adjuntos, Director do Departamento de Administração e Património dos Serviços Centrais.

[3] Bens adquiridos antes de 2002 não inseridos em SAP e totalmente amortizado; bens adquiridos antes de 2002 inseridos em SAP e totalmente amortizados; Bens adquiridos depois de 2002, totalmente amortizados e bens adquiridos depois de 2002 ainda por amortizar.

3) No Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP[1]

a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas Demonstrações financeiras:

a1) Foi efectuado o abate do imobilizado de equipamento básico carregado "em bolo" em Dezembro de 2001 no SIF e sem expressão física no montante de 8,8 milhões[2], sendo € 6,7 milhões de equipamento informático e € 2,1 milhões de equipamento de escritório;

a2) A conta de Imobilizado em curso mantém-se inalterada desde 2007[3], verificando-se que um dos movimentos respeita a Dezembro de 2003[4];

a3) Continuam registados em imobilizado corpóreo 6 imóveis valorizados a € 1,00.

a4) Existem imóveis em que ainda não se procedeu à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno ,aguardando o IGFSS a intervenção do Instituto de Informática, IP.

b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:

b1) Foi efectuada uma acção de verificação[5] dos equipamentos inventariados concluindo-se pela necessidade de efectuar um abate e pela detecção de deficiências de funcionamento em 6 equipamentos;

b2) Os bens imóveis que ainda não se encontram registados a favor do IGFSS são apenas os transferidos do ISS, cuja regularização se encontra em curso.

Salienta-se a melhoria verificada ao nível das demonstrações financeiras decorrente da regularização contabilística e registam-se os progressos realizados no âmbito do controlo dos activos, embora ainda permaneçam situações por regularizar que contribuem para uma menor qualidade da informação contabilística.

Por último regista-se que o IGFSS, enquanto entidade consolidante, acolheu a recomendação do Tribunal formulada no Relatório de Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008[6] procedendo à divulgação no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas dos critérios de valorimetria aplicados ao imobilizado corpóreo, conforme se demonstra do quadro seguinte:

[1] Ofício n.º 14790, de 13/09/2010.

[2] Em 29/04/2008 o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS autorizou o montante de € 8,6 milhões e em 1/02/2010 autorizou o montante de € 229,5 milhares.

[3] Valor que respeita a duas subcontas: 4421110000-Edifício A (€ 17.801,40) e 4423100000-Equipamento Informático (€ 67.518,00).

[4] Cfr. SIF – Movimento relativo a obras de remodelação efectuadas no Edifício A.

[5] A amostra definida é de 27% dos bens inventariados de valor ≥ € 500,00, que corresponde a 64 bens adquiridos entre 1 de Janeiro de 2005 a 31 de Dezembro de 2008 (Informação n.º 21-A/2009, de 13/5/2009 – DAT).

[6] Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Quadro XII.34 – SS – Imobilizado Bruto por critérios de valorimetria adoptados

(em euros)

Conta	Justo valor	Valorimetria de € 1	Critérios de valorimetria do POCISSSS	Saldo final
Terrenos e recursos naturais	3.709.946,53		36.192.294,25	39.902.240,78
Edifícios e outras construções	12.680.053,47	6,00	180.498.948,53	193.179.008,00
Equipamento básico			289.852.330,95	289.852.330,95
Equipamento de transporte			13.267.062,36	13.267.062,36
Ferramentas e utensílios			248.913,03	248.913,03
Equipamento administrativo			56.180.094,08	56.180.094,08
Taras e vasilhame			211,59	211,59
Outras imobilizações corpóreas			6.961.759,64	6.961.759,64
Imobilizações em curso			12.396.509,89	12.396.509,89
Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas			122.289,67	122.289,67
Total	**16.390.000,00**	**6,00**	**595.720.413,99**	**612.110.419,99**

Fonte: Nota 12 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

No decorrer do exercício económico de 2009, foram efectuados reforços e regularizações nas amortizações de Imobilizações corpóreas, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro XII.35 – SS – Amortizações das Imobilizações corpóreas, por Instituição, em 31/12/2009

(em euros)

Instituições	Saldo final 2008	2009					
		Saldo inicial	Reclassificação imóveis (saldo inicial)	Reforço	Reclassificação de imóveis (amortizações do exercício)	Regularizações	Saldo final
Imobilizações corpóreas							
IGFSS	15.205.104,84	15.205.104,84	53.463,45	391.178,50	2.438,95	(8.835.242,15)	6.816.943,59
ISS	197.728.598,86	197.728.598,86	0,00	11.283.533,04	0,00	(1.038.482,64)	207.973.649,26
II	136.927.317,16	136.927.317,16	0,00	20.503.762,74	0,00	(9.489.368,51)	147.941.711,39
IGFCSS	871.034,57	871.034,57	0,00	96.870,36	0,00	0,00	967.904,93
DAISS	2.921.971,66	2.921.971,66	0,00	5.775,08	0,00	0,00	0,00
CNPRP	2.458.881,88	2.458.881,88	0,00	10.933,98	0,00	0,00	0,00
CAFÉ -Bancários	1.043.509,44	1.043.509,44	0,00	16.132,64	0,00	0,00	1.059.642,08
RAM	11.674.190,45	11.674.190,45	0,00	624.204,60	0,00	0,00	12.298.395,05
RAA	12.493.856,92	12.478.123,38	0,00	889.989,97	0,00	(346.306,64)	13.021.806,71
Outras Instituições	698.266,41	698.266,41	0,00	18.730,87	0,00	(14.514,50)	702.482,78
Total	**382.022.732,19**	**382.006.998,65**	**53.463,45**	**33.841.111,78**	**2.438,95**	**(19.723.914,44)**	**390.782.535,79**
Total (Anexo da CSS)	**382.006.998,65**	**382.062.901,05**	**0,00**	**28.399.008,59**	**0,00**	**(19.679.373,85)**	**390.782.535,79**
Diferença	**15.733,54**	**(55.902,40)**	**53.463,45**	**5.442.103,19**	**2.438,95**	**(44.540,59)**	**0,00**

Fonte: Mapa 8.2.7.1 – SIF da Segurança Social, CSS de 2009 e movimentos de consolidação.

Face à informação apresentada no quadro supra, é de referir o seguinte:

- Em 2008 a Região Autónoma dos Açores apresentava uma diferença entre o Balanço e o valor extraído do SIF, em virtude de se encontrar registado imobilizado financiado por verbas do orçamento da segurança social e do orçamento regional dos Açores, situação sanada em 2009;

- Como já se referiu, para efeitos de consolidação foi efectuada a reclassificação do imobilizado financeiro para imobilizado corpóreo relativamente aos edifícios arrendados a Instituições compreendidas no perímetro da consolidação da Segurança Social, situação que se reflectiu no valor das amortizações e que explica a diferença de € 55.902,40 relativamente ao saldo inicial apurado através da agregação dos mapas individuais das instituições[1]. Salienta-se que este valor apenas respeita ao imobilizado na posse do IGFSS, dado que o imobilizado do IGFCSS/FEFSS não é objecto de amortizações, uma vez que o critério de valorimetria aplicado é o do justo valor (preço de mercado);

- A diferença na coluna de reforços respeita aos movimentos de consolidação relativos à integração no ISS do imobilizado corpóreo do DAISS e do CNPRP (€ 5.397,6 milhares) e de amortizações realizadas no IGFSS decorrentes da transferência de imobilizado do ISS (€ 44,5 milhares). Por seu lado, a diferença na coluna das regularizações de € 44,5 milhares corresponde às regularizações efectuadas pelo ISS relativamente a imobilizado transferido para o IGFSS;

- O valor das amortizações acumuladas cresceu cerca de 2,3%, relativamente ao ano anterior, destacando-se o II com o volume mais avultado de reforços e anulações, situação que está relacionada com o parque informático da segurança social relevado, na quase totalidade, nas contas deste Instituto e também a necessidade de renovação dos equipamentos, devido ao curto período de vida útil atribuído as estes equipamentos. O ISS é a instituição que releva o segundo valor mais elevado de reforços enquanto o IGFSS se destaca pelo valor das regularizações, que respeitam basicamente à regularização contabilística da diferença apurada na sequência da inventariação de bens adquiridos antes de 2001.

12.4.2.1.1.2 – Investimentos financeiros

No triénio 2007/2009, a evolução dos investimentos financeiros (em termos líquidos) foi a seguinte:

Quadro XII.36 – SS – Evolução dos Investimentos financeiros

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	2007		2008		2009		Variação		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Partes de capital	244.732,9	73,1	168.673,0	65,5	215.271,5	72,6	(76.059,9)	(31,1)	46.598,5	27,6
Obrig. e títulos de participação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empréstimos de financiamento	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(0,1)	(100)	0,0	0,0
Investimentos em imóveis	83.312,5	24,9	86.501,4	33,6	79.129,9	26,7	3.188,9	3,8	(7.371,5)	(8,5)
Outras aplicações financeiras	5.155,1	1,5	569,2	0,2	622,3	0,2	(4.585,9)	(89,0)	53,1	9,3
Imobilizações em curso	1.590,4	0,5	1.952,3	0,8	1.498,9	0,5	361,9	22,8	(453,4)	(23,2)
Total no Activo líquido	**334.791,0**	**100**	**257.695,9**	**100**	**296.522,6**	**100**	**(77.095,1)**	**(23,0)**	**38.826,7**	**15,1**
Amortizações provisões	**11.170,1**		**14.560,3**		**9.687,7**					
Total no Activo bruto	**345.961,1**		**272.256,1**		**306.210,2**					

Fonte: Contas da Segurança Social.

Analisando a informação, numa base trienal, observa-se que o valor dos *Investimentos financeiros*, líquido de amortizações e provisões, apresenta uma variação positiva de 4,8%, em 2007 face ao ano

[1] O Mapa publicado no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas considerou a reclassificação no saldo inicial.

anterior e, em 2008, um decréscimo de 23,0% equivalente a € 77.095,1 milhares. Em 2009, regista-se um acréscimo de 15,1% equivalente a € 38.826,7 milhares que se deve, na quase totalidade, a um aumento de 27,6% em *Partes de Capital* por força da valorização da "Reserva Estratégica" e da entrada de novas acções (cfr. Quadro XII.40 do presente ponto).

Quando analisados em termos brutos os *Investimentos financeiros*, em 31/12/2009 apresentam o total de € 306.210,2 milhares, continuando a representar apenas 1,7% do Activo bruto do Balanço da CSS, valor que, deduzido das amortizações e provisões, perfaz o valor líquido de € 296.522,6 milhares. Este conjunto patrimonial representa 57,3% do total do Imobilizado líquido, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro XII.37 – SS – Investimentos financeiros, em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	Activo bruto		Provisões e Amortizações	Activo líquido	
	Valor	%		Valor	%
Partes de capital	217.913,3	71,2	2.641,8	215.271,5	72,6
Obrigações e títulos de participação	228,6	0,1	228,6	0,0	0,0
Empréstimos de financiamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos em imóveis	85.858,0	28,0	6.728,1	79.129,9	26,7
Outras aplicações financeiras	711,4	0,2	89,1	622,3	0,2
Imobilizações em curso	1.498,9	0,5	0,0	1.498,9	0,5
Total	**306.210,2**	**100**	**9.687,7**	**296.522,6**	**100**
Total do Imobilizado	**919.277,6**		**401.379,3**	**517.898,3**	
%	**33,3**		**2,4**	**57,3**	

Fonte: CSS de 2009.

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, em regra, os activos que o compõem devem ser avaliados ao justo valor[2], constituindo assim uma derrogação ao princípio definido no POCISSSS, divulgada no Anexo às Demonstrações financeiras da CSS.

O montante bruto dos investimentos financeiros da CSS, em 31/12/2009, está distribuído pelas seguintes instituições de Segurança Social[3]:

[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 12 do Anexo às Demonstrações financeiras. Este normativo regulamenta também a valorimetria dos investimentos em imóveis, os quais devem ser objecto de avaliação por perito independente de cinco em cinco anos.

[3] Até 2008 a "Cimentos"- Federação das Caixas de Previdência contribuiu para os investimentos financeiros da conta consolidada com a sua participação na Farmácia que detém. A partir de 2009 esta participação de capital deixou de integrar a conta consolidada. Para mais desenvolvimentos vd. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

Quadro XII.38 – SS – Investimentos financeiros – Valor bruto por Instituição, em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	IGFCSS	IGFSS	FESSP da Banca dos Casinos	ISS	RAM	RAA	Total
Partes de capital	213.971,1	3.915,4	0,0	26,8	0,0	0,0	217.913,3
Obrigações e títulos de participação	0,0	203,2	25,4	0,0	0,0	0,0	228,6
Empréstimos de financiamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos em imóveis	8.212,4	76.677,2	19,2	271,4	11,5	666,3	85.858,0
Outras aplicações financeiras	0,0	253,1	458,4	0,0	0,0	0,0	711,5
Imobilizações em curso	0,0	1.498,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1.498,9
Total	**222.183,5**	**82.547,7**	**503,0**	**298,2**	**11,5**	**666,3**	**306.210,2**
Peso relativo	**72,6%**	**27,0%**	**0,16%**	**0,10%**	**-**	**0,22%**	**100**

Fonte: Contas das Instituições de Segurança Social.

Da análise daqueles investimentos em cada uma das instituições extrai-se o seguinte:

- O IGFCSS, dada a sua missão e objectivos, nomeadamente, a gestão de fundos de capitalização no âmbito do sistema de segurança social do Estado, detém a parte mais significativa dos investimentos, cerca de 72,6% do total, representados, na quase totalidade, em Partes de capital;
- O IGFSS gere 27% do montante total. Embora com menor expressão financeira, apresenta uma carteira mais diversificada, com predomínio dos ~~i~~investimentos em imóveis", cerca de € 76,7 milhões (92,9%), situação que decorre das suas atribuições na área do património imobiliário, designadamente, a de assegurar a gestão e administração dos bens e direitos de que seja titular e que constituem o património imobiliário da segurança social. Parte destes imóveis são provenientes de dações em cumprimento[1];
- O ISS detém apenas 0,1% do total dos investimentos financeiros, apresentando alguma relevância os investimentos em imóveis (€ 271,4 milhares);
- As restantes instituições, isto é, o FESSP da Banca dos Casinos, a RAM e a RAA detêm cerca de 0,38% do total dos investimentos financeiros.

Com base na informação contabilística disponível, destacam-se os aspectos mais relevantes relacionados com as instituições detentoras e as respectivas contas.

[1] Em 2009, encontram-se registados € 5.571,9 milhares relativos a imóveis por dação em cumprimento. Este valor é manifestamente diferente do publicado na CGE de 2009 (mapa n.º 4 dos elementos informativos), relativamente aos créditos que foram satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação, que se cifra em € 2.092 milhares. O IGFSS apresenta a seguinte justificação para a divergência: *"Em 2009 o valor das Dações na vertente Receita difere da vertente despesa face à Dação MÁQUINAS PINHEIRO, ter sido considerada em 2007 na execução da Receita de contribuições, em presença da entrada da verba em dívida, contudo só em 2009 ocorre a execução orçamental da Despesa (Conta classe - 4) em consequência da Escritura do Imobilizado neste ano de 2009".*

A) Partes de Capital

Em 31/12/2009, o valor bruto investido pela Segurança Social em "Partes de Capital"[1] totaliza € 217.913,3 milhares, detidos pelas seguintes instituições:

Quadro XII.39 – SS – Variação registada na conta de "Partes de capital"

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Reavaliações	Aumentos	Alienações	Transferências e abates	Saldo final no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
IGFCSS/FEFSS	166.001.229,10	47.761.987,16	207.921,29	0,00	0,00	213.971.137,55	0,00	213.971.137,55
IGFSS	9.931.083,38	0,00	0,00	0,00	6.015.697,84	3.915.385,54	2.620.437,15	1.294.948,39
ISS	26.770,48	0,00	0,00	0,00	0,00	26.770,48	21.403,48	5.367,00
Total	**175.959.082,96**	**47.761.987,16**	**207.921,29**	**0,00**	**6.015.697,84**	**217.913.293,57**	**2.641.840,63**	**215.271.452,94**

Fonte: SIF e Demonstração financeiras das instituições.

a1) Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

O IGFCSS/FEFSS tem investido em *"Partes de Capital"* um total de € 213.971,1 milhares – constituindo a classe de activos do FEFSS designada por "Reserva Estratégica" – que apresenta um acréscimo de 28,9% relativamente a 2008, ano em que tinha registado uma diminuição de 30,6%.

O quadro seguinte evidencia, de forma detalhada, as alterações registadas, em 2009, na componente de "Reserva Estratégica" do FEFSS, face ao período homólogo anterior[2]:

Quadro XII.40 – SS – Alterações na "Reserva Estratégica" do IGFCSS em 31/12/2009

Títulos	Data	Acções (em n.º)	Valor Inicial [a] (em €)	Valias (em €)	Balanço (em €)	Δ % 2009/08
FINPRO	31-12-2008	2.751.752	18.602.145,00	6.542.863,54	25.145.008,54	**(21,8)**
	31-12-2009	2.751.752	18.602.145,00	1.067.683,49	19.669.828,49	
Portugal Telecom	31-12-2008	20.260.743	109.394.888,30	13.587.821,71	122.982.710,01	**40,4**
	31-12-2009	20.260.743	109.394.888,30	63.226.642,06	172.621.530,36	
ZON_Multimédia	31-12-2008	3.567.248	19.260.828,52	(6.026.338,47)	13.234.490,05	**16,9**
	31-12-2009	3.567.248	19.260.828,52	(3.786.106,69)	15.474.721,83	
TRANSURBAN GROUP	31-12-2008	1.701.146	6.930.246,91	(2.291.226,41)	4.639.020,50	**33,8**
		86.252	237.139,92			
	31-12-2009	1.787.398	7.138.168,20	(933.111,30)	6.205.056,90	
Total	**31-12-2008**		**154.188.108,73**	**11.813.120,37**	**166.001.229,10**	**28,9**
	31-12-2009		**154.396.030,02**	**59.575.107,56**	**213.971.137,58**	

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.

Fonte: IGFSS.

[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.

[2] Relativamente aos títulos da *Portugal Telecom* e da *ZON - Multimédia*, convém referir que o Fundo detém mais uma parcela destes títulos incluídos em "Rendimento Variável" e contabilizados em *Títulos Negociáveis*.

Durante o ano de 2009, o IGFCSS/FEFSS não procedeu a operações de alienação directa de títulos, mas apenas, à incorporação de 86.252 acções da *Transurban Group*, não se verificando, desta forma, alterações significativas na estrutura da "Reserva Estratégica". O acréscimo verificado em 2009 relativamente a 2008 de cerca de € 47.969,9 milhares (28,9%) resulta, essencialmente, dos seguintes acontecimentos, conforme decorre do quadro anterior[1]:

- Valorização das acções da *Portugal Telecom* e da *ZON-Multimédia*, (*ex-PT Multimédia*), que, relativamente ao valor inscrito no Balanço, registam, um aumento de 40,4% e de 16,9%, respectivamente;
- Reforço da participação no *Transurban Group*, com a entrada de 86.252 acções, verificando-se um acréscimo de 33,8%;
- A *FINPRO*, onde o FEFSS detém uma participação de 10,1%, registou uma desvalorização em cerca de 21,8% das unidades de participação detidas. Refira-se que, relativamente a 2008 manteve-se inalterado o número e o valor inicial das acções e, não sendo a *FINPRO* uma empresa cotada, a participação encontra-se registada pelo valor correspondente à percentagem detida sobre os capitais próprios da empresa em 31 de Dezembro de 2009. Salienta-se, no entanto, que face à alteração ocorrida, durante o exercício de 2009, no objecto social daquela participação e consequentes alterações dos Estatutos da Empresa, que passou de sociedade de participações sociais (SGPS) para sociedade de capital de risco (SCR)[2], foi alterado o normativo contabilístico de elaboração das demonstrações financeiras[3], não sendo o valor dos capitais próprios daquela participada em 31 de Dezembro de 2009 (€ 196.557.452) directamente comparável com o valor dos capitais próprios consolidados em 31 de Dezembro de 2008 (€ 214.434.469)[4].

No âmbito das regularizações às contas individuais e conforme nota 6 do Anexo às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas da CSS de 2009, o IGFSS e o IGFCSS dando cumprimento à Recomendação do TC 71-PCGE/2008, acordaram registar nas demonstrações financeiras do FEFSS, no exercício de 2010 e seguintes, na conta *512 – "Património adquirido"* a desvalorização referente a 21.267.542 acções da "Portugal Telecom, SGPS, SA" no valor de € 80.980.477,52[5]. O reflexo deste entendimento encontra-se já na conta consolidada do presente exercício. Em exercícios anteriores tem sido contabilizado na conta de "Resultados transitados".

a2) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

A carteira de títulos do IGFSS é composta, maioritariamente, por acções obtidas, sobretudo em processos de dação em pagamento das dívidas à SS, e inclui acções associadas à revitalização e

[1] Sobre este tema, veja-se também o ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCSS, deste Parecer.

[2] Após autorização prévia dada pela CMVM, em 29 de Dezembro de 2009, (cfr. nota 8.2.16 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCSS reportadas a 2009).

[3] Até 31 de Dezembros de 2008 (Normas Internacionais de Relato Financeiro tal como adoptadas pela União Europeia); a partir dessa data, passaram a adoptar os princípios contabilísticos aplicáveis às SCR, que prevêem o registo a justo valor de participações financeiras detidas por aquelas sociedades, mesmo sendo empresas do grupo e associadas, conforme previsto no artigo 5.º do Regulamento da CMVM n.º 1/2008, por recurso a modelos de fluxos de caixa descontados, conforme nota 8.2.16 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCSS de 2009).

[4] Conforme informação do IGFCSS na nota 8.2.16 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCSS de 2009, referindo ainda, que em 31 de Dezembro de 2008, o valor dos capitais próprios consolidados utilizado para efeitos de valorização ascendiam a € 251.289.991 e correspondiam a valores não auditados, em 30 de Junho de 2008. Informação que já constava no Relatório e Contas do IGFCSS em 2008.

[5] Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.4.2.2.1 – Fundos próprios, A) Património, deste Parecer.

modernização do tecido empresarial[1]. No quadro seguinte, apresenta-se a posição, em 31/12/2009, das participações detidas pelo IGFSS em empresas, que representam 1,3% do total dos investimentos financeiros na CSS:

Quadro XII.41 – SS – "Partes de capital" detidas pelo IGFSS, em 31/12/2009

(em euros)

Partes de capital	Parcela detida	N.º unidades	Valor de Aquisição	Total de Provisões
Dilop, SA - Produtos alimentares**	6,53%	118.368	590.656,32	590.656,32
Dilop, SA – Transportes**	9,96%	6.623	33.048,77	33.048,77
Dilop, SA – Charcutaria**	9,98%	3.199	15.963,01	15.963,01
Companhia de Pescarias do Algarve**	0,50%	250	2.495,00	0,00
Margueira Soc. Gestão de Fundos de Investimento, SA	1,02%	1.025	5.114,75	0,00
FRME - Fundo Rev. Modern. Tecido Empresarial	5,10%	534.428	2.666.795,72	1.394.857,08
Buciqueira, SA/Gestinsua *	36,07%	3.607	18.035,00	18.035,00
Adrave - Agência Desenvolv. da Reg. Vale do Ave*	6,36%	5.000	24.950,00	9.550,00
F.N.M. - Produtos Alimentares e de Consumo, SA	(N/D	18.438	92.005,62	92.005,62
Companhia das Minas de Ouro do Penedono	N/D	11.500	57.385,00	57.385,00
Sociedade Hidroelétrica Revué	N/D	54.265	268.069,10	268.069,10
Sonefe - Soc. Angolana Forn. Energia Eléctrica	N/D	57.200	138.996,00	138.996,00
Tunapesca	N/D	375	1.871,25	1.871,25
Total		**814.278**	**3.915.385,54**	**2.620.437,15**

N/D – Não disponível (cessou actividade/não dispõem de elementos – processo de falência).

* Dados referentes a 2009.

** Dados referentes a 2005.

*** Notas: Sempre que o Valor de Mercado (VM) seja superior ao Valor de Aquisição (VA), anula-se a provisão; sempre que VM seja inferior a VA reforça-se a provisão; Se VM = 0, uma vez que a empresa se encontra em processo de falência, a provisão é igual ao VA.

Fonte: CSS/2009 e IGFSS.

Em 31 de Dezembro de 2009, o montante da carteira de títulos do IGFSS situava-se nos € 3.915,4 milhares, tendo registado, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de € 6.015,7 milhares (-) 60,6%, que decorreu do abate da participação em três empresas[2], conforme tinha sido previsto em 2008. As restantes empresas que concorrem para aquele valor encontram-se nas seguintes situações conforme documentação que integra a prestação de contas do Instituto:

- Em 2009, relativamente às três primeiras empresas referidas no quadro, foi mantido o valor das provisões de 2008, que face à inexistência de informação sobre estas empresas (DILOP Alimentares, Transportes e Charcutaria) desde 2005, optou-se, por uma questão de prudência, provisionar estas acções pela totalidade (€639.668,10);

[1] De que são exemplo as participações detidas no FRME – Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA.

[2] Teviz - Têxtil de Vizela, SA, com valor de aquisição de € 5.432.807,61, a Decoviz com € 164.089,54 e a Tevitom com € 418.800,69, sendo a parcela detida de 36,8%, 27,7% e 28,3%, respectivamente. Conforme referido no PCGE de 2008, estas sociedades tinham-se submetido a um Processo de Insolvência e Recuperação de Empresas, cujos planos de insolvência tinham sido aprovados em Assembleia de Credores e, consequentemente, o seu capital social reduzido integralmente para zero, estando previsto o abate destas partes de capital em 2009.

- Para que o valor de aquisição igualasse o valor de mercado, em 2009, foi reduzida em € 150,00 a provisão na empresa Adrave e reforçada no montante de € 10.000 a da FRME;
- No que respeita à Companhia de Pescarias do Algarve e à Margueira, foram anuladas as provisões uma vez que o valor de mercado superava o valor de aquisição[1];
- Relativamente à empresa Gestínsua, S.A, manteve-se a situação de 31/12/2008, com capitais próprios negativos e uma provisão no montante do valor de aquisição[2];
- Em processo de falência continuam as 5 últimas empresas do quadro, cujas partes de capital detidas totalizam € 558.326,97, tendo o IGFSS constituído a provisão, em 2007, pelo valor total de aquisição.

Em 31/12/2009, as provisões acumuladas[3] atingem cerca de 66,9% do valor de aquisição dos investimentos em causa, quando em 2008 representavam 81,0%.

a3) Instituto da Segurança Social, IP

O ISS releva em *Partes de Capital* apenas a participação na RIBEIRAPERA – Sociedade para o Desenvolvimento de Castanheira de Pêra, SA, adquirida em 1989, apresentando-se no quadro seguinte os valores dessa participação, bem como o valor das provisões:

Quadro XII.42 – SS – Posição de "Partes de Capital" detidas pelo ISS, em 31/12/2009

(em euros)

Acções	Parcela detida	N.º unidades	Valor de Aquisição	Total de Provisões
Ribeirapera - Sociedade para o Desenvolvimento de Castanheira de Pêra, SA	9%	5.367	26.770,48	21.403,48

Fonte: Demonstrações financeiras do ISS.

[1] Durante o exercício de 2008, o IGFSS procedeu à alienação de 899.155 unidades de Participação do Fundo de Investimentos Margueira, passando o valor nominal de € 4.490.081,01 em 2008, para € 5.114,675 em 2009.

[2] De acordo com informação na Adenda ao Anexo às Demonstrações financeiras da Conta de 2009 do IGFSS, o método de cálculo respeitante aos ajustamentos de valor, nomeadamente as provisões é o seguinte *"(...) para participações acima de 20% aplica-se o método da Equivalência Patrimonial, excepto nos casos em que existam restrições severas e duradouras que prejudiquem significativamente a capacidade de transferência de fundos para a entidade detentora"*. Estando a Gestínsua, SA, nestas condições o IGFSS optou pela aplicação do método de custo (de acordo com a alínea a) do n.º 2 da Directriz Contabilística n.º 9).

[3] O IGFSS releva estes investimentos ao preço de aquisição procedendo à constituição de provisões por aplicação do princípio da prudência quando o seu preço de custo supera a fracção que lhes corresponde nos capitais próprios das empresas participadas.

Os capitais próprios da empresa em 2008 são positivos, no valor de € 293.273,49, situação inversa à ocorrida no exercício de 2007 em que aqueles capitais se manifestavam negativos no montante de € 21.520,58. Não obstante o valor da participação calculada com base nos capitais próprios de 2008 atingir um valor bastante aproximado do valor de aquisição, mantém-se a provisão constituída em 2004 devido à redução de capital social que se verificou na empresa naquele ano de cerca de € 62,5 milhares, mantendo-se o mesmo número de acções mas reduzindo-se o seu valor unitário[1].

B) Obrigações e títulos de participação

O valor contabilístico dos títulos aqui relevados totaliza, em 31 de Dezembro de 2009, o montante € 228,6 milhares e está integralmente provisionado. O quadro seguinte evidencia o respectivo detalhe que, relativamente ao ano anterior, não sofreu alterações:

Quadro XII.43 – SS – "Obrigações e títulos de participação"

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
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 2009 e Demonstrações financeiras das instituições de Segurança Social.

De notar que os investimentos financeiros do IGFSS, no total de € 203.170,36, constantes do quadro anterior, são compostos por 40.732 obrigações sem garantia estatal, em empresas que se encontram em processo de falência.

C) Investimentos em imóveis

Nos termos do POCISSSS, a conta *414 – Investimentos em imóveis* engloba os edifícios e outras construções, os terrenos subjacentes, os terrenos urbanos e as propriedades rústicas que não estejam afectos à actividade operacional da entidade.

Em 2009, o valor bruto desta conta, que ascendeu a € 85.858 milhares, registou um decréscimo de 7,3%, em comparação com o ano anterior em que tinha crescido 4%.

No Quadro XII.44 apresenta-se a decomposição por natureza desta conta.

[1] A redução do capital social foi efectuada ao abrigo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 162/2002, de 11 de Julho. O valor unitário das acções foi reduzido de € 5,00 para € 1,00. Assim, o valor relevado no Balanço corresponde ao valor recuperável, relativo ao valor nominal da participação detida desde 2004 (€ 5,3 milhares).

Quadro XII.44 – SS – Evolução de "Investimentos em imóveis"

(em milhares de euros)

Designação	2007	2008	2009
Terrenos e recursos naturais	24.759,7	29.279,5	27.392,8
Habitações de renda social	54.126,8	35.240,5	3.074,1
Habitações de renda livre	2.980,0	2.629,6	41.538,9
Edifícios – Serviços	0,8	2.680,5	110,9
Edifícios – Outros	7.248,0	22.811,2	13.741,3
Total no Activo bruto	**89.115,3**	**92.641,3**	**85.858,0**

Fonte: Relatório da Contas da Segurança Social.

Apresenta-se no quadro seguinte a desagregação dos investimentos em imóveis em 31 de Dezembro de 2009, segundo a natureza dos mesmos e por instituições:

Quadro XII.45 – SS – Distribuição dos "Investimentos em imóveis" por Instituições de Segurança Social

(em milhares de euros)

Designação	IGFSS	IGFCSS/FEFSS	FESSP da Banca dos Casinos	ISS	RAM	RAA	Total
Terrenos e recursos naturais	25.445,2	1.927,5		20,1			27.392,8
Habitações de renda social	3.063,8			5,2	5,1		3.074,1
Habitações de renda livre	40.713,2			153,1	6,4	666,3	41.539,0
Edifícios – Serviços	0,8		19,2	90,9			110,9
Edifícios – Outros	7454,2	6.284,9		2,1			13.741,2
Total	**76.677,2**	**8.212,4**	**19,2**	**271,4**	**11,5**	**666,3**	**85.858,0**

Fonte: Relatório da Contas da Segurança Social.

Os responsáveis pela gestão de 98,9% do capital investido pela Segurança social em imóveis são o IGFSS e o IGFCSS/FEFSS o que decorre do cumprimento das suas atribuições - O IGFSS detém 89,3%, seguindo-se o IGFCSS/FEFSS com 9,6% - num total de € 85.858 milhares.

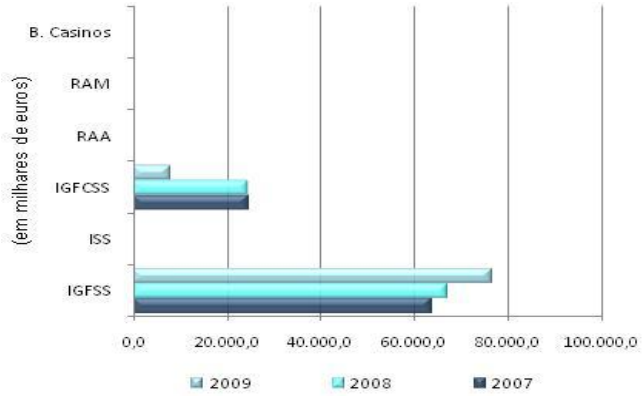
No quadro e gráfico seguintes apresenta-se a evolução, no triénio 2007/2009, deste tipo de activos, em termos brutos, e instituições detentoras:

Quadro XII.46 – SS – Evolução dos "Investimentos financeiros – Imóveis"

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
IGFSS	63.605,4	67.049,5	76.677,2
ISS	241,2	292,5	271,4
IGFCSS	24.602,4	24.602,4	8.212,4
RAA	666,3	666,3	666,3
RAM	0,0	11,5	11,5
B. Casinos	0,0	19,2	19,2
Total	**89.115,3**	**92.641,4**	**85.858,0**

Fonte: Contas da Segurança Social.



Apresentam-se de seguida os movimentos que, em 2009, influenciaram o saldo da conta em análise, considerando-se, no detalhe por instituições, os montantes que integram o Activo bruto no início e no final do ano e ainda o saldo final do Activo líquido.

Quadro XII.47 – SS – Variação registada na conta de "Investimentos em imóveis"

(em milhares de euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto (1)	Reclassificação de imóveis (2)	Aumentos (3)	Alienações (4)	Transf. e abates (5)	Saldo final no Activo bruto (6)=(1)-(2)+(3)-(4)-(5)	Amortiz. acumuladas (7)	Reclassificação de amortizações (8)	Saldo final no Activo líquido (9)=(6)-(7)-(8)
IGFSS	67.049,5	162,9	10.411,6	607,0	14,0	76.677,2	6.502,6	55,9	70.118,7
ISS	292,5		2.824,7	0,0	2.845,7	271,5	128,1		143,4
IGFCSS/FEFSS	24.602,4	16.390,0				8.212,4	0,0		8.212,4
RAA	666,3					666,3	141,6		524,7
RAM	11,5					11,5	1,1		10,4
FESSP da Banca Casinos	19,2					19,2	10,6		8,6
Total	**92.641,3**	**16.552,9**	**13.236,3**	**607,0**	**2.859,7**	**85.858,1**	**6.784,0**	**55,9**	**79.018,2**

Fonte: SIF e Demonstrações financeiras das instituições de Segurança Social.

Conforme decorre dos valores apresentados no quadro anterior, verificaram-se alterações no IGFSS, no IGFCSS e no ISS, mantendo-se os valores relativos às restantes entidades inalterados.

c1) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

Os investimentos financeiros em imóveis, da responsabilidade do IGFSS (89,3%), ascendem, em termos brutos, a € 76.677,2 milhares, correspondendo-lhe amortizações acumuladas que atingem € 6.446,7 milhares. Em 2009, a evolução do valor bruto destes activos foi de € 9.627,7 milhares, resultante dos seguintes movimentos:

Quadro XII.48 – SS – Desagregação dos movimentos de 2009 em "Investimentos em imóveis"do IGFSS

(em milhares de euros)

Aumentos		Diminuições	
Transferência p/ IGFSS ao abrigo do DL 112/2004	2.650,5	Alienação de bens	607,0
Avaliações de imobilizado	1.435,2	Abates por cedência de Património	14,0
Aquisições por dação em cumprimento	5.571,9		
Integração de imobilizado em curso	754,0		
Sub-total	**10.411,6**	**Sub-total**	**621,0**
Movimento de consolidação -Reclassificação de investimentos em imóveis para imobilizado corpóreo			**162,9**
Total			**783,9**

Fonte: SIF, Demonstrações financeiras das instituições de Segurança Social e movimentos de consolidação.

O aumento do Activo bruto, no total de € 10.411,6 milhares, foi proveniente de aquisições por dação (53,5%), com origem na cobrança de dívidas de contribuintes, de transferências do ISS (25,5%) no âmbito do previsto no Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13/05[1], de avaliações de imóveis (13,8%) após concordância da Direcção-Geral do Tesouro[2], dando-se acolhimento às recomendações formuladas pelo Tribunal relativamente à valorização e registo contabilístico de imóveis[3], e de integrações de imobilizado em curso (7,2%).

As diminuições no total de € 783,9 milhares decorrem da alienação de bens (77,4%), de reclassificação investimentos em imóveis em imobilizado corpóreo (20,8%)[4] e de "Abates por cedência de Património" às autarquias locais (1,8%)[5]/[6]. O valor contabilístico destes bens totaliza € 8,3 milhares, quantia relevada na conta *"69471 – Perdas em Imobilizações – Cedência de Património, Património imobiliário autarquias locais"*. Sobre a utilização desta conta o Tribunal formulou uma recomendação no Parecer sobre a CGE de 2008 para que se diligenciasse junto da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública no sentido de obter solução que permita obter um reflexo equilibrado dos fundos próprios entre as doações obtidas e concedidas de e a entidades externas ao perímetro de consolidação, tendo aquela Comissão emitido orientação em Outubro de 2009 no sentido de *"(...) que a cedência gratuita de bens do imobilizado a outras entidades deveria ser reconhecida numa conta a criar para o efeito, no caso a conta 52 «Cedência de activos»"*. No Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas é referido o seguinte: *"Dado que este parecer foi obtido no final*

[1] Diploma que alterou os Estatutos do IGFSS e do ISS, dispondo no artigo 4.º, relativamente ao Património imobiliário do ISS, que aquele que não esteja afecto à utilização pelos respectivos serviços ou como equipamento social é transferido, sem qualquer formalidade, para o IGFSS.

[2] Através de oficio de 9/11/2009, a Direcção-Geral do Tesouro referiu *"(...) nada ter a opor à metodologia de avaliação e/ou reavaliação do património imobiliário da Segurança Social (...)"*. Dos 347 imóveis que estavam por regularizar apenas 6 estão valorizados a € 1,00, encontrando-se os mesmos registados em imobilizações corpóreas (Cfr. notas 6 e 12 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas).

[3] Parecer sobre a CGE de 2007 - Recomendação 70-PCGE/2007, Volume I e Parecer sobre a CGE 2008 – Recomendação 72-PCGE/2008, disponíveis em www.tcontas.pt.

[4] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.4.2.1.1.1 – Imobilizado corpóreo.

[5] Foram transferidos 37 imóveis (35 para o Município da Covilhã e 2 para o de Caminha).

[6] Ao abrigo do artigo 6.º da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro, (Orçamento do Estado para 2009), que dispõe, que o IGFSS pode, sem exigir contrapartidas e sem sujeição às formalidades previstas no artigo 3º da mesma Lei, transferir para os municípios, designadamente, a propriedade de prédios ou suas fracções que constituem agrupamentos habitacionais, desde que aqueles prossigam fins assistenciais e demonstrem capacidade para os gerir. A transferência é antecedida de acordos de transferência, mediante auto de cessão de bens, que constitui título bastante de prova para todos os efeitos legais, incluindo os de registo.

do ano, já não houve possibilidade de ser criada a conta em questão no SIF pelo Instituto de Informática, tendo-se mantido a classificação efectuada em correcções de exercícios anteriores".

De acordo com a lei do financiamento da SS, a receita oriunda de alienações de imóveis deve reverter para o FEFSS. Com efeito, no decurso do exercício de 2009, o IGFSS transferiu para o IGFCSS/FEFSS um total de € 3.814,0 milhares referentes a 2009. Foram ainda transferidos mais € 1.324,1 milhares relativos a alienações de imobilizado no ano de 2008.

c2) Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

De 2008 para 2009, em sede da conta consolidada da Segurança Social, o montante dos Investimentos em Imóveis do IGFCSS/FEFSS sofreu uma redução da ordem dos 66,6% (€ 16.390 milhares)[1] face à reclassificação, no exercício de 2009, dos edifícios (e os respectivos terrenos) arrendados a instituições da Segurança social e classificados como "Imobilizado Financeiro" para a rubrica de "Imobilizado Corpóreo".

c3) Instituto de Segurança Social, IP

A conta de *Investimentos financeiros* em imóveis no ISS apresenta, em termos brutos, um decréscimo de € 21 milhares. Com um saldo inicial no Activo bruto de € 292,5 milhares, registou um aumento de € 2.824,7 milhares relativo à valorização de imóveis (caderneta predial) e uma diminuição de € 2.845,7 milhares. À semelhança do relatado no ponto 12.4.2.1.1.1 – Imobilizações corpóreas para os *Edifícios e outras construções* também os valores dos "Aumentos" e de "Transferências e abates" dos *Investimentos em imóveis*, incluídos no Mapa do Activo Bruto do ISS, que integrou a prestação de contas e utilizado em sede de consolidação, se encontram subavaliados não reflectindo:

- A coluna dos "Aumentos" o valor das transferências de *Imobilizações corpóreas – Terrenos e recursos naturais* para *Investimentos em imóveis* (€ 636,6 milhares)
- A coluna das "Transferências e abates" parte das transferências de *Investimentos em imóveis* para *Imobilizações corpóreas – Edifícios e outras construções* (do valor transferido de € 831,8 milhares só se encontram reflectidos € 195,2 milhares)[2].

Por outro lado, se comparados estes valores do Mapa do Activo Bruto integrante da prestação de contas com o mesmo Mapa extraído do Sistema SIF também existem divergências conforme se demonstra:

[1] A transferência no montante indicado (€ 16.000 milhares) respeita ao imóvel do Edifício Ciência 1, no Tagusparque, arrendado ao Instituto de Informática, I.P.

[2] Cfr. Quadro XII.31- do ponto 12.4.2.1.1.1 – Imobilizado corpóreo.

Quadro XII.49 – SS – Imobilizado financeiro – Comparação entre Mapas do Activo Bruto e Balanço do ISS

(em milhares de euros)

Mapa do Activo Bruto integrado na prestação de contas				Mapa do Activo Bruto extraído do SIF				Saldo final no Balanço do ISS	Diferença		
Saldo inicial	Aumentos	Transferências e Abates	Saldo final	Saldo inicial	Aumentos	Transf. e Abates	Saldo final		Aumentos	Transferências e Abates	Saldo final
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)-(3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5)+(6)-(7)	(9)	(10)=(2)-(6)	(11)=(3)-(7)	(12)=(8)-(9)
292,5	2.824,7	2.845,7	271,5	292,5	2.824,7	2.650,5	466,7	271,5	0,0	195,2	195,2

Fonte: Mapa do Activo Bruto integrado na prestação de contas, Mapa do Activo Bruto extraído do SIF e Balanço do ISS de 2009.

A informação supra referida conjugada com os elementos do quadro anterior e do Quadro XII.31 do ponto 12.4.2.1.1.1 – Imobilizado corpóreo permite concluir que:

- Nenhum dos Mapas reflecte no total da coluna de "~~A~~umentos" as transferências de *Imobilizado corpóreo -Terrenos e recursos naturais* para *Investimentos em imóveis* (€ 636,6 milhares), correspondendo o valor relevado na coluna de "~~A~~umentos" da conta de *Investimentos em imóveis* à valorização de imóveis ocorrida em 2009 (€ 2.824,7 milhares);
- O Mapa que integrou a prestação de contas reflecte no total da coluna de "~~T~~ransferências e abates" a diferença (€ 195,2 milhares) entre o valor das transferências **para** *Imobilizado corpóreo – Edifícios e outras construções* (€ 831,8 milhares) e as transferências **de** *Imobilizado corpóreo - Terrenos e recursos naturais* (€ 636,6 milhares), assumindo o saldo final o valor relevado no Balanço;
- O Mapa extraído do SIF no total da coluna de "~~T~~ransferências e abates" não releva nenhuma das importâncias objecto de transferência entre contas do imobilizado, mas apenas o valor correspondente à transferências de imóveis para o IGFSS (€ 2.650,5 milhares), ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 211/2004, de 13 de Maio, o que implica uma diferença no saldo final apurado que não corresponde ao relevado no Balanço.

Assim, os totais da coluna de "~~A~~umentos" e da coluna de "~~T~~ransferências e abates" do Mapa de Activo Bruto consolidado apresentado na CSS de 2009 encontram-se subavaliados em cerca de 636,6 milhares, dado que o Mapa do Activo Bruto que integrou a prestação de contas do ISS também se encontra subavaliado na coluna de "~~A~~umentos" e na coluna de "~~T~~ransferências e abates" naquele valor, sendo este o documento utilizado nas operações de agregação no âmbito da consolidação realizada pelo IGFSS.

D) Outras aplicações financeiras

Nesta conta relevam-se as aplicações financeiras de médio e longo prazo que respeitam apenas a títulos detidos pelo IGFSS e pelo FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Quadro XII.50 – SS – Variação registada na conta "Outras aplicações financeiras"

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Aumentos	Alienações	Saldo final no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
IGFSS	252.831,57	448,92	224,46	253.056,03	89.115,75	163.940,28
FESSP Banca dos Casinos	443.600,10	14.771,10	0,00	458.371,20	0,00	458.371,20
Total	**696.431,67**	**15.220,02**	**224,46**	**711.427,23**	**89.115,75**	**622.311,48**

Fonte: SIF – Mapa 8.2.7.2 – Activo bruto e 8.2.7.2 – Amortizações e provisões.

Em 2009, a variação positiva registada no Activo bruto (2,2%), no total de cerca de € 15 milhares, deve-se na quase totalidade[1] à aquisição por parte do FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos de mais 56.290 unidades de participação na "FUNDIMO", no montante de € 14,8 milhares. O IGFSS, relativamente ao ano anterior regista o acréscimo de 22.446 títulos da divida pública, conforme se indica no quadro seguinte:

Quadro XII.51 – SS – "Outras aplicações financeiras" em 31/12/2009

(em euros)

	Tipo de produto		N.º de Unidades	Valor de Aquisição
2009	IGFSS	Títulos da Dívida Pública	55.693	253.056,03
		Subtotal	55.693	253.056,03
	FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos	Unidades de Participação – Fundimo, SA	60.515	458.371,20
		Subtotal	**60.515**	**458.371,20**
	Total em 2009			**711.427.23**
	Total em 2008			**696.431,67**
	Variação 2009/2008			**14.995,56**

Fonte: SIF e CSS de 2009 e contas das instituições.

Tendo por base a informação constante das contas das instituições refira-se que o rendimento bruto gerado por estas aplicações financeiras reporta-se em:

- Unidades de participação detidas pelo FESSP da Banca dos Casinos, no valor de € 20.518,60[2];
- Títulos da Dívida Pública do IGFSS, no valor de € 8.886,72.

E) Imobilizações em curso

Em 31/12/2009, apenas o IGFSS reflecte no Balanço um saldo final no valor de € 1.498,9 milhares na conta de *Imobilizações em curso* referente a investimentos em imóveis de rendimento. Relativamente a 2008, a conta registou um decréscimo de € 453,3 milhares. Este decréscimo corresponde à redução de € 560 milhares relativo a Habitações, de renda livre e social, decréscimo que foi atenuado pelo investimento em Edifícios no total de € 106,7 milhares conforme se explicita no quadro seguinte:

[1] O acréscimo de 22.446 Títulos da Dívida Pública (55.693 - 33.247), em 2009, no valor global de € 224,46 e unitário de € 0,01, respeitam a uma doação do CNP.

[2] Em 2009 o rendimento ilíquido da aplicação financeira no montante de € 20.518,60, foi reinvestido na aquisição de unidades de participação (€ 14.771,10) e o restante foi aplicado em despesa.

(em milhares de euros)

Designação	Activo Bruto		Variação	
	2008	2009	Absoluta	%
Habitações	**1.510,1**	**950,1**	**(560,0)**	**(37,1)**
Renda social	361,4	215,8	(145,6)	(40,3)
Renda livre	1.148,7	734,3	(414,4)	(36,1)
Edifícios	**442,1**	**548,8**	**106,7**	**24,1**
Total	**1.952,2**	**1.498,9**	**(453,3)**	**(23,2)**

Fonte: CSS/2009

Contrariamente ao verificado em anos anteriores[1] o IGFSS, em 2009, procedeu à transferência de imobilizado em curso para imobilizado financeiro, o montante de € 753,9 milhares, e para imobilizado corpóreo cerca de € 27,9 milhares.

12.4.2.1.2 – Activo circulante

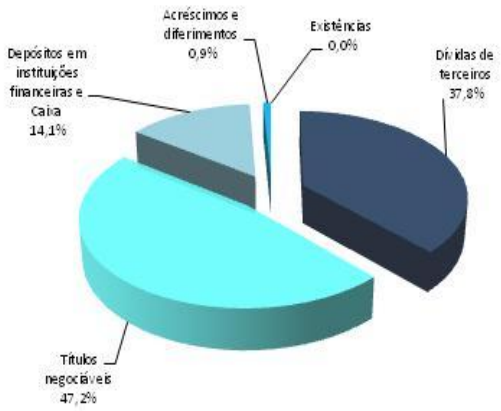
O Activo circulante bruto da CSS de 2009 ascendeu a € 17.515.399,4 milhares, evidenciando, relativamente ao ano anterior, um acréscimo de 12,4%, que se decompõe do seguinte modo:

Gráfico XII.11 – SS – Activo circulante – CSS/2009

(em milhares de euro

	Valor	%
Existências	2.135,0	0,0
Dívidas de terceiros	6.626.495,2	37,8
Títulos negociáveis	8.264.324,0	47,2
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2.473.185,4	14,1
Acréscimos e diferimentos	149.259,0	0,9
Total do Activo circulante em 2009	**17.515.399,4**	**100**
Total do Activo circulante em 2008	**15.581.526,8**	
Variação 2009/2008	**1.933.872,7**	**12,4**

Fonte: CSS/2009.



Decorre do quadro e gráfico anteriores que o sistema da segurança social em termos de Activo circulante bruto é representado em cerca de 61,3%, por um conjunto de bens de alta liquidez (Títulos negociáveis e Depósitos em instituições financeiras e Caixa), evidenciando comparativamente com o período homólogo de 2008, um crescimento de 6,4%, no valor de € 650.034,9 milhares, e em 37,8% por dívidas à Segurança Social, que ascenderam no final de 2009 a € 6.626.495,2 milhares, registando

[1] Até 2008, verificaram-se constantes registos de imobilizações em curso sem que se tivessem efectuado quaisquer transferências para investimentos financeiros, apresentando a conta *441 – Imobilizações em curso*, nos anos de 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008, respectivamente, € 329.161,54, € 557.306,53, € 877.014,44, € 1.590.408,44 e € 1.952.235,71.

em termos absolutos um agravamento de € 1.377.179,9 milhares (+26,2%), comparativamente com o exercício económico de 2008.

12.4.2.1.2.1 – Dívidas de terceiros

A classe 2 – Terceiros, em 2009, representa 37,8% no Activo circulante em termos brutos do Balanço da CSS, 15,4% em termos líquidos com um aumento de 1,5 pontos percentuais relativamente ao período homólogo de 2008. Nos termos do POCISSSS esta classe de activos, regista todas as dívidas a receber (dívidas activas) pela Segurança Social.

Neste âmbito, importa recapitular, conforme referido no Parecer antecedente que, só a partir de 2007 a SS implementou a IASB – 1 —Apresentação de Demonstrações Financeiras", que prevê que as dívidas de terceiros sejam inscritas no Balanço de acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo[1].

Neste contexto o grupo patrimonial —Terceiros" em termos da sua decomposição em dívidas de médio e longo prazo e curto prazo, apresenta a seguinte estrutura no triénio 2007/2009:

(em milhares de euros)

Terceiros	Activo bruto			Provisões			Activo líquido		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Dívidas de terceiros – MLP	2.744.629,4	3.895.354,4	4.849.611,0	2.305.367,7	3.424.398,4	4.394.310,1	439.261,7	470.956,0	455.300,8
Dívidas de terceiros – CP	1.475.443,3	1.353.960,9	1.776.884,3	142.349,0	168.441,3	165.725,4	1.333.094,3	1.185.519,6	1.611.158,9
Total	**4.220.072,7**	**5.249.315,3**	**6.626.495,2**	**2.447.716,7**	**3.592.839,7**	**4.560.035,5**	**1.772.356,0**	**1.656.475,6**	**2.066.459,7**
Variação 2009/2008	**-**	**24,4%**	**26,2%**	**-**	**46,8%**	**26,9%**	**-**	**(6,5%)**	**24,8%**

Fonte: Relatório da CSS de 2009.

Sobre a informação constante do quadro supra refere-se o seguinte:

- Relativamente a 2008, o conjunto das dívidas de terceiros apresentado no Balanço consolidado de 2009 evidencia um acréscimo de 26,2% no Activo bruto (24,4% em 2008 comparativamente com o período homólogo de 2007) e um aumento de 24,8% em termos de Activo líquido quando no período anterior tinha sofrido uma redução de 6,5%, situação que encontra explicação nos factos relatados na alínea C) deste ponto, sobre a rubrica *"Contribuintes"*;
- Em 31 de Dezembro de 2009, o valor global bruto das *"Dividas de terceiros"* ascende a € 6.626.495,2 milhares, correspondendo 73,2% a dívidas de médio e longo prazo (22% em termos de Activo líquido) e 26,8% a dívidas de curto prazo (78% em termos de Activo

[1] A RAM em 2007 e 2008 não procedeu à classificação das dívidas de terceiros de acordo com a IASB, tendo apresentado como justificação —deficiências dos sistemas informáticos", mas em 2009 aplicou pela primeira vez aquela norma. No ponto 5 da nota 8.2.39 do Anexo às Demonstrações financeiras, o Centro de Segurança Social da Madeira refere que *"O Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), não tem previsto o tratamento automático das dívidas activas e passivas, por dívidas de curto prazo e dívida de médio e longo prazo. Assim, foi extra sistema SIF que se elaborou um Balanço com essa discriminação de dívida". "(...) o CSSM relevou contabilisticamente as dívidas de médio e longo prazo relativas a contribuintes, com base em informação fornecida pelo II, IP, com o escalonamento da dívida de contribuintes em sede de SEF; Quanto às dívidas de beneficiários de médio e longo prazo, as mesmas foram igualmente relevadas contabilisticamente, com base em ficheiro Excel fornecido também pelo II, IP. Para as restantes dívidas de médio e longo prazo, foi tido em conta as datas dos respectivos registos em SIF".*

líquido), situação que indicia que a generalidade das dívidas relevadas como médio e longo prazo têm uma antiguidade superior a 2 anos e como tal encontram-se totalmente provisionadas.

No Quadro XII.52, apresenta-se o conjunto de contas que integra o grupo patrimonial *"Terceiros"*, segundo a sua natureza, evolução, decomposição em dívidas de médio e longo prazo e curto prazo e respectiva quantificação no Activo, em termos brutos e líquidos, no triénio de 2007/2009:

Quadro XII.52 – SS – Evolução de "Dívidas de terceiros – Médio, longo e curto prazo" no Activo bruto

(em milhares de euros)

Contas	2007		2008		2009		Variação 2008/07		Variação 2009/08	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Dívidas de terceiros - MLP										
Clientes, contribuintes e utentes – Tít. a receber	0,0	0,0	718,1	0,0	0,0	0,0	718,1	100	(718,1)	(100)
Clientes, contribuintes e utentes de cobr. duvidosa	2.086.565,5	49,4	3.097.661,1	59,0	4.160.795,0	62,8	1.011.095,6	48,5	1.063.133,9	34,3
Prestações sociais a repor	287.486,2	6,8	378.165,5	7,2	410.791,7	6,2	90.679,3	31,5	32.626,2	8,6
Outros devedores (valor publicado na CGE)	286.058,3	6,8	418.809,7	8,0	278.024,3	4,2	132.751,4	46,4	(140.785,4)	(33,6)
Outros devedores (valor corrigido)	370.577,7	8,8	-	-	-	-	(370.577,7)	(100)	0,0	-
Sub-total	**2.744.629,4**	**65,0**	**3.895.354,4**	**74,2**	**4.849.611,0**	**73,2**	**1.150.725,0**	**41,9**	**954.256,6**	**24,5**
Dívidas de terceiros - CP										
Empréstimos concedidos	102,2	0,0	11,9	0,0	11,9	0,0	(90,3)	(88,4)	0,0	0,0
Clientes c/c	59,1	0,0	38,1	0,0	3,6	0,0	(21,0)	(35,5)	(34,5)	(90,6)
Contribuintes c/c	680.720,2	16,1	476.672,3	9,1	396.603,3	6,0	(204.047,9)	(30,0)	(80.069,0)	(16,8)
Utentes c/c	299,3	0,0	380,2	0,0	766,8	0,0	80,9	27,0	386,6	101,7
Clientes, contribuintes e utentes – Tít. a receber	718,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(718,1)	(100)	0,0	-
Clientes, contribuintes e utentes de cobr. duvidosa	106.988,9	2,5	165.387,3	3,2	358.952,3	5,4	58.398,4	54,6	193.565,0	117,0
Devedores pela execução do orçamento	1.263,5	0,0	494,7	0,0	0,0	0,0	(768,8)	(60,8)	(494,7)	(100,0)
Adiantamentos a fornecedores	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(0,5)	(100)	0,0	-
Estado e outros entes públicos	5,9	0,0	2,9	0,0	3,0	0,0	(3,0)	(50,8)	0,1	3,4
Prestações sociais a repor	171.086,5	4,1	108.443,5	2,1	120.577,9	1,8	(62.643,0)	(36,6)	12.134,4	11,2
Outros devedores	514.199,1	12,2	602.530,1	11,5	899.965,4	13,6	88.331,0	17,2	297.435,3	49,4
Sub-total	**1.475.443,3**	**35,0**	**1.353.961,0**	**25,8**	**1.776.884,2**	**26,8**	**(121.482,3)**	**(8,2)**	**422.923,2**	**31,2**
Total bruto	**4.220.072,7**	**100**	**5.249.315,3**	**100**	**6.626.495,2**	**100**	**1.029.242,7**	**24,4**	**1.377.179,8**	**26,2**
Provisões acumuladas	**2.447.716,7**		**3.592.839,7**		**4.560.035,5**		**1.145.123,0**	**46,8**	**967.195,8**	**26,9**
Total líquido	**1.772.356,0**		**1.656.475,6**		**2.066.459,7**		**(115.880,4)**	**(6,5)**	**409.984,0**	**24,8**
Activo bruto total	**14.421.186,4**		**16.437.429,2**		**18.434.677,1**		**2.016.242,9**	**14,0**	**1.997.247,9**	**12,2**
Dívidas de terceiros / Activo bruto total (%)		**29,3**		**31,9**	**35,9**					
Activo líquido total	**11.597.314,3**		**12.447.144,1**		**13.473.262,3**		**849.829,8**	**7,3**	**1.026.118,2**	**8,2**
Dívidas de terceiros / Activo líquido total (%)		**15,3**		**13,3**		**15,3**				

Fonte: Contas da Segurança Social.

Da análise do quadro ressalta o elevado volume de dívidas de cobrança duvidosa relevadas na conta *"Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa"*. Todavia, outras contas existem que contêm valores provisionados. O quadro seguinte expõe essas situações para o ano de 2009.

Quadro XII.53 – SS – Clientes, contribuintes, utentes, prestações sociais a repor e outros devedores – em 31/12/2009

(em milhares euros)

Conta	Dívidas de terceiros						
	Em conta corrente			De cobrança duvidosa			Total
	M. L. prazo	Curto prazo	Total	M. L. prazo	Curto prazo	Total	
Clientes	-	3,6	3,6	-	-	-	3,6
Clientes de cobrança duvidosa	-	-	-	236.263,9	80.901,7	317.165,6	317.165,6
Contribuintes	-	396.603,3	396.603,3	-	-	-	396.603,3
Contribuintes de cobrança duvidosa	-	-	-	3.923.120,5	277.582,0	4.200.702,5	4.200.702,5
Utentes	-	766,8	766,8	-	-	-	766,8
Utentes de cobrança duvidosa	-	-	-	1.410,5	468,6	1.879,1	1.879,1
Prestações sociais a repor	587,2	69.318,0	69.905,2	-	-	-	69.905,2
Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa	-	-	-	410.204,6	51.259,9	461.464,5	461.464,5
Outros devedores	212.989,4	889.978,9	1.102.968,3	-	-	-	1.102.968,3
Outros devedores de cobrança duvidosa	-	-	-	65.034,9	9.986,5	75.021,4	75.021,4
Total	**213.576,6**	**1.356.670,6**	**1.570.247,2**	**4.636.034,4**	**420.198,7**	**5.056.233,1**	**6.626.480,3**
%	**3,2%**	**20,5%**	**23,7**	**70,0%**	**6,3%**	**76,3%**	**100%**
Total de provisões constituídas							**4.560.035,5**
Total das dívidas de terceiros							**6.626.495,2**

Fonte: CSS de 2009 e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

Da análise do quadro anterior verifica-se, em síntese, que:

- A quase totalidade das dívidas de terceiros é composta por dívida em conta corrente e dívidas de cobrança duvidosa;
- Em 2009, foram consideradas dívidas de cobrança duvidosa, de longo e médio prazo e de curto prazo, no montante de cerca de € 5.056.233,1 milhares, respeitantes a clientes, utentes, contribuintes, prestações sociais a repor e outros devedores[1]. Foram constituídas provisões no valor de € 4.560.035,5 milhares, representando 90,2% do valor total dessas dívidas, o que reflecte a existência de um elevado volume de dívidas com antiguidade superior a 2 anos e como tal potenciador de um elevado risco de incobrabilidade;
- O valor das dívidas de curto prazo é de € 1.776.869,3 milhares, representando 26,8% do total das dívidas de terceiros que incluem dívidas de cobrança duvidosa, e o montante de dívidas de médio e longo prazo ascende a e 4.849.611 milhares, o que significa 73,2% do universo atrás referido;
- A dívida em conta corrente é essencialmente de curto prazo (86,4%) enquanto a dívida de cobrança duvidosa é maioritariamente de médio e longo prazo (91,7%);

[1] De acordo com o ponto 7 da nota 17 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, as provisões são calculadas de acordo com os critérios definidos no POCISSSS: a uma taxa de 25% para as dívidas com prazo de vencimento superior a 6 meses e inferir a um ano, a uma taxa de 50% para as dívidas com prazo de vencimento superior a um ano e inferir a dezoito meses, a uma taxa de 75% para as dívidas com prazo de vencimento superior a dezoito meses e inferior a vinte e quatro meses e uma taxa de 100% para as dívidas em mora há mais de vinte e quatro meses. Constitui derrogação a este critério as dívidas de terceiros do Fundo de Garantia Salarial face ao elevado risco associado às entidades que a ele recorrem, constituindo-se provisões correspondentes a 100% do valor das dívidas. Não são constituídas provisões para as dívidas abrangidas por planos de pagamento ou por garantia real prestada, seguro ou caução, com excepção da importância correspondente à percentagem de descoberto ou desconto obrigatório, nem para as dívidas sobre o Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais.

- O valor mais significativo respeita aos contribuintes de cobrança duvidosa, com € 4.200.702,5 milhares, representando 63,4% do total das dívidas e 83,7% das dívidas de cobrança duvidosa;
- Em todas as classes de dívida o valor da dívida considerada de cobrança duvidosa é substancialmente superior à dívida corrente, com excepção da classe de outros devedores em que a dívida corrente supera largamente as dívidas de cobrança duvidosa em virtude de se encontrarem aqui registadas dívidas do Estado ou de outros entes públicos.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das dívidas de cobrança duvidosa no triénio 2007/2009, bem como as provisões constituídas segundo a natureza das dívidas conforme previsto na Circular Normativa n.º 13/2006, de 11 de Agosto, do IGFSS.

Quadro XII.54 – SS – Evolução das dívidas de cobrança duvidosa – 2007/2009

(em milhares de euros)

Designação das contas	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
Clientes de cobrança duvidosa	254,6	26,0	317.165,6	317.139,6	1.219.767,7
Contribuintes de cobrança duvidosa	2.191.012,8	3.260.582,9	4.200.702,5	940.119,6	28,8
Utentes de cobrança duvidosa	1.106,7	1.405,7	1.879,2	473,5	33,7
Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa	281.342,3	431.948,5	461.464,4	29.515,9	6,8
Outros devedores de cobrança duvidosa	221.796,4	338.609,6	74.973,3	(263.636,3)	(77,9)
Total (bruto)	**2.695.512,8**	**4.032.572,7**	**5.056.185,1**	**1.023.612,3**	**25,4**
Movimentos de consolidação	**-**	**-**	**48,2**	**-**	**-**
Total	**2.695.512,8**	**4.032.572,7**	**5.056.233,1**	**1.023.660,5**	**25,4**
Provisões apresentadas na CSS	**2.447.716,7**	**3.592.839,7**	**4.394.330,1**	**801.490,4**	**22,3**
Total (líquido)	**247.796.1**	**439.733,0**	**661.903,1**	**222.170,1**	**50,5**

Fonte: SIF e Anexo às Demonstrações financeiras da CSS de 2007, 2008 e 2009.

Da análise do quadro anterior conclui-se, em síntese, que:

- As dívidas de cobrança duvidosa em 2009 cresceram € 1.023,7 milhões relativamente ao ano anterior (25,4%) e comparando com o ano de 2007 o acréscimo ascende a € 2.359,5 milhões (87,5%), facto que é preocupante;
- Por sua vez, o valor das provisões constituídas têm atingido valores elevados relativamente ao valor das dívidas de cobrança duvidosa ascendendo a 90,8%, 89,1% e 86,9%, em 2007, 2008 e 2009, respectivamente. Todavia, esses montantes têm vindo a decrescer em termos relativos, ainda que ligeiramente, o que denota a inclusão de dívida mais recente em cobrança duvidosa;
- O acréscimo mais acentuado em valor absoluto verifica-se nos contribuintes de cobrança duvidosa, pese embora em termos relativos esse acréscimo seja patenteado pelos clientes que em termos absolutos não são financeiramente relevantes. Este facto, resulta do acolhimento de uma recomendação formulada pelo Tribunal no Relatório da Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial[1]. Assim, aquele Fundo passou a relevar as dívidas das entidades empregadoras resultantes dos pagamentos de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador, por motivos de

[1] Cfr. nota 5 do Anexo à CSS.

insolvência ou situação económica difícil, na conta *21 – Clientes* abandonando o registo na conta *268 – Outros devedores*, espelhando este procedimento o decréscimo de 77,9% aí verificado.

No Quadro XII.55 é apresentada a desagregação dos valores brutos das dívidas de cobrança duvidosa de Clientes, Contribuintes, Utentes, Prestações sociais a repor e Outros devedores, por instituição:

Quadro XII.55 – SS – Dívidas de cobrança duvidosa por instituição – Ano de 2009

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS	ISS	FSS	FGS	CAF dos Empregados Bancários	CPAF dos Jornalistas	CPT dos TLP	RAM	RAA	Total
Clientes de cobrança duvidosa		554,3		316.608,4	2,9					317.165,6
Contribuintes de cobrança duvidosa	3.968.733,2							164.737,6	67.231,7	4.200.702,5
Utentes de cobrança duvidosa		1.879,2								1.879,2
Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa		451.357,2			160,0	80,2	63,0	5.723,0	4.081,1	461.464,4
Outros devedores de cobrança duvidosa	70.390,9	2.993,7	571,9					1.016,9		74.973,3
Total	**4.039.124,1**	**456.784,3**	**571,9**	**316.608,4**	**162,9**	**80,2**	**63,0**	**171.477,5**	**71.312,8**	**5.056.185,0**
Movimentos de consolidação								**46,5**	**1,7**	**48,2**
Total										**5.056.233,2**
Provisões constituídas apresentadas na CSS										**4.394.330,1**
Valor total líquido										**661.903,1**

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

Verifica-se, assim, que:

- A instituição que detém o volume mais elevado de dívidas de cobrança duvidosa é o IGFSS (79,9%) que se refere, na quase totalidade, a contribuintes. Esta dívida encontra-se provisionada em 90,1%, ascendendo a cerca de € 3.640,0 milhões;
- O ISS, segunda instituição com o volume mais elevado de dívidas de cobrança duvidosa (9,0%), regista € 456,8 milhões, com destaque para as prestações sociais a repor que ascendem a € 451,4 milhões, isto é representam em termos relativos 98,8% do total destas dívidas. Foram constituídas provisões no valor de € 387,2 milhões, o que representa 84,8% da dívida total de cobrança duvidosa;
- O FGS representa 6,3% do total das dívidas de cobrança duvidosa, ou seja € 316,6 milhões, valor que se encontra totalmente provisionado, face ao elevado risco de cobrança associado às entidades responsáveis pelo pagamento daquelas dívidas[1]. Sobre as dívidas relevadas no Balanço do Fundo de Garantia Salarial, o Tribunal de Contas tem vindo a referir em Pareceres anteriores[2] que as mesmas se encontram subavaliadas, uma vez que as dívidas aí registadas correspondem ao valor líquido das quantias relativas às retenções de IRS e às quotizações para

[1] Estas dívidas resultam de pagamentos efectuados aos trabalhadores de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador por motivos de insolvência ou situação económica difícil.

[2] Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.134 e Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.142, disponíveis em www.tcontas.pt.

a segurança social, não obstante as certidões de dívida emitidas pelo Fundo para instrução dos processos de sub-rogação de créditos a apresentar em Tribunal serem emitidas pelo valor ilíquido.

No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no relatório da auditoria realizada ao Fundo de Garantia Salarial[1] o Presidente do Conselho de Gestão informou em Agosto de 2010[2] que *"No que concerne às retenções do IRS efectuadas aos trabalhadores, no âmbito dos pagamentos do Fundo de Garantia Salarial (...) já se encontra implementado o procedimento tendente à entrega mensal de tais valores junto da DGCI. Sendo de referir, de igual modo, que já se promoveu à entrega do respectivo Modelo 10 por parte do Fundo de Garantia Salarial, junto das Finanças. Por outro lado, na vertente da entrega das deduções legais referentes a TSU efectuadas no âmbito dos pagamentos do Fundo (...)"* encontra-se *"(...) a ser concertado este procedimento com o Instituto de Segurança Social, IP, e o Instituto de Informática"*. Sobre esta matéria salienta-se que em 2009 o Fundo procedeu à entrega à DGCI dos valores retidos em sede de IRS de 2008 e de 2009. No entanto, só se encontram relevados na conta de terceiros como dívidas a receber os valores retidos e entregues em 2009[3]. Assim, as dívidas de terceiros do Fundo de Garantia Salarial continuam subavaliadas, quer relativamente aos valores retidos de IRS, em anos anteriores a 2009, quer de todas as retenções de TSU realizadas.

- A RAM e a RAA representam, respectivamente, 3,4% e 1,4% do valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa. Salienta-se que a RAM iniciou em 2009 a identificação das dívidas de cobrança duvidosa, que atingem o montante de cerca de € 171,5 milhões, de que se encontram provisionados cerca de € 153,3 milhões (89,4%)[4]. Deste modo, foram acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal em sede de Pareceres sobre a CGE de 2006, 2007 e 2008[5].

Efectua-se, seguidamente, a análise das várias contas de terceiros em termos globais e para o triénio 2007/2009.

---

[1] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Ofício n.º 13718, de 10/08/2010.

[3] O Presidente do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial informou, através do ofício n.º 13358, de 10/08/2010, que irá regularizar a situação das retenções efectuadas em 2008 e entregues à DGCI em 2009 no corrente ano.

[4] No ponto 6.2 da nota 8.2.39 do Anexo às Demonstrações financeiras da RAM é referido que *"Ao contrário de anos anteriores foi possível em 2009, constituir provisões por dívida de contribuintes e relevar a dívida de cobrança duvidosa, pois a dívida de GC-Gestão de Contribuintes com referência a partir de Novembro de 2004, foi participada para o sistema de informação SEF (Sistema de Execuções fiscais), pelo que não foram ultrapassados os constrangimentos de obter a dívida estratificada em GC, foi assim possível obter essa estratificação via SEF; (...) foi relevada «de cobrança duvidosa/cobrança em litígio/SEF» (...), dívida de contribuintes no valor de 88.669.689,28€, relativamente à qual foi constituída provisão no valor de 72.141.873,44€, conforme dados de SEF fornecidos pelo II, IP; Foi relevado como «de cobrança duvidosa/cobranças em atraso» (...) dívida apurada por diferença entre o saldo da dívida de contribuintes EE'S (168.267.697,09€) e o valor em SEF (92.199.735,04€), daí ter resultado o valor de 76.067.960,50€, tendo sido este totalmente provisionado, por se pressupor que a correspondente dívida é anterior a Maio/2004"*. Na nota 8.2.23 do mesmo Anexo, a RAM refere que *"Relativamente às restantes dívidas de cobrança duvidosa, nomeadamente relativas a beneficiários por prestações pagas a mais, o II, IP remeteu o ficheiro com o valor a considerar de cobrança duvidosa (6.739.853,57) e o valor a provisionar (5.101.896,26€)"*.

[5] Recomendação 91-PCGE/2006, Volume I do Parecer sobre a CGE de 2006, pág. 257, Recomendação 72-PGGE/2007, Volume I do Parecer sobre a CGE de 2007, pág. 212 e Recomendação 74-PCGE/2008, Volume I do Parecer sobre a CGE de 2008, pág. 254, disponíveis em www.tcontas.pt.

A) Empréstimos concedidos

O valor registado na conta *Empréstimos concedidos de curto prazo* é de € 11,9 milhares e respeita a subsídios reembolsáveis atribuídos a quatro Casas do Povo da Região Autónoma dos Açores em 2001 e 2002, que ainda continuam em dívida em 31/12/2009. Dos dados disponibilizados[1] verifica-se que apenas foram realizadas duas diligências, no sentido de solicitar o reembolso, junto da Casa do Povo da Fajã de Baixo: uma pela Direcção Regional de Solidariedade e Segurança Social da RAA, em 2008, e outra pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores em 26/10/2010. Para as Casas do Povo da Bretanha e de Água de Pau só foi realizada uma diligência em 26/10/2010 e para a Casa do Povo de Feteira não foi disponibilizado qualquer elemento comprovativo de que tenham sido efectuadas diligências no sentido de potenciar a cobrança do valor em dívida.

Tendo em conta que as dívidas remontam a 2001 e 2002 as mesmas deveriam estar classificadas em médio e longo prazo, em harmonia com as restantes dívidas de terceiros relevadas no Balanço consolidado da Segurança Social.

De referir que consta dos elementos disponibilizados a indicação de outros subsídios reembolsáveis atribuídos à Casa do Povo de Fajã de Baixo e a mais cinco IPSS durante os anos de 2004 a 2006, cujo valor em dívida, em 31/12/2009, ascendia a € 270.697,51, e que se encontram contabilizados na conta *26844841 – Credores por transferências correntes p/financiamento de Acção Social a IPSS Acordos de Cooperação*. Ora, esta conta não é adequada para o registo destas dívidas, dado que a mesma, conforme o próprio nome indica, se encontra vocacionada para registo dos subsídios atribuídos com base em acordos de cooperação celebrados entre aquelas instituições e a Segurança Social, que são devidos por contrapartida de um serviço prestado no âmbito da acção social.

B) Clientes

A conta *211 – Clientes c/c* e as contas associadas *21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa* e *21821 – Cobranças em litígio – Clientes de cobrança duvidosa* apresentam a seguinte expressão financeira, no triénio 2007/2009:

Quadro XII.56 – SS – Evolução da posição de "Clientes"

(em euros)

Dívida de clientes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
211 – Clientes c/c	59.127,01	38.060,53	3.599,77	(34.460,76)	(90,54)
21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa	254.568,26	26.011,84	557.191,02	531.179,18	2.042,07
21821 - Cobranças em litígio - Clientes de cobrança duvidosa	0,00	0,00	316.608.393,27	316.608.393,27	-
Total	**313.695,27**	**64.072,37**	**317.169.184,06**	**317.105.111,69**	**494.917,09**
Provisões	**250.086,09**	**25.079,71**	**317.158.148,83**	**317.133.069,12**	**1.264.500,5**
Total líquido	**63.609,18**	**38.992,66**	**11.035.23**	**(27.957,43)**	**(71,7)**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Da análise do quadro supra salienta-se que:

[1] Ofício do IGFSS, n.º 17158, de 29/10/2010, em resposta ao ofício da DGTC n.º 17863, de 20/10/2010.

- Em 31/12/2009 a conta *211 – Clientes c/c* apresenta um saldo significativamente inferior (€ 3,6 milhares) relativamente ao final do ano anterior (€ 38,1 milhares), sendo, em 83,8% do total, da responsabilidade do ISS;

- A conta *21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa* que, no final de 2008, apresentava um saldo devedor de € 26 milhares, no exercício económico de 2009 sofreu um acréscimo significativo, no montante de € 531,2 milhares (2.042,1%). Este acréscimo resulta da reclassificação de dívidas de cobrança duvidosa que se encontravam registadas em *Outros devedores de cobrança duvidosa* e em 2009 foram transferidas para *Clientes de cobrança duvidosa*. A maioria destas dívidas está relevada nas contas do ISS, no valor de € 554,3 milhares (99,5%);

- No decurso do exercício de 2009, o IGFSS dando cumprimento a uma recomendação do TC[1] emitiu a Circular Normativa 9/2009, de 2/09, que permitiu que o Fundo de Garantia Salarial passasse a relevar a dívida das entidades empregadoras à Segurança Social, resultante dos pagamentos de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador por motivos de insolvência ou situação económica difícil, na conta *211 – Clientes*, abandonando o registo na conta *268 – Outros devedores*[2]. Assim, em 31/12/2009 a conta *21821 – Cobranças em litígio – Clientes de cobrança duvidosa* apresenta um saldo de € 316.608,4 milhares;

- Os valores das provisões constituídas para dívidas de cobrança duvidosa atingem montantes muito significativos ao longo do triénio, correspondendo a 98,2% em 2007, 96,4% em 2008 e quase 100% em 2009, do total de dívidas de cobrança duvidosa dos respectivos anos. O agravamento neste último ano assim como o seu crescimento relativamente ao final do ano anterior resulta do facto dos montantes em dívida de cobrança duvidosa do Fundo de Garantia Salarial se encontrarem totalmente provisionados, devido ao risco de incobrabilidade que lhe está associado[3].

C) Contribuintes

C1) Evolução global 2007/2009

Segundo o POCISSSS, a conta de *212 – Contribuintes c/c* regista os movimentos de contribuintes relativos às contribuições declaradas à Segurança Social, por meio do envio/entrega das Declarações de Remunerações, e as contribuições cobradas, designadamente, através dos canais de pagamento que asseguram à Segurança Social a prestação deste serviço mediante a celebração de protocolos/contratos com as entidades colaboradoras na sua cobrança.

Apresenta-se no quadro e gráfico seguintes a evolução das dívidas de contribuintes, relevadas no Balanço consolidado das CSS, no período de 2002 a 2009:

[1] Recomendação n.º 4 do Relatório de Auditoria n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

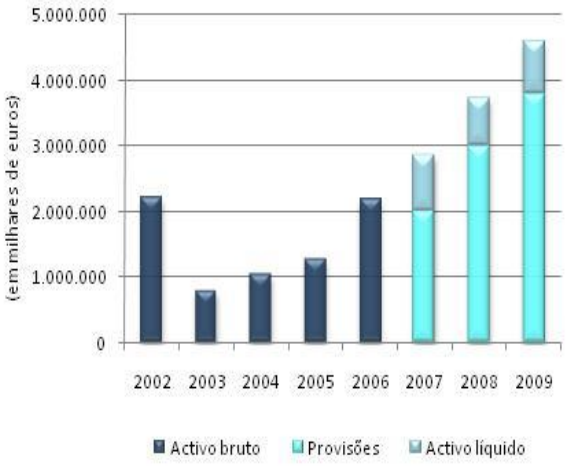
[2] Cfr. nota 5 do Anexo às Demonstrações financeiras da CSS/2009.

[3] Tal como já anteriormente referido, a metodologia adoptada para a constituição de provisões para as dívidas de terceiros do Fundo de Garantia Salarial, decorrentes de pagamentos de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador por motivos de insolvência ou situação económica difícil, constituem uma derrogação aos princípios consignados no POCISSSS e divulgado no Anexo às DF consolidadas.

Gráfico XII.12 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes no período 2002/2009

(em milhares de euros)

Ano	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
2002	2.217.930,2	-	-
2003	802.135,8	-	-
2004	1.047.380,9	-	-
2005	1.288.051,4	-	-
2006	2.185.824,7	-	-
2007	2.872.451,2	2.002.227,8	870.223,4
2008	3.737.973,3	3.004.466,3	733.507,0
2009	4.597.305,9	3.789.732,2	807.573,7
Variação 2009/08	**859.332,6**	**785.265,9**	**74.066,7**



Fonte: Contas da Segurança Social.

Conforme se observa, a dívida de contribuintes apresenta um crescimento constante ao longo do período, com excepção de 2002 para 2003 em que o decréscimo acentuado, resulta do impacto contabilístico decorrente da operação da cessão de créditos para efeitos de titularização, que se consubstanciou na anulação de dívidas no total de € 1.995.247,8 milhares. Nos anos seguintes o crescimento mais acentuado registou-se, em 2006, com cerca de 69,7% relativamente ao ano anterior. Em 2009, a dívida em termos brutos voltou a aumentar de forma significativa em valor absoluto (€ 859.332,6 milhares)[1] relativamente ao ano transacto, correspondendo a 23,0% em termos relativos.

O valor líquido da dívida, em 2009, apresenta um acréscimo de 10,1% (€ 74.066,7 milhares), relativamente ao ano anterior. No entanto, e apenas para efeitos de comparabilidade, se excluímos as provisões constituídas pelo Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira em 2009, que ascenderam € 148.209,8 milhares, o crescimento do valor líquido da dívida de contribuintes seria de 30,3% (€ 222.276,5 milhares).

Em 2007 o IGFSS reconheceu pela primeira vez no Balanço dívidas de cobrança duvidosa e procedeu à constituição das respectivas provisões, dando assim cumprimento ao princípio da prudência. O quadro seguinte evidencia a sua evolução no triénio em análise:

[1] Cresceu € 865.522,1 milhares em 2008 face a 2007.

Quadro XII.57 – SS – Dívidas de contribuintes – Evolução no triénio 2007/2009

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
212 – Contribuintes c/c	680.720,2	476.672,3	396.603,3	(204.047,9)	(30,0)	(80.069,0)	(16,8)
21812 – Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa	308,3	308,3	77.094,4	0,0	0,0	76.786,1	24.906,3
21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa	2.190.704,5	3.260.274,6	4.123.608,2	1.069.570,1	48,8	863.333,6	26,5
2142 – Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	0,0	0,0	0,0	(718,1)	(100,0)
Total no Activo bruto	**2.872.451,1**	**3.737.973,3**	**4.597.305,9**	**865.522,2**	**30,1**	**859.332,6**	**23,0**
Provisões para cobrança duvidosa	**2.002.227,8**	**3.004.466,3**	**3.789.732,2**	**1.002.239,5**	**50,1**	**785.266,9**	**26,1**
Total do Activo líquido	**870.223,3**	**733.507,0**	**807.573,7**	**(136.716,3)**	**(15,7)**	**74.067,7**	**10,1**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Do quadro supra retiram-se as seguintes observações:

- O montante global bruto das dívidas de contribuintes relevado no Balanço ao longo do triénio em análise apresenta um constante aumento, embora seja visível um ligeiro abrandamento no ritmo de crescimento em 2009 (31,4% de 2006 para 2007, 30,1% de 2007 para 2008 e 23,0% de 2008 para 2009);
- O valor mais representativo refere-se a *Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa* que absorve grande parte do total, representando 76,3% em 2007, 87,2% em 2008 e 89,7% em 2009. Em 2008, as dívidas registadas em ~~"c~~obranças em litígio" aumentaram cerca de 48,8%, registando uma quebra acentuada desse crescimento em 2009 que se situou em 26,5%. De salientar que, tal como já referido anteriormente, o Centro de Segurança Social da RAM relevou pela primeira vez, em 2009, dívidas de cobrança duvidosa contribuindo, assim, para o acréscimo de € 88.669,7 milhares registado nesta conta;
- O segundo grupo mais representativo é o de *Contribuintes c/c* que, por representar as dívidas de curto prazo, tem vindo a perder relevância ao longo do triénio (23,7% em 2007, 12,8% em 2008 e 8,6% em 2009), consequência da transferência para Contribuintes de cobrança duvidosa das dívidas em mora há mais de 6 meses. Em 2008, relativamente ao ano anterior, este tipo de dívidas decresceu cerca de 30% (204,0 milhões) e em 2009 o decréscimo foi de 16,8% relativamente a 2008 (80,1 milhões);
- No ano de 2009 a conta *Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa* registou uma variação anómala de € 308,3 milhares para 77.094 milhares (24.906,3%). Este acréscimo teve origem no Centro de Segurança Social da RAM que relevou € 76.068,0 milhares, correspondente ao valor apurado entre a dívida de contribuintes de Entidades Empregadoras e o valor de dívida participada (SEF), que foi totalmente provisionada *"(...) por se pressupor que a correspondente dívida é anterior a Maio/2004*[1]*"*, e na transferência do saldo da conta *Contribuintes – Títulos a receber*, no montante de € 718,1 milhares. Este montante, que se encontrava relevado no ISS e no IGFSS foi transferido integralmente, em 2009, para o IGFSS e encontra-se

[1] Informação constante no ponto 6.2 da nota 8.2.36 do Anexo às DF do Centro de Segurança Social da Madeira.

totalmente provisionado[1]. Salienta-se ainda o valor de 308,3 milhares que vem sendo evidenciado na *conta Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa* nas demonstrações financeiras da RAA, que de acordo com informação prestada pelo CGFSS da RAA ao IGFSS[2], se reporta *"(...) ao ano de 2004 na sequência da transferência de activos do IGRSS da RAA"*, importância também totalmente provisionada;

- Por último, destaque para a evolução das provisões constituídas, cujo valor em 2008 registou um acréscimo de 50,1% e em 2009 de 26,1%. Não obstante esta quebra no crescimento verificada em 2009, o valor da dívida em termos líquidos tem vindo a apresentar uma expressão financeira menos representativa, uma vez que o valor provisionado tem mantido uma tendência de crescimento, representando, relativamente ao total destas dívidas, 69,7% em 2007, 80,4% em 2008 e 82,4% em 2009.

C2) Distribuição das dívidas por instituição da SS e por antiguidade

No quadro seguinte procede-se à distribuição das dívidas de contribuintes pelas instituições de Segurança Social:

Quadro XII.58 – SS – Contribuintes por instituição – Ano de 2009

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio, longo e curto prazos)	IGFSS	RAM	RAA	Total	Variação 2009/08	
					Valor	%
212 – Contribuintes c/c	178.414,2	30.023,2	188.165,9	396.603,3	(80.069,0)	(16,8)
21812 – Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa	718,1	76.068,0	308,3	77.094,4	76.068,0	7.411,1
21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa	3.968.015,1	88.669,7	66.923,4	4.123.608,2	863.333,6	26,5
Total no Activo bruto	**4.147.147,4**	**194.760,9**	**255.397,6**	**4.597.305,9**	**859.332,6**	**23,0**
Provisões	**3.582.807,1**	**148.209,8**	**58.715,2**	**3.789.732,2**	**785.266,9**	**26,1**
Variação do total em relação ao ano anterior (%)	**28,5**	**16,6**	**14,6**	**23,0**		

Fonte: SIF.

Relativamente à distribuição das dívidas de contribuintes pelas instituições de Segurança Social verifica-se que:

- A instituição mais representativa neste grupo é o IGFSS com 90,2% (€ 4.147,2 milhões) do total, registando um acréscimo de 28,5%, face a 2008, dos quais € 3.968,7 milhões estão registados em dívidas de cobrança duvidosa (95,7%), que se encontram provisionados em 90,3%, o que denota que a antiguidade da maioria das dívidas é superior a 2 anos;

- O Centro de Segurança Social da RAM é a instituição menos representativa, com apenas 4,2% do total de dívidas relativas a contribuintes, com um valor bruto de € 194.760,9 milhares, superior ao evidenciado em 2008 em 16,6%, dos quais € 30.023,2 milhares se referem a dívidas em conta corrente e € 164.737,7 em cobrança duvidosa, representando cerca de 84,6% do total

[1] Estas dívidas decorrem de operações realizadas antes de Dezembro de 2001. Até 31/12/2008 não tinham sido objecto de constituição de provisões. O Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 formulou uma recomendação no sentido de se verificar se as situações ainda se mantinham e de se proceder às respectivas alterações caso se mostrasse necessário (Recomendação 74-PCGE/2008, Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, disponível em www.tcontas.pt.).

[2] Ofício do IGFSS n.º 17158, de 29/10/2010.

das dívidas da RAM. O valor da provisão constituída corresponde a cerca de 90% do total das dívidas de cobrança duvidosa e tal como o IGFSS também esta situação reflecte a existência de um volume elevado de dívidas com antiguidade superior a 2 anos;

- O Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da RAA absorve 5,6% de dívidas de contribuintes (€ 255.397,6 milhares). Comparativamente com o final de 2008 estas dívidas registaram um acréscimo de 14,6%. As dívidas de cobrança duvidosa representam apenas 26,3%, situação bastante diferente das duas instituições anteriores, e encontram-se provisionadas em cerca de 87,3%, revelando também que as dívidas de cobrança duvidosa têm uma antiguidade considerável, em alinhamento com o anteriormente referido.

Para o apuramento da dívida em cobrança duvidosa em função da sua antiguidade, o IGFSS solicitou ao Instituto de Informática o cálculo desses valores, indicando os critérios a considerar para a extracção de dados do SEF (respeitando apenas à conta *"Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF"*). Com estes elementos o IGFSS e as Regiões Autónomas consideraram em dívidas de cobrança duvidosa os valores constantes do quadro seguinte, e nessa medida constituíram as respectivas provisões:

Quadro XII.59 – SS – Distribuição por antiguidade de "Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF"

(em euros)

Instituição	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	De 18 a 24 meses	Superior a 24 meses	Total
IGFSS	259.937.243,51	258.863.376,80	246.165.826,59	3.203.048.626,66	3.968.015.073,56
RAA	6.096.971,36	5.488.196,10	4.798.733,25	50.539.533,51	66.923.434,22
RAM	11.547.822,60	10.683.990,49	10.099.814,59	56.338.061,60	88.669.689,28
Total	**277.582.037,47**	**275.035.563,39**	**261.064.374,43**	**3.309.926.221,77**	**4.123.608.197,06**
Total de provisões constituídas					**3.712.637.793,66**

Fonte: Elementos disponibilizados pelo II ao IGFSS.

Conforme se verifica do quadro anterior, a dívida em mora há mais de 2 anos é a mais significativa representando cerca 80,3% do total, reflectindo a dificuldade de boa cobrança destes créditos e bem assim, a previsão das perdas potenciais inerentes.

O TC no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, formulou uma recomendação no sentido da salvaguarda da informação que suporta os registos contabilísticos realizados no âmbito da constituição de provisões para cobrança duvidosa e da prescrição de dívidas, de modo a permitir identificar cada processo e/ou situação que integrou o volume financeiro considerado e avaliar a pertinência e legalidade da sua inclusão[1].

No exercício económico de 2009, o II e o IGFSS deram acolhimento à recomendação referida, assegurando a salvaguarda da informação necessária à identificação dos processos e das dívidas que foram consideradas em cobrança duvidosa e que integraram o volume financeiro que serviu de base ao cálculo da constituição de provisões, respeitantes a contribuintes. De notar que este ficheiro apenas contém os valores registados na conta *"Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF"*. Os valores incluídos na conta *"Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa"*, respeitam às

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, Volume II, págs. XII.109 a XII.113 e Volume I, págs. 239 e 254, disponível em www.tcontas.pt.

situações identificadas na análise anterior ao Quadro XII.57 – SS – Dívida de contribuintes – Evolução no triénio 2007/2009.

O quadro seguinte permite verificar a desagregação das provisões/ajustamentos constituídas sobre as contas de contribuintes *"Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF"* e *"Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa"*, por instituições da Segurança Social:

Quadro XII.60 – SS – Distribuição das provisões acumuladas sobre dívidas de contribuintes de cobrança duvidosa por antiguidade e por instituição

(em euros)

Instituição	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	De 18 a 24 meses	Superior a 24 meses	Total
IGFSS	64.984.310,88	129.431.688,40	184.624.369,94	3.203.048.626,66	3.582.088.995,88
RAA	1.524.242,84	2.744.098,05	3.599.049,94	50.539.533,51	58.406.924,34
RAM	2.886.955,65	5.341.995,25	7.574.860,94	56.338.061,60	72.141.873,44
Cobranças em litígio - SEF	**69.395.509,37**	**137.517.781,70**	**195.798.280,82**	**3.309.926.221,77**	**3.712.637.793,66**
IGFSS				718.102,65	718.102,65
RAA				308.303,39	308.303,39
RAM				76.067.960,05	76.067.960,05
Cobranças em atraso				**77.094.366,09**	**77.094.366,09**
Total de provisões para dívidas de cobrança duvidosa				**3.387.020.587,86**	**3.789.732.159,75**

Fonte: SIF e Informação do IGFSS.

De acordo com o quadro anterior as provisões para as dívidas em mora há mais de 2 anos representando 89,4% do total. No que respeita às provisões constituídas por instituição, o IGFSS detém o volume mais elevado representando as provisões constituídas para as dívidas mais antigas 89,4% do total das suas provisões enquanto na RAA e na RAM as provisões para as dívidas com maior antiguidade representam 86,6% e 89,3%, respectivamente. Relativamente ao tipo de cobranças duvidosas, o IGFSS detém o maior volume nas *Cobranças em litígio* enquanto a RAM apresenta um valor relevante nas *Cobranças em atraso*, conforme se referiu na alínea C1) deste ponto.

C3) Dívidas prescritas

Em 2009, para além da constituição de provisões, foi também relevada dívida prescrita no valor de cerca de € 27.521,2 milhares que consubstancia perda de receita para a Segurança Social. Acolhendo a recomendação do Tribunal de Contas formulada no Parecer sobre a CGE de 2008[1], no sentido de que os créditos prescritos deviam estar devidamente salvaguardados em suportes de informação adequados, que permitam em qualquer momento identificar os processos que os integram, de modo a possibilitar a avaliação da legalidade da prescrição e das diligências realizadas para a recuperação das dívidas. No exercício em análise o II e o IGFSS acautelaram a salvaguarda da informação que permite a identificação dos processos considerados prescritos.

Relativamente a estes créditos prescritos com base no ficheiro disponibilizado ao TC procedeu-se à elaboração do quadro seguinte:

[1] Recomendação 74-PCGE/2008, Volume I, pág. 254 do Parecer sobre a CGE de 2008, disponível em www.tcontas.pt.

Quadro XII.61 – SS – Valor da dívida prescrita em 2009, por SPE

(em euros)

SPE	Natureza das dívidas	Valor
Aveiro	Contribuições das entidades empregadoras	1.342.654,30
	Contribuições de Trabalhador Independente	134.603,24
	Quotizações	420.007,52
Subtotal		**1.897.265,06**
Beja	Contribuições das entidades empregadoras	47.737,42
	Contribuições de Trabalhador Independente	28.106,61
	Quotizações	21.374,23
Subtotal		**97.218,26**
Braga	Contribuições das entidades empregadoras	1.614.125,05
	Contribuições de Trabalhador Independente	71.117,93
	Quotizações	210.847,95
Subtotal		**1.896.090,93**
Bragança	Contribuições das entidades empregadoras	139.643,31
	Contribuições de Trabalhador Independente	96.288,94
	Quotizações	51.266,99
Subtotal		**287.199,24**
Castelo Branco	Contribuições das entidades empregadoras	29.954,83
	Contribuições de Trabalhador Independente	65.667,08
	Quotizações	3.828,72
Subtotal		**99.450,63**
Coimbra	Contribuições das entidades empregadoras	391.472,06
	Contribuições de Trabalhador Independente	469.462,39
	Quotizações	114.796,92
Subtotal		**975.731,37**
Évora	Contribuições das entidades empregadoras	1.285.207,13
	Contribuições de Trabalhador Independente	118.178,97
	Quotizações	365.079,40
	Coimas	113,2
Subtotal		**1.768.578,70**
Faro	Contribuições das entidades empregadoras	287.340,99
	Contribuições de Trabalhador Independente	45.560,68
	Quotizações	112.500,71
Subtotal		**445.402,38**
Guarda	Contribuições das entidades empregadoras	399.047,93
	Contribuições de Trabalhador Independente	64.854,78
	Quotizações	132.161,00
	Coimas	112,23
Subtotal		**596.175,94**
Leiria	Contribuições das entidades empregadoras	4.872.067,71
	Contribuições de Trabalhador Independente	152.643,62
	Quotizações	1.612.929,82
Subtotal		**6.637.641,15**
Lisboa	Contribuições	4.712.704,14
	Contribuições de Trabalhador Independente	328.834,02
	Quotizações	1.857.633,85
Subtotal		**6.899.172,01**
Portalegre	Contribuições	16.125,84
	Contribuições de Trabalhador Independente	37.941,26
	Quotizações	4.797,25
Subtotal		**58.864,35**
Porto	Contribuições	1.536.343,53
	Contribuições de Trabalhador Independente	196.405,41
	Quotizações	420.418,51
Subtotal		**2.153.167,45**
Santarém	Contribuições das entidades empregadoras	117.631,37
	Contribuições de Trabalhador Independente	69.439,81
	Quotizações	41.927,98
Subtotal		**228.999,16**
Setúbal	Contribuições das entidades empregadoras	1.312.092,52
	Contribuições de Trabalhador Independente	687.869,90
	Quotizações	554.446,70
Subtotal		**2.554.409,12**
Viana do Castelo	Contribuições das entidades empregadoras	108.611,77
	Contribuições de Trabalhador Independente	356.246,12
	Quotizações	15.157,16
Subtotal		**480.015,05**
Vila Real	Contribuições	26.280,63
	Contribuições de Trabalhador Independente	111.270,89
	Quotizações	10.841,21
	Coimas	85,2
Subtotal		**148.477,93**
Viseu	Contribuições das entidades empregadoras	186.965,59
	Contribuições de Trabalhador Independente	66.249,57
	Quotizações	44.057,52
	Coimas	93,24
Subtotal		**297.365,92**
Total		**27.521.224,65**

Fonte: Informação do IGFSS.

A análise do quadro supra permite verificar que:

- Em 2009, o montante global da dívida prescrita ascendeu a € 27.521,2 milhares, e representa 0,6% do total das dívidas sobre "Contribuintes" relevadas no Balanço em 31 de Dezembro de 2009;
- Destacam-se as Secções de Processo Executivo (SPE) de Lisboa (com 25,1%) e Leiria (com 24,1%), que, no conjunto, representam 49,2% do valor total das dívidas prescritas;
- Seguem-se as SPE de Setúbal, Porto, com respectivamente, 9,3%, 7,8% seguidas de Aveiro e Braga, ambas com 6,9%, do valor total das dívidas prescritas;
- Da análise às dívidas prescritas por natureza constata-se que 67%, no montante de € 18.426,0 milhares respeitam a "Contribuições das entidades empregadoras", 21,8% (€ 5.994,1 milhares) são relativas a "Quotizações", 11,3% referem-se a "Contribuições de Trabalhadores Independentes (€ 3.100,7 milhares) e o remanescente a "Coimas" no valor de € 403,87.

C4) Dívidas do Sector Público Administrativo (SPA)

De acordo com os dados disponibilizados, as dívidas do SPA à Segurança Social, em 31/12/2009, ascendem a cerca de € 3.864,8 milhares (em 2008 ascendiam a € 4.844,5 milhares), tendo cerca de 49% antiguidade superior a 5 anos (€ 1.892.4 milhares), conforme se visualiza no quadro infra:

Quadro XII.62 – SS – Distribuição por antiguidade das dívidas do SPA

(em euros)

Antiguidade da dívida	Valor		Variação	
	2008	2009	Valor	%
Próprio ano	56.547,59	337.315,10	280.767,51	496,5
1 Ano	33.714,44	378.764,85	345.050,41	1.023,4
2 Anos	258.255,88	23.530,45	(234.725,43)	(90,9
3 Anos	575.725,12	280.420,92	(295.304,20)	(51,3)
4 Anos	284.374,19	503.898,23	219.524,04	77,2
5 Anos	820.184,68	448.535,40	(371.649,28)	(45,3)
6 Anos	1.579.064,44	475.101,70	(1.103.962,74)	(69,9)
7 Anos	375.897,33	824.404,45	448.507,12	119,3
8 Anos	125.158,94	185.466,29	60.307,35	48,2
9 Anos	109.805,83	63.144,23	(46.661,60)	(42,5)
10 Anos	165.145,61	45.816,97	(119.328,64)	(72,3)
11 Anos	73.863,49	74.904,11	1.040,62	1,4
12 Anos	64.688,74	20.837,75	(43.850,99)	(67,8)
13 Anos	47.703,19	13.935,56	(33.767,63)	(70,8)
14 Anos	31.511,67	23.706,92	(7.804,75)	(24,8)
15 Anos	36.020,03	22.895,50	(13.124,53)	(36,4)
Superior a 15 Anos	206.842,05	142.157,12	(64.684,93)	(31,3)
Total	**4.844.503,22**	**3.864.835,55**	**(979.667,67)**	**(20,2)**

Fonte: Ficheiro _Dados SEF_via CD.xls', enviado à DGTC, por ofício do IGFSS n.º 16337, de 06/10/2010.

Sobre as dívidas do SPA o Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 formulou uma recomendação[1] para que se diligenciasse junto das entidades devedoras no sentido de procederem ao pagamento dos valores em dívida. O IGFSS sobre a matéria em apreço informou em Outubro de 2010[2] que *"Do universo de contribuintes do SPA com dívida activa em execução fiscal, 78,7% apresentaram reclamação dos valores em dívida após envio de citação pelas Secções de Processo"* e que *"(...) está a preparar, para Novembro, uma acção de notificação aos contribuintes do SPA no sentido de esclarecer e enquadrar os montantes remanescentes em dívida"*.

Não obstante esta informação, a análise aos dados constantes do quadro anterior permite constatar que:

- A dívida em termos globais decresceu cerca de 20,2% (€ 979,7 milhares) quando comparada com a relevada no ano anterior;
- Das 17 classes de antiguidade de dívida, espelhadas no quadro supra, 11 registaram decréscimos em relação ao ano transacto, sendo a classe dos 6 anos de antiguidade a mais expressiva em valor absoluto, e 6 classes reflectem acréscimos, verificando-se os mais assinaláveis, em termos relativos, nas dívidas mais recentes.

A decomposição destas dívidas por Secções de Processo Executivo (SPE) da SS, assim como os respectivos valores cobrados em 2009 é apresentada no quadro seguinte:

Quadro XII.63 – SS – Distribuição das dívidas do SPA por Secções de Processo Executivo

(em euros)

Secção de Processo Executivo (SPE)	Valor em dívida em 31/12/2008	Valor em dívida em 31/12/2009	Variação 2009/2008	Valor cobrado em 2009	Valor da dívida c/ acordo em 2009	Ano do Acordo
RAA	2.827,82	0,00	(2.827,82)	0,00	0,00	N/A
Aveiro	77.735,87	93.530,04	15.794,17	2.393,39	35.237,42	2009
Beja	11.847,91	14.803,10	2.955,19	0,00	0,00	N/A
Braga	46.866,63	10.877,98	(35.988,65)	341,55	0,00	N/A
Bragança	1.124.082,38	136.616,88	(987.465,50)	0,00	0,00	N/A
Castelo Branco	44.261,01	0,00	(44.261,01)	0,00	0,00	N/A
Coimbra	275.771,10	115.551,01	(160.220,09)	34.910,02	0,00	N/A
Évora	37.060,92	10.797,34	(26.263,58)	0,00	0,00	N/A
Faro	151.934,04	66.609,54	(85.324,50)	0,00	0,00	N/A
Guarda	219.386,61	144.233,41	(75.153,20)	0,00	0,00	N/A
Leiria	21.021,59	340.752,15	319.730,56	110.397,21	329.117,39	2009
Lisboa	787.067,42	989.591,86	202.524,44	1.167,75	0,00	N/A
Portalegre	139.535,91	6.230,88	(133.305,03)	0,00	0,00	N/A
Porto	1.384.861,72	1.658.709,11	273.847,39	17.011,23	0,00	N/A
Santarém	115.840,76	46.641,23	(69.199,53)	0,00	0,00	N/A
Setúbal	256.014,76	187.681,51	(68.333,25)	0,00	0,00	N/A
Viana do Castelo	29.079,78	22.790,33	(6.289,45)	0,00	0,00	N/A
Vila Real	55.140,22	11.081,02	(44.059,20)	0,00	0,00	N/A
Viseu	64.166,77	8.338,16	(55.828,61)	2.798,51	3.506,62	2008
Total	**4.844.503,22**	**3.864.835,55**	**(979.667,67)**	**169.019,66**	**367.861,43**	

Fonte: Ficheiro _Dados SEF_via CD.xls', enviado à DGTC, por ofício do IGFSS n.º 16337, de 06/10/2010.

[1] Recomendação 75-PCGE/2008, Volume I, pág. 255, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Ofício n.º 17158, de 29/10/2010.

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- Em 2009, de acordo com a distribuição geográfica verifica-se que o valor mais elevado das dívidas do SPA se encontra localizado no norte e centro do País, mais concretamente no distrito do Porto, que apresenta o valor mais elevado, com 42,9% do total, no distrito de Lisboa, com 25,6%, e no distrito de Leiria, com 8,8%;
- No que respeita à variação homóloga, verifica-se que, em 2009, 14 das 19 SPE reduziram o valor em dívida, com destaque, em termos absolutos, para as SPE de Bragança e de Coimbra e, em termos relativos, para as SPE da RAA e de Castelo Branco, que não registam qualquer valor em dívida, e também a de Portalegre com um decréscimo de 95,5%. Situação inversa espelha o comportamento das SPE de Leiria, Porto e Lisboa que apresentam os acréscimos mais significativos no valor da dívida, com destaque para a SPE de Leiria que em 2009 relativamente a 2008 apresenta uma variação de € 21 milhares para € 340,7 milhares, que em termos relativos é de 1.521%;
- O valor cobrado em 2009 respeita apenas a cobranças realizadas a contribuintes que em 31/12/2009 ainda tinham dividas à segurança social, pelo que não é possível concluir com os dados disponibilizados qual o montante cobrado às entidades do SPA relativamente às dívidas existentes em 31/12/2008;
- Apenas três SPE (Aveiro, Leiria e Viseu) evidenciam a existência de dívida com celebração de acordo, que totaliza € 367,9 milhares. Pese embora represente apenas 9,5% do valor total em dívida esta opção pode significar uma maior garantia de cobrança.

C5) Cobrança coerciva de dívidas à SS

Por último, não obstante a evidência dos números no que respeita à dívida de contribuintes, é de realçar, pela positiva, os esforços e medidas implementadas no âmbito do Plano de Combate à Fraude e à Evasão Contributiva, lançado pelo Governo, em 2005, que vêm sendo evidenciados nos Relatórios de Actividades do IGFSS[1]. Assim no relatório de 2009 é referido que:

- Se verificou um crescimento na arrecadação de créditos na ordem de 1% face ao ano anterior, equivalendo a uma cobrança de dívida de € 371,0 milhões. Do valor cobrado € 351 milhões foram arrecadados no âmbito do processo executivo e € 20 milhões no âmbito da recuperação extraordinária, representando um crescimento de 3% e um decréscimo de 24%, respectivamente. Este decréscimo resulta, em grande medida, da reduzida liquidez dos grandes devedores face à crise económica e financeira em curso;
- Foram celebrados em 2009, no âmbito do processo executivo, acordos com 39.988 empresas, a que corresponde uma dívida em regularização por esta via de cerca de € 376 milhões, superando claramente o objectivo traçado (€ 195 milhões de dívida). O valor cobrado em acordos ascendeu a cerca de € 185 milhões, evidenciando um aumento de cerca de 9% face ao período homólogo anterior;

[1] No Parecer sobre a CGE de 2007, o Tribunal formulou a Recomendação 73-PCGE/2007, Volume I, pág. 213, para que fosse elaborado um Relatório sobre a dívida de contribuintes. No âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas no referido Parecer a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou em Agosto de 2010 (Ofício n.º 2408, de 19/08/2010) que a mesma se encontra em curso. Em Outubro do mesmo ano aquele relatório ainda não se encontrava concluído de acordo com informação prestada pelo IGFSS.

- Através da gestão de grandes devedores em medidas de regularização extraordinária e mantendo o foco na viabilização de empresas foram, adicionalmente, celebrados acordos no montante de cerca de € 81 milhões, contribuindo para a manutenção e defesa de 9.924 postos de trabalho. Quer o número de grandes devedores à Segurança Social, quer o peso dessas empresas no que respeita ao número de trabalhadores tem tendência a diminuir devido a uma actuação mais célere dos processos de recuperação da dívida;
- Durante o ano de 2009 foram ordenadas penhoras de vários tipos de bens, nomeadamente de contas bancárias, de créditos, de veículos e imóveis, que recaíram em 84% dos processos em condições para o efeito;
- Em 2009, decorrente da actuação das Secções de Processo Executivo, a cobrança executiva foi constituída por cerca de € 27 milhões de pagamentos voluntários após a citação, € 185 milhões de pagamentos de prestações de acordos e aproximadamente € 140 milhões de pagamentos coercivos resultantes de penhoras realizadas e de reversão sobre responsáveis subsidiários[1].

Além da cobrança de dívidas de contribuintes em execução fiscal relevada no Balanço da CSS, é ainda de registar que, no âmbito da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização[2], iniciada em 2003, foram igualmente realizadas, pelo IGFSS e pela DGCI, cobranças de créditos da Segurança Social cedidos naquele âmbito, por conta da sociedade cessionária, Sagres, SA.

De acordo com a informação constante dos Monthly Servicer Report (MSR)[3] referentes ao ano económico em análise, verifica-se o seguinte:

- A cobrança de créditos cedidos ascendeu a € 15.039.448,33[4], dos quais € 7.186.014,32 se referem ao portefólio de créditos da Segurança Social em execução na DGCI e € 7.853.434,01 ao portefólio de créditos da Segurança Social em execução no IGFSS;
- Deste valor e após deduzido o valor relativo à má cobrança detectada e à provisão para má cobrança, € 14.997.456,50 foram objecto de transferência para a Sagres, SA.

D) Utentes

A conta *Utentes c/c* releva os movimentos com os utentes não beneficiários, titulares do direito de uso no âmbito dos serviços prestados pelas instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, ou seja, releva as 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 2007/2009:

[1] Este mecanismo responsabiliza pelo pagamento das dívidas os responsáveis por empresas que abriram falência e não têm bens que possam ser penhorados ou quando as penhoras não foram suficientes para saldar o valor em falta.

[2] Encontra-se em vias de finalização uma auditoria a esta operação realizada pelo Tribunal.

[3] Os montantes apurados e seguidamente evidenciados resultam do somatório dos valores relevados nos MSR relativos ao período compreendido entre 20.12.2008 e 22.12.2009. Com efeito, estes documentos de reporte têm uma periodicidade mensal, mas o período reportado em cada um não coincide integralmente com um mês de calendário.

[4] Neste montante deve ser tomada em consideração a má cobrança detectada no ano, de € 14.051,31 na DGCI e de € 34.722,28 no IGFSS, perfazendo o total de € 48.773,59.

Quadro XII.64 – SS – Evolução de "Utentes"

(em euros)

Dívida de utentes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
213 – Utentes c/c	**299.295,28**	**380.225,29**	**766.791,28**	**386.565,99**	**101,7**
2131 – Por utilização de equipamentos sociais	167.450,40	193.375,65	542.993,59	349.617,94	180,8
2132 – Por funcionamento de actividades de amas	88.177,76	58.541,51	92.681,36	34.139,85	58,3
2133 – Por colocação em famílias de acolhimento	43.096,46	127.398,06	130.048,95	2.650,89	2,1
2138 – Por outros	570,66	910,07	1.067,38	157,31	17,3
21813 – Cobranças em atraso – Utentes de cobrança duvidosa	**1.105.244,88**	**1.404.176,16**	**1.877.668,14**	**473.491,98**	**33,7**
218131 – Por utilização de equipamentos sociais	236.324,48	342.113,49	573.223,95	231.110,46	67,6
218132 – Por funcionamento de actividades de amas	215.888,71	304.042,15	379.960,10	75.917,95	25,0
218133 – Por colocação em famílias de acolhimento	137.306,88	242.269,98	408.392,28	166.122,30	68,6
218138 – Por outros	515.724,81	515.750,54	516.091,81	341,27	0,1
21823 – Cobranças em litígio – Utentes de cobrança duvidosa	**1.486,39**	**1.486,39**	**1.486,39**	**0,00**	**0,0**
Total	**1.406.026,55**	**1.785.887,84**	**2.645.945,81**	**860.057,97**	**48,2**

Fonte: SIF.

A evolução desta conta, em 2009 face ao ano anterior, evidencia um acréscimo de 48,2%, sendo que 71,0% destas dívidas são consideradas como de cobrança duvidosa, ou seja em mora há mais de seis meses consecutivos, destacando-se o elevado crescimento nas dívidas *"Por utilização de equipamentos sociais"* (180,8%) e *"Por funcionamento de actividades de amas"* (58,3%), em *"Utentes c/c"*, e *"Por colocação em famílias de acolhimento"* (68,6%) e *"Por utilização de equipamentos sociais"* (67,6%), em *"Utentes de cobrança duvidosa"*. O valor provisionado em 2009 representa 74,2% (€ 1.402,3 milhares) do montante das dívidas de cobrança duvidosa.

E) Devedores pela execução do orçamento

Em 2009, a conta *"Devedores pela execução do orçamento"* não regista qualquer valor, dado que o IGFCSS passou a adoptar subcontas da conta *26 – Outros devedores e credores* para registo das operações anteriormente relevadas inadequadamente na conta *25 – Devedores e credores pela execução do orçamento*, acolhendo assim a recomendação do Tribunal de Contas formulada em sede de Parecer sobre a CGE de 2008[1].

F) Prestações sociais a repor

Em 31/12/2009, o cômputo global do conjunto de prestações sociais a repor ascende a € 531.369,6 milhares, sendo que, sobre 73,5% deste montante, foram constituídas provisões, no valor de € 390.550,5 milhares.

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se para o triénio 2007/2009 a desagregação do saldo das *Prestações sociais a repor em conta corrente*, das *Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa*, bem como

[1] Recomendação 78-PCGE/2008, Volume I, pág. 257. Para mais desenvolvimentos cfr. o mesmo Parecer, Volume I, págs. 255 e 256, e Volume II, págs. XII.119 e XII.120. disponível em www.tcontas.pt.

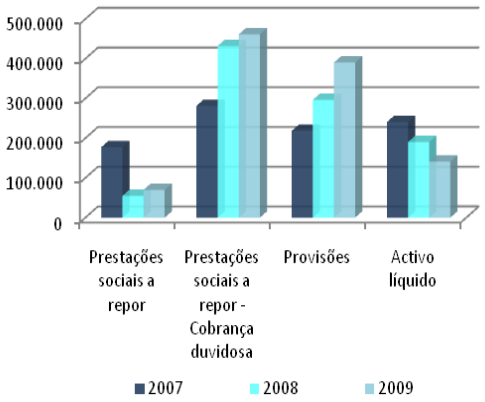
as provisões constituídas segundo a natureza das dívidas, conforme previsto na Circular Normativa n.º 13/2006, de 11 de Agosto, do IGFSS.

Gráfico XII.13 – SS – Evolução das prestações sociais a repor

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
Prestações sociais a repor c/c	177.230,4	54.660,5	69.905,2
Prestações sociais a repor – Cobrança duvidosa	281.342,3	431.948,5	461.464,4
Provisões	218.100,9	296.307,0	390.550,5
Activo líquido	240.471,8	190.302,0	140.819,1

Fonte: SIF e CSS de 2007 a 2009.



É de sublinhar que o montante envolvido em *"Prestações sociais a repor"*, ainda que pouco relevante no âmbito das dívidas de terceiros, tem um peso em termos de Activo líquido de 6,8%. Com a aplicação do princípio da prudência, estes activos são cada vez menos realizáveis, representando, em 2009, o seu valor líquido apenas 26,5% do valor inicial.

Esta conta apresenta um universo de grande dimensão repartido por dívidas materialmente pouco relevantes, quando analisadas pelo valor de cada registo/beneficiário. É uma área que exige cada vez mais uma resposta ao nível do tratamento célere da informação sobre a caducidade do direito às prestações sociais que actualmente está suportada pelas aplicações informáticas processadoras da despesa. Não obstante a evolução ocorrida nestes últimos anos, designadamente, através de deduções de valores em dívida em prestações pagas aos beneficiários, verifica-se um constante aumento das quantias em dívida, com um decréscimo do valor líquido de 20,9% em 2008 relativamente ao período homólogo, e de 26,0% em 2009 face a 2008 o que denota uma fraca recuperação de dívida antiga, dado que o valor da dívida bruta cresceu apenas 6,1% e 9,2% respectivamente, em 2008 e 2009.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das dívidas desta natureza segundo o grau de exigibilidade e pelas instituições detentoras dos direitos, em 31 de Dezembro de 2009:

Quadro XII.65 – SS – Prestações sociais a repor por grau de exigibilidade e por instituição – Ano de 2009

(em euros)

Grau de exigibilidade	ISS	CAFE Bancários	FCP Cimentos	CPAF Jornalistas	CPP TLP	RAM	RAA	Total no Activo bruto
Médio e L. prazo	401.673.324,66	747.138,66	0,00	75.790,60	63.039,52	4.773.749,20	3.458.679,53	410.791.722,17
Curto prazo	117.190.145,04	89.943,50	11,03	49.658,04	2.701,60	1.826.306,93	1.419.099,97	120.577.866,11
Total do Activo bruto	**518.863.469,70**	**837.082,16**	**11,03**	**125.448,64**	**65.741,12**	**6.600.056,13**	**4.877.779,50**	**531.369.588,28**

Fonte: SIF.

A análise do quadro supra sugere as seguintes observações:

- As dívidas de médio e longo prazo representam 77,3% do valor global em dívida, o que significa que a sua antiguidade é superior a dois anos;
- Com excepção da FCP Cimentos, a dívida relevada no Balanço é sobretudo de médio e longo prazo, destacando-se no cômputo de cada instituição a Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP e a CAFE dos Bancários com os valores em termos relativos mais expressivos (95,5% e 89,3%, respectivamente);
- O ISS é a instituição com maior expressão financeira, assumindo 97,6% do valor total, dado que se trata da instituição processadora das prestações sociais do Continente, com excepção dos grupos de beneficiários ainda incluídos na esfera de actuação das Caixas de Previdência ainda não integradas.

No quadro seguinte apresenta-se a informação relevada no Balanço da CSS no Activo bruto, nas Provisões constituídas e no Activo líquido, por grau de exigibilidade:

Quadro XII.66 – SS – Prestações sociais a repor por grau de exigibilidade - 2009

(em euros)

Exigibilidade	Activo Bruto	Dívidas de cobrança duvidosa	Provisões	Activo líquido
Médio e longo prazo	410.791.722,17	410.204.549,91	377.735.541,46	33.056.180,71
Curto prazo	120.577.866,11	51.259.858,04	12.814.965,33	107.762.900,78
Total	**531.369.588,28**	**461.464.407,95**	**390.550.506,79**	**140.819.081,49**

Fonte: CSS de 2009.

Do total das prestações sociais a repor, em 31 de Dezembro de 2009, no valor de € 531.369,6 milhares, de acordo com a nota 29 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, 86,8%, no total de € 461.464,4 milhares (em 2008, 88,8%, no montante de € 431.948 milhares), foram consideradas prestações sociais de cobrança duvidosa, o que por si só demonstra o elevado risco que assume esta área. Sobre estas dívidas de cobrança duvidosa foram constituídas provisões no valor de € 390.550,5 milhares, que representam 84,6% daquele montante (em 2008 representavam 68,6%).

O Tribunal em sede de Pareceres sobre as CGE de 2007 e de 2008 formulou recomendações[1] no sentido de que o valor das provisões acumuladas não ultrapassasse o valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa e que estas fossem registadas em contas apropriadas de modo a que as provisões acumuladas surgissem na mesma linha das contas do Balanço. Em 2009 verifica-se que ambas as recomendações foram acolhidas, sendo, contudo, utilizado um método alternativo no que respeita à sua relevação no Balanço por recomendação da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública. Assim, alegando que as dívidas de "prestações sociais a repor de cobrança duvidosa" e as de "outros devedores de cobrança duvidosa" não se enquadram no agrupamento de

[1] Recomendação 72-PCGE/2007, do Volume I, pág. 212 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e Recomendação 76-PCGE/2008, alínea a) do Volume I, pág. 256 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Volume II do Parecer sobre a CGE de 2007, págs. XII.135, XII.136 e XII.138, e Volume II do Parecer sobre a CGE de 2008, págs. XII.122, XII.127 e XII.128, disponíveis em www.tcontas.pt.

clientes, contribuintes e utentes, por força do âmbito da conta "218", e que o modelo de Balanço disposto e publicado no POCISSSS, não permite associar as dívidas de cobrança duvidosa de prestações sociais a repor e de outros devedores de cobrança duvidosa às respectivas provisões acumuladas, a divulgação do montante de dívidas de cobrança duvidosa e o valor das provisões acumuladas associadas a essas contas passou a ser divulgado em nota ao Anexo das Demonstrações financeiras consolidadas.

Sublinha-se que, não obstante se entender que o POCISSSS não previu contas apropriadas para este tipo de dívidas e consequentemente o modelo do Balanço também não o previu, a partir do momento em que se opta pela criação de contas que não respeitam o conteúdo das contas principais, mas que de alguma forma estão mais vocacionadas para a sua relevação, não seria desadequado relevar no Balanço, em linhas a acrescer, as contas então criadas. No entanto, salienta-se que a opção tomada permite uma informação mais detalhada e transparente do tipo de dívidas em causa pelo que se recomenda a sua manutenção.

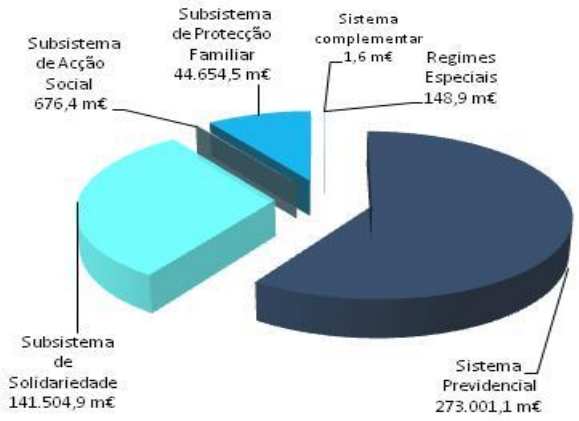
No quadro e gráfico seguintes procede-se à decomposição do saldo da conta de "*Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa"* nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, destacando-se o Sistema Previdencial (€ 273.001,1 milhares):

Quadro XII.67 – SS – "Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa" – 31/12/2009

(em milhares de euros)

Origem da natureza das prestações	Valor	%
Sistema Previdencial	**273.001,1**	**59,2**
Sistema de Protecção Social de Cidadania	**186.835,8**	**40,5**
Subsistema de Solidariedade	141.504,9	30,7
Subsistema de Acção Social	676,4	0,1
Subsistema de Protecção Familiar	44.654,5	9,7
Sistemas complementares	**1,6**	**0,0**
Regimes Especiais	**148,9**	**0,0**
Outros	**1.477,0**	**0,3**
Total	**461.464,4**	**100**

Fonte: SIF e Nota 29 do Anexo às DF consolidadas.



O quadro seguinte explicita o desdobramento da conta (prestações sociais a repor em conta corrente e em cobrança duvidosa) e respectivas provisões constituídas, por instituição:

Quadro XII.68 – SS – "Prestações sociais a repor" por instituições em 31/12/2009

(em euros)

Conta	ISS	CAFE - Bancários	FCP - Cimentos	CPAF - Jornalistas	CPT - TLP	RAM	RAA	Total
Prestações sociais a repor	67.506.268,17	677.115,76	11,03	45.298,23	2.701,60	877.068,64	796.716,90	69.905.180,33
Prestações sociais a repor - Cobrança duvidosa	451.357.201,53	159.966,40	0,00	80.150,41	63.039,52	5.722.987,49	4.081.062,60	461.464.407,95
Total	**518.863.469,70**	**837.082,16**	**11,03**	**125.448,64**	**65.741,12**	**6.600.056,13**	**4.877.779,50**	**531.369.588,28**
% Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa sobre o total	**87,0%**	**19,1%**	**0,0%**	**63,9%**	**95,9%**	**86,7%**	**83,7%**	**86,8%**
Provisões	382.423.644,93	154.120,66	0,00	74.210,29	63.039,52	4.468.979,56	3.366.511,83	390.550.506,79
% das Provisões sobre Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa	**84,7%**	**96,3%**	**0,0%**	**92,6%**	**100%**	**78,1%**	**82,5%0**	**84,6%**

Fonte: SIF e contas das Instituições.

Da análise do quadro anterior pode concluir-se o seguinte:

- O ISS apresenta € 518.863,5 milhares nesta rubrica, 97,6% em termos relativos do valor global das "Prestações sociais a repor" em termos brutos, das quais € 67.506,3 milhares referem-se a dívidas registadas em conta corrente e € 451.357,2 milhares registadas como cobrança duvidosa. O montante provisionado é de € 382.423,6 e representa 84,7 % sobre a cobrança duvidosa;

- A Região Autónoma da Madeira em 31 de Dezembro de 2009 apresentava um saldo de € 6.600,1 milhares em termos brutos, dos quais € 877,1 milhares respeitam a dívidas relevadas em conta corrente, e cerca de € 5.723 milhares registados em cobrança duvidosa sobre os quais foram constituídas provisões no montante de cerca de € 4.469 milhares, isto é, cobrem 78,1% daquele valor;

- Segue-se a Região Autónoma dos Açores que regista € 4.877,8 milhares em "Prestações sociais a repor", em que 83,7% no montante de € 4.081,1 milhares, encontram-se relevadas como de cobrança duvidosa e provisionadas em 82,5%, e € 796,7 milhares registadas como dívidas de conta corrente. Segundo a nota 8.2.32 do Anexo às Demonstrações financeiras da RAA *"Em 2009, foi efectuada uma regularização de grande significado em alguns saldos das contas de prestações a repor por beneficiários, derivado a divergências entre os saldos apurados na aplicação que assegura a gestão das contas correntes de beneficiários – Sistema Integrado de Conta Corrente (SICC) e os saldos apurados em 31-12-2009 no Sistema Financeiro da Segurança Social (SIF). A regularização foi efectuada na conta 592 – Regularizações de Grande significado de acordo com o POCISSSS"*.

Para melhor percepção dos montantes envolvidos apresenta-se no quadro seguinte a desagregação das dívidas de cobrança duvidosa e das correspondentes provisões, de acordo com as contas divisionárias de *"Terceiros – Prestações sociais a repor"*:

Quadro XII.69 – SS – Provisões de "Prestações sociais a repor" por natureza, em 31/12/2009

(em euros)

Natureza das prestações	Total das Prestações sociais a repor	Prestações sociais a repor em cobrança duvidosa		Provisões		Peso das dívidas de cobrança duvidosa no total da dívida	Total líquido
		Valor	Peso %	Valor	Grau de cobertura na cobrança duvidosa		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(2)/(1)	(7)=(1)-(4)
Subsídio de desemp./Social de desemprego	181.879.102,83	158.232.516,76	34,3	137.301.413,14	86,8	87,0	44.577.689,69
RMG / RSI	81.371.879,33	73.926.345,45	16,0	65.573.221,35	88,7	90,8	15.798.657,98
Pensões	49.187.898,77	47.106.304,09	10,2	43.472.713,17	92,3	95,8	5.715.185,60
Subsídio de doença	69.772.385,63	59.735.831,96	12,9	48.192.573,87	80,7	85,6	21.579.811,76
Subsídio familiar/ AF a crianças e jovens	45.920.228,82	36.893.350,06	8,0	26.498.211,82	71,8	80,3	19.422.017,00
Subsídio de maternidade	5.750.515,58	4.708.503,73	1,0	3.928.691,39	83,4	81,9	1.821.824,19
Complemento por deficiência	8.945.716,01	7.638.973,01	1,7	5.734.258,31	75,1	85,4	3.211.457,70
Complementos sociais	7.221.123,71	6.027.773,27	1,3	5.028.513,91	83,4	83,5	2.192.609,80
Subsídio de tuberculose	574.369,52	547.477,70	0,1	486.693,86	88,9	95,3	87.675,66
Subsídio de assistência a menores	821.685,61	170.686,54	0,0	147.646,07	86,5	20,8	674.039,54
Subsídio de paternidade	102.158,65	93.812,06	0,0	74.633,95	79,6	91,8	27.524,70
Acção social	728.248,37	676.412,70	0,1	629.247,22	93,0	92,9	99.001,15
Regimes especiais	156.561,18	148.881,20	0,0	130.611,77	87,7	95,1	25.949,41
Outros/Subsistema de solidariedade	72.623.573,68	61.532.447,76	13,3	50.124.932,82	81,5	84,7	22.498.640,86
Outros	6.316.272,68	4.025.091,66	0,9	3.227.144,14	80,2	63,7	3.089.128,54
Total do SIF	**531.371.720,37**	**461.464.407,95**	**100**	**390.550.506,79**	**84,6**	**86,8**	**140.821.213,58**
Diferenca -Verbete n.º 5[1]	**(2.132,09)**	**0,00**		**0,00**			
Total na CSS/2009	**531.369.588,28**	**461.464.407,95**	**100,0**	**390.550.506,79**			

Fonte: SIF e Nota 29 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

Da análise do quadro anterior, 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:

- Do agregado das prestações sociais indevidamente pagas, destacam-se os Subsídios de desemprego e social de desemprego, o Rendimento mínimo garantido/Rendimento social de inserção[2], o Subsídio de doença, as Pensões e o Subsídio familiar/Abono de família a crianças e jovens, que no conjunto representam 80,6% das prestações indevidamente pagas;
- O conjunto das prestações sociais indevidamente pagas de cobrança duvidosa encontram-se provisionadas em mais de 84,6% do valor total das prestações sociais a repor e estas provisões variam entre 71,8% e 93,0% quando consideradas individualmente por natureza, o que indicia que grande parte das dívidas já se encontram provisionadas a 100%, logo com antiguidades superiores a 2 anos;

[1] Procedimento de consolidação decorrente da integração das massas patrimoniais do CNPRP no ISS. Anulação dos saldos das contas do Balanço.

[2] A Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, revogou o Rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, e criou o Rendimento social de inserção.

- O subsídio de desemprego e social de desemprego, no conjunto, apresentam a maior expressão financeira (€ 181.879,1 milhares), ascendendo a provisão a 86,8%, do montante considerado como dívida de cobrança duvidosa (67,9%, em 2008), o que evidencia uma maior dificuldade de recuperação, face ao elevado montante destas prestações relevado em cobrança duvidosa (87%). Constata-se ainda, que estas dívidas constituídas em 2009 ultrapassaram o valor registado em 2008 em aproximadamente 9,6% (+€ 15.920,5 milhares);

- O rendimento mínimo garantido/rendimento social de inserção, segunda maior parcela em dívida, cujo montante em 31 de Dezembro de 2009 ascende a € 81.371,9 milhares (+6,4% e + € 4.884,4 milhares respectivamente em termos relativos e absolutos, relativamente ao período homólogo de 2008) exibe, em termos relativos, uma provisão de 88,7% do total das dívidas consideradas de cobrança duvidosa, atingindo estas últimas 90,8% do total em dívida. Estas prestações sendo atribuídas a beneficiários com condições económicas mínimas, muitas vezes com problemas de exclusão e carência de valores de cidadania, assumem-se desde logo de recuperação difícil[1];

- As pensões indevidamente pagas de cobrança duvidosa, que representam 95,8% do montante total das pensões a repor (incluindo pensões provisórias e complementos de pensão), cujo cômputo total em 2009 atingiu o montante de 49.187,9 milhares, diminuíram 6,7% em relação ao valor apurado em 2008. Não obstante, face à despesa processada e paga neste tipo de prestação do Sistema de Segurança Social[2], o seu valor não é tão relevante como nas restantes prestações/subsídios;

- O subsídio de doença cujo montante indevidamente pago foi de € 69.772,4 milhares, ascendendo a provisão a 80,7% do montante considerado como dívida de cobrança duvidosa (€ 59.735,8 milhares), evidencia um aumento de 12,4% face ao valor registado em 2008, decorrente do reforço da fiscalização da situação de doença e da aplicação da legislação entretanto aprovada sobre a matéria;

- O subsídio de família/Abono de família a crianças e jovens, cujo montante indevidamente pago em 2009 foi de € 45.920,2 milhares, apresenta um acréscimo € 13.805,2 milhares, isto é + 43% que o valor registado no período homólogo de 2008, e evidencia que, dos € 36.893,4 milhares considerados de cobrança duvidosa, 71,8% encontram-se provisionados;

- A conta ―Outros/Subsistema de Solidariedade" evidencia um saldo em 31 de Dezembro de 2009 de € 72.623,6 milhares, que representa 13,3% das prestações sociais a repor, o qual necessita de melhor divulgação sobre a natureza das dívidas aí registadas;

- Por último, salienta-se que não se encontra relevado nas demonstrações financeiras do Fundo de Garantia Salarial o valor de € 31.091,13, relativo a prestações socais a repor, que teve origem nos pagamentos indevidos que ocorreram no ano de 2007 em consequência de um erro ocorrido na *interface* FGS/SICC[3].

---

[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, cfr. www.seg-social.pt.

[2] A despesa com pensões ascendeu em 31 de Dezembro de 2009 a € 13.464.650,4 milhares, superando em € 646.498,4 milhares, isto é +5,04%, o valor pago no período homólogo de 2008 (€ 12.818.152,0 milhares).

[3] O Relatório de Gestão do Fundo de Garantia Salarial de 2008 divulga que *"(...) Conforme referido no Relatório de Gestão de 2007, dos 188 trabalhadores que receberam por duplicação no interface FGS/SICC, o valor total de 1.052.642,26 €, apenas 6 não efectuaram a devolução dos valores pagos indevidamente"* Também o Relatório de Gestão de 2009 divulga que *"Ainda não foi possível, no decurso de 2009, recuperar o valor de 31.091,13 €, pago indevidamente no ano de 2007 (...)".*

G) Outros devedores

Incluem-se nesta conta os saldos de diversos devedores que não se enquadram nas restantes contas do grupo patrimonial "Dívidas de terceiros", totalizando os mesmos no exercício de 2009, o montante global de € 1.177.989,7 milhares, depois de efectuados os movimentos de anulação das dívidas activas e passivas. Verifica-se, assim, um crescimento de 15,3%, em termos brutos, relativamente ao ano de 2008.

De acordo com o princípio da consistência, em regra não devem ser alteradas as políticas contabilísticas de um exercício para o outro; se isso acontecer e a alteração tiver efeitos materialmente relevantes, tal deve ser referida no Anexo às Demonstrações financeiras. Neste contexto, para uma análise comparativa do Activo de 2009 com os exercícios económicos anteriores deve ter-se em atenção o referido no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas. Assim:

- Por um lado, conforme consta na nota 6 e 29 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, o IGFSS transferiu as dívidas relevadas nesta conta no FGS, para a conta *"Clientes"*, relativas a dívidas de entidades empregadoras à Segurança Social, resultantes de pagamentos de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador por motivos de insolvência ou situação económica difícil;
- Por outro, também conforme consta da mesma nota 6 do referido Anexo, o IGFCSS em 2009 transferiu da conta *259x – Devedores e credores pela execução do orçamento – conta de controlo*, onde registava todos os valores pendentes de liquidação entre as fases do processamento e a fase da liquidação da despesa e da receita, para a conta *2689994 – Valores pendentes de liquidação – Títulos*, dando acolhimento a uma recomendação do TC[1].

Apresenta-se no quadro e gráfico seguintes a evolução de *"Outros devedores"*, observando-se, para o triénio 2007/2009, um aumento de 33,1%, em termos brutos, e 69,6% em termos líquidos. Esta disparidade de crescimento em termos de Activo bruto e Activo líquido deriva da transferência das dívidas do Fundo de Garantia Salarial para a conta de *"Clientes"*, uma vez que o valor das dívidas daquele Fundo são provisionadas a 100%, o que provoca um impacto relevante ao nível do Activo líquido.

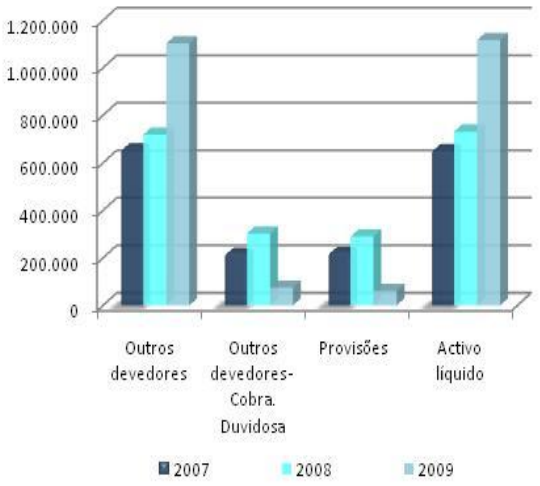
[1] Recomendação 78-PCGE/2008, Volume I, alínea a) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, pág. 257, disponível em www.tcontas.pt.

Quadro XII.70 – SS – Evolução da conta de "Outros devedores"

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
Outros devedores	662.980,5	719.089,4	1.102.968,3
Outros devedores – Cobr. duvidosa	221.796,4	302.250,4	74.973,3
Total no SIF	**884.776,8**	**1.021.339,8**	**1.177.941,6**
Diferença - Verbete n.º 17 e n.º 18	-	-	48,1
Total na CSS	**884.776,8**	**1.021.339,8**	**1.177.989,7**
Provisões	226.205,5	290.073,2	61.192,4
Activo líquido	658.571,3	731.266,6	1.116.797,3
Variação Activo bruto (2009/2007)			**33,1%**
Variação Activo líquido (2009/2007			**69,6%**

Fonte: Anexo às DF consolidadas e Dossier de consolidação.



No quadro seguinte apresenta-se a informação relevada no Balanço da CSS e no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas relativa ao Activo bruto, Dividas de cobrança duvidosa, Provisões e Activo líquido, por grau de exigibilidade:

Quadro XII.71 – SS – "Outros devedores" por grau de exigibilidade - 2009

(em euros)

Exigibilidade	Activo bruto	Dívidas de cobrança duvidosa	Provisões	Activo líquido
Outros devedores – Médio e longo prazo	278.024.297,69	65.034.925,21	58.695.775,81	219.328.521,88
Outros devedores – Curto prazo	899.965.414,00	9.986.502,99	2.496.625,77	897.468.788,23
Total	**1.177.989.711,69**	**75.021.428,20**	**61.192.401,58**	**1.116.797.310,11**

Fonte: Balanço da CSS e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

A análise aos elementos do quadro permite retirar as seguintes conclusões:

- As dívidas de *Outros devedores* são maioritariamente de curto prazo (76,4%), situação inversa à verificada em todos os grupos de contas até aqui analisadas, cuja preponderância são as dívidas de longo prazo;
- As dívidas de cobrança duvidosa representam apenas 6,4% do valor total em dívida, não obstante as dívidas de médio e longo prazo representarem cerca de 23,6% do Activo bruto, situação que resulta da relevação na conta de outros devedores de dívidas do Estado e de outros entes públicos, as quais nos termos do POCISSSS não são consideradas de cobrança duvidosa;
- As provisões no seu conjunto representam cerca de 81,6% do valor total das dívidas de cobrança duvidosa, assumindo as constituídas para fazer face a dívidas de cobrança duvidosa de longo prazo 90,3% daquelas dívidas, o que evidencia que a sua maioria já permanece em dívida há mais de 2 anos;

- O Activo líquido representa 94,8% do Activo bruto, facto que numa primeira análise é indiciador de um fraco risco de incobrabilidade. Porém, tal não se verifica totalmente, dado que se encontram registadas nesta conta dívidas à Segurança Social por parte do Estado e de outros entes públicos com antiguidade bastante considerável, conforme se verá mais adiante.

Sobre a relevação no Balanço de dívidas de cobrança duvidosa de Outros devedores e a sua associação às respectivas provisões dá-se aqui por integralmente reproduzido o referido sobre a matéria na Alínea

F) Prestações sociais a repor.

O quadro infra evidencia a desagregação do saldo das contas *"Outros devedores"* e de *"Outros devedores de cobrança duvidosa"* por instituições credoras e respectivas provisões acumuladas, a 31 de Dezembro de 2009:

Quadro XII.72 – SS – "Outros devedores" por instituição

(em euros)

Entidades	Outros devedores			
	Activo bruto 31-12-2009	De cobrança duvidosa	Provisões acumuladas	Activo líquido em 31-12-2009
IGFSS	738.058.103,85	70.390.884,92	57.178.256,68	680.879.847,17
ISS	626.545.405,30	2.993.666,59	2.809.372,71	623.736.032,59
II	23.974,44	0,00	0,00	23.974,44
IGFCSS	265.634.182,42	0,00	0,00	265.634.182,42
FSS	571.855,49	571.855,49	571.855,49	0,00
RAA	1.699.208,54	0,00	0,00	1.699.208,54
RAM	1.325.254,73	1.016.866,08	632.916,70	692.338,03
CAFE - Bancários	3.493,39	0,00	0,00	3.493,39
CPP - TLP	88.652.877,04	0,00	0,00	88.652.877,04
Outras instituições	120,23	0,00	0,00	120,23
Total do SIF	**1.722.514.475,43**	**74.973.273,08**	**61.192.401,58**	**1.661.322.073,85**
Movim. de eliminação de dívidas activas e passivas	**(544.524.763,74)**	**-**	**-**	**(544.524.763,74)**
Movimento de consolidação na RAM		**46.467,94**		
Movimento de consolidação na RAA		**1.687,18**		
Total consolidado	**1.177.989.711,69**	**75.021.428,20**	**61.192.401,58**	**1.116.797.310,11**
Total na CSS	**1.177.989.711,69**	**75.021.428,20**	**61.192.401,58**	**1.116.797.310,11**

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

Sobre o quadro supra salienta-se o seguinte:

- Os movimentos de consolidação das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores representam ajustamentos prévios realizados através da reclassificação de dívidas relevadas em contas patrimoniais de *"Outros devedores c/c"*, com antiguidade superior a um ano, como *"Dívidas de cobrança duvidosa"*. Não obstante a imaterialidade dos valores em causa os movimentos registados nas demonstrações financeiras da RAM e da RAA deveriam ser acompanhados da respectiva constituição de provisões de pelo menos 50% sobre o valor reclassificado;

- As dívidas de cobrança duvidosa estão basicamente concentradas no IGFSS que detém cerca de 93,9% daqueles créditos sobre terceiros, tendo constituído provisões no valor de € 57.178,3 milhares, que representam 81,2% do valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa por aquela Instituição;
- O FSS, embora com valor não muito significativo no conjunto total das dívidas, releva todo aquele valor como dívidas de cobrança duvidosa, o que reflecte o mais elevado risco de incobrabilidade, uma vez que se encontram provisionadas a 100%.

Tal como já foi referido, a conta *"Outros devedores"* releva créditos da segurança social sobre o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais que, pela sua natureza, não são considerados de cobrança duvidosa, nos termos do ponto 2.7.1 das Considerações técnicas do POCISSSS, e como tal não são provisionados. Em 2009, estas dívidas correspondiam a 18,0% do saldo da conta ―Outros devedores" em termos brutos.

Quadro XII.73 – SS – Créditos sobre entidades públicas

(em euros)

Instituição devedora	Natureza da dívida	Montante em dívida em 2009	Montante em dívida em 2008
Ministério da Saúde	Dívida à CPT dos TLP relativa a encargos com a saúde	88.652.877,04	88.652.877,04
CPP dos CF de Benguela	Empréstimos do IGFSS	5.714.939,29	5.714.939,29
DRSS da RAA	Dívida ao IGFSS relativa a Fundo de Desemprego	1.825.029,00	1.825.029,00
Ministério da Saúde	Indemnização do Estado às Misericórdias – (IGFSS)	406.086,33	406.086,33
Ministério da Defesa Nacional	Dívida ao IGFSS relativa ao Fundo dos Antigos Combatentes	27.883.871,44	29.082.785,94
Ministério da Agricultura e Pescas	Dívida ao IGFSS relativa à aplicação do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio	84.519.452,26	84.519.452,26
DAFSE	Acções de formação profissional com suporte no FSE	2.887.049,13	2.887.706,81
Ministério da Justiça	Dívida ao CSS da RAM relativa a taxas de justiça	266,80	266,80
Direcção-Geral do Tesouro	Dívida ao IGFSS relativa à Convenção CECA	283.095,59	283.095,59
	Total	**212.172.666,88**	**213.372.239,06**

Fonte: Nota 31 do Anexo às Demonstrações financeiras da CSS de 2009 e SIF.

Todas estas dívidas encontram-se relevadas na contabilidade do IGFSS com excepção da dívida do Ministério da Justiça e foram publicitadas na nota 31 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

A dívida do Ministério da Defesa Nacional relativa ao ―Fundo dos Antigos Combatentes" no valor de € 27.883.871,44 foi relevada pela primeira vez em 2008 (€ 29.082.785,94) e respeita a encargos previstos no artigo 11.º da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, pagos pela segurança social durante o período de 2004 a 2006[1]. À semelhança do ocorrido em 2008, a Lei do Orçamento do Estado para

[1] Nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro, *"O financiamento dos encargos decorrentes da aplicação da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, do Decreto-Lei n.º 160/2004, de 2 de Julho, e da Lei n.º 21/2004, de 5 de Junho, bem como da presente Lei, é suportado pelo Orçamento do Estado, com excepção dos relativos ao período anterior à entrada em vigor da presente lei que são da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, através da Lei da Programação de Infra-Estruturas Militares"*. Assim, só a partir de 2010 os encargos atrás referidos passarão a ser encargo do OE. Todavia, este Orçamento já terá suportado os encargos relativos aos anos de 2007 a 2009. Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.130 e XII.131, disponível em www.tcontas.pt.

2009, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, vem referir no artigo 4.º, n.º 5, alínea a) que *"O produto da alienação e oneração do património do Estado pode, até 100%, ser destinado: a) No Ministério da Defesa Nacional, ao reforço do capital do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, bem como à regularização dos pagamentos ao abrigo das Leis 9/2002, de 11 de Fevereiro, e 21/2004, de 5 de Junho, e do Decreto-Lei n.º 160/2004, de 2 de Julho, pela Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA, I.P.), e pelo orçamento da segurança social (...)"*. Neste contexto o Ministério da Defesa Nacional transferiu para a segurança social em 2009 o montante de € 1.198.914,50.

A dívida da responsabilidade do Ministério da Agricultura e Pescas, no montante de € 84.519.452,26, respeita às medidas específicas aplicáveis às taxas contributivas dos produtores agrícolas, no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio, e que se traduzem, entre outras, na dispensa do pagamento de 50% da taxa contributiva durante o período máximo de 36 meses, nos termos do artigo 4.º daquela disposição legal. O artigo 12.º do mesmo diploma refere que o financiamento da medida de apoio é *"(...) assegurado pelo orçamento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, o qual transferirá, anualmente, para o orçamento da segurança social, nos termos a fixar pela Lei do Orçamento do Estado, o montante global correspondente à sua aplicação, apurado no exercício orçamental anterior"*. O Tribunal nos Pareceres sobre a CGE de 2006[1] e de 2007[2] formulou recomendações no sentido de se promoverem as diligências necessárias junto do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas com vista à demonstração do apuramento da dívida. Sobre este assunto, na nota 31 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas é referido o seguinte: *"A Dívida do Ministério da Agricultura no montante de 84.519.452,26 euros decorrente da aplicação do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio encontra-se em fase de reapuramento pela Segurança Social"*[3]. No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informa[4] que *"No âmbito da Dispensa Parcial de Contribuições – Dec. Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio, as Instituições de Segurança Social têm vindo a envidar todos os esforços no sentido de se apurar a dívida criada no período de 2001 a 2004. No entanto, não foi ainda possível consubstanciar de forma cabal o apuramento do montante em dívida"*.

Na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas à área de devedores (não contribuintes) à Segurança Social[5] este corroborou o juízo que vinha expressando em sucessivos Pareceres sobre as CGE quanto à análise da conta *268 – Outros devedores*, que evidencia situações que se reportam a um passado remoto no tempo e que, em certos casos, não mereceram a devida atenção quer dos órgãos de direcção das instituições da segurança social, quer de sucessivos membros do Governo, sendo objecto de recomendação por parte do TC, no sentido da sua resolução.

São exemplos desta situação as dívidas a seguir mencionadas:

- Da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC) ao FSS, na quantia de € 99.759,58, e ao IGFSS, no montante de € 69.160,26, que remontam a 1987 e 1989, respectivamente, em que os órgãos de direcção destas instituições e o ISS desenvolveram diligências junto da APPC no sentido de chegar a acordo sobre o ressarcimento destes valores, informando o IGFSS, em Outubro de 2008, que a *"(...) APPC considera que são devidas rendas por utilização do imóvel e dos equipamentos (...) a partir da data em que o CDSS Lisboa passou a gerir o Centro de Reabilitação"* estando em curso, no ISS, uma análise com vista ao apuramento dos valores *"(...) devidos pelo*

[1] Recomendação 93-PCGE/2006, Volume I, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, pág. 258.

[2] Recomendação 75-PCGE/2007, Volume I, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, pág. 213.

[3] Na nota 8.2.2. do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFSS de 2008 era referido que *"foi efectuado novo apuramento por parte do II, IP do valor da redução da taxa. Encontra-se em fase de análise no ISS, IP./II, IP/IGFSS, IP"*.

[4] Ofício n.º 2408, de 19/08/2010.

[5] Relatório n.º 16/07 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.

ISS à APPC, de forma a equacionar a hipótese de regularizar pelo menos parte da dívida da APPC ao IGFSS e ao FSS, por encontro de contas com aqueles valores". Em Setembro de 2010, o IGFSS comunicou ao Tribunal as diligências que têm efectuado junto do ISS[1]. Nesta última diligência solicitou a *"(...) a apresentação de um plano de recuperação dos fundos adiantados à APPC, sendo que o IGFSS reitera o seu natural interesse em, conjuntamente com ISS, IP analisar as diferentes hipóteses equacionadas e a sua operacionalização"*, informando o ISS[2] que *"(...) que o processo foi remetido ao Gabinete de Assuntos Jurídicos e Contencioso do ISS em 07/10/2010, solicitando Parecer com máxima urgência"*.

- Do Ministério da Saúde à Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto, no montante de € 88.652.877,04 e ao IGFSS, no valor de € 406.086,33, que se reportam a 1994, e a 1981 e 1982, respectivamente, em que aquele Ministério:
  - Para a primeira situação solicitou[3] 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[4] ao mesmo Ministério *"(...) dar por quitada a eventual dívida existente"*, atendendo *"(...) ao período de tempo decorrido, o montante em causa (...)"* e o facto do Relatório não ser *"(...) conclusivo quanto ao devedor (...)"*.

  Em Agosto de 2010, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que *"No que concerne às situações pendentes de decisão relativas às dívidas da Administração Central e Regional, foi obtido parecer jurídico, o qual se encontra em fase de apreciação"*[5].

- 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. Em Agosto de 2010 a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social ofereceu a resposta acima referida;

- Da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda. ao ISS, no montante de € 312.902,05[6]. Esta situação encontrava-se a aguardar decisão judicial. Em Junho de 2007, o CD de Setúbal recebeu

---

[1] Ofícios n.ºs 11151, de 07/07/2008, 11505, de 13/07/2009, 13380, de 14/08/2009, 9295, de 27/05/2010, e n.º 13835, de 19/08/2010.

[2] Informação prestada ao IGFSS e comunicada ao Tribunal por este último Instituto, através do ofício n.º 17508, de 05/11/2010.

[3] Ofício n.º 188, de 9/01/2008, do Gabinete do Secretário de Estado da Saúde.

[4] Ofício n.º 4347, de 11/05/2007, do Gabinete do Ministro da Saúde.

[5] O Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, em Novembro de 2008, informou o TC que estas situações ainda se encontravam *"(...) a ser objecto de avaliação jurídica". Em Outubro de 2009, o Secretário de Estado da Segurança Social sobre a mesma situação informa que "Foi solicitada a elaboração de um parecer jurídico pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP no sentido de avaliar da exequibilidade legal do Orçamento da Segurança Social poder ser ressarcido das dívidas referidas nas Recomendações (...)"* e acrescenta que *"Esse parecer elenca as dívidas em concreto que poderão estar prescritas e que assim deixariam de constar da Conta da Segurança Social, assim como aquelas em que a Segurança Social poderá ainda exigir a sua regularização"*, referindo, por último, que *"(...) atendendo a que o XVIII Governo Constitucional deverá entrar em funções a curto prazo, entende-se que a tomada de decisões ou diligências no sentido da regularização das dívidas referidas, ou de prescrição das mesmas, deverá ser submetida à avaliação do próximo Ministro com tutela da Segurança Social"*.

[5] Valor relevado na contabilidade do ISS.

[6] Valor relevado na contabilidade do ISS.

€ 416.571,53, valor proveniente do rateio da falência[1] daquela Sociedade. Todavia, este montante não foi suficiente para regularizar a dívida que ascendia a € 728.312,19. Em Outubro de 2010, o ISS refere[2], que *"De acordo com informação obtida hoje do Cdist de Setúbal o processo de falência já se encontra findo, com acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, pelo que, irão ser tomadas as devidas diligências para a regularização do saldo remanescente ainda existente"*.

Persistem, ainda, por regularizar as dívidas a seguir indicadas e que aguardam decisão judicial:

- Da SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA, ao IGFSS, no valor de € 58.653,64, constituída em Abril de 2002[3]. Na nota 16[4] do Anexo às Demonstrações financeiras o IGFSS refere o seguinte *"Mantém-se em contencioso o valor de 58.653,64 euros. Referentes a juros, na sequência da penhora accionada pela Caixa Económica Montepio Geral sobre o IGFSS, no ano de 2002, decorrente de um contrato de mútuo para salvaguarda de um empréstimo contraído pela indústria SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA"*;

- Da Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO) ao ISS (Centro Distrital do Porto), no montante de € 207.253,34, cuja antiguidade remonta a 1998. No seguimento das recomendações formuladas em sede de auditoria do TC[5], o Conselho Directivo do ISS, informou, em Setembro de 2009[6], que se realizou *"(...) no dia 16 de Julho de 2009 a audiência preliminar nos autos (...) nos termos e para os efeitos do artigo 508.º A, n.º 1 e 2, do CPC. Ao que tudo indica não será realizada audiência de discussão e julgamento nos referidos autos, pelo que se aguarda pela prolação da sentença"*, situação que se mantinha inalterada em Outubro de 2010[7].

12.4.2.1.2.2 – Disponibilidades

O grupo patrimonial *"Disponibilidades"* representa 79,7% do Activo líquido do Balanço consolidado, evidenciando um crescimento de 6,4% relativamente ao período homólogo anterior, uma variação menos significativa, comparando com os dados dos períodos anteriores.

O quadro seguinte evidencia a evolução dos saldos de disponibilidades à data do Balanço, no triénio 2007/2009, desagregados pelas suas principais contas:

[1] 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.

[2] Informação prestada ao IGFSS e comunicada ao Tribunal por este último Instituto, através do ofício n.º 15987, de 11/10/2010.

[3] Ver mais desenvolvimentos sobre este assunto no ponto 12.4.2.1.2.2 – Disponibilidades – Garantias e Avales.

[4] Descrição das responsabilidades das entidades incluídas na consolidação por avales e garantias pessoais prestadas, desdobrando-as de acordo com a natureza destas e mencionando expressamente as garantias reais.

[5] Auditoria Orientada à Área de Devedores (não contribuintes) à Segurança Social (Relatório n.º 16/2007 – 2.ª Secção), disponível em www.tcontas.pt.

[6] Ofício n.º 58484, de 15/09/2009.

[7] Ofício n.º 15987, de 11/10/2010.

Quadro XII.74 – SS – Evolução das "Disponibilidades" na CSS

(em milhares de euros)

Contas	2007	2008	2009	Peso %	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
					Valor	%	Valor	%
Títulos negociáveis	6.610.252,9	7.642.905,2	8.264.324,0	77,0	1.032.652,3	15,6	621.418,8	8,1
IGFCSS/FEFSS	6.610.252,9	7.542.905,2	8.264.324,0		932.652,3	14,1	721.418,8	9,6
IGFSS	0,0	100.000,0	0,0		100.000,0	100,0	(100.000,0)	(100)
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2.521.468,2	2.444.569,3	2.473.185,4	23,0	(76.898,9)	(3,0)	28.616,1	1,2
Depósitos em instituições financeiras	2.515.508,9	2.437.456,3	2.467.795,4		(78.052,6)	(3,1)	30.339,1	1,2
IGFSS	1.696.575,8	1.777.990,8	1.625.350,7		81.415,0	4,8	(152.640,1)	(8,6)
IGFCSS/FEFSS	574.942,1	456.416,7	693.624,1		(118.525,4)	(20,6)	237.207,4	52,0
Restantes instituições	243.991,0	203.048,8	148.820,6		(40.472,8)	16,8	(54.228,2)	(26,7)
Caixa	5.959,3	7.113,0	5.390,0		1.153,7	19,4	(1.723,0)	(24,2)
Total	**9.131.721,1**	**10.087.474,5**	**10.737.509,4**	**100**	**955.753,5**	**10,5**	**650.034,9**	**6,4**
Total do Activo líquido (valor publicado na CGE)	**11.512.794,9**	**12.447.144,1**	**13.473.262,30**					
Total do Activo líquido (valor corrigido)	**11.597.314,3**	**-**	**-**					
% do Total de Disponibilidades/Total do Activo líquido	**78,7**	**81,0**	**79,7**					

Fonte: Contas da Segurança Social.

Decorre da análise que 77% das disponibilidades do sistema estão aplicadas em *"Títulos negociáveis"* e 23% respeitam a *"Depósitos em instituições financeiras"* e *"Caixa"*.

Nesta área desempenham importância reforçada as seguintes instituições intervenientes:

- O IGFCSS que, nos termos do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, tem por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros sistemas previdenciais, de que se destaca a gestão do FEFSS e das disponibilidades financeiras que lhe sejam afectas;
- O IGFSS cujas principais competências foram reiteradas no Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, designadamente quanto a exercer as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, a rendibilizar os excedentes de tesouraria e a contrair os financiamentos necessários ao equilíbrio financeiro do sistema[1]. Em 2009, o IGFSS contraiu um empréstimo de curto prazo junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), no valor de € 88 milhões, para fazer face aos atrasos nas transferências do Fundo Social Europeu relativos ao QREN, gerando um encargo com juros no valor de 54,6 milhares[2].

[1] Nos termos do n.º 2 do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, o IGFSS *"(...) só pode realizar operações de financiamento mediante autorização do Governo (...)"*. O Decreto-Lei de execução orçamental de 2009 (Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março) no artigo 63.º refere que *"(...) O IGFSS, IP fica autorizado a (...) contrair empréstimos de curto prazo que se mostrem necessários à execução do Orçamento (...)"* .

[2] O empréstimo foi contraído em Agosto e amortizado em Setembro.

Em resultado da análise às DF das entidades consolidadas e documentação apresentada na prestação de contas e de consulta ao SIF, extraem-se as observações seguintes:

A) Títulos negociáveis

Em *Títulos negociáveis* são registadas as aquisições de títulos com o objectivo de rendibilizar excedentes de tesouraria por períodos inferiores a um ano. Em 31/12/2009, o saldo global ascendeu a € 8.264,3 milhões, sendo no seu todo, responsabilidade do IGFCSS. O quadro seguinte apresenta a evolução da composição da conta desagregada por tipo de produto:

Quadro XII.75 – SS – Evolução de "Títulos negociáveis"

(em milhares de euros)

Conta	2007		2008		2009		Δ 2009/2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Acções	1.132.141,5	17,1	1.200.503,9	15,7	1.340.106,7	16,2	139.602,8	11,6
Obrigações e títulos de participação	194.616,7	2,9	170.998,3	2,2	122.857,7	1,5	(48.140,6)	(28,2)
Títulos da dívida pública	4.997.024,0	75,6	5.667.856,1	74,2	6.116.411,9	74,0	448.555,8	7,9
Outros títulos	40.000,0	0,6	25.000,0	0,3	9.500,0	0,1	(15.500,0)	(62,0)
Outras aplicações de tesouraria	246.470,7	3,7	578.546,9	7,6	675.447,7	8,2	96.900,8	16,7
Total	**6.610.252,9**	**100**	**7.642.905,2**	**100**	**8.264.324,0**	**100**	**621.418,8**	**8,1**

Fonte: Contas do IGFSS e IGFCSS de 2007 a 2009.

Observa-se uma variação positiva de 8,1% em relação ao período homólogo anterior. A análise desta área pela importância que reveste é apresentada no tocante à sua caracterização no ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCSS. Contudo, em termos de análise das contas no Balanço, face aos dados apresentados, é de sublinhar o seguinte:

- A parcela dominante desta carteira é constituída por *Títulos da Dívida Pública – Mercado* no valor de € 6.116,4 milhões e regista um acréscimo de 7,9% relativamente a 2008, representando 74% da totalidade dos títulos relevados na CSS em 2009;
- A rubrica *Outros títulos* integra, em 31/12/2009, exclusivamente, Papel Comercial emitido pela REFER em 2009, no total de € 9.500 milhares, os quais geraram um rendimento de € 10.454,75. Este tipo de aplicações tem perdido importância, não apresentando relevância financeira no grupo de títulos negociáveis;
- *Outras aplicações de tesouraria*, no valor de € 675,4 milhões, que correspondem a 8,2% do total destes activos e evidenciam uma tendência crescente desde há vários anos.

B) Depósitos em instituições financeiras e Caixa

As contas *Depósitos em instituições financeiras* e *Caixa*, totalizam € 2.473,2 milhões, integrando na sua composição as disponibilidades das instituições do sistema segundo a respectiva natureza, isto é, *Depósitos em instituições financeiras* (depósitos a prazo com 36,4% e depósitos à ordem com 63,4%) e *Caixa* (0,2%). Em 31/12/2009, observa-se, no conjunto, um aumento de € 28.616,1 milhares na liquidez do Sistema – 1,2%, face ao ano anterior, contrariamente ao que ocorreu em 2008, o qual apresentou uma diminuição de 3% relativamente ao ano precedente.

O quadro seguinte apresenta a distribuição das disponibilidades do sector pelas instituições detentoras segundo a respectiva natureza:

Quadro XII.76 – SS – Distribuição de "Depósitos em Instituições financeiras e Caixa", por Instituições – 2009/2008

(em euros)

Instituições	Caixa	Depósitos à ordem	Depósitos a prazo	Total de Depósitos e Caixa em 2009	%	Total de Depósitos e Caixa em 2008
IGFSS	551.061,83	952.205.696,84	673.145.000,00	1.625.901.758,67	65,74	1.778.341.623,85
ISS	4.167.480,78	11.979.138,15	0,00	16.146.618,93	0,65	21.271.010,45
DAISS	0,00	3.394.957,01	0,00	3.394.957,01	0,14	9.733.349,07
FESSP da Banca dos Casinos	0,00	719.895,09	15.700.000,00	16.419.895,09	0,66	18.750.325,84
II	0,00	549.450,55	0,00	549.450,55	0,02	505.520,14
CNPRP	0,00	385.063,02	0,00	385.063,02	0,02	391.982,97
FGS	0,00	1.587,34	0,00	1.587,34	0,00	54.144,86
CPPCPR Marconi	23.735,46	0,00	0,00	23.735,46	0,00	22.457,46
IGFCSS	1.025,88	547.424.076,64	146.200.000,00	693.625.102,52	28,05	456.417.263,87
RAM	375.261,26	21.308.876,11	0,00	21.684.137,37	0,88	21.623.656,20
RAA	271.341,97	33.069.218,20	65.000.000,00	98.340.560,17	3,98	137.033.024,00
Restantes instituições	128,05	492.444,38	0,00	492.572,43	0,02	424.957,56
Total SIF+Contas	**5.390.035,23**	**1.571.530.403,33**	**900.045.000,00**	**2.476.965.438,56**	**-**	**2.444.569.316,27**
Movimentos de consolidação (DAISS e CNPRP)		**(3.780.020,03)**		**(3.780.020,03)**		
Total na CSS de 2009	**5.390.035,23**	**1.567.750.383,30**	**900.045.000,00**	**2.473.185.418,53**	**100**	**2.444.569.316,33**
% em 2009	**0,2**	**63,4**	**36,4**	**100**		
Total na CSS de 2008	**7.113.044,15**	**742.155.272,18**	**1.695.301.000,00**	**2.444.569.316,33**		
% em 2008	**0,3**	**30,4**	**69,3**	**100**		

Fonte: SIF.

De acordo com o quadro supra, para este grupo patrimonial, constata-se o seguinte:

- *Caixa* – com um total de € 5.390,0 milhares, apresenta um decréscimo de 24,2% no valor de € 1.723,0 milhares. Conforme se espelha no Quadro XII.76, o ISS é a entidade detentora da maioria destes activos, com 77,3 % do total. No quadro seguinte desagregam-se os valores pelas várias componentes que integram o saldo de Caixa, em 31 de Dezembro, de acordo com as contas do POCISSSS destinadas ao seu registo, relativamente ao triénio de 2007/2009:

(em euros)

Caixa e Equivalentes de caixa		2007	2008	2009
111	Caixa	278.872,98	161.220,25	246.954,00
112	Tesouraria	861.775,34	785.548,37	1.372.663,60
116	Contribuições e juros de mora a depositar	4.812.875,05	5.990.239,06	3.614.198,62
118	Fundo de Maneio	5.802,03	176.036,47	156.219,01
	Total	**5.959.325,40**	**7.113.044,15**	**5.390.035,23**

Fonte: SIF.

Em face do quadro supra salienta-se que:

- ◊ O valor mais relevante respeita à componente *Contribuições e juros de mora a depositar*, que, em 2009, representa cerca de 67,1% dos valores em Caixa, apresentando uma diminuição de 39,7% (€ 2.376,0 milhares) face a 2008. Esta componente respeita a valores recebidos nas tesourarias do ISS, que abrangem todas as zonas do Continente, e nas tesourarias dos centros de prestações pecuniárias da RAA, provenientes de recebimentos de contribuições e juros de mora realizados pelos contribuintes nos últimos dias do ano e que posteriormente serão depositados em contas do IGFSS. As contribuições e juros de mora cobrados na RAM são contabilizados na conta de *Tesouraria*;
- ◊ O valor respeitante a Fundo de maneio apresenta uma diminuição relativamente ao período homólogo anterior, na ordem dos 11,3%, e que corresponde a € (-)19.817,46 em valor absoluto. A quase totalidade dos fundos de maneio respeitam ao ISS ascendendo a € 155.747,3, o que corresponde a 99,7% do total, e significa que nem todos os fundos de maneio foram repostos no final do ano[1].

  Em sede de contraditório o ISS alega que *"(...) nem todas as reposições efectuadas à data de 31.12.2009 foram realizadas através da conta 118, verificando-se a reposição de muitos valores directamente nas tesourarias GT(112) e por depósito em conta bancária do ISS (contas 121)"* e que *"A diminuição apresentada relativamente ao período homólogo do valor do fundo de maneio deve-se, por um lado, à redução dos montantes atribuídos a alguns fundos de maneio, e, por outro, à extinção de outros fundos de maneio"*.

  Sublinha-se que os fundos de maneio devem ser constituídos no início do exercício e repostos no final desse mesmo exercício. Se a opção foi a utilização da conta 118 – Fundos de Maneio isso pressupõe que no acto da sua constituição a referida conta foi debitada por contrapartida de uma conta de depósitos à ordem. Ora, se a reposição foi efectuada através de depósito bancário (nas contas 121) ou na tesouraria GT (112) então a conta 118- Fundos de maneio deveria ter sido regularizada, apresentando saldo zero no final do ano.

♦ *Depósito à ordem* – De acordo com os valores apurados no SIF e tendo em conta os ajustamentos efectuados em sede de consolidação, o montante de depósitos à ordem em 31/12/2009, era de € 1.567,8 milhões disperso pelas instituições do sistema, que face a 2008, evidencia um acréscimo de 111,2% (825,6 milhões). Porém, em termos globais o valor dos depósitos em instituições financeiras apenas exibe um acréscimo de 1,2%, uma vez que o incremento verificado nos depósitos à ordem foi, em grande medida, compensado com uma redução substancial dos depósitos a prazo de 46,9% (menos 795,3 milhões). Relativamente às instituições salienta-se o seguinte:

- ◊ O IGFSS é a instituição que detém o volume mais elevado do total de depósitos à ordem (60,7%), tendo este tipo de aplicações crescido em termos homólogos cerca de 228,7% (€ 662,4 milhões), seguida do IGFCSS/FEFSS que representa cerca de 34,9% do total destas aplicações financeiras, exibindo também um acréscimo de 64,7% (€ 215,0 milhões). A concentração destes activos nestas duas instituições vai ao encontro das suas missões;
- ◊ As Regiões Autónomas assumem a terceira e quarta posição do volume financeiro neste tipo de disponibilidades, constatando-se que a RAA manifesta um significativo decréscimo na ordem dos 54,8% (€ 40,1 milhões);
- ◊ O ISS, enquanto instituição mais relevante ao nível da despesa, tendo a seu cargo todas as prestações sociais na área geográfica do Continente e ainda as pensões das RA, representa

[1] O ISS, em 2009, detém 521 FM sendo, em Novembro, o total dos seus *plafonds* no valor de € 429.420,91.

apenas 0,8% (€ 12,0 milhões). Este tipo de disponibilidades tem vindo a perder importância no Instituto[1], consequência da centralização iniciada em 2007 e também da política instituída no sentido de devolução de excedentes ao IGFSS;

- ◊ O FGS apresenta um valor pouco significativo (€ 1.587,34). À semelhança de outras instituições que integram o perímetro de consolidação da conta da segurança social os excedentes são devolvidos ao IGFSS. Sobre este procedimento o Tribunal em sede de auditoria realizada aquele Fundo formulou uma recomendação[2] ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade no sentido de assegurar que o Fundo funcione de acordo com a legislação que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhe são próprias, recomendação que ainda não se encontra implementada[3];
- ◊ O DAISS e o CNPRP foram objecto de extinção e integração no ISS com efeitos a partir de 01/03/2009[4], situação que explica a anulação dos valores inscritos nos balanços das duas entidades em sede de consolidação, relativamente aos depósitos à ordem.

- ♦ *Depósitos a prazo* – As disponibilidades depositadas a prazo no sistema bancário ascendem, em 31/12/2009, ao montante de € 900 milhões, representando 36,4% do total evidenciado no Balanço da CSS. O Quadro XII.77 reflecte o peso relativo de cada instituição detentora deste tipo de disponibilidades e a sua variação face ao período homólogo.

Quadro XII.77 – SS – "Depósitos a prazo" em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Entidades	2008		2009		Variação %
	Valor	%	Valor	%	
IGFSS	1.488.276,00	87,8	673.145,0	74,8	(54,8)
IGFCSS	124.000,00	7,3	146.200,0	16,2	17,9
FESSP da Banca dos Casinos	18.525,00	1,1	15.700,0	1,7	(15,2)
RAA	64.500,00	3,8	65.000,0	7,2	0,8
Total	**1.695.301,00**	**100**	**900.045,0**	**100**	**(46,9)**

Fonte: SIF.

Tal como nos depósitos à ordem o IGFSS é a entidade que possui o maior volume neste tipo de aplicações, representando 74,8%, seguindo-se o IGFCSS/FEFSS com cerca de 16,2%. Em termos homólogos o comportamento destas duas entidades é inversa. Assim, a primeira reduz acentuadamente este tipo de aplicações (54,8%) enquanto a segunda acusa uma subida não muito significativa (17,9%).

No cumprimento de um dos seus objectivos – rendibilizar os excedentes de tesouraria – o IGFSS efectua diariamente aplicações financeiras junto das instituições bancárias que operam no mercado

[1] O saldo de depósitos à ordem nos últimos 3 anos são os seguintes: 2006 € 68,4 milhões; 2007 € 34,5 milhões e 2008 € 15,0 milhões.

[2] Cfr. Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção – Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial, disponível em www.tcontas.pt

[3] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.4.2.2.1 – Fundos próprios deste Parecer.

[4] Cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

português. Assim, de acordo com a informação disponibilizada, o IGFSS, à data do Balanço, detinha um portefólio de 20 aplicações financeiras (56 aplicações em 2008) cujo montante total ascendeu a € 673,1 milhões (1.488,3 milhões em 2008), aplicadas por períodos de imobilização, que oscilam entre os 6 e 57 dias, o que permitiu obter uma taxa de rendibilidade média de 3,4%. Em termos comparativos, em 2008, as aplicações financeiras vivas em 31/12/2008, num total de € 1.488,3 milhões, registaram uma taxa média de 6,7% para períodos, entre os 19 e os 106 dias.

Quadro XII.78 – SS – Rendibilidade média das Aplicações financeiras do IGFSS activas, em 31/12/2009

(em euros)

Títulos negociáveis	2007			2008			2009		
	Valor das aplicações	Juros	Taxa média ilíquida	Valor das aplicações	Juros	Taxa média ilíquida	Valor das aplicações	Juros	Taxa média ilíquida
Depósitos de Curto Prazo									
BES	125.700.000,00	649.754,16	6,2%	450.465.000,00	1.977.529,39	6,5%	143.050.000,00	224.869,36	3,4%
BANIF	120.350.000,00	1.018.467,01	6,1%	187.925.000,00	944.650,81	6,8%	27.000.000,00	20.400,00	4,6%
BPN	114.940.000,00	1.768.186,71	5,9%	73.895.000,00	1.351.555,82	7,2%	-	-	-
Millennium BCP	203.050.000,00	1.011.729,17	6, 0%	413.790.000,00	3.011.847,27	7,0%	262.510.000,00	415.053,35	3,5%
BPI	133.855.000,00	2.044.466,48	5,8%	-	-	-			
Banco Popular	464.850.000,00	2.743.221,84	6,5%	129.265.000,00	703.359,95	6,5%	76.281.000,00	139.848,50	3,3%
Banco Santander Totta	-	-	-	-	-	-	79.490.000,00	64.526,52	4,1%
CGD	7.600.000,00	32.291,63	4,8%	77.460.000,00	1.273.676,39	6,2%	481.000,00	304,63	0,4%
CGD - VID e LAN	479.000,00	5.884,52	4,9%	481.000,00	4.689,75	3,9%	-	-	-
FINIBANCO	106.750.000,00	1.270.450,56	6,0%	117.235.000,00	650.012,91	6,9%	17.685.000,00	15.518,59	3,5%
Montepio Geral	115.250.000,00	593.147,57	6,4%	37.760.000,00	682.825,67	6,2%	66.648.000,00	115.510,98	3,4%
Total	**1.392.824.000,00**	**11.137.599,65**	**6,3%**	**1.488.276.000,00**	**10.600.147,96**	**6,7%**	**673.145.000,00**	**996.031,93**	**3,4%**

Fonte: IGFSS.

Sobre a gestão das disponibilidades do sector refere-se que, não obstante, nos termos da lei, a gestão unificada dos recursos financeiros da Segurança Social caber ao IGFSS assegurando a arrecadação das contribuições e dos demais recursos financeiros, bem como, o abastecimento diário de todas as instituições e serviços do Sistema, tal não prejudica a importância do projecto de concretização da Tesouraria Única da Segurança Social que objectiva, assim, a optimização da gestão dos fundos públicos para o universo das entidades abrangidas pelo OSS.

Todavia, ainda não foi publicado o diploma legal que regulamenta o enquadramento e funcionamento da tesouraria única, tendo o Tribunal vindo a recomendar em sucessivos Pareceres a necessidade de conclusão das diligências com vista à publicação do referido diploma legal[1].

C) Garantias e Avales

No que respeita às garantias e avales da responsabilidade da segurança social o Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas divulga dois tipos de garantias a saber:

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.5 – Conta da Segurança Social.

C1) Carta de conforto

"O IGFCSS, IP, na exclusiva qualidade de entidade gestora do FEFSS, comprometeu-se por conta deste, por carta de conforto datada de 24.07.2008, dirigida à CGD, SA, a exercer todas as diligências ao seu alcance para que a FINPRO cumpra pontualmente as suas obrigações decorrentes de um contrato de financiamento de GBP 11.153.433,82 negociado junto da CGD, designadamente, dotar a FINPRO, na proporção detida (10,01%), dos meios financeiros necessários para que o cumprimento daquela responsabilidade, ou, alternativamente, promover a realização de uma Assembleia-Geral da FINPRO que delibere o aumento de capital em valor suficiente para dotar a FINPRO de meios financeiros suficientes para o cumprimento daquelas responsabilidades".

No âmbito da auditoria ao IGFCSS o Tribunal considerou que o acto de concessão de garantia à carta de conforto praticado pelos membros do Conselho Directivo do IGFCSS não está em conformidade com o regime legal instituído para as garantias pessoais do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público[1].

Em sede de contraditório, o Instituto informa que o referido contrato foi renovado por mais 12 meses, em 23 de Julho de 2010, e que se recusou *"(...) a renovar a carta de conforto em questão, atentas as considerações do Tribunal de Contas (...)".*

C2) Penhor

"Mantém-se em contencioso o valor de 58.653,64 euros, referente a juros, na sequência da penhora accionada pela Caixa Económica Montepio Geral sobre o IGFSS, no ano de 2002, decorrente de um contrato mútuo para a salvaguarda de um empréstimo contraído pela Industria SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA".

O Tribunal tem vindo a relatar em sucessivos Pareceres a existência deste penhor, tendo esta matéria sido objecto de auditoria na qual se concluiu que o IGFSS não tem competência para prestar garantias a outras entidades, designadamente a constituição de depósitos em dinheiro para caucionar contratos de mútuo em que o Instituto não é sujeito da relação principal[2]. No entanto, em 2009, é a primeira vez que é mencionado no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas a existência deste penhor.

D) Comparação dos saldos entre documentos de prestação de contas

O Quadro XII.79. reflecte os saldos iniciais e finais de disponibilidades constantes do MFC e do Balanço (depósitos em instituições financeiras e caixa) em 2008 e 2009:

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção – disponível em www.tcontas.pt.

[2] Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 16/2007 – 2.ª Secção – disponível em www.tcontas.pt.

Quadro XII.79 – SS – Comparação do saldo de Disponibilidades do Balanço e do MFC

(em euros)

	Balanço 2009	MFC 2009	Diferença
Saldo inicial de 2009	**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	
Saldo final de 2009	**2.473.185.418,53**	**2.472.605.881,59**	**579.536,94**
Depósitos em instituições financeiras	2.467.795.383,30	2.473.185.418,53	
Caixa	5.390.035,23		
Mais-valia potencial de câmbio do IGFCSS		(579.536,94)	

Fonte: Contas da Segurança Social.

O quadro anterior evidencia que os saldos iniciais e finais das disponibilidades apresentados no Balanço e no MFC não são coincidentes, diferença que deriva do facto do IGFCSS[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 reconciliar os valores patenteados no Balanço em depósitos à ordem a 31 de Dezembro de 2009 com os reflectidos na contabilidade à mesma data, analisou-se a documentação que, nos termos da Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção do TC, publicada no DR II Série, n.º 38, de 14 de Fevereiro de 2004, integrou a prestação de contas do IGFSS, do IGFCSS e do ISS, instituições que, no conjunto, detêm 94,5% dos depósitos bancários (96,4% - depósitos à ordem e 91,0% - depósitos a prazo).

O quadro seguinte reflecte o valor em depósitos à ordem, certificado com certidão emitida pelo banco/extracto bancário, e o valor contabilístico apresentado no Balanço das três instituições em análise:

(em euros)

Instituições	Saldo bancário	Movimento de reconciliação	Saldo contabilístico reflectido no Balanço	Saldo contabilístico reflectido nas reconciliações bancárias	Saldo calculado em sede de Parecer	Diferenças	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)	(6)=(3)-(5)	(7)=(4)-(5)
IGFCSS	546.957.293,48	466.783,16	547.424.076,64	547.424.076,64	547.424.079,64	0,00	0,00
IGFSS	944.813.199,14	7.197.330,18	952.205.696,84	952.205.696,84	952.010.529,32	195.167,52	195.167,52
ISS	168.068.412,98	156.089.274,83	11.979.138,15	11.979.138,15	11.979.138,15	0,00	0,00
Total	**1.659.838.905,60**	**(148.425.161,49)**	**1.511.608.911,63**	**1.511.608.911,63**	**1.511.413.744,11**	**195.167,52**	**195.167,52**

Fonte: Comprovativos emitidos pelas 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 proveitos e custos *Diferenças de câmbio*, não dando origem a qualquer recebimento ou pagamento e, por conseguinte, sem reflexo no MFC. Deste modo, o valor do saldo inicial do MFC em 2009 é superior ao valor do saldo de disponibilidades (caixa e bancos) evidenciado no Balanço, na importância € 6.250.053,85 e o final é inferior em € 579.536,94.

Relativamente às instituições analisadas, conforme se constata o valor depositado ascende a € 1.659,8 milhões a que corresponde um valor contabilístico de € 1.511,6 milhões, reflectido nos Balanços das instituições.

Da análise cruzada dos documentos de prestação de contas[1], complementada com a informação constante do SIF, e das correspondentes certidões bancárias[2] resulta o seguinte:

- No IGFSS:
  - Não foram apresentadas certidões bancárias correspondentes a 13 contas registadas no razão geral. Destas contas, 12, no valor total de € 194.838,02[3], encontram-se relevadas na síntese das reconciliações bancárias do SIF, mas não na síntese das reconciliações bancárias que integra a conta de gerência. A conta restante, com o n.º 1219101801, no, valor de € 329,50, encontra-se registada quer na síntese das reconciliações bancárias do SIF, quer na síntese das reconciliações bancárias remetida com a conta de gerência.
  - Os responsáveis informam que os valores anteriormente referidos não foram incluídos na síntese das reconciliações bancárias porquanto o "saldo firme" era igual ao "saldo de reconciliação", e ainda que se trata de contas das ex-Delegações cujas contas bancárias se encontram canceladas desde 2004, não existindo certidões emitidas pelos Bancos, nem extractos. No entanto, algumas das situações já foram colmatadas durante o ano de 2010, permanecendo por regularizar apenas 3 contas bancárias, no montante de € 77.501,02[4].
  - Relativamente a 28 contas bancárias, encontram-se por reconciliar inúmeros movimentos com antiguidade superior a dois anos, sendo que, em larga medida, tais situações têm origem em movimentos ocorridos em 2007. O Conselho Directivo do IGFSS informou ainda que tem vindo a realizar reuniões mensais com o Instituto de Informática, com vista à análise das situações pendentes e sua regularização, tendo sido dada prioridade à análise dos valores por regularizar do corrente ano (2010), seguida da referente ao ano de 2009 e das dos anos anteriores, já iniciada[5]. Mais esclarece que, relativamente a três contas, foram já regularizados movimentos em aberto, desde Março de 2010, e reconciliados no mesmo mês[6].

    As justificações apresentadas pelo IGFSS para a permanência de movimentos por regularizar são, designadamente, as seguintes:

    - Não regularização de movimentos referentes a valores presumivelmente relativos a recebimentos de contribuições. Nestas situações o IGFSS aguarda a identificação pelo Banco dos contribuintes pagadores, para posterior contabilização através de inclusão em ficheiro manual, a extrair para GC, e, em seguida, para o SIF[7];

[1] Balanços, balancetes, documentos de reconciliação bancária e sínteses de reconciliação bancária das instituições de segurança social em análise.

[2] Sublinhe-se que a obtenção da documentação pertinente referente ao IGFSS e ao ISS só foi possível na sequência de solicitação expressa. Com efeito, a conta de gerência do IGFSS não se encontrava instruída com 17 certidões bancárias, cujo montante total incluído na síntese de reconciliação bancária ascendia a € 152.029.223,28 e a conta de gerência do ISS não incluía 6 certidões bancárias.

[3] Contas do Razão: 1219101791, 1219331741, 1219310201, 1219300211, 1219300221, 1219181021, 1219460061, 1219360391, 1219351971, 1219351951, 1219351941, 1219450641.

[4] Contas do razão: 1219101791, 1219460061 e 1219360391.

[5] Contas do razão: 1211331001 e 1213070051.

[6] Contas do razão: 1219070011, 1213100081 e 1211790001.

[7] Conta do razão: 1211380001.

- Divergências encontradas, designadamente sobre a identificação dos valores depositados. Não obstante as dificuldades encontradas, o IGFSS tenciona proceder à sua regularização até ao final do corrente ano[1].

- No ISS:
  - Encontram-se por reconciliar vários movimentos há mais de 2 anos em 36 contas bancárias. Os motivos mais frequentes, identificados pelo ISS, que têm contribuído para a existência de movimentos por reconciliar são cheques emitidos que não foram levantados pelos respectivos portadores e erros contabilísticos.

Face ao exposto, em 2009 ainda não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, ambos reportados a 31/12/2009. Salienta-se, no entanto, que comparativamente a anos anteriores, o montante por reconciliar é bastante inferior e respeita apenas a contas bancárias que, segundo o IGFSS, já se encontram canceladas desde 2004, por terem pertencido às ex-Delegações, estando parte dos respectivos registos contabilísticos já regularizada no exercício de 2010.

Por outro lado, continua a verificar-se a existência de inúmeras situações com movimentos por reconciliar há mais de dois anos, sendo que, no IGFSS, predominam os relativos ao ano de 2007.

Sobre este ponto veja-se o alegado em sede de contraditório pelo IGFSS e pelo ISS na alínea h) do ponto 12.6 – Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas.

12.4.2.1.2.3 – Acréscimos e diferimentos

A aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício, traduzido na contabilização na conta de *Acréscimos e diferimentos*, dos custos e dos proveitos nos exercícios a que respeitam, apresenta, em 2009, o valor de € 149.259,0 milhares (em 2008 reflectia o montante de € 242.613,2 milhares), repartido por € 145.402,7 milhares em *Acréscimos de proveitos* e € 3.856,3 milhares em *Custos diferidos*.

O Quadro XII.80 reflecte a evolução no triénio 2007/2009, dos saldos destas contas, por instituição:

[1] Contas do razão: 1213350341, 121350001, 1212810041, 1211810051, 1219300010 e 1219350030.

Quadro XII.80 – SS – Evolução dos "Acréscimos e diferimentos"

(em euros)

Instituições	271 – Acréscimos de proveitos			272 – Custos diferidos		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
IGFSS	117.972.092,04	41.956.030,95	30.452.060,01	953.549,49	995.560,07	993.278,22
ISS	46.692.547,19	58.417.495,48	39.337.896,15	5.424.984,94	2.445.531,09	1.811.443,72
II	1.223.413,33	1.486.872,19	27.066,78	624.990,58	770.175,64	627.758,56
IGFCSS	113.502.558,46	195.020.611,09	114.416.860,89	39.443,88	45.985,63	19.405,91
CNPRP	345.000,00	250.000,00	-	18.603,88	16.158,73	-
DAISS	457.847,16	249.232,29	-	5.653,52	0,00	-
FESSP da Banca dos Casinos	64.990,55	57.298,86	87.222,23	0,00	0,00	0,00
FSS	2,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RAA	681.390,96	808.260,94	446.527,77	223.206,58	30.787,13	14.153,50
RAM	0,00	0,00	0,00	856.411,36	349.551,10	1.374.598,30
Restantes instituições	239.748,87	220.057,71	219.229,40	10.529,79	28.255,55	53.512,31
Total agregado	**281.179.590,60**	**298.465.859,51**	**184.986.863,23**	**8.157.374,02**	**4.682.004,94**	**4.894.150,52**
Eliminação de operações recíprocas	**(129.771.048,98)**	**(59.500.983,45)**	**(39.584.192,33)**	**(1.003.280,11)**	**(1.033.664,44)**	**(1.037.804,97)**
Total consolidado	**151.408.541,62**	**238.964.876,06**	**145.402.670,90**	**7.154.093,91**	**3.648.340,50**	**3.856.345,55**
Variação (%)	**(41,2)**	**57,8**	**(39,2)**	**(1,3)**	**(49,0)**	**5,7**

Fonte: IGFSS, SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições.

Analisado o Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas verificou-se que este não divulga qualquer derrogação deste princípio por parte de nenhuma instituição do perímetro.

Relativamente às contas de "Acréscimos e diferimentos" relevadas no Activo que sofreram no conjunto no exercício em análise um decréscimo de 38,5%, salienta-se o seguinte:

a) Acréscimos de proveitos

Esta conta serve de contrapartida aos proveitos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja receita só venha a obter-se em exercício ou exercícios posteriores.

Os acréscimos de proveitos relevados no exercício de 2009 totalizaram cerca de € 184.986,9 milhares, valor agregado que deduzido dos movimentos de eliminação de operações recíprocas se situou em aproximadamente € 145.402,7 milhares reflectidos nas contas constantes do quadro seguinte. Note-se que o valor registado, no final de 2009, evidencia um decréscimo de 39,2% face aos € 238.964,9 milhares contabilizados no termo do exercício económico de 2008:

Quadro XII.81 – SS – Evolução da conta 271 – *Acréscimos de proveitos*, no triénio 2007/2009

(em euros)

271 – Acréscimos de proveitos	2007		2008		2009		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2008/07	2009/08
Juros de depósitos de títulos e outros	106.471.664,74	70,3	125.603.269,86	52,6	112.715.070,35	77,5	18,0	(10,3)
Transferências a receber de Instituições s/ fins lucrativos	26.198.869,65	17,3	24.893.695,65	10,4	25.666.355,40	17,7	(5,0)	3,1
Diferenças de câmbio favoráveis	8.841.057,23	5,8	78.620.073,35	32,9	2.930.697,73	2,0	789,3	(96,3)
Outros acréscimos de proveitos	9.896.950,00	6,5	9.847.837,20	4,1	4.090.547,42	2,8	(0,5)	(58,5)
Total	**151.408.541,62**	**100**	**238.964.876,06**	**100**	**145.402.670,90**	**100**	**57,8**	**(39,2)**

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições.

Da análise da conta *"Acréscimos de proveitos"*, depois de eliminadas as operações recíprocas, conclui-se o seguinte:

- Relativamente à distribuição dos *Acréscimos de proveitos* pelas instituições de Segurança Social, verifica-se que o IGFCSS e o IGFSS são as instituições que registam valores mais elevados sendo que os mesmos incluem o seguinte:
  - No IGFCSS, o montante de € 111.470,1 milhares respeitante a *Juros a receber*, € 2.930,7 milhares a *Forward – Diferenças de câmbio favoráveis* e € 16,1 milhares a *Outros acréscimos de proveitos*;
  - No IGFSS, o valor de € 25.666,4 milhares é referente a *Transferências da SCML*, € 711,2 milhares respeita a *Juros de depósitos*, *Títulos e Outros* e € 4.074,5 respeitantes a *Outros Acréscimos de proveitos*.
- Os *Juros a receber* que foram objecto de especialização em 2009 ascenderam a € 112.715,1 milhares (€ 125.603,3 milhares em 2008). Por outro lado, o peso relativo desta rubrica no total dos acréscimos de proveitos de 2009 cifrou-se, aproximadamente, nos 77,5%, tendo a mesma apresentado um decréscimo de 10,3% relativamente a 2008. Conforme já referido, € 111.470,1 milhares respeitam ao FEFSS, sendo a maioria relativos a juros corridos provenientes de títulos da dívida pública e outros garantidos pelo Estado. Sobre o registo dos juros corridos em acréscimos de proveitos, o Tribunal de Contas formulou uma recomendação na Auditoria Integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização, IP no sentido da adopção das Normas Internacionais de Contabilidade[1];

  Em sede de contraditório, o IGFCSS, informa que *"(...) procederá em 2011, à contabilização dos juros corridos de acordo com a norma regulamentar n.º 4/2007 do Instituto de Seguros de Portugal (...)"*, procedimento que acolhe a recomendação formulada[2].
- As *Transferências a receber de Instituições sem fins lucrativos* respeitam exclusivamente às verbas a transferir pela SCML oriundas da exploração dos jogos sociais, nos termos do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março. Estes proveitos são consignados ao Subsistema de Acção Social do Sistema de Protecção Social de Cidadania. Em 2009, esta parcela ascendeu a cerca de € 25.666,4 milhares (€ 24.893,7 milhares em 2008), montante este que representa cerca de 17,7% (10,4% em 2008) do total dos acréscimos e diferimentos deste ano, bem como um aumento, face a 2008, de cerca de 3,1% (€ 772,7 milhares em termos absolutos);

[1] Cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[2] A norma n.º 4/2007 do Instituto de Seguros de Portugal adoptou as Normas Internacionais de Contabilidade.

- As *Diferenças de câmbio favoráveis* são da integral responsabilidade do IGFCSS e respeitam a revalorizações positivas de contratos de *Forward*. Em 2009, estes acréscimos fixaram-se nos € 2.930,7 milhares (€ 78.620,1 milhares em 2008), o que consubstancia um forte decrescimento relativamente a 2008, na ordem dos 96,3%;

- Os *Outros acréscimos de proveitos*, parcela residual da rubrica em análise, totalizaram € 4.090,5 milhares em 2009, significando apenas 2,8% dos acréscimos totais registados em 2009. Refira-se no entanto, que este valor não confere com o evidenciado na nota 41.1 do Anexo às Demonstrações financeiras, dado que o IGFSS em 2009 associou a rubrica *Forward – Diferenças de câmbio favoráveis* à rubrica *Outros acréscimos de proveitos*.

b) Custos diferidos

Esta conta tem por finalidade relevar as despesas ocorridas no exercício ou em exercícios anteriores, em regra despesas antecipadas, cujos custos devam ser reconhecidos nos exercícios seguintes. Em 31 de Dezembro de 2009 o valor das despesas antecipadas ascendeu a € 3.856,3 milhares, depois de eliminadas as operações recíprocas no montante de € 1.037,8 milhares, cuja desagregação por natureza se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.82 – SS – Evolução da conta *272 – Custos diferidos*, no triénio 2007/2009

(em euros)

272 - Custos diferidos	2007		2008		2009		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2008/07	2009/08
Rendas adiantadas	394.338,95	5,5	346.025,35	9,5	395.012,14	10,2	(12,3)	14,2
Conservação e reparação	5.941.882,04	83,1	2.457.644,50	67,4	2.478.792,16	64,3	(58,6)	0,9
Modernização do sistema de informação	305.753,99	4,3	245.043,79	6,7	500.296,97	13,0	(19,9)	104,2
Outros custos diferidos	512.118,93	7,2	599.626,86	16,4	482.244,28	12,5	17,1	(19,6)
Total	**7.154.093,91**	**100**	**3.648.340,50**	**100**	**3.856.345,55**	**100**	**(49,0)**	**5,7**

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições.

Refira-se, também, que o montante registado, no final de 2009, na conta *272 – Custos diferidos*, os supracitados € 3.856,3 milhares, comprova um acréscimo de 5,7% relativamente aos € 3.648,3 milhares contabilizados a 31 de Dezembro de 2008.

Da observação aos valores registados na conta *"Custos diferidos"* depois de eliminadas as operações recíprocas entre as entidades consolidadas, conclui-se o seguinte:

- No que respeita à distribuição dos *Custos diferidos* pelas instituições de Segurança Social verifica-se que o ISS e a Região Autónoma da Madeira são as que possuem os valores mais significativos, sendo que os mesmos incluem o seguinte:

  - No ISS, o montante de € 542,4 milhares respeitante a *Conservação e reparação*, € 500,3 milhares a despesas antecipadas com *Modernização do Sistema de Informação* e € 339,7 milhares a *Rendas adiantadas*;

- ◊ Na RAM, o valor total no montante de € 1.374,6 milhares é referente unicamente a despesas com *Conservação e reparação*[1].

- Os diferimentos relativos à *Conservação e reparação*, que totalizaram, em 2009, € 2.478,8 milhares (€ 2.457,6 milhares em 2008), representam a maior fatia do volume global dos custos diferidos em todo o ano – cerca de 64,3% – todavia, apresentam uma pequena diminuição de 0,9% face ao seu valor especializado em 2008. Saliente-se que, deste montante, € 1.374,6 milhares dizem respeito à Região Autónoma da Madeira e € 542,4 milhares ao ISS;

- Os custos diferidos em 2009, de cerca de € 500,3 milhares, com a *Modernização do sistema de informação* da Segurança Social, da total responsabilidade do ISS, representam cerca de 13,0% (6,7% em 2008), do total especializado no ano e evidenciam um acréscimo de 104,2% relativamente ao seu montante diferido em 2008;

- As *Rendas adiantadas*, objecto de especialização em 2009, ascenderam a € 395,0 milhares (€ 346,0 milhares em 2008), equivalendo a 10,2% dos custos diferidos do ano e evidenciaram um acréscimo de 14,2% face aos € 346,0 milhares diferidos em 2008. Deste valor, cerca de € 339,7 milhares referem-se ao adiantamento de rendas efectuado pelo ISS, € 43,3 milhares pelo IGFSS, € 10,2 milhares pelo IGFCSS e € 1,9 milhares pela Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;

- Os *Outros custos diferidos*, onde se incluem as restantes operações passíveis de especialização, tais como seguros, quotas, estágios, contratos de prestação de serviços e manutenção, etc., ascenderam, em 2009, a € 482,2 milhares (€ 599,6 milhares em 2008), representando este valor 12,5% do total registado neste ano e um decréscimo de 19,6% face ao volume global especializado em 2008.

12.4.2.2 – Fundos próprios e passivo

Os *Fundos Próprios* e *Passivo* da CSS, em 31 de Dezembro de 2009, totalizavam € 13.473.262,3 milhares, mais € 1.026.118,2 milhares (8,2%) que em igual período do ano anterior. O maior acréscimo verificou-se no Passivo (43,5%) que representa 8,6% do total daquelas duas grandezas.

12.4.2.2.1 – Fundos próprios

Os *Fundos próprios* em 2009 registam um montante de € 12.312.108,5 milhares e representam 91,4% do total dos *Fundos próprios* e *Passivo*. Apresenta-se no gráfico seguinte a sua estrutura, sendo as componentes que a integram o produto das operações realizadas no exercício em análise.

[1] A rubrica *Conservação e reparação*, regista o valor das obras em edifícios alheios. O seu elevado valor, segundo Relatório da Conta da Segurança Social de 2009, é justificado, essencialmente, pela remodelação/ampliação do Lar Vale Formoso.

Gráfico XII.14 – SS – Fundos próprios – CSS de 2009



O quadro seguinte apresenta a evolução, no período de 2007/2009, das contas que compõem este grupo patrimonial:

Quadro XII.83 – SS – Evolução dos "Fundos próprios"

(em milhares de euros)

Fundos próprios	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
Património	9.701.676,1	8.904.692,5	9.602.543,6	(796.983,6)	(8,2)	697.851,1	7,8
Ajustamentos de partes de capital em empresas	229,6	229,6	0,0	0,0	0,0	(229,6)	(100,0)
Reservas de reavaliação	7.354,4	2.642,3	2.642,3	(4.712,1)	(64,1)	0,0	0,0
Subtotal	**9.709.260,1**	**8.907.564,4**	**9.605.185,9**	**(801.695,7)**	**(8,3)**	**697.621,5**	**7,8**
Reservas:							
Reservas legais	1.001.537,5	1.005.102,7	1.004.179,3	3.565,2	0,4	(923,4)	(0,1)
Reservas estatutárias	75.029,3	75.029,3	75.029,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Doações	151,2	153,7	154,8	2,5	1,7	1,1	0,7
Reservas decorrentes da transferência de activos	98,7	551,3	551,3	452,6	458,6	0,0	0,0
Subtotal	**1.076.816,7**	**1.080.837,1**	**1.079.914,7**	**(4.020,4)**	**0,4**	**(922,4)**	**(0,1)**
Resultados transitados	(1.386.468,5)	(1.037.996,4)	962.254,1	348.472,1	(25,1)	2.000.250,5	192,7
Resultado líquido do exercício	1.471.273,3	2.687.780,5	664.753,8	1.216.507,2	82,7	(2.023.026,7)	(75,3)
Subtotal	**84.804,8**	**1.649.784,1**	**1.627.007,9**	**1.564.979,3**	**1.845,4**	**(22.776,2)**	**(1,4)**
Total	**10.870.881,6**	**11.638.185,6**	**12.312.108,5**	**767.304,0**	**7,1**	**673.922,9**	**5,8**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Da análise do Quadro XII.83 verifica-se que os *Fundos próprios* registaram uma evolução positiva ao longo do triénio, embora o acréscimo observado em 2009 (5,8%) seja inferior ao registado no final de 2008 (7,1%). O acréscimo nos *Fundos próprios* em 2009, resultou, essencialmente, da variação positiva

registada em Património e das regularizações efectuadas na conta de *Resultados transitados*, acréscimo que foi atenuado pela diminuição de € 2.023.026,7 milhares, no resultado líquido do exercício que se situou nos € 664.753,8 milhares em 2009.

No âmbito da auditoria financeira realizada ao FGS[1], o TC constatou que, contrariamente ao definido na lei, o Fundo, que é dotado de receitas específicas previstas na lei afectas exclusivamente à prossecução das respectivas atribuições, tem sido, na prática, financiado pelo IGFSS à medida das suas necessidades anuais para satisfazer os seus encargos, devolvendo a este Instituto os excedentes que apura e, por isso, não possui quaisquer fundos próprios. Por este facto, o TC emitiu uma recomendação ao MTSS no sentido de assegurar que o Fundo funcione de acordo com a legislação que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhe são próprias. O TC formulou, ainda, outra recomendação dirigida aos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social para providenciarem pela regulamentação do financiamento, por parte do Estado, do FGS, de acordo com o estipulado no artigo 321.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, recomendações que se reiteram no presente Parecer.

No âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações formuladas, o Secretário de Estado da Segurança Social em Março de 2009[2] informou que *"Tendo em consideração as implicações para o Fundo de Garantia Salarial, em matéria de financiamento, decorrentes da recente alteração do quadro legal do sistema de Segurança Social, nomeadamente a Lei de Bases da Segurança Social e do financiamento do Sistema de Segurança Social, o Decreto-lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e bem assim a entrada em vigor do novo Código do Trabalho pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, (...) ainda se encontra actualmente em revisão a regulamentação do Fundo de Garantia Salarial"*. Registe-se que, em Julho de 2010[3], foi solicitada informação actualizada sobre a matéria em apreço à Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, contudo até à data não foi obtida resposta. No entanto, o Ministro de Estado e das Finanças em resposta ao solicitado informou[4] que *"(...) se encontra em revisão a regulamentação do Fundo"*[5]. Também o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial informou[6] *"(...) nos termos do estipulado no artigo 336.º da Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, que aprova o actual Código do Trabalho, que decorrem os trabalhos com a Tutela, com vista a ultimar a elaboração de normas específicas que irão regulamentar o Fundo com vista à sua posterior publicação"*.

Da análise às componentes dos Fundos próprios salienta-se o seguinte:

[1] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Ofício n.º 1433, de 6/03/2009.

[3] Ofício da DGTC n.º 12069, de 13 de Julho, de 2010.

[4] Ofício n.º 1436, de 11/08/2010.

[5] Que é resposta idêntica à que o Ministro de Estado e das Finanças, através do ofício n.º 503, prestou em 10/03/2009, onde informou que *"(...) tendo em conta as implicações para o Fundo de Garantia Salarial, em matéria de financiamento, decorrentes da recente alteração do quadro legal do Sistema de Segurança Social, nomeadamente a Lei de Bases da Segurança Social e do financiamento do Sistema de Segurança Social e bem assim a entrada em vigor do novo Código do Trabalho pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, se encontra actualmente em revisão a regulamentação do Fundo (...)"*.

[6] Ofício n.º 13358, de 10/08/2010.

A) Património

A conta *51 – Património*, representando cerca de 78,0% do total dos Fundos próprios do balanço consolidado da CSS em 31 de Dezembro de 2009, constitui a sua componente predominante, com um saldo credor no montante de € 9.602.543,6 milhares, que releva o saldo consolidado do conjunto dos activos e passivos à data de encerramento de cada exercício económico, consignados às instituições que integram o perímetro da CSS. No triénio 2007/2009, a conta *Património* apresentou a seguinte evolução:

Quadro XII.84 – SS – Evolução da conta "Património" na CSS, por instituições

(em milhares de euros)

Instituições	Valor			Variação 2009/08		Peso relativo (%)		
	2007	2008	2009	Valor	%	2007	2008	2009
IGFCSS	**7.131.890,7**	**8.514.679,3**	**8.717.444,2**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Movimento de consolidação*	(633.954,4)	(1.091.878,8)	(596.976,2)	-	-	-	-	-
Saldo final corrigido	6.497.936,3	7.422.800,5	8.120.468,0	697.667,5	9,4	67,0	83,4	84,6
RAM	**(27.344,9)**	**0,0**	**0,0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Movimento de consolidação**	27.344,9	0,0	0,0	-	-	-	-	-
Saldo final corrigido	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-
IGFSS	**3.199.262,2**	**1.477.414,4**	**1.477.598,0**	**183,6**	**0,0**	**33,0**	**16,6**	**15,4**
FSS	**4.477,6**	**4.477,6**	**4.477,6**	**0,0**		**0,0**	**0,1**	**0,0**
Total	**9.701.676,1**	**8.904.692,5**	**9.602.543,6**	**697.851,1**	**7,8**	**100**	**100**	**100**

* Movimento de consolidação relativo ao valor das transferências realizadas durante o ano para o FEFSS de transferências de capital concedidas pelo IGFSS para financiamento da capitalização pública de estabilização que apenas será reflectido na conta de Património da conta consolidada no exercício seguinte, uma vez que o IGFSS, em sede de consolidação do corrente exercício, anula o movimento realizado pelo IGFCSS, no mesmo exercício. Em 2009 aquele montante, para além do valor das transferências, inclui, também, a correcção contabilística da desvalorização dos títulos da Portugal Telecom, transferência da conta *577 – Reservas por contrapartida* da *conta 51 – Património*.

** O movimento de consolidação respeita à regularização na conta 51 – Património por contrapartida da conta *5711 – Reservas legais – Reserva Geral do Sistema*, pela rectificação efectuada no ano no saldo da conta *212 – Contribuintes c/c*.

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

Durante o exercício de 2009, a conta *Património* registou um acréscimo de 7,8%, passando de um saldo credor de € 8.904.692,5 milhares em 2008, para € 9.602.543,6 milhares em 31 de Dezembro de 2009, retomando assim a evolução positiva que foi quebrada em 2008, ano em que decresceu cerca de 8,2%, relativamente a 2007.

O IGFCSS é a instituição que detém a parcela mais representativa (84,6%), registando um acréscimo de 9,4%, no montante de € 697.667,5 milhares. O valor do património do IGFCSS na conta individualizada em 31 de Dezembro de 2009 (€ 8.717.444,2 milhares), difere do valor do património daquele Instituto registado no quadro acima (€ 8.120.468,0 milhares) no valor correspondente à verba transferida para o FEFSS nesse exercício (€ 515.995,8 milhares)[1] mais o reflexo da desvalorização das acções da Portugal Telecom, SGPS, SA (€ 80.980,5 milhares).

[1] Montante proveniente de quotizações dos trabalhadores (€ 385,4 milhões); dos saldos anuais do subsistema previdencial (€ 124,3 milhões); de receitas de alienação de imóveis (€ 3,8 milhões) e de dívida do FAC (2004 a 2006) (€ 2,5 milhões).

Para a variação de € 697.667,5 milhares contribuíram: o valor da transferência efectuada pelo IGFSS em 2008, no montante de € 1.091.878,8 milhares[1], concretizadas em 2008; os resultados líquidos de 2008, no montante de € (-) 323.230,8 milhares e o movimento efectuado a débito na conta *Património* no valor de € 80.980,5 milhares. Este último movimento decorre do plano de contabilização, acordado entre o IGFSS e o IGFCSS, na sequência da Recomendação 71-PCGE/2008[2], para a correcção contabilística da desvalorização de € 80.980.477,52, ocorrida em 2002 e relativa a 21.267.542 acções da Portugal Telecom, SGPS, SA, decorrente da transferência de títulos prevista no Despacho n.º 20-I/SESS/2002, de 30 de Dezembro[3].

O plano de contabilização acordado consiste em registar aquela desvalorização nas demonstrações financeiras do FEFSS, no exercício de 2010 e seguintes, na conta *512 – Património adquirido*. Este entendimento vem já reflectido na conta consolidada do presente exercício, quando nos exercícios anteriores foi contabilizada na conta de *Resultados transitados*.

A utilização da conta *512 - Património adquirido* em vez da conta *577 – Reservas decorrentes da transferência de activos*, deve-se ao facto da primeira ser utilizada para registar as transferências em dinheiro recebidas para capitalização. A solução adoptada *"reflecte uma dotação do FEFSS que foi efectivamente inferior em € 80.980.477,52 e evita diferenças de consolidação, uma vez que os saldos da conta 577 em ambas as contabilidades (IGFSS e IGFCSS) serão de € 216.029.369,22, reflectindo o valor que foi atribuído às acções em questão"*[4]. Para o IGFCSS, entidade que gere o FEFSS, é fundamental acautelar o princípio de que a desvalorização[5] no montante de € 80.980.477,52 ocorreu antes da recepção das acções no FEFSS, pelo que esse montante não deve afectar os seus resultados nem a sua rentabilidade.

No que respeita ao valor do património das restantes instituições (IGFSS, RAM e FSS) mantém-se inalterado desde 31 de Dezembro de 2008.

B) Ajustamentos de partes de capital em empresas

O saldo evidenciado na *conta 55 – Ajustamentos de partes de capital em empresas*, no valor de € 229,6 milhares, em 2008 e anos anteriores respeitava ao valor patrimonial da Farmácia da "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência. Valor apurado em 2002 em resultado da aplicação do método de equivalência patrimonial em 2003. Em 2009 é revista e ponderada a utilização daquele método pelo

[1] Desagregados da seguinte forma: da consignação da parcela das quotizações dos trabalhadores (€ 477,2 milhões); proveniente de saldos anuais da componente Repartição do Sistema Previdencial (€ 601,0 milhões); relativos a alienação de imóveis de exercícios anteriores cerca de € 1,1 milhão e cerca de € 12,6 milhões referentes a receitas de alienação do património da SS do ano de 2008.

[2] O TC recomendou ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social *"a emissão de orientações ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, sobre a forma de relevação contabilística da operação relativa à transferência dos títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA, de modo a evitar a necessidade de se proceder, anualmente, ao ajustamento efectuado em sede de consolidação"*. Idêntica recomendação foi formulada no Relatório n.º 52/2009 – Auditoria às Operações de Consolidação da Conta de 2008. Na sequência do acompanhamento da implementação desta recomendação a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, através do ofício n.º 2391, de 19/08/2010, informou que a mesma se encontrava *"(...) integralmente acolhida no Quadro da CSS para 2009, sendo que os detalhes associados ao acolhimento da mesma encontram-se reunidos nos anexos às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas"*.

[3] O despacho do SESS determinou a transferência de 21.267.542 acções da Portugal Telecom, SGPS, SA, pelo valor de € 216.029.369,22 para a reserva estratégica do FEFSS, sendo que à data do despacho, tomando a cotação das acções na Bolsa de Valores de Lisboa, o seu valor correspondia a € 135.048.891,70 (cfr. informação do IGFCSS).

[4] Conforme MEMO da contabilidade do IGFCSS sobre o tratamento contabilístico da transferência de acções Portugal Telecom para a reserva Estratégica, que teve a concordância do seu CD, em 21 de Abril de 2010, e foi remetido ao IGFSS para apresentação à Tutela, o que ocorreu em 27 de Maio de 2010, conforme ofício n.º 9728 do IGFSS.

[5] Conforme, informação constante do MEMO do IGFCSS referido anteriormente.

IGFSS, que vem demonstrar que não sendo o impacto da inclusão da Farmácia Anexa à —Gimentos – Federação das Caixas de Previdência materialmente relevante para as contas consolidadas da Segurança Social, optaram pela sua exclusão do perímetro[1] o que originou um decréscimo nesta conta de € 229,6 milhares.

C) Reservas de reavaliação

O saldo credor de € 2.642,3 milhares relevado na CSS, conta *56 – Reservas de reavaliação*, respeita ao IGFCSS, não tendo sofrido alterações relativamente a 2008. Este saldo respeita à reavaliação de investimentos em imóveis com base em avaliações independentes, em cada 5 anos, sendo a última efectuada no exercício de 2006.

A auditoria realizada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP concluiu que de acordo com o Normativo de Valorimetria do FEFSS e da Norma Internacional de Contabilidade IAS 40, o registo de valor de mercado de imóveis de investimentos deve ser feito directamente nas contas de resultado do exercício e não na conta de reservas de reavaliação[2].

D) Reservas legais

Em 31/12/2009 a conta *571 – Reservas legais* apresenta um saldo credor de € 1.004.179,3 milhares e regista um decréscimo de 0,09%, menos € 923,4 milhares que o valor registado em 2008, conforme se espelha no Quadro XII.85:

[1] Sobre este assunto veja-se o ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta do presente Parecer.

[2] Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção – Auditoria Integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, págs. 173 a 176, disponível em www.tcontas.pt.

Quadro XII.85 – SS – Demonstração do saldo de "Reservas legais" em 31/12/2009

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a débito	Movimentos a crédito	Saldo final
IGFSS	487.310.891,50			487.310.891,50
ISS	310.650.461,56	183.590,72	2.599.387,05	313.066.257,89
II	31.673.572,54			31.673.572,54
DAISS	935.857,02	610.632,47		325.224,55
CNPRP	2.274.162,50			2.274.162,50
CAF dos Empregados Bancários	929.578,38			929.578,38
Cimentos – FCP	497.564,59		135.508,78	633.073,37
CPAF dos Trabalhadores da EPAL	391.423,67			391.423,67
CPAF dos Jornalistas	(21.596,41)			(21.596,41)
CPAF do Pessoal dos TLP	88.652.082,02		4.111,38	88.656.193,40
CPP das CRGE	5.100,94			5.100,94
FSS	4.680.387,02			4.680.387,02
RAA	9.697.925,67	7.501.645,71		2.196.279,96
RAM	74.658.112,56			74.658.112,56
Total	**1.012.335.523,56**	**8.295.868,90**	**2.739.007,21**	**1.006.778.661,87**
Movimentos de consolidação em 2008	**7.232.796,29**	**-**	**-**	**-**
Movimentos de consolidação em 2009		**2.599.387,05**		**2.599.387,05**
Saldo final após movimentos de consolidação	**1.005.102.727,27**	**-**	**-**	**1.004.179.274,82**
Variação % 2009/08				**(0,09)**

Fonte: SIF e contas das instituições.

Para a variação registada nas "Reservas Legais" contribuíram os factos ocorridos nas instituições a seguir indicadas e também os movimentos de consolidação:

- O IGFSS, entidade com a parte mais significativa do total da conta consolidada, cerca de € 487.310,9 milhares (48,5%) manteve, em 2009, as suas reservas nos valores registados em 31 de Dezembro de 2008, valor que igualava o de 2007. A não alteração do montante das reservas legais em 2008 resultou da não integração do saldo de gerência do ano dos Fundos Especiais de Segurança Social devido ao desconhecimento da real situação financeira de cada um dos fundos[1], mantendo-se a situação inalterada em 2009, já que, conforme informou o IGFSS[2], *"(...) apesar das diligências efectuadas ainda não foi possível ultrapassar os constrangimentos técnicos com vista ao apuramento da real situação económico-financeira dos Fundos Especiais"*;

- O ISS assume, neste contexto, um peso relativo de 31,2% do total, registando um acréscimo nas suas reservas de € 2.415,8 milhares, decorrente de movimentos a débito no valor de € 183,6 milhares e a crédito de € 2.599,4 milhares. Os movimentos a débito respeitam à transferência para o IGFSS[3] do saldo da conta *2142 – Contribuições – títulos a receber* resultante de letras

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.156 e XII.157 e Volume I, pág. 244, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Cfr. Ofício de 04/11/2010 do IGFSS.

[3] Regularização decorrente da aplicação da Circular Normativa n.º 38/2002.

antigas entregues à Segurança Social entre 1979 e 1985. Os movimentos a crédito[1] respeitam à incorporação das reservas do CNPRP e do DAISS no ISS[2];

- As reservas foram ainda afectadas pelos movimentos decorrentes da incorporação de resultados transitados de 2008 da —Comentos" – Federação das Caixas de Previdência", da CPAF do Pessoal dos TLP e do DAISS;
- A RAA registou durante o ano de 2009 movimentos a débito no valor de € 7.501.645,7 e que se destinaram a consubstanciar uma correcção efectuada em sede de consolidação na conta de 2008, isto é, procedeu-se à transferência do saldo devedor da conta *51 – Património* para a conta *5711 – Reservas Legais - Reserva Geral do Sistema*, naquele montante, valor respeitante à rectificação efectuada no exercício de 2008 do saldo da conta *212 – Contribuintes* conta corrente[3];
- Em sede de consolidação foram efectuados movimentos[4] que totalizaram € 2.599.387,05 e que resultam da integração das massas patrimoniais do CNPRP e do DAISS no ISS.

d1) Reservas Estatutárias

Nesta conta *572 – Reservas estatutárias*, são registados os valores que constituem as reservas das instituições de acordo com os seus estatutos. Em 31 de Dezembro de 2009, estas reservas apresentavam um saldo de € 75.029.345,4, igual ao registado desde 2007, e que respeita às seguintes instituições:

Quadro XII.86 – SS – Reservas estatutárias

(em euros)

Instituições	2008	2009
IGFSS	49.484.951,1	49.484.951,1
Fundo Especial da Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos	25.544.394,3	25.544.394,3
Total	**75.029.345,4**	**75.029.345,4**

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

No que respeita ao IGFSS, a não ocorrência de qualquer movimento nesta conta deve-se a constrangimentos dos sistemas de informação que afectaram o cálculo das receitas e das despesas de cada um dos Fundos Especiais geridos pelo Instituto[5] não tendo sido possível afectar os saldos de gerência desses fundos às Reservas, conforme referido em d1) de D) – —Reservas legais" do presente ponto.

[1] Transferência dos seguintes valores: pelas reservas do CNPRP (€2.171.119,82) e (€ 103.042,68) e pelas reservas do DAISS (€ 325.224,55).

[2] Movimentos a débito das contas *2689976/7 – incorporação ou absorção de entidades e subentidades* contabilísticas por contrapartida da conta *5711 – Reservas legais* e da conta *5719 – Outras*.

[3] Movimento efectuado nos termos da circular normativa 17/2005 do IGFSS, em que, no âmbito da migração das bases de dados de contribuintes para a base de dados SICC, foi necessário registar contabilisticamente as rectificações aos valores evidenciados na conta de contribuintes no Balanço em 31/12/2001. No decurso de 2009, verificou-se que aquela circular só era aplicável às contribuições registadas no IGFSS, face ao que se procedeu à regularização nas correspondentes contas patrimoniais (cfr. fls. 13 do Anexo às Demonstrações financeiras da conta da RAA).

[4] Conforme verbete de consolidação n.º 5.

[5] Conforme Relatório da CSS/2009, a fls. 304.

Relativamente ao Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos o valor também permanece inalterado, dado que os resultados líquidos de 2008 e 2009 foram negativos nos montantes de € 1.701,4 milhares e de € 25.544,4 milhares. De notar que este Fundo, cuja gestão também é do IGFSS, está autonomizado em termos contabilísticos.

d2) Doações

A conta *576 – Doações* regista as doações de que a entidade seja beneficiária. Em 31 de Dezembro de 2009, esta conta apresentava um saldo credor de € 154.779,2, distribuído pelas seguintes entidades: ISS, IP, (95,8%), RAM (2,0%), IGFSS (1,8%) e RAA (0,4%). No exercício de 2009 a variação registada no montante de € 1.090,7 respeita a doações efectuadas ao IGFSS[1] e à RAM[2].

d3) Reservas decorrentes de transferência de activos

A conta *577 – Reservas decorrentes da transferência de activos* regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades públicas. Em 2009 não se verificaram alterações, apresentando o saldo credor desta conta igual valor (€ 551,3 milhares) ao registado no ano anterior.

O quadro seguinte apresenta a desagregação daquele saldo pelas diversas instituições:

Quadro XII.87 – SS – Evolução da conta "Reservas decorrentes de transferência de activos"

(em euros)

Instituições	2007	2008	2009
IGFSS	(212.474.804,61)	(211.963.976,72)	(204.774.552,78)
ISS	(1.193.144,29)	4.899.151,42	(983.123,90)
IGFCSS	135.048.891,70	135.048.891,70	135.048.891,70
RAM	(3.408.425,68)	(3.804.456,44)	(4.418.059,77)
RAA	(10.367.735,09)	(4.611.701,26)	(5.284.144,71)
Cimentos – FCP	534,87	534,87	(20.799,63)
CPT da EPAL	2.645,97	2.645,97	2.645,97
CNPRP	0,00	(232,59)	(232,59)
Movimento de consolidação na conta do ISS	17.025.190,87	0,00	0,00
Total	**(75.366.846,26)**	**(80.429.143,05)**	**(80.429.375,71)**
Movimentos de consolidação	**75.465.550,66**	**80.980.477,52**	**80.980.710,11**
Total	**98.704,40**	**551.334,47**	**551.334,40**

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

O movimento de consolidação de € 80.980.710,11, respeita a um ajustamento prévio, no valor de € 80.980.477,52, realizado pelo IGFSS destinado a transferir o montante registado pelo IGFCSS na conta *577 – Reservas decorrentes de transferência de activos*, decorrente da desvalorização do lote de acções da Portugal Telecom, para a conta – *512 – Património*[3] e a um ajustamento prévio no valor de

[1] Títulos da divida pública no valor de € 224,50.

[2] 11 mesas acrílicas para cadeiras de rodas, no valor de € 866,30.

[3] Sobre esta matéria cfr. alínea A) - Património deste ponto do Parecer.

€ 232,59, respeitante à integração do CNPRP no ISS. À semelhança de anos anteriores continua a questionar-se a utilização da conta *577 – Reservas decorrentes de transferência de activos* para registo de doações provenientes de entidades públicas que não integram o perímetro de consolidação. Sobre este assunto o IGFSS tem a mesma opinião, tendo solicitado esclarecimentos adicionais à CNCAP sobre a orientação dada que é no sentido de que *"(...) na cedência gratuita de activos a entidades não incluídas no perímetro de consolidação da Segurança social, dever-se-á movimentar a conta 52 - «Cedência de activos»"*.

E) Resultados transitados

Na sequência da análise efectuada em Pareceres de anos anteriores e pelas razões neles expressas, a conta *59 – Resultados transitados* tem reflectido o impacto decorrente da transferência dos resultados líquidos do exercício anterior (conta *599 – Resultados transitados – Outros*) e das regularizações de grande significado (conta *592 – Resultados transitados – Regularizações de grande significado*) nos termos previstos na Directriz Contabilística n.º 8 da Comissão de Normalização Contabilística (CNC).

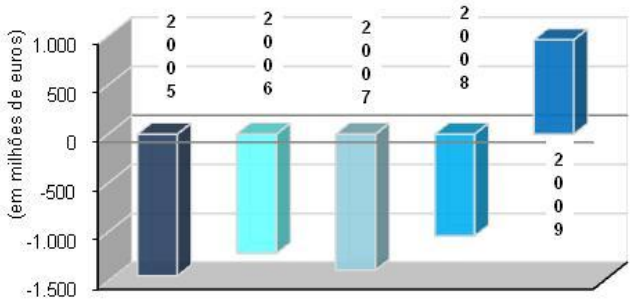
Em 2009, esta conta apresentou um saldo final credor de € 962.254,1 milhares, contrariando a tendência que se mantinha, desde 2005 até final de 2008, de resultados transitados negativos, conforme se demonstra no gráfico e quadro seguintes:

Gráfico XII.15 – SS – Evolução de "Resultados transitados" no período 2005/2009

(em milhões de euros)

2005	(1.444,60)
2006	(1.216,70)
2007	(1.386,50)
2008	(1.038,00)
2009	962,30

Fonte: Contas da Segurança Social.



O quadro seguinte apresenta o detalhe dos movimentos ocorridos que contribuíram para o saldo consolidado apurado em 31/12/2009:

Quadro XII.88 – SS – "Resultados transitados" em 31/12/2009

(em euros)

Instituições	Saldo inicial (1)	Movimentos a Débito (2)	Movimentos a Crédito (3)	Movimentos de consolidação	Saldo final na CSS (4)=(1)-(2)+(3)
IGFSS	(1.482.234.052,19)	-	1.928.937.636,37	-	446.703.584,18
ISS	108.664.882,38	41.282.982,43	7.184.339,84	115.721,02	74.566.239,79
II	(2.782.510,19)	-	2.062.287,21	-	(720.222,98)
DAISS	(413.557,81)	-	413.557,81	-	0,00
CNPRP	(1.018.549,75)	-	42.816,94	975.732,81	(975.732,81)
CAF dos Empregados Bancários	(215.051,51)	-	41.675,27	-	(173.376,24)
Cimentos – FCP	135.508,78	135.508,78	128.240,78	(548.984,13)	128.240,78
Fundo Garantia Salarial	0,00	667.297,33	-	-	(667.297,33)
CPT da EPAL	(346.335,49)	374,16	-	-	(346.709,65)
CPAF dos Jornalistas	189.205,80	-	63.026,15	-	252.231,95
CPP dos TLP	4.111,38	4.111,38	4.440,57	-	4.440,57
CPP das CRGE	1.960,60	476,47	-	-	1.484,13
FESS Prof. da Banca dos Casinos	(4.594.224,39)	1.701.383,08	-	-	(6.295.607,47)
Fundo de Socorro Social	(13.383.482,40)	22.147.132,70	-	-	(35.530.615,10)
RAA*	329.629.720,65	142.540,96	21.351.986,01	-	350.839.165,70
RAM	109.325.169,32	-	24.578.187,99	-	133.903.357,31
Total no SIF	**(957.037.204,82)**	**66.081.807,29**	**1.984.808.194,94**	**-**	**961.689.182,83**
CPPCP Rádio Marconi	**21.317,46**	**-**	**-**	**-**	**22.457,46**
Movimento de consolidação	**(80.980.477,52)**	**-**	**-**	**542.469,70**	**-**
Resultados transitados	**(1.037.996.364,88)**	**-**	**-**	**-**	**962.254.109,74**

* Conta consolidada da RAA.

Fonte: SIF e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas – Fundo Patrimonial.

Da análise dos elementos constantes do quadro verifica-se que:

- Todos os movimentos a débito e a crédito respeitam à transferência dos resultados líquidos de 2008 com excepção das seguintes situações:

  - No IGFSS o movimento a crédito inclui também a regularização de um saldo de anos anteriores relativo ao financiamento de prestações de doenças profissionais, no montante de € 1.655,7 milhares[1], e o registo de € 1.435,3 milhares respeitante à valorização dos imóveis que até à data se encontravam registados a € 1[2];
  - No ISS o movimento a débito inclui também a transferência do resultado líquido do exercício de 2009 do DAISS e do CNPRP, no valor global de € 115,7 milhares, e ainda o valor dos resultados transitados apurados até 28/02/2009 do CNPRP, na quantia de € 975,7

[1] Devedores CDSS Porto - CNPRP, regularização no âmbito da reconciliação de saldos com o ISS, IP.

[2] Dando assim cumprimento às sucessivas recomendações do Tribunal formuladas em sede de Pareceres anteriores: Parecer sobre a CGE de 2008 - Recomendação 72-PCGE/2008 alínea a), Volume I, pág. 253; Parecer sobre CGE de 2007 – Recomendação 71-PCGE/2007, Volume I, pág. 212; Parecer sobre a CGE de 2006 – Recomendação 88-PCGE/2006, Volume I, pág. 256, e Parecer sobre a CGE de 2005 – Recomendação 139-PCGE/2005, Volume I, pág. 284, disponíveis em www.tcontas.pt.

milhares[1]. O movimento a crédito respeita a uma regularização de grande significado em virtude da valorização de imóveis efectuada por via das cadernetas prediais[2];

- ◊ Os movimentos a débito da "Cimentos – FCP" e da CPP dos TLP e a crédito do DAISS respeitam à transferência do valor de resultados transitados de 2008 para reservas;
- ◊ No Fundo de Garantia Salarial o movimento a débito respeita a uma regularização de grande significado derivado do pagamento à Direcção-Geral dos Impostos em 2009 de retenções efectuadas nos pagamentos realizados em 2008 aos beneficiários de prestações no âmbito do Fundo de Garantia Salarial[3];
- ◊ Na RAA o movimento[4] quer a crédito quer a débito é proveniente de regularizações de grande significado, efectuada em 2009, em alguns saldos das contas de prestações sociais a repor por beneficiários, resultante de divergências entre os saldos apurados na aplicação que assegura a gestão das contas correntes de beneficiários (SICC) e os saldos apurados em 31 de Dezembro de 2009 no SIF.

♦ Os movimentos de consolidação respeitam:

- ◊ À anulação da integração das massas patrimoniais do DAISS e do CNPRP, na conta de resultados transitados do ISS (€ 115.721,02 e € 975.732,81) em virtude das demonstrações financeiras destas duas instituições ainda terem integrado o perímetro de consolidação em 2009[5];
- ◊ À exclusão da "Farmácia" da "Cimentos – Federação das Caixas de Previdência" da conta consolidada (€ 548.984,13)[6].

F) Resultado líquido do exercício

Em 2009, a CSS apresenta um resultado líquido do exercício (RLE) (saldo credor) no valor de € 664.753,8 milhares, o que representa 5,4% do total dos Fundos próprios. Relativamente ao período homólogo anterior, regista um decréscimo de (-) 75,3%, o correspondente a € 2.023.026,7 milhares. Esta variação resultou, essencialmente, da evolução mais desfavorável dos resultados operacionais apesar do acréscimo dos proveitos e ganhos extraordinários superaram os respectivos custos.

A análise efectuada sobre as operações que concorrem para o apuramento do RLE é apresentada nos pontos 12.4.3 a 12.4.3.4 relativos à análise da Demonstração de resultados.

[1] O DAISS procedia anualmente à transferência dos resultados transitados para reservas, procedimento que ainda realizou antes do fecho das contas em 28/02/2009, enquanto CNPRP não tinha este procedimento.

[2] Conforme informação na CSS/2009, a fls. 306.

[3] Desde o início da sua actividade que o Fundo processa e entrega aos beneficiários os créditos deduzidos das retenções de IRS e de Taxa Social Única. Porém, o valor dessas retenções não era entregue nem ao Estado nem à Segurança Social. Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 25/2008 - Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial realizada pelo Tribunal de Contas, disponível em www.tcontas.pt.

[4] Cfr. fls. 14 do Relatório e Contas de 2009 da RAA.

[5] Verbetes n.º 5 e 6.

[6] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta do presente Parecer.

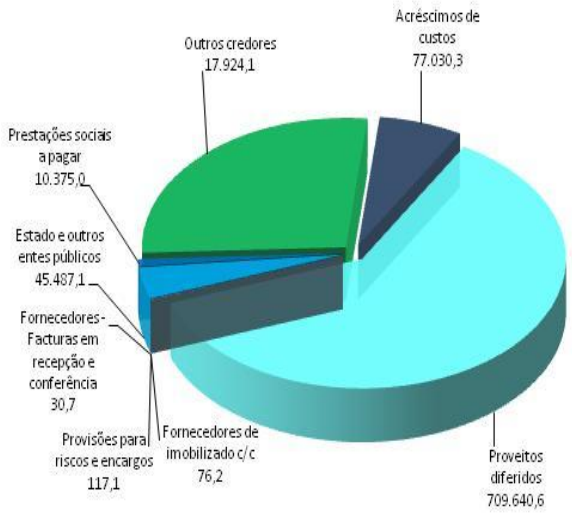
12.4.2.2.2 – Passivo

Neste ponto procede-se à análise do Passivo consolidado de acordo com a sua estrutura, que representa 8,6% do segundo membro do Balanço da CSS de 2009 (6,5% em 2008), o que reflecte um crescimento de 2,1 pontos percentuais, relativamente a 2008, o qual assume, em termos das suas componentes, a expressão financeira conforme segue:

Gráfico XII.16 – SS – Passivo – CSS/2009

(em milhares de euros)

Contas do Passivo	2009
Provisões para riscos e encargos	117,1
Subtotal	**117,1**
Dívidas a terceiros - Curto prazo	
Fornecedores c/c	472,7
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	30,7
Fornecedores de imobilizado c/c	76,2
Estado e outros entes públicos	45.487,1
Prestações sociais a pagar	10.375,0
Outros credores	317.924,1
Subtotal	**374.365,8**
Acréscimos e diferimentos	
Acréscimos de custos	77.030,3
Proveitos diferidos	709.640,6
Subtotal	**786.670,9**
Total do Passivo	**1.161.153,8**



Fonte: CSS/2009.

O conjunto de obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza, no triénio 2007/2009, é a que se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.89 – SS – Evolução do "Passivo"

(em milhares de euros)

Contas do Passivo	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
Provisões para riscos e encargos	117,1	117,1	117,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Subtotal	**117,1**	**117,1**	**117,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Dívidas a terceiros - Curto prazo							
Fornecedores c/c	302,0	581,1	472,7	279,1	92,4	(108,4)	(18,7)
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	4,9	64,5	30,7	59,6	1.216,3	(33,8)	(52,4)
Credores pela execução do orçamento	1,9	1.040,9	0,0	1.039,0	54.684,2	(1.040,9)	(100,0)
Fornecedores de imobilizado c/c	71,5	44,3	76,2	(27,2)	(38,0)	31,9	72,0
Estado e outros entes públicos	36.219,8	40.046,8	45.487,1	3.827,0	10,6	5.440,3	13,6
Prestações sociais a pagar	11.633,2	32.585,6	10.375,0	20.952,4	180,1	(22.210,6)	(68,2)
Outros credores (valor publicado na CGE)	107.796,2	186.966,9	317.924,1	(5.348,8)	(2,8)	130.957,2	70,0
Outros credores (valor corrigido)	192.315,7	-	-	-	-	-	-
Subtotal (valor corrigido)	**240.549,0**	**261.330,1**	**374.365,8**	**20.781,1**	**8,6**	**113.035,7**	**43,3**
Acréscimos e diferimentos							
Acréscimos de custos	53.156,3	55.615,9	77.030,3	2.459,6	4,6	21.414,4	38,5
Proveitos diferidos	432.610,3	491.895,4	709.640,6	59.285,1	13,7	217.745,2	44,3
Subtotal	**485.766,6**	**547.511,3**	**786.670,9**	**61.744,7**	**12,7**	**239.159,6**	**43,7**
Total do Passivo (publicado na CGE)	**641.913,3**	**808.958,5**	**1.161.153,8**	**82.525,8**	**11,4**	**352.195,3**	**43,5**
Total do Passivo (valor corrigido)	**726.432,7**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Conforme já relatado anteriormente (ponto 12.4.2 – Balanço), em 2007, procedeu-se à correcção da subavaliação do Passivo, decorrente do processo de consolidação da CSS desse ano, na conta *Outros credores*, no valor de € 84.519.452,26[1].

A estrutura do Passivo no Balanço consolidado, em 31/12/2009, evidencia um acréscimo muito significativo de 43,5%, em relação ao período homólogo anterior de 2008 (11,4% de 2008 face a 2007), representando um aumento das responsabilidades do sistema de € 352.195,3 milhares, desta forma acelerando o agravamento que se tinha registado no ano anterior.

12.4.2.2.2.1 – Provisões para riscos e encargos

A conta Provisões para riscos e encargos releva as provisões constituídas para cobertura das responsabilidades derivadas dos riscos de natureza específica e provável (contingências). Tem sido movimentada pelo IGFSS, para fazer face a riscos relacionados com 4 processos litigiosos, montante relevado no SIF, cuja data remonta a 2002. Em 2009, o saldo de € 117,1 milhares, não sofreu alteração relativamente ao ano anterior, o que significa a inexistência de novas situações e a manutenção das situações anteriores.

[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, disponível em www.tcontas.pt.

12.4.2.2.2.2 – Dívidas a terceiros – Curto prazo

O grupo patrimonial "Terceiros", exclusivamente constituído pelo *grupo Dívidas a terceiros – Curto prazo*, no valor de € 374.365,8 milhares, representa, no final de 2009, 32,2% do Passivo total, que face ao ano anterior evidencia um aumento do peso das responsabilidades com terceiros de € 113.035,7 (+43,3%), essencialmente à custa da variação ocorrida na conta *Outros credores*.

Em relação ao conjunto de responsabilidades que integra este grupo apresentam-se os seguintes comentários:

A) Credores pela execução do orçamento

A conta *Credores pela execução do orçamento* não regista qualquer valor em 2009, dado que o IGFCSS passou a adoptar a conta *2689994 – Devedores e credores diversos – Valores pendentes de liquidação* para registo das operações anteriormente relevadas inadequadamente na conta *25922 – Devedores e Credores pela execução do orçamento – Conta de Controlo – Credores pela execução do Orçamento*, acolhendo assim a Recomendação 78-PGCE/2008, alínea a), formulada pelo Tribunal em sede de Parecer sobre a CGE de 2008[1].

B) Estado e outros entes públicos

O saldo desta conta, em 31 de Dezembro de 2009, é de € 45.487,1 milhares registando, em relação ao ano anterior, um crescimento de 13,6%, que ascendeu a € 5.440,3 milhares (que compara com um crescimento de 10,6% em 2008 face a 2007). O quadro seguinte exibe a distribuição dos saldos no triénio 2007/2009 por instituição:

Quadro XII.90 – SS – Evolução das dívidas ao "Estado e outros entes públicos"

(em euros)

Instituições	2007	2008	2009	Peso em 2009
ISS	35.447.151,00	39.189.796,57	44.913.436,87	98,74%
II	257.754,00	265.771,39	156.213,04	0,34%
IGFSS	220.815,52	219.178,94	258.139,26	0,57%
RAA	128.000,37	119.728,95	124.036,10	0,27%
CNPRP	91.362,91	39.302,04	-	-
DAISS	39.478,71	36.216,23	-	-
RAM	1.283,72	138.931,58	1.317,34	0,00%
IGFCSS	-	3.221,80	92,06	0,00%
Caixas	33.991,70	34.480,46	33.821,61	0,07%
Total	**36.219.837,93**	**40.046.627,96**	**45.487.056,28**	**100%**
Movimento de consolidação	**-**	**151,20**	**-**	**-**
Total	**36.219.837,93**	**40.046.779,16**	**45.487.056,28**	**-**

Fonte: Contas das Instituições.

[1] Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.166 e Volume I, págs. 256 e 257, disponível em www.tcontas.pt.

É ainda de referir que o saldo da conta *Estado e outros entes públicos* relevado no balanço consolidado de 2009 é composto por:

- *Retenção de impostos sobre o rendimento*, no valor de € 43.238,9 milhares dos quais € 40.213,6 milhares respeitam à retenção do IRS em pensões, € 2.745,8 milhares relativos à retenção do IRS em rendimentos de trabalho dependente e € 279,4 milhares na retenção de IRS em rendimentos de trabalho independente, em rendimentos prediais e em outros rendimentos;
- *Contribuições para a Segurança Social*, no valor de € 2.248.2 milhares, sendo € 245,6 milhares para a ADSE, € 1.475.9 milhares para a CGA, € 514,1 milhares para a SS – Regime Geral e os restantes € 12,6 milhares para outras instituições.

C) Prestações sociais a pagar

Os encargos devidos e não pagos, designadamente prestações familiares, subsídio de doença, subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, pensões e outros subsídios da responsabilidade de todas as instituições do sistema, são registadas na conta *Prestações sociais a pagar*, evidenciando esta conta em 2009, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de 68,2% (em 2008 face a 2007 tinha registado um acréscimo de 180,1%), variação contrária à verificada no restante conjunto que integra o grupo das dívidas a terceiros, dado que esse evidencia um acréscimo de 43,3% face a 2008.

O Quadro XII.91 mostra a evolução das prestações sociais já processadas e não pagas aos beneficiários, no âmbito dos Sistema previdencial – Componente de repartição, do Subsistema de solidariedade, do Subsistema de protecção familiar e do Subsistema de acção social, bem como dos regimes complementares e regimes especiais, que representam 2,8% do total das dívidas a terceiros, apresentando-se, também, a sua evolução por instituições, no triénio 2007/2009:

Quadro XII.91 – SS – Evolução da conta "Prestações sociais a pagar"

(em euros)

Instituições	2007		2008		2009		Variação 2009/2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IGFSS	4.371,12	0,1	4.371,12	0,0	23.177,12	0,3	18.806,00	430,2
ISS	10.660.035,91	91,6	31.977.572,42	98,1	9.994.395,94	96,3	(21.983.176,48)	(68,7)
RAM	60.046,45	0,5	0,00	0,0	37.331,96	0,4	37.331,96	100
RAA	908.792,74	7,8	603.607,51	1,9	320.137,06	3,1	(283.470,45)	(47,0)
Total	**11.633.246,22**	**100**	**32.585.551,05**	**100**	**10.375.042,08**	**100**	**(22.210.508,97)**	**(68,2)**
Total do Passivo	**726.432.735,77**		**808.958.537,59**		**1.161.153.820,19**			
Peso	**1,6**		**4,0**		**0,9**			

Fonte: Contas das Instituições e Conta da SS de 2009.

Da análise ao saldo desta conta em 31 de Dezembro de 2009, pode extrair-se o seguinte:

- O maior decréscimo em termos absolutos verificou-se no ISS, instituição aqui mais representativa (96,3%), e está relacionado, essencialmente, com o montante processado em 2008 relativo a complemento solidário para idosos no montante de € 19.396,6 milhares[1];
- A RAA tem vindo a diminuir o volume de prestações processadas e não pagas no final do ano ao longo do triénio, em especial nas prestações do Subsistema de Protecção Familiar contribuindo assim para a redução do saldo global;
- A RAM após a regularização em 2008 do valor que vinha mantendo desde 2001[2], regista em 2009 valores de prestações sociais por pagar que se enquadram no Sistema Previdencial e nos três subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.

D) Outros credores

Em 31 de Dezembro de 2009, a conta *Outros credores*[3] ascendia a € 317.924,1 milhares representando 84,9% do total das dívidas a terceiros e 27,4% do total do Passivo, valor que, face ao saldo credor registado no final do exercício de 2008, no valor de € 186.966,9 milhares, evidencia um acréscimo de € 130.957,2 milhares, reflectindo-se num acréscimo relativo de 70,0%.

O quadro infra evidencia a evolução e distribuição destes passivos, no triénio 2007/2009, apresentando a seguinte expressão financeira, por instituição e em termos agregados:

Quadro XII.92 – SS – Evolução de "Outros credores", por instituição

(em milhares de euros)

Instituições	Valor			Δ 2008/2007	Δ 2009/2008
	2007	2008	2009		
IGFSS	147.586,7	170.319,3	206.458,9	22.732,6	36.139,6
ISS	358.655,7	370.407,2	492.159,9	11.751,5	121.752,7
IGFCSS	0,3	39.667,9	138.705,8	39.667,6	99.037,9
DAISS	70.087,9	47.208,3	-	(22.879,6)	(47.208,3)
FSS	4.226,1	26.373,0	21.849,3	22.146,9	(4.523,7)
II	1.412,5	481,9	516,4	(930,6)	34,5
RAM	1.302,5	1.636,6	1.084,6	334,1	(552,0)
RAA	28.632,3	1.820,0	1.629,6	(26.812,3)	(190,4)
CNPRP	0,0	640,3	-	640,3	(640,3)
Restantes instituições	629,7	98,7	44,3	(531,0)	(54,4)
Subtotal	**612.533,7**	**658.653,2**	**862.448,8**	**46.119,5**	**203.795,6**
Eliminação de operações recíprocas	**(504.737,5)**	**(471.686,3)**	**(544.524,7)**	**33.051,2**	**(72.838,4)**
Total (publicado na CGE)	**107.796,2**	**186.966,9**	**317.924,1**	**(5.348,8)**	**130.957,1**
Correcção	**84.519,5**	**-**	**-**	**-**	**-**
Total (valor corrigido)	**192.315,7**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Contas das Instituições.

[1] Segundo o Relatório Analítico da Conta da Segurança Social de 2009, elaborado e fornecido pelo IGFSS ao TC, este decréscimo é explicado essencialmente pela variação em "Outras" prestações relativa a processamentos em 2008 liquidados no início de 2009, no valor de € 19.396,6 milhares.

[2] No decurso do exercício económico de 2008, procedeu à regularização do saldo transitado de 2001, cuja situação se mantinha inalterada desde essa data, em observância com o referido em sucessivos Pareceres do TC.

[3] Incluem-se no grupo "Outros credores" as dívidas relativas a Pessoal, Sindicatos e Outros devedores e credores diversos, representadas no POCISSSS pelos saldos das contas 262+263+267+268.

A análise das dívidas a terceiros, por instituição, permite destacar as seguintes situações:

- 63,1% do total agregado das responsabilidades das instituições perante terceiros respeita a dívidas intra-instituições que integram o perímetro de consolidação, assumindo o IGFSS e o ISS os valores mais relevantes, as quais foram objecto dos devidos movimentos de eliminação no processo de consolidação;
- O saldo credor, após a eliminação no valor de € 544.524,7 milhares referente à eliminação das dívidas activas e passivas, no final de 2009, reflecte as responsabilidades do Sistema perante entidades externas ao perímetro de consolidação da Segurança Social no montante de € 317.924,1 milhares.

No quadro seguinte evidencia-se a evolução das dívidas, por natureza, de "Outros credores" no período 2007/2009:

Quadro XII.93 – SS – Evolução de "Outros credores", no período 2007/2009

(em milhares de euros)

Outros credores	2007	2008	2009	Variação 2009/2008	
				Valor	%
Pessoal	24,1	28,8	2,8	(26,0)	(90,3)
Sindicatos	53,2	51,1	50,5	(0,6)	(1,2)
Consultores, assessores e intermediários	0,0	1,6	0,0	(1,6)	(100,0)
Devedores e credores diversos	192.238,4	186.885,4	317.870,8	130.985,4	70,1
Total	**192.315,7**	**186.966,9**	**317.924,1**	**130.957,1**	**70,0**

Fonte: SIF.

As dívidas a pessoal, sindicatos e consultores, assessores e intermediários totalizam, em 2009, o montante de € 53,3 milhares, e evidenciam um decréscimo de 34,6%, no valor de € 28,2 milhares, face a 2008.

A conta *268 – Devedores e credores diversos* apresenta um saldo credor em 31 de Dezembro de 2009 de € 317.870,8 milhares, para a qual concorreram entre outras, as seguintes situações:

- Valores a pagar a outros países da responsabilidade do ISS[1] relativos a subsídios de doença e maternidade e outras prestações sociais, no montante de € 71,8 milhões, registando um acréscimo de 83,3%, quando comparado com o exercício económico de 2008;
- Operações relativas a aquisições de instrumentos financeiros, no valor de € 138,8 milhões, pelo IGFCSS, cuja liquidação financeira só ocorreu no início de 2010[2]. Esta rubrica regista um acréscimo de € 99 milhões relativamente a 2008;

[1] Em resultado da integração do DAISS no ISS.

[2] Como já referido na alínea A) deste ponto o IGFCSS no final do ano de 2009 abandonou a utilização da conta *25922 – Devedores e credores pela execução do orçamento* e passou a utilizar a conta *2689994 – Devedores e credores diversos – Valores pendentes de liquidação.*

- Valores a conceder a IPSS, no montante de € 21,8 milhões, pelo FSS, no âmbito da Medida de Apoio à Segurança de Equipamentos Sociais[1], registando em 2009 face a 2008 um decréscimo de 17,2% (€26.365,1 milhares em 2008);

- Créditos por prestações sociais em prescrição, no valor de € 56,3 milhões reflectindo comparativamente com 2008 um decréscimo de 2,3% (€ 1.308,8 milhares). As prestações sociais em prescrição, constituem direitos dos beneficiários sobre as instituições de Segurança Social por valores devolvidos, prescrevendo[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 2007/2009, das prestações sociais em prescrição, desagregadas por instituição:

Quadro XII.94 – SS – Evolução da conta "Prestações sociais em prescrição"

(em milhares de euros)

Instituições	2007		2008		2009		Variação 2009/2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
ISS	56.426,0	97,4	55.937,1	97,1	54.686,3	97,1	(1.250,8)	(2,2)
RAM	1.064,6	1,8	1.108,9	1,9	1.021,5	1,8	(87,4)	(7,9)
RAA	419,2	0,7	536,4	0,9	566,3	1,0	29,9	5,6
CAF Empregados Bancários	11,6	0,0	11,5	0,0	11,9	0,0	0,4	3,5
CPAF Jornalistas	16,5	0,0	20,6	0,0	19,7	0,0	(0,9)	(4,4)
Total	**57.937,9**	**100**	**57.614,5**	**100**	**56.305,7**	**100**	**(1.308,8)**	**(2,3)**

Fonte: SIF.

Relativamente à conta "Prestações sociais em prescrição", a mesma resulta de um procedimento que consiste na relevação de dívidas a beneficiários derivadas de prestações sociais que foram processadas e colocadas à sua disposição, mas os valores, por razões várias[3], 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[4], 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[5].

[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, que refere *"O direito às prestações pecuniárias vencidas prescreve a favor das instituições devedoras no prazo de cinco anos, contando a partir da data em que as mesmas são postas a pagamento com conhecimento do credor"*.

[3] Vales ou cheques devolvidos, NIB incorrecto, etc..

[4] Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[5] Relatório n.º 3/2008 – AEO-SS, disponível em www.tcontas.pt.

Não obstante o IGFSS ter solicitado a reponderação da recomendação elencando várias dificuldades para a sua implementação, o Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE de 2008, voltou a reafirmar a sua posição[1] no sentido de que, no final de cada ano económico, todos os pagamentos registados, mas cujos valores foram devolvidos, devem ser anulados e devidamente cabimentados e comprometidos no orçamento do ano seguinte até perfazer o período de cinco anos, caso o beneficiário não faça valer os seus direitos durante esse período. Desta forma, os saldos bancários reflectem valores afectos a pagamento de prestações sociais, do ano e de anos anteriores, que não se efectuaram até ao final do ano.

Assim, o Tribunal reiterou a recomendação anteriormente formulada de modo a que se alterasse o procedimento de contabilização dos valores relativos a prestações sociais devolvidas à segurança social de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efectivamente não se concretizaram[2].
No âmbito do acompanhamento sobre as recomendações formuladas no Relatório de Auditoria ao Fundo de Garantia Salarial, o IGFSS vem de novo elencar duas das dificuldades à alteração de procedimentos contabilísticos por forma a ir ao encontro das recomendações. Aquele Instituto elenca, em primeiro lugar, a implementação da Tesouraria Única (TU) na Segurança Social referindo que *"(...) no âmbito dos procedimentos já definidos para a TU, a contabilização, como operação orçamental, da devolução a uma ISS de uma prestação social levaria a que deixasse de ficar assegurado nas ISS's o princípio do balanceamento entre custos e proveitos, porquanto ao anular a despesa no IGFSS (registada como transferência para uma ISS) ter-se-ia, necessariamente que anular, na ISS, a correspondente receita (registada como transferência abatida do IGFSS), restando nesta o registo do custo sem o correspondente reconhecimento do direito a ser financiado pelo IGFSS para lhe fazer face"*.

Em segundo lugar aquele Instituto refere como dificuldade o *"Controlo no SIF/SAP das contas correntes relativas a prestações sociais em prescrição, processo já hoje complexo pela ocorrência frequente dos chamados «comboios partidos» mas cuja dificuldade seria seriamente acrescida se parte daquelas transacções estivesse registada como operações de tesouraria - realidade desde 2002 até à actualidade – se a partir do próximo ano aquelas operações passassem a ser registadas como operações orçamentais, obrigando a que, sempre que cada uma daquelas prestações sociais em prescrição fosse regularizada mediante o seu efectivo pagamento ao beneficiário ou reversão a favor da ISS, tivesse que ser identificada a natureza do registo inicial da devolução à ISS – Operação de tesouraria ou Operação orçamental – por forma a determinar o lançamento final da regularização da mesma"*.

Acrescenta ainda o IGFSS que *"Esta mudança de critério obrigaria a novos desenvolvimentos no interface: SICC/SIF, GT e programa de regularização de OT's com as consequências previsíveis em termos de morosidade no seu desenvolvimento, alocação de recursos humanos e efectivo controlo de resultados"*.

Por último, informa que *"face aos constrangimentos expostos (...) a matéria em apreço encontra-se em fase de estudo por forma a serem implementadas opções válidas nas vertentes contabilísticas e tecnológicas"*.

Atenta a informação prestada pelo IGFSS, reitera-se a posição que tem vindo a ser objecto de recomendações por parte do Tribunal no sentido da implementação de procedimentos contabilísticos que não sobrevalorizem a despesa orçamental com pagamentos que efectivamente não se concretizaram.

[1] Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.171 a XII.173, disponível em www.tcontas.pt.
[2] Cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume I, Recomendação 65-PCGE/2008, alínea a), pág. 230, disponível em www.tcontas.pt.

12.4.2.2.2.3 – Acréscimos e diferimentos

A aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício, traduzido em Acréscimos e diferimentos, ascendeu, em 2009, a cerca de 67,7% do Passivo da CSS, no montante de € 786.670,9 milhares, repartidos por € 77.030,3 milhares em *Acréscimos de custos* e € 709.640,6 milhares em *Proveitos diferidos*. O Quadro XII.95 evidencia a evolução, no triénio 2007/2009, dos saldos destas contas, por instituição:

Quadro XII.95 – SS – Evolução das contas "Acréscimos de custos" e "Proveitos diferidos"

(em euros)

Instituições	273 - Acréscimos de custos			274 - Proveitos diferidos		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
IGFSS	49.970.309,01	63.867.703,12	41.425.818,52	425.337.290,78	489.729.015,80	703.306.425,49
ISS	37.544.977,96	57.476.683,36	39.337.896,15	2.890.854,55	2.016.599,13	1.955.456,87
RAM	3.070.117,05	3.247.502,44	3.214.215,15	3.439.236,94	0,00	4.285.385,13
RAA	1.598.272,65	1.603.023,27	1.104.712,11	81.775,53	91.513,93	139.322,21
II	1.582.326,29	1.486.872,19	27.066,78	798.158,83	886.460,01	808.620,21
IGFCSS	3.724.943,27	6.127.603,90	31.285.389,00	173.116,55	177.577,11	181.276,62
CNPRP	356.958,10	259.063,64	-	0,00	0,00	-
Restantes instituições	559.991,92	490.584,08	219.358,14	2.320,21	1.864,38	1.916,41
Subtotal	**98.407.896,25**	**134.559.036,00**	**116.614.455,85**	**432.722.753,39**	**492.903.030,36**	**710.678.402,94**
Eliminação de operações recíprocas	**(45.251.596,72)**	**(78.943.119,91)**	**(39.584.192,33)**	**(112.462,50)**	**(1.007.649,39)**	**(1.037.804,97)**
Total	**53.156.299,53**	**55.615.916,09**	**77.030.263,52**	**432.610.290,89**	**491.895.380,97**	**709.640.597,97**
Variação (%)	**(7,3)**	**4,6**	**38,5**	**6,7**	**13,7**	**44,3**

Fonte: Contas da Segurança Social e Contas das Instituições.

Compulsado o Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, verificou-se que nada é referido quanto à derrogação deste princípio contabilístico por parte das instituições do perímetro de consolidação. Assim, relativamente às contas de "Acréscimos e diferimentos" relevadas no Passivo, refere-se o seguinte:

A) Acréscimo de custos

A conta 273 serve de contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a incorrer em exercício ou exercícios posteriores[1]. O montante relevado anualmente na conta consolidada corresponde ao conjunto de tais situações, eliminado das operações recíprocas entre as entidades do perímetro.

Esta conta apresentava, em 31 de Dezembro de 2009, um saldo de € 77.030,3 milhares (€ 55.615,9 milhares em 2008), evidenciando, deste modo, um crescimento de cerca de 38,5%, relativamente ao ano anterior, posicionando as responsabilidades desta componente do Passivo da CSS de 2009, em 6,6% do seu total.

[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.

No quadro seguinte apresenta-se a decomposição por tipo de valor a liquidar, para o triénio 2007/2009:

Quadro XII.96 – SS – Evolução da conta 273 – Acréscimos de custos, no triénio 2007/2009

(em euros)

273 – Acréscimos de custos	2007		2008		2009		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2008/07	2009/08
Seguros a liquidar	922,75	0,0	420,11	0,0	0,00	0,0	(54,5)	(100,0)
Remunerações a liquidar	45.770.745,43	86,1	44.727.441,72	80,4	44.228.271,80	57,4	(2,3)	(1,1)
Impostos a liquidar	1.482.291,17	2,8	1.668.647,52	3,0	0,00	0,0	12,6	(100,0)
Diferenças de câmbio desfavoráveis	3.166.198,06	6,0	5.554.072,48	10,0	30.651.484,99	39,8	75,4	(451,9)
Outros acréscimos de custos	2.736.142,12	5,1	3.665.334,26	6,6	2.150.506,73	2,8	34,0	(41,3)
Total	**53.156.299,53**	**100**	**55.615.916,09**	**100**	**77.030.263,52**	**100**	**4,6**	**38,5**

Fonte: Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas (nota 41.1) e contas das Instituições.

Da análise dos Quadros XII.95 e XII.96 considerando a eliminação das operações recíprocas, refere-se o seguinte:

- Relativamente à distribuição dos *Acréscimos de custos* pelas Instituições de Segurança Social verifica-se que o IGFCSS e o IGFSS são as instituições que registam valores mais elevados, sendo que os mesmos incluem o seguinte:
  - No IGFCSS, o montante de € 30.651,5 milhares respeitante a *Forward – Diferenças de câmbio favoráveis*, na carteira do FEFSS, € 440,3 milhares *a Outros acréscimos de custos* – (*Serviços de custódia* no montante de € 427,2 milhares e em *Outros Acréscimos de custos* no valor de € 13,1 milhares) e *Remunerações a liquidar*, no montante de € 193,6 milhares;
  - No IGFSS[1], o valor de € 41.425.8 milhares é detalhado como segue, de acordo com o contabilizado no SIF:

[1] Segundo a adenda ao Anexo às DF do IGFSS, nota 8.2.3, sobre os Acréscimos e diferimentos *"Os subsídios ao investimento e/ou transferências de capital encontram-se diferidos, sendo especializados em proveitos na mesma cadência das amortizações do bem de imobilizado subjacente, tratando-se de imóveis; O valor de férias e subsídios de férias, a pagar no próximo ano, encontram-se registados em acréscimos de custos com base em estimativas; Foram efectuados acréscimos de custos referentes a diversos consumos de 2009 não registados no respectivo exercício. O critério utilizado foi o de registar todos os documentos que se teve conhecimento até à data do encerramento das contas do exercício"*.

(em euros)

273 – Acréscimos de	IGFSS	
	Débito	Crédito
2732100000 - Férias		715.198,05
2732200000- Subsídio de férias		715.198,05
2732300000 - Encargos sociais		354.196,45
2737000000 - Transferências p/ Instituições de SS - Valores a liquidar		39.584.192,33
2739900000 -Outros acréscimos de custos		58.253,71
2739310000 - POPH	1.188,94	
2739320000 - POAT	9,54	
273933000 - POAT - RAA	16,07	
273934000 - POAT - RAM	5,52	
Total	**1.220,07**	**41.427.038,59**

Fonte: SIF.

Embora de valor pouco significativo o saldo da conta de Acréscimos de custos encontra-se afectado pelos movimentos registados a débito que de acordo com a informação prestada pelo IGFSS se trata de um lapso que será corrigido em 2010.

- As *Remunerações a liquidar*[1], ascenderam a € 44.228,3 milhares, representando 57,4% do volume global dos acréscimos de custos em 2009 e exibindo ligeiras variações face aos € 45.770,7 milhares e aos € 44.727,4 milhares registados em 2007 e 2008, respectivamente;

- As *Diferenças de câmbio desfavoráveis* são da integral responsabilidade do IGFCSS e respeitam a revalorizações negativas de contratos de *Forward*. Em 2009, estes acréscimos fixaram-se nos € 30.651,5 milhares[2], o que consubstancia uma fracção de 39,8% do total anual, bem como um aumento relativamente a 2008 na ordem dos 451,9%;

- Os *Outros acréscimos de custos*, totalizaram € 2.150,5 milhares, representando 2,8% do valor global dos acréscimos totais contabilizados em 2009, encontrando-se aqui incluídos € 427,2 milhares relativos aos serviços de custódia dos activos financeiros do FEFSS;

- Segundo o Relatório da Conta da Segurança Social 2009, a redução de 100% verificada nos *Impostos a liquidar*, decorre da aplicação da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que isenta de IRC[3] os rendimentos de capitais administrados pelas Instituições de Segurança Social.

B) Proveitos diferidos

A conta 274 serve de contrapartida ao registo das receitas ocorridas no exercício cujos proveitos devam ser reconhecidos nos exercícios seguintes, dos quais se destacam, no triénio 2007/2009, os seguintes:

[1] Respeita a direitos relativos a férias, remunerações e subsídios de férias e encargos sociais.

[2] Na nota 41.1 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas este valor está incluído na parcela relativa a *Outros acréscimos de custos*.

[3] Artigo 70.º da LOE, e alínea d) do artigo 9.º do Código do Imposto sobre Rendimentos das Pessoas Colectivas.

Quadro XII.97 – SS – Evolução da conta *274 – Proveitos diferidos*, no triénio 2007/2009

(em euros)

274 - Proveitos diferidos	2007		2008		2009		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2008/07	2009/08
Juros vincendos	12.030.274,77	2,8	10.358.483,79	2,1	4.853.304,02	0,7	(13,9)	(53,1)
Rendas recebidas adiantadamente	535.633,91	0,1	425.377,47	0,1	357.515,00	0,1	(20,6)	(16,0)
Compensação financeira - Bairros das Casas do Povo	7.368,97	0,0	7.368,97	0,0	0,00	0,0	0,0	(100,0)
Acções de formação profissional	0,00	0,0	13.834.249,16	2,8	224.162.459,56	31,6	(100.0)	1.520,3
Subsídios para investimento	2.335.127,39	0,5	1.833.362,84	0,4	1.752.137,97	0,2	(21,5)	(4,4)
Saldos de programas	417.219.284,23	96,4	465.220.826,26	94,6	478.406.805,66	67,4	11,5	2,8
Outros proveitos diferidos	482.601,62	0,1	215.712,48	0	108.375,76	0,0	(55,3)	(49,8)
Total	**432.610.290,89**	**100**	**491.895.380,97**	**100**	**709.640.597,97**	**100**	**13,7**	**44,3**

Fonte: Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas (nota 41.1).

Da análise dos Quadros XII.95 e XII.97 após a eliminação das operações recíprocas entre as entidades do perímetro, salienta-se o seguinte:

- Relativamente à distribuição dos *Proveitos diferidos* pelas instituições de Segurança Social verifica-se que o IGFSS e a Região Autónoma da Madeira são as instituições que registam valores mais elevados, sendo que os mesmos incluem o seguinte:
  - No IGFSS, o montante de € 478.406,8 milhares respeitante a *Saldos de programas*, cerca de € 224.162,5 milhares referentes a *Acções de formação profissional*, € 428,6 milhares relativos a *Juros vincendos* e € 308,6 milhares no que concerne a *Rendas recebidas adiantadamente*;
  - Na Região Autónoma da Madeira, o valor de € 4.285,4 é referente unicamente a *Juros vincendos*, evidenciando um aumento de 100%, justificado no Anexo às Demonstrações financeiras da RAM pela *"(...) relevação em 2009 dos juros vincendos por acordos prestacionais celebrados com contribuintes"*, referindo também que *"Em 2008 os juros vincendos de acordos registados em balanço foram anulados, não se tendo relevado em proveitos diferidos qualquer valor por essa natureza de juros"*.
- Os *Saldos de programas* que, em 31 de Dezembro de 2009 ascenderam a € 478.406,8 milhares representam, por si só, 67,4% do total dos proveitos diferidos, apresentando-se no quadro seguinte a decomposição do seu valor total e a respectiva comparação com a posição em 31 de Dezembro de 2007 e 2008:

(em euros)

2747 - Saldos de programas	2007	2008	2009	Variação 2009/2008	
				Valor	%
274792 – "Euromilhões" – Programa de apoio a pessoas idosas e com deficiência	**105.954.964,39**	**105.579.794,39**	**105.390.027,59**	**(189.766,80)**	**(0,2)**
Outras receitas dos jogos sociais – Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março	**250.097.178,58**	**316.206.993,50**	**308.104.178,96**	**(8.102.814,54)**	**(2,6)**
27479311 – Desenvolvimento de prog., medidas e proj. de apoio - Acção Social	136.739.629,94	170.093.348,08	146.149.960,36	(23.943.387,72)	(14,1)
27479313 – Apoio a IPSS para acção social – FSS	42.406.078,21	53.129.458,70	54.271.554,86	1.142.096,16	2,1
27479315 – Combate à pobreza e exclusão social	25.096.629,02	34.313.495,62	42.528.318,69	8.214.823,07	23,9
27472 / 27479316 – Proj. especiais de apoio a crianças car. e em risco - "Ser Criança"	21.828.162,75	29.532.511,15	37.676.631,10	8.144.119,95	27,6
27479317 – Projectos e acções de auxílio a idosos carenciados – PAII	21.095.402,02	25.043.595,40	22.188.548,17	(2.855.047,23)	(11,4)
274791 / 27479318 – Medidas e projecto de apoio à família e à criança – PAFAC	2.931.276,64	4.094.584,55	5.289.165,78	1.194.581,23	29,2
Outras receitas	**61.167.141,26**	**43.434.038,37**	**64.912.599,11**	**21.478.560,74**	**49,5**
27479 – Subsídio de renda (financiado pelo MAOTDR)	890.817,61	890.817,61	0,00	(890.817,61)	(100,0)
27474 – FSE	51.335.037,32	31.657.509,63	51.127.833,50	19.470.323,87	61,5
27475 – FEDER	56.194,23	56.194,23	56.194,23	0,00	0,0
27478 – PIDDAC - OE	8.885.092,10	10.057.697,92	11.691.921,28	1.634.223,36	16,2
27476 – Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar	-	771.818,98	1.631.877,56	860.058,58	111,4
27479 – Acções de formação profissional - CPN - Rendimentos	-	-	404.772,54	404.772,54	100,0
Total	**417.219.284,23**	**465.220.826,26**	**478.406.805,66**	**13.185.979,40**	**2,8**

Fonte: SIF.

Da análise do quadro anterior, verifica-se que:

◊ A importância de € 308.104,2 milhares respeita a receitas recebidas dos jogos sociais incluídos no Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março[1], 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[2], oito dos quais são da competência da Segurança Social[3]. As verbas recebidas destinam-se a diversos projectos e programas, efectuando o IGFSS a especialização de exercícios para seis, através da afectação anual a proveitos do valor correspondente às despesas realizadas com cada programa. Durante o ano de 2009 foram aplicados àqueles programas € 15.588,7 milhares (€ 38.963,4 milhares em 2008);

É de referir que, no saldo apurado de € 308.104,2 milhares, se encontram incluídos € 5.423,5 milhares que não correspondem a verbas efectivamente na posse da segurança social em 31/12/2009, pois respeitam aos proveitos estimados relativos aos meses de Novembro e de Dezembro de 2009 e que foram recebidos em Janeiro e Fevereiro de 2010, importâncias registadas como Acréscimo de Proveitos e relevadas no Activo do Balanço.

◊ O montante de € 105.390,0 milhares, que em 2009 sofreu uma contracção de 0,2% face a 2008, respeita a um saldo ainda existente e que foi recebido no âmbito do Decreto-Lei n.º 210/2004, de 20 de Agosto, diploma que criou o jogo social "Euromilhões" e atribuiu 50%

[1] Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totoloto, Totogolo, Loto 2, Joker e Euromilhões.

[2] 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.

[3] Um dos apoios é destinado à Fundação INATEL e corresponde a 1,2% do valor dos resultados líquidos.

dos resultados líquidos da exploração à Segurança Social para financiar projectos de apoio às pessoas idosas e às pessoas com deficiência. Durante o ano de 2009 foi despendido o montante de cerca de € 189,8 milhares[1] em Intervenções em Estabelecimentos Integrados (em 2008 foram aplicados 370,2 milhares[2]);

- ◊ O valor relevado desde 2007 na conta *Subsídio de renda*, e que permaneceu contabilizado em 2008 pelo mesmo montante, foi considerado como um proveito extraordinário no exercício económico de 2009, referindo-se na nota 8.2.39 do Anexo às Demonstrações financeiras que *"Foi efectuada a correcção ao saldo da conta 274794 – Sub. Renda no montante de 890.817,61€, tendo em consideração que de acordo com a LBSS o saldo é integrado no saldo do Subsistema de Solidariedade"*[3]. Em 2009, foi transferido para o IGFSS do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional o valor de € 960,0 milhares e foi pago pelo ISS a quantia de € 621,9 milhares em subsídios de renda, constituindo o excedente saldo do Subsistema de Solidariedade. Não obstante a lei de Bases da Segurança Social refira que aquele subsistema é financiado por transferências do Orçamento do Estado, tendo em conta que se trata de uma transferência destinada a financiar uma despesa específica questiona-se a permanência de um excesso de financiamento.

- ◊ O saldo evidenciado nas contas *Saldos de programas - FSE e PIDDAC - OE* corresponde à especialização dos financiamentos face ao grau de realização dos projectos/programas. O saldo do FEDER permanece inalterado desde 2007 e diz respeito a projectos do QCA II informando o IGFSS que *"(...) ainda existem projectos por encerrar, correspondendo maioritariamente a processos que se encontram em execução fiscal"*.

  Em sede de contraditório o IGFSS vem clarificar a informação prestada anteriormente referindo que *"Quanto ao QCA II (...) ainda permanecem projectos por encerrar no âmbito dos geridos pelo IGFSE, correspondendo maioritariamente a processos que se encontram em execução fiscal"* e que *"Quanto ao FEDER, (...) regularizou o saldo da conta 27475 – Proveitos diferidos-Saldos de programas – FEDER no exercício de 2010, após a comunicação do respectivo gestor em que deu a conhecer que se efectivou tal encerramento no ano precedente"*.

- ♦ A conta *Juros vincendos*, que releva os juros de dívidas de contribuintes à Segurança Social com acordo de regularização, ascendeu a € 4.853,3 milhares, evidenciando um decréscimo de 53,1% no montante de € 5.505,2 milhares[4]. Da análise efectuada verifica-se que durante o ano de 2009 foram realizadas as seguintes operações:

[1] O saldo inicial em 2009 era de € 105.579,8 milhares.

[2] O saldo inicial em 2008 era de € 105.955 milhares.

[3] Com base na Informação n.º 262/2010, de 21/01/2010, que refere *"Desde 2004 até 2007, foi efectuado para efeitos de encerramento de contas, o apuramento do saldo referente ao Subsídio de Renda. No apuramento efectuado era considerado, o valor recebido anualmente pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e o valor pago pelo ISS no mesmo período. A diferença era relevada ou na conta 27153, caso estivéssemos perante um acréscimo de proveitos ou na conta 274794 – Saldos de programas/Subsídio de Renda, caso fosse proveito diferido, consoante a natureza do saldo. À data de 31 de Dezembro de 2007, o valor do total dos recebimentos ascendeu a 5.043.721,00€ e a despesa a 4.152.903,39€, encontrando-se relevado na conta 274794 – o saldo credor de 980.817,61€, face à especialização dos exercícios registou-se este valor antecipadamente como proveito tendo por fim compensar o custo. De acordo com a lei de bases da Segurança Social, Capítulo VI – Financiamento, Artigo 90.º – Formas de Financiamento: "1 – A protecção garantida no âmbito do sistema de protecção social de cidadania é financiada por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais (...)"*.

[4] Em 2008, o saldo da conta *Juros vincendos* ascendeu a € 10.358,5 milhares.

- A débito, imputação de proveitos no montante de € 14.104.857,44. Este montante diz respeito, na quase totalidade ao IGFSS, dado que a Região Autónoma dos Açores só imputou € 1.683,53[1] e a Região Autónoma da Madeira não efectuou qualquer registo[2];
- A crédito, registo dos acordos celebrados no montante de € 6.599.677,97, correspondendo a € 4.285.385,13 à RAM, € 69.167,79 à RAA e € 2.245.124,75 ao IGFSS. A conta do IGFSS apresenta ainda um movimento a crédito, no valor de € 2.000.000,00, por contrapartida da conta *7951100000 – Proveitos e Ganhos extraordinários – Benefícios de penalidades contratuais – Juros de mora – Contribuições*. Sobres este último movimento, o IGFSS informa que o mesmo se refere à *"(...) correcção do movimento do ano do reconhecimento do direito a cobrar juros vincendos na componente "prestações de Acordos" recebidas em 2009, incluindo indevidamente, parte de juros de contribuições anteriores ao POCISSSS"*. Acrescenta ainda que *"Com a introdução do POCISSSS surge o conceito do Principio da especialização (ou acréscimo) sendo desta forma parametrizado no Interface SICC/GC/SIF a receita de Contribuições c/ Acordos, na componente juros vincendos, contudo aquando da transição PCISS POCISSSS esta conta não existia em Balanço, sendo contabilizado Proveito na data da Receita, havendo assim a necessidade de corrigir o valor registado de forma automática a débito da conta 27411 no que se refere aos valores não processados até 2002 (o valor estimado de 2.000.000,00 euros será corrigido com informação do II)"*.

No ponto 6 da nota 8.3.39 do Anexo às demonstrações financeiras do Centro de Segurança Social da RAM é referido que *"Em 2009 foram lançados em GC – Gestão de contribuintes, os acordos prestacionais celebrados desde meados de Maio/2008"* e que *"(...) os pagamentos das prestações ainda não estão compensados em GC com os correspondentes débitos. Deste modo, o presente saldo desta conta reflecte a dívida objecto de acordo, cujos acordos foram lançados em GC, sem que estejam deduzidos quaisquer pagamentos de prestações constando estes créditos da conta 2121181200 – SICC clarificação classificação económica"*.

Não obstante a melhoria verificada relativamente ao ano anterior, dado que em todas as instituições já foram contabilizados proveitos diferidos respeitantes a acordos, verifica-se ainda algumas deficiências na imputação dos proveitos, facto que, por um lado, subavalia os proveitos do exercício e consequentemente diminui o resultado líquido, e, por outro lado, sobreavalia os proveitos diferidos relevados no Balanço, uma vez que parte daquele valor já foi cobrado.

- O saldo da conta *2743 – Compensação financeira – Bairros Casas do Povo* respeita ao carregamento de um saldo em 31/12/2001, não tendo sido efectuado, deste então, qualquer especialização do exercício. Este facto mereceu por parte do TC uma recomendação[3] no Parecer sobre a CGE de 2008, no sentido de o IGFSS proceder à análise do saldo relevado nesta conta de modo a verificar a pertinência da sua manutenção, face à antiguidade do mesmo. O IGFSS no exercício em análise procedeu à correcção do saldo em causa, através do registo de um proveito extraordinário.
- Os proveitos diferidos relativos a *Acções de formação profissional*, no montante de € 224.162,5 milhares, evidenciam um crescimento de 1.520,3% (+ € 210.328,2 milhares de euros do que em igual período de 2008) e respeitam a transferências recebidas do exterior relativas a verbas do QREN – FSE, na componente do POPH – Programa Operacional de Potencial Humano e do

[1] O saldo da conta 2741 – Juros vincendos em 31/12/2009 é de € 139.322,21.

[2] O saldo da conta 2741 – Juros vincendos em 31/12/2009 é de 4.285.385,13. Em 2006 a conta *2741 – Juros vincendos* apresentava um saldo de € 3.439.236,94. Em 2007 a RAM não efectuou qualquer registo e em 2008 anulou a totalidade do saldo da referida conta.

[3] Alínea c) da Recomendação 78-PCGE/2008, do Volume I do Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2008, pág. 257, disponível em www.tcontas.pt.

POAT – Programa Operacional Assistência Técnica, ainda não aplicadas em subsídios à formação profissional;

- Os *Subsídios para investimentos*, onde se incluem, segundo o POCISSSS, os subsídios/transferências associados aos activos que deverão ser movimentados numa base sistemática para a conta *79832 – Proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de capital obtidas – Subsídios ao investimento* à medida que forem contabilizadas as amortizações do imobilizado a que respeitem, estando o saldo repartido pela respectiva fonte de financiamento como se indica, evidenciaram uma contracção de 4,4%:

(em euros)

2745 - Subsídios para investimento	2007		2008		2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
27451 – PIDDAC – OE	1.716.647,09	73,5	1.278.725,85	69,7	1.211.066,20	69,1
274521– FEDER	353.916,55	15,2	290.073,24	15,8	276.508,02	15,8
274531 – FSE – POAT	264.563,75	11,3	264.563,75	14,4	264.563,75	15,1
Total	**2.335.127,39**	**100**	**1.833.362,84**	**100**	**1.752.137,97**	**100**

Fonte: SIF.

O total do saldo em 2009, no montante de € 1.752.137,97, é da responsabilidade do ISS (€ 1.487.574,22) e do II (€ 264.563,75). De notar que os subsídios referentes ao FSE-POAT[1] relevados no II se mantêm inalterados desde 2006, referindo este Instituto que *"(...) A aplicação (Complemento Solidário para Idosos) gerou um imobilizado cuja entrada em funcionamento ocorreu no final do exercício de 2007, tendo sido registado em SIF com o número 423000038171. Apesar da entrada em exploração, este imobilizado tem tido incorporações até ao exercício de 2010, por via da sua manutenção correctiva e evolutiva. (...) Actualmente não existe justificação para a sua manutenção pelo que o saldo da conta 2745311000 – Subsídios ao investimento – FSE – POAT, será objecto de regularização em SIF no decurso dos trabalhos de encerramento do exercício de 2010"*.

Sobre este último aspecto observa-se que, não obstante terem vindo a realizar-se incorporações, o imobilizado encontra-se a ser amortizado desde 2007, logo tendo em conta as notas explicativas do POCISSSS os Proveitos diferidos deveriam ter sido movimentados numa base sistemática para a conta *7932- Proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de capital obtidas – Subsídios ao investimento* desde a altura em que o imobilizado entrou em funcionamento e foram contabilizadas as respectivas amortizações. A ausência deste procedimento sobreavaliou os proveitos diferidos e subavaliou os proveitos do exercício e, consequentemente, o resultado líquido do exercício.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, reafirmou que se mantém a intenção de *"(...) regularizar o saldo em sede de encerramento do exercício de 2010"*.

- A conta *Outros proveitos diferidos* evidencia um saldo de € 108,4 milhares e apresenta um decréscimo de 49,8% quando comparada com período homólogo de 2008. O seu enquadramento residual respeita a obras de conservação e reparação em edifícios próprios, arrendados ou cedidos, que estejam sujeitos a deperecimento, independentemente da fonte de financiamento que suporta os respectivos custos.

[1] Respeitam aos projectos 324512005 e 324512006 que tiveram uma componente de desenvolvimento aplicacional no âmbito da implementação e monitorização de medidas de combate à Pobreza dos Idosos.

12.4.3 – Demonstração de resultados

A Demonstração de resultados apresentada na CSS de 2009, apresenta um Resultado líquido do exercício (RLE) positivo de € 664.753,8 milhares, decorrente da diferença entre o total dos proveitos do exercício que ascenderam a € 24.567.531,5 milhares e do total dos custos do exercício no valor de € 23.902.777,7 milhares. Para o apuramento do RLE contribuíram, essencialmente, os resultados financeiros, no montante de € 598.335,6 milhares, e os resultados extraordinários, na quantia de € 370.598,3 milhares, compensando os resultados operacionais negativos no valor de € 304.180,1 milhares.

Refira-se que, relativamente ao ano transacto, o resultado líquido do exercício de 2009, apresenta uma variação negativa de 75,3%, conforme se visualiza do quadro seguinte.

Quadro XII.98 – SS – Síntese da Demonstração de resultados consolidados do exercício de 2009

(em euros)

Resultados	2009					2008	
	Proveitos e ganhos		Custos e perdas		Resultados	Resultados	Variação 2009/08
	Valor	%	Valor	%	Valor	Valor	
Operacionais	22.759.881.453,33	92,6	23.064.061.596,27	96,5	(304.180.142,94)	(804.929.485,72)	62,2
Financeiros	1.304.035.649,89	5,3	705.700.002,48	3,0	598.335.647,41	(194.240.779,23)	408,0
Extraordinários	503.614.415,48	2,0	133.016.147,62	0,6	370.598.267,86	3.686.950.779,89	(89,9)
Total	**24.567.531.518,70**	**100**	**23.902.777.746,37**	**100**	**-**	**-**	**-**
Resultado líquido do exercício					**664.753.772,33**	**2.687.780.514,94**	**(75,3)**

Fonte: CSS de 2009.

Tomando em consideração a natureza dos proveitos e dos custos que concorrem para o apuramento de cada grupo de resultados, procede-se à análise da sua evolução no triénio 2007/2009, no sentido de melhor explicitar a formação do saldo relevado na conta *88 – Resultado líquido do exercício*.

12.4.3.1 – Resultados operacionais

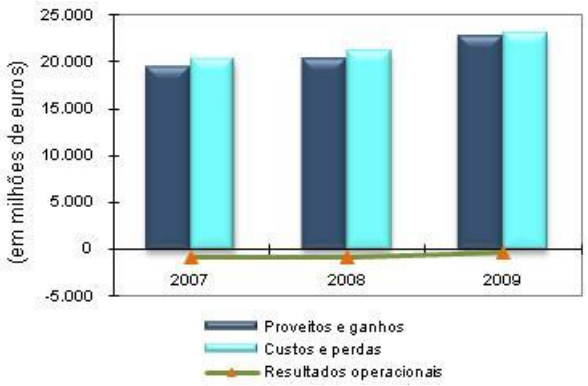
Em 2009, os resultados operacionais mantiveram-se negativos, situação que se vem registando desde 2007[1]. O quadro e gráfico seguintes ilustram a sua evolução no triénio 2007/2009:

[1] Em 2006 os resultados operacionais ascenderam a € 1.151.294,3 milhares positivos.

Quadro XII.99 – SS – Demonstração dos resultados operacionais

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Proveitos e ganhos	19.496,0	20.364,6	22.759,9
Custos e perdas	20.338,6	21.169,5	23.064,1
Resultados operacionais	**(842,6)**	**(804,9)**	**(304,2)**



Apesar de se apresentarem negativos os resultados operacionais exibem um crescimento positivo de 62,2%, relativamente ao período homólogo anterior, passando de € 804,9 milhões negativos para € 304,2 também negativos. Esta variação é suportada pelo acréscimo de 11,8% nos proveitos e ganhos e de 8,9% nos custos e perdas operacionais.

O acentuado acréscimo nos proveitos observado em 2009, relativamente a 2008, resultou da correcção da parametrização da aplicação informática em 2009, permitindo agora que as declarações de remunerações recebidas, nos termos legais, em Janeiro, mas com referência ao mês de Dezembro do ano anterior, sejam contabilizadas como proveitos operacionais ao contrário do que ocorreu em 2007 e 2008 em que aqueles proveitos foram registados como proveitos extraordinários[1].

Neste contexto, para o período em análise, a evolução dos Proveitos e ganhos e Custos e perdas apresenta a seguinte composição:

[1] O Tribunal em sede de Parecer sobre a CGE de 2007 formulou a Recomendação 78-PCGE/2007 no sentido de que *"(...) os proveitos oriundos de contribuições e constantes de declarações, entregues dentro do prazo normal, sejam contabilizados nas contas adequadas de proveitos operacionais e não em contas de proveitos extraordinários"*, *recomendação que foi acolhida pelo IGFSS.* Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, págs. XII.191 a XII.192 e Volume I, pág. 215, disponíveis em www.tcontas.pt.

Quadro XII.100 – SS – Evolução dos Proveitos e ganhos e dos Custos e perdas

(em milhares de euros)

Contas	2007		2008		2009		Variação		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Proveitos e Ganhos										
72 - Impostos e taxas	12.792.131,3	65,6	13.194.231,5	64,8	14.508.555,4	63,7	402.100,2	3,1	1.314.323,9	10,0
74 - Transferências e sub. correntes obtidos	6.629.110,7	34	7.075.115,8	34,7	8.141.183,2	35,8	446.005,1	6,7	1.066.067,4	15,1
71+73+76 - Outros prov. e ganhos operacionais	74.759,0	0,4	95.285,3	0,5	110.142,9	0,5	20.526,3	27,5	14.857,6	15,6
Total	**19.496.001,0**	**100**	**20.364.632,6**	**100**	**22.759.881,5**	**100**	**868.631,6**	**4,5**	**2.395.248,9**	**11,8**
Custos e Perdas										
63 - Transf. correntes conc. e prest. sociais	18.455.893,1	90,7	19.412.752,2	91,7	21.534.189,0	93,4	956.859,1	5,2	2.121.436,8	10,9
64 - Custos com o pessoal	353.252,0	1,5	352.873,8	1,7	354.845,6	1,5	(378,2)	(0,1)	1.971,8	0,6
62 - Fornecimentos e serviços externos	111.599,1	0,6	117.385,9	0,6	123.344,6	0,5	5.786,8	5,2	5.958,7	5,1
67 - Provisões do exercício	1.372.218,1	6,7	1.236.140,4	5,8	1.020.589,8	4,4	(136.077,7)	-9,9	(215.550,6)	(17,4)
66 - Amortizações do exercício	21.977,7	0,1	19.515,8	0,1	18.794,4	0,1	(2.461,9)	(11,2)	(721,4)	(3,7)
61+65 - Outros custos e perdas operacionais	23.621,5	0,4	30.894,1	0,1	12.298,2	0,1	7.272,6	30,8	(18.595,9)	(60,2)
Total	**20.338.561,5**	**100**	**21.169.562,2**	**100**	**23.064.061,6**	**100**	**831.000,7**	**4,1**	**1.894.499,5**	**8,9**

Fonte: Contas da Segurança Social.

Verifica-se, assim, que do conjunto das contas que integram o grupo de "**Proveitos e ganhos**", os proveitos que financiam a actividade corrente do sistema provêm, essencialmente, de *"Impostos e Taxas"* e de *"Transferências e subsídios correntes obtidos"*, representando, em 2009, 63,7% e 35,8%, respectivamente. Sobre as componentes dos proveitos e ganhos realça-se o seguinte:

A) Impostos e Taxas

A conta *72 – Impostos e taxas* inclui os seguintes proveitos:

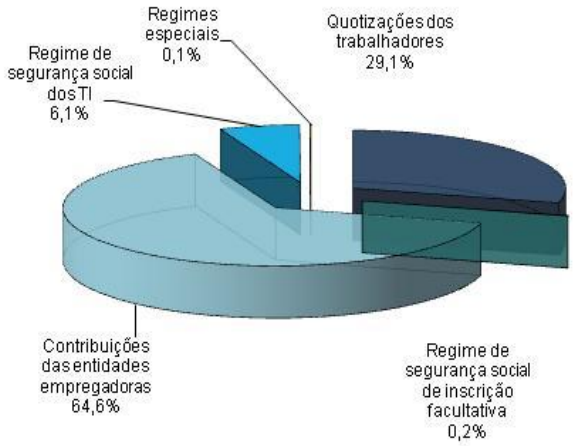
(em milhares de euros)

Designação	2007	2008	2009	% em 2009
723 - Contribuições para a Segurança Social	12.126.268,4	12.484.638,1	13.803.568,5	95,1
724 - Taxas, multas e outras penalidades	7.597,2	17.737,8	15.908,6	0,1
725 - Reembolsos e restituições	(34,2)	(44,4)	(21,7)	0,0
728 - Outros – IVA Social	658.300,0	691.900,0	689.100,0	4,7
Total	**12.792.131,3**	**13.194.231,5**	**14.508.555,4**	**100**
Variação %		**3,1%**	**10,0%**	

Fonte: Relatórios da CSS de 2007 a 2009.

O acréscimo verificado de 2008 para 2009, no total da conta *Impostos e taxas*, advém do significativo aumento na conta *723 – Contribuições para a Segurança Social*, no montante de € 1.318,9 milhões. Este aumento de 10,6%, como já atrás referido, resultou, essencialmente, da correcção efectuada na contabilização de contribuições por via da alteração na parametrização da aplicação informática.

Como se verifica do quadro anterior, os valores oriundos da conta *723 – Contribuições para a Segurança Social*, constituem, como é natural, a principal fonte de proveitos registados na conta *72 – Impostos e Taxas*, representando 95,1% do total destes proveitos e 56,2 % do total dos proveitos do exercício. As contribuições e quotizações declaradas pelas entidades empregadoras, das quotizações dos trabalhadores independentes e outros são relevados nesta conta, assumindo, assim, maior relevância as contribuições das entidades empregadoras com um valor de € 8.912,4 milhões em 2009, seguida das quotizações dos trabalhadores em € 4.018,3 milhões de acordo com o gráfico seguinte:



Do total dos proveitos relativos a contribuições, 96,2% encontram-se relevados no IGFSS, 2,0% na RAM e 1,8% na RAA.

O IVA Social atribuído nos termos do n.º 8 do artigo 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, relevado em Impostos e taxas[1], exibe no ano de 2009 uma ligeira inflexão relativamente ao período homólogo apresentando um decréscimo de 0,4%. O IVA Social representa 4,7% do total da conta de Impostos e Taxas, constituindo, assim, a segunda parcela mais significativa desta componente de proveitos.

B) Transferências e subsídios correntes obtidos

Os recursos financeiros auferidos sem contrapartida são relevados na conta *Subsídios correntes obtidos*. Por outro lado, relevam-se em *Transferências correntes obtidas* os recursos com proveniência noutras unidades institucionais, sendo esta conta desagregada de acordo com a origem das respectivas transferências e geridas na quase totalidade pelo IGFSS, por via das competências que lhe está atribuída no âmbito da gestão e controlo financeiro do OSS.
Em 2009, o total de proveitos relevados como transferências ascendeu a € 8.141,2 milhões o que representou uma variação relativa de 15,1% em relação ao ano transacto, correspondendo à seguinte desagregação:

[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*. O Orçamento de Estado para 2010 vem prorrogar o prazo previsto no n.º 2 do artigo 3º da Lei 26-A/2008 até 31 de Dezembro.

(em milhões de euros)

Conta	Descrição	Ano	
		2008	2009
7421	Transferências de Administrações Públicas	6.519,2	7.186,3
7422	Transferências correntes do exterior	459,1	783,7
7423	Transferências obtidas de Instituições sem fins lucrativos	95,5	170,5
7424	Outras transferências	1,3	0,6
Total		**7.075,1**	**8.141,1**

- *Transferências de Administrações Públicas* – Estas transferências têm por objectivo o co-financiamento do sistema de segurança social[1], tendo sido relevado um total de € 7.186,3 milhões, dos quais € 7.020,1 milhões são oriundos do MTSS, montante que inclui a transferência relativa ao adicional ao IVA, nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho[2], no valor de € 506,9 milhões. Esta rubrica representa 31,6% do total dos proveitos e ganhos operacionais e apresenta um crescimento 10,2% relativamente ao período homólogo anterior. As restantes transferências são provenientes de outros Ministérios, designadamente do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; e do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;

- *Transferências correntes do exterior* – Estas transferências tiveram origem no FSE, atingindo um montante de € 783,7 milhões, cujo objectivo é o de financiar acções de formação profissional, evidenciando um acréscimo de 70,7% relativamente ao ano transacto (2008);

- *Transferências obtidas de instituições sem fins lucrativos* – Esta conta destina-se a registar os proveitos oriundos da Santa Casa da Misericórdia relativos à distribuição de lucros dos jogos sociais. Estes proveitos estão consignados a diversos programas de acção social incluídos nas alíneas do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, existindo outros cujo financiamento é ainda efectuado com verbas provenientes do "Euromilhões"[3].

C) Outros proveitos e ganhos operacionais

Em 2009, os *Outros proveitos e ganhos operacionais* totalizaram € 110.142,9 milhares, exibindo uma tendência de crescimento acentuado ao longo do triénio (2007/09), e apresentando uma variação positiva de 15,6% relativamente ao ano transacto. Esta variação decorre de um acréscimo de 354,7% na conta *71 – Vendas e prestações de serviços*, o que representa 99,8% do total.

[1] 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.

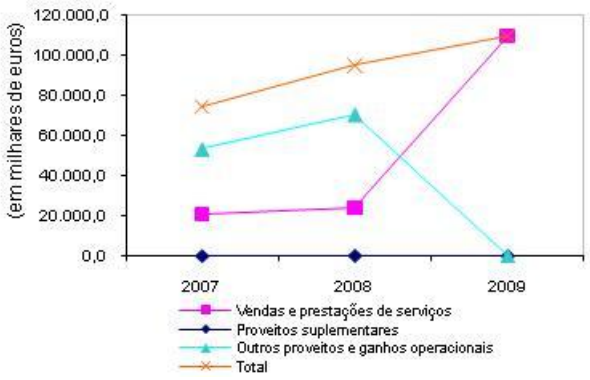
[2] Não obstante a alteração da taxa do IVA de 21% para 20%, a partir de 01/07/2008, manteve-se a consignação daquela receita à segurança social, no montante correspondente a 1%, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho. O Orçamento de Estado para 2010 vem prorrogar o prazo previsto no n.º 2 do artigo 3º da Lei 26 – A/2008, até 31 de Dezembro de 2010.

[3] O Decreto-Lei n.º 210/2004, de 20 de Agosto, criou o "Euromilhões" e atribuiu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a sua organização e exploração, revertendo 50% dos resultados líquidos da exploração para a Segurança Social para o projecto de apoio às pessoas idosas e a pessoas com deficiência. O Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, vem alterar a forma de distribuição dos resultados líquidos de exploração de vários jogos sociais, incluindo o "Euromilhões".

(em milhares de euros)

Conta	Outros proveitos e ganhos operacionais	2007	2008	2009	Δ %	Peso
71	Vendas e prestações de serviços	21.151,6	24.164,5	109.868,8	354,7	99,8
73	Proveitos suplementares	80,5	211,1	137,4	(34,9)	0,1
76	Outros proveitos e ganhos operacionais	53.526,9	70.909,7	136,7	(99,8)	0,1
	Total	**74.759,0**	**95.285,3**	**110.142,9**	**15,6**	**100**

Fonte: Relatório da CSS de 2007 e 2009



No ano de 2009, à semelhança do ano anterior, em *Proveitos suplementares*, encontra-se somente registado o valor referente à comissão pela gestão e cobrança dos créditos titularizados, devida pela *Sagres – Sociedade de Titularização de Créditos, SA*.

O valor relevado na conta *76 – Outros Proveitos e ganhos operacionais*, em 2008, respeita essencialmente ao FGS (€ 70.476,0 milhares), correspondendo aos montantes líquidos pagos aos trabalhadores que posteriormente são objecto de sub-rogação de créditos. Esta situação, no exercício de 2009 foi corrigida, tendo o FGS passado a efectuar os registos de processamento das referidas dívidas na subconta *7123 – Garantia Salarial*, abandonando assim os lançamentos efectuados na conta *76 – Outros Proveitos e ganhos operacionais*. Deste modo o IGFSS e o FGS deram cumprimento à recomendação formulada em sede da auditoria financeira realizada ao FGS[1], no sentido da utilização de conta mais adequada para a relevação destes proveitos. No entanto, mantém-se ainda a subavaliação de proveitos, relativamente ao valor correspondente à retenção da TSU, dado que a retenção de IRS foi relevada pela primeira vez em 2009[2].

No que se refere ao conjunto de contas que integram o grupo dos "**Custos e perdas**" observa-se o seguinte:

[1] Relatório de Auditoria n.º 25/2008 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Em Dezembro foi pago ao Estado cerca de € 672,8 milhares relativos a retenções de IRS de 2009. A partir de 2010 o valor destas retenções passou a ser entregue ao Estado todos os meses. Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.4.2.1.2.1 – Dívidas de terceiros, deste Parecer.

A) Transferências correntes concedidas e prestações sociais

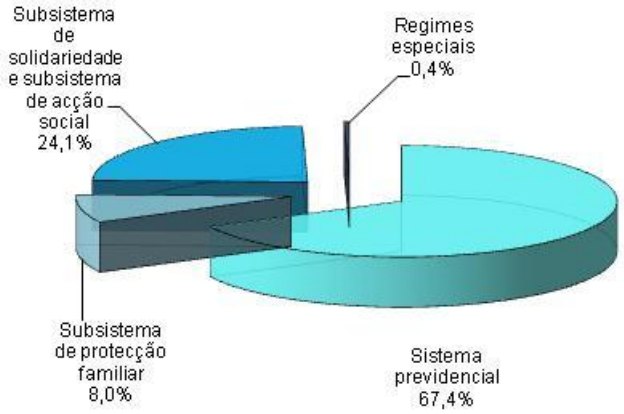
Em *Transferências correntes concedidas e prestações sociais* encontra-se relevada a quase totalidade dos custos e perdas operacionais do ano assumidos pela SS, no valor de € 21.534.189,0 milhares, representando 93,4% do total, continuando a evidenciar uma tendência crescente. A variação de 10,9% registada em 2009 foi superior à verificada no período homólogo anterior (5,2%), decompondo-se pelos seguintes agrupamentos de despesa, conforme quadro seguinte:

(em milhares de euros)

Conta	Designação	2007	2008	2009	Δ % 2009/08	Peso % 2009
631	Transferências correntes concedidas	1.832.302,3	1.999.248,8	2.093.674,6	4,7	9,7
6311	Transferências correntes para Administrações públicas	633.983,2	708.817,1	752.074,5	6,1	3,5
6312	Transferências correntes para instituições sem fins lucrativos	1.189.239,6	1.281.297,3	1.334.061,5	4,1	6,2
6313	Transferências para o resto do mundo	9.079,5	9.134,4	7.538,6	(17,5)	0,0
632	Subsídios correntes concedidos	711.796,1	598.418,9	1.030.275,1	72,2	4,8
633	Prestações sociais	15.911.794,7	16.815.084,5	18.410.239,3	9,5	85,5
Total		**18.455.893,1**	**19.412.752,2**	**21.534.189,0**	**10,9**	**100**

Fonte: Relatório da CSS de 2009.

Da leitura do quadro anterior, destaca-se a subconta *Prestações sociais* que representa 85,5% do total *das transferências correntes concedidas e prestações sociais* e 79,8% do total dos *custos operacionais*. Os custos com prestações sociais tiveram um incremento de 9,5%, relativamente a 2008. Decompondo o valor destes encargos em 2009, por Sistemas e Subsistemas da Segurança Social, verifica-se que o sistema previdencial absorve a parcela mais significativa, com 67,4%, de acordo com o gráfico seguinte:



Sublinha-se também o elevado acréscimo de 72,2%, face a 2008, verificado na conta *Subsídios correntes concedidos*, destinado a financiar sobretudo acções de formação profissional.

A desagregação por tipo de prestação encontra-se desenvolvida no ponto 12.3.1.2 – Execução orçamental da despesa. Nos pontos 12.7 – Pensões e 12.8 – O Emprego e a Formação Profissional na

CSS e no contexto do Sistema realizam-se análises mais desenvolvidas sobre as prestações sociais mais significativas em termos de volume financeiro.

B) Custos com pessoal

O valor respeitante às componentes que integram os custos com pessoal ascendeu, em 2009, a € 354.845,6 milhares.

Da análise do quadro infra, afere-se que a tendência decrescente que a conta Custos com pessoal apresentou no anterior biénio (2007/2008) se inverteu, verificando-se um acréscimo nos custos embora pouco significativos de 0,4%, para o ano de 2009.

A distribuição dos custos com pessoal, segundo a sua natureza, evidencia que, em 2009, 84,1% correspondem a remunerações do pessoal, logo seguidos dos correspondentes encargos sobre remunerações (12,2%), conforme se indica:

Quadro XII.101 – SS – Custos com pessoal

(em milhares de euros)

Custos com pessoal por natureza	2007	2008	2009	Δ % 2009/08	Peso %
641 - Remunerações dos órgãos directivos	2.043,7	1.807,1	1.805,7	(0,1)	0,5
642 - Remunerações do pessoal	295.520,3	297.544,8	298.597,7	0,4	84,1
643 - Pensões	970,4	1.305,3	1.133,8	(13,1)	0,3
644 - Prémios para pensões	2,8	4,5	0,6	(86,7)	0,0
645 - Encargos sobre remunerações	42.419,5	41.906,4	43.252,4	3,2	12,2
646 - Seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais	125,1	96,7	22,5	(76,7)	0,0
648 - Outros custos com o pessoal	12.170,2	10.209,0	10.032,9	(1,7)	2,8
Total	**353.252,0**	**352.873,8**	**354.845,6**	**0,5**	**100**

Fonte: Balancetes e verbetes.

Como se pode observar do quadro supra, os *Outros custos com o pessoal*, no ano em análise, totalizaram € 10.032,9 milhares, dos quais 75,3% respeitam a despesas de saúde, sendo a parte restante, 24,7%, referente à formação profissional – monitoragem, acidentes de serviço, doenças profissionais e outros.

Do universo das instituições que compõem a conta em análise, verifica-se que o ISS consumiu 81,6% do total dos custos com pessoal, logo seguido pela RAM com € 27.432,7 milhares, e pelo IGFSS que absorve € 13.108,3 milhares o que representa 7,7% e 3,7% do total respectivamente.

Quadro XII.102 – SS – Custos com pessoal por instituição

(em milhares de euros)

Instituição	2007	2008	2009	Peso % 2009	Δ % 2009/08
ISS	286.996,0	285.596,0	289.653,2	81,6	1,4
IGFSS	12.763,3	13.340,3	13.108,3	3,7	(1,7)
II	8.937,6	9.097,8	9.516,5	2,7	4,6
IGFCSS	1.200,0	1.217,9	1.397,3	0,4	14,7
DAISS	2.209,8	1.956,5	320,5	0,1	(83,6)
CNPRP	2.453,0	2.393,8	189,8	0,1	(92,1)
RAA	11.657,8	11.666,6	11.529,9	3,2	(1,2)
RAM	25.236,0	25.878,2	27.432,7	7,7	6,0
Outras instituições	1.798,5	1.726,7	1.697,4	0,5	(1,7)
Total	**353.252,0**	**352.873,8**	**354.845,6**	**100**	**0,6**

Fonte: Balancetes e movimentos de consolidação.

As variações negativas ocorridas no DAISS e no CNPRP resultam da sua extinção e integração no ISS[1]. O relatório analítico da CSS de 2009[2] justifica a redução dos custos com pessoal no IGFSS e o aumento no IGFCSS com a saída de funcionários no primeiro e com a admissão no segundo.

O número global de efectivos na segurança social tem vindo a decrescer ao longo do quinquénio 2005/2009, verificando-se no período em análise uma redução de 3.422 efectivos (18,4%). O quadro seguinte evidencia a sua distribuição e variação, no quinquénio, por grupo profissional:

Quadro XII.103 – SS – Número de efectivos por grupos profissionais

(n.º de efectivos)

Grupos Profissionais	2005	2006	2007	2008	2009	Peso % 2009	Δ % 2009/05
Pessoal Dirigente	1.152	1.124	1.169	1.163	1.072	7,1	(6,9)
Técnicos Superiores/Técnico e Técnico Profissional	5.480	5.237	5.082	5.034	4.573	30,2	(16,6)
Administrativo	7.555	7.012	6.572	6.242	6.425	42,4	(15,0)
Auxiliar/Operário e Outros	4.378	4.076	3.706	3.526	3.073	20,3	(29,8)
Total	**18.565**	**17.449**	**16.529**	**15.965**	**15.143**	**100**	**(18,4)**
Variação em %		**(6,0)**	**(5,3)**	**(3,4)**	**(5,1)**		

Fonte: Relatório da CSS de 2009 – Anexo às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

Do quadro supra conclui-se que o pessoal administrativo é o grupo mais representativo com 42,4%, em 2009, seguido do grupo de técnicos superiores/técnico e técnico profissional com 30,2%, verificando-se que o primeiro foi o único grupo profissional que aumentou o número de efectivos. No período de 2005 a 2009 o grupo profissional que mais efectivos reduziu foi o grupo do pessoal Auxiliar/Operário e Outros com cerca de 1.305 (29,8%).

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta, deste Parecer.

[2] Pág. 321.

De referir que o Tribunal de Contas realizou uma auditoria integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP tendo constatado que aquele Instituto assumiu custos com pessoal relativamente a complementos de função e prémios de produtividade, a seguros de saúde de grupo e a comparticipação no crédito à habitação que não têm cobertura legal[1].

C) Fornecimentos e serviços externos

A conta *62 – Fornecimentos e serviços externos*, em 2009, totalizou € 123.344,6 milhares consumidos pelas instituições quer por serviços prestados às instituições ao Sector da Segurança Social quer por fornecimentos destinados ao consumo, o que corresponde a um acréscimo em valor absoluto de € 5.958,7 milhares (5,1%), relativamente ao período homólogo. Da grande variedade de despesas que integram esta conta salienta-se que o aumento mais significativo, em valor absoluto, se verificou nos *Trabalhos especializados* (€ 4.960,3 milhares) e a redução mais acentuada, também em valor absoluto, ocorreu nos *Serviços prestados pela banca e outras entidades* (€ 1.579,1 milhares).

D) Subsídios correntes concedidos

Em 2006, no âmbito da auditoria financeira ao departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social (DAISS), foi identificada a atribuição de apoios financeiros aos Centros de Cultura e Desporto, tendo o TC, no Parecer sobre a CGE de 2006 formulado, sobre a matéria, a primeira recomendação ao Governo, do seguinte teor: *"Dado que a prática administrativa reiterada quanto à concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto carece de adequada lei que a autorize, o Tribunal recomenda ao Governo a solução mais adequada para o efeito"*. Nos Pareceres sobre as CGE de 2007 e 2008, tal recomendação viria a ser reiterada, sublinhando-se a necessidade de enquadramento legislativo da concessão dos referidos apoios e ou da harmonização de normas legais aplicáveis no âmbito de todo o sector público administrativo, sem o que tais apoios deveriam cessar.

Sobre o acatamento desta recomendação, veio a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social[2] alegar que *"Esta matéria tem vindo a ser regulada nos Decretos de execução orçamental, vide no artigo 67º do DL 72-A/2010, de 18 de Junho, 62º do DL n.º 69-A/2009, de 24 de Março, e no n.º 2 do artigo 54º do Decreto-lei n.º 41/2008, de 10 de Março"*. Apesar das alegações transcritas, a recomendação oportunamente formulada pelo Tribunal não pode considerar-se acolhida.

Com efeito, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007), determinou a cessação, a partir de 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril (que regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado), no qual assume particular relevância o princípio da não cumulação de prestações de acção social complementar com outras de idêntica natureza e finalidade, garantidas pelos regimes gerais de protecção social[3], veio definir que *"A acção social complementar integra o conjunto de prestações complementares de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública que se destinem à prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social"*[4], designadamente nas áreas do fornecimento de refeições e serviço

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.
[2] Através do ofício n.º 2408, datado de 19/08/2010 e subscrito pela sua Chefe de Gabinete.
[3] Artigo 3.º, alínea b).
[4] Artigo 2.º, n.º 1.

de cafetaria/bar, do apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes e do apoio a acções de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários, estatuindo ainda que *"O regime das prestações da acção social complementar, designadamente as condições e critérios de concessão, os montantes e demais requisitos, é definido em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da Administração Pública"*[1].

Até à presente data, apenas foi regulamentada a concessão do subsídio de estudo, do subsídio de creche e a área apoio social[2], pelo que o actual quadro legal e regulamentar da acção social complementar se circunscreve àquelas prestações[3].

O Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de Julho, veio aditar um artigo[4] ao Decreto-Lei n.º 122/2007, no sentido de permitir aos institutos públicos o desenvolvimento de iniciativas de acção social complementar relativas a educação pré-escolar e creches, com as finalidades legalmente previstas, desde que seja para tanto concedida autorização pelos Ministros das Finanças e da tutela.

Resulta, pois, das normas invocadas que, fora dos casos legalmente admissíveis e acima elencados, se encontra vedada aos serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado a atribuição de subsídios que visem financiar iniciativas de acção social complementar legalmente não previstas e regulamentadas[5].

As normas invocadas pela Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social em nada invalidam a ausência de permissão legal de transferências não previstas em lei. Efectivamente, por um lado, os Decretos-Lei de execução orçamental em causa não podem, como decorre do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 112.º da CRP, afastar o disposto numa Lei do Orçamento do Estado ou na lei que estabelece o quadro da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, devendo antes interpretar-se as suas normas em conformidade com as normas de valor reforçado em que encontram o respectivo fundamento.

Por outro lado, as normas que têm, desde 2008, vindo a ser inseridas nos sucessivos Decretos-Lei de Execução Orçamental limitam-se a estabelecer a competência para autorização de transferências para centros de cultura e desporto da segurança social, não contendo a disciplina jurídica sobre as circunstâncias e requisitos de tais transferências ou do destino final destes financiamentos, que há-de buscar-se noutros diplomas legislativos, como o Decreto-Lei n.º 122/2007 e a legislação conexa, supra identificada.

Assim, e não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal, não foi, desde 2007, produzida qualquer legislação no sentido da concreta delimitação das circunstâncias e requisitos em que os financiamentos aos centros de cultura e desporto da segurança social pudessem ter lugar, designadamente em função das prestações sociais que aqueles visariam suportar, pelo que as transferências que visam subsidiar despesas daqueles centros com iniciativas de acção social complementar sem o devido enquadramento legal devem cessar de imediato, de acordo, aliás, com o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção constante da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

---

[1] Artigo 2.º, n.º 3.

[2] Tal regulamentação consta, respectivamente, das Portarias n.ºs 1486/2008, 1487/2008 e 1488/2008, todas de 19 de Dezembro.

[3] Neste sentido, vd. o Acórdão n.º 8/09 do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, de 18 de Fevereiro.

[4] Artigo 8.º-A.

[5] Também neste sentido se pronunciaram o Acórdão n.º 5/2008 do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, de 26 de Fevereiro e o Relatório de Auditoria n.º 3/2010, da 2.ª Secção do Tribunal, em Subsecção.

O quadro seguinte evidencia os custos incorridos pelas instituições e pagos em 2009 aos Centros de Cultura e Desporto cuja despesa se encontra contabilizada na *rubrica D.05.07.04.01 – Subsídios-Instituições sem fins lucrativos – Administração – CCD`s Federação e Associação*:

Quadro XII.104 – SS – Subsídios correntes concedidos aos CCD`s Federação e Associação

(em euros)

Instituições		Valor transferido	Peso em %
IGFSS a)	1001	127.825,36	4,1
ISS b)	2001 a 2060	2.820.698,05	89,8
II	3001	0,00	0,0
CAFEB	3005	2.686,12	0,1
CPPTLP	3009	6.981,55	0,2
RAM	3011	33.935,20	1,1
	4011	48.663,08	1,5
RAA	4012	83.395,89	2,7
	4013	7.120,38	0,2
Casa Pia	5001	10.210,60	0,3
Total		**3.141.516,23**	**100**

a) Inclui Associação Nacional dos CCD e Federação Nacional dos CCD.

b) Inclui o CNPRP que foi integrado no ISS em 2009.

Fonte: Ofício n.º 14485, de 06/09/2010 do IGFSS.

Do quadro supra conclui-se que o ISS é a entidade que apresenta um peso mais representativo com 89,8%, seguido pelo IGFSS com apenas 4,1%. O II suporta custos da supra referida natureza, na sequência de um protocolo celebrado com o CCD da Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo para exploração do bar e refeitório e o abastecimento de café e afins às máquinas de café. No entanto na informação inicialmente prestada pelo IGFSS não foi indicado o valor pago[1]. Em sede de contraditório, o II informou que, durante o ano de 2009, efectuou transferências para o Centro de Cultura e Desporto de Lisboa e Vale do Tejo, no âmbito do referido Protocolo, no valor de € 44.962,06, para aquisição de bens, e de € 84.214,68 para subsídio de refeição.

E) Provisões do exercício

No ano em análise, a conta *67 – Provisões do exercício* regista a constituição e/ou reforço de provisões sobre dívidas de terceiros de cobrança duvidosa, que, ascenderam a € 1.020.589,8 milhares, registando um decréscimo de 17,4%, tendência que se verificou ao longo do triénio.

A RAM, e de acordo com a nota 4 do Relatório de Gestão, em 2009, constituiu pela primeira vez provisões para dívidas de contribuintes, cumprindo deste modo o princípio da prudência consagrado no POCISSSS.

O quadro seguinte espelha a evolução das provisões do exercício para o triénio 2007/2009:

[1] Com efeito, o ofício n.º 14485, de 06/09/2010 do IGFSS, que serviu de fonte para a elaboração do procedente Quadro XII.104, apesar de remeter em anexo cópia de uma segunda alteração a tal protocolo, não refere os valores pagos por aquele instituto ao abrigo deste.

Quadro XII.105 – SS – Provisões do exercício

(em milhares de euros)

Provisões do exercício	2007	2008	2009	Peso % em 2009	Variação % 2009/08
Dívida de contribuintes	1.201.170,0	1.083.447,9	812.787,1	79,6	(25,0)
Dívidas de contribuintes - cobranças em atraso			77.094,4	7,6	
Dívidas de contribuintes - cobranças em litígio	1.201.170,0	1.083.447,9	735.692,7	72,1	(32,1)
Dívidas de clientes	10,6	2,7	1.027,4	0,1	3.7951,9
Dívidas de utentes	71,0	189,6	285,0	0,0	50,3
Dívidas de beneficiários	91.002,0	80.031,7	108.575,5	10,6	35,7
Dívidas por garantia salarial	52.988,1	70.476,0	80.900,9	7,9	14,8
Dívidas por prestação de alimentos a menores	26.236,4	1.850,4	14.936,6	1,5	707,2
Outras dívidas de terceiros	740,0	141,0	2.077,2	0,2	1373,2
Outras	0,0	1,3	0,0	0,0	(100)
Total de provisões para cobranças duvidosas	**1.372.218,1**	**1.236.140,6**	**1.020.589,7**	**100**	**(17,4)**

Fonte: Relatório da CSS de 2009 e SIF.

Como se observa do quadro supra, as provisões para dívidas de contribuintes no seu cômputo representam 79,6% do total das provisões do exercício. Foram constituídas, pela primeira vez, provisões de dívidas de contribuintes para cobranças em atraso no montante de € 77.094,4 milhares, verba que representa 7,6% do valor total[1]. Em 2009, as dívidas de contribuintes em litígio ascenderam a € 735.692,7 milhares, registando um decréscimo de 32,1% face a 2008, contudo, tal como no ano anterior, o seu peso relativo foi o mais elevado com 72,1%.

F) Amortizações do exercício

Em 2009, os custos relativos às amortizações constituídas e/ou reforçadas no exercício ascenderam a € 18.794,5 milhares, valor que, comparativamente com o período homólogo anterior, regista um decréscimo de 3,7%, tendência que se manteve ao longo do triénio. Desse total e à semelhança do ano transacto, cerca de 99,8% recaem sobre imobilizado corpóreo no valor de € 18.763,6 milhares, com destaque para o *"Equipamento básico"* (€ 13.905,3 milhares), relativamente ao qual o II detém cerca de 79,3% (€ 11.020,1 milhares). Este Instituto é, em termos globais, o que regista o valor mais significativo ao nível das amortizações do exercício de todas as instituições, 58,9% (€ 11.069,8 milhares), dado que praticamente todo o equipamento informático utilizado pela SS se encontra relevado nas demonstrações financeiras do II.

No ano de reporte, as amortizações do exercício regularam-se pela aplicação do disposto no Decreto-Regulamentar n.º 2/90, de 12 de Janeiro, para os bens adquiridos até 2001. Aos bens que foram adquiridos posteriormente a 2001, foi aplicada a Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril[2].

A evolução desta informação e a sua desagregação por instituições integra a análise das contas do grupo patrimonial de Imobilizações corpóreas (veja-se ponto 12.4.2.1.1).

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Alínea C) do ponto 12.4.2.1.2.1 – Dívidas de terceiros deste Parecer.

[2] Conforme já referido no ponto 12.4.2.1.1 – Os investimentos em imóveis do IGFCSS/FEFSS não estão sujeitos a amortizações, dado que o critério de valorimetria adoptado é o justo valor. Assim, os mesmos são valorizados ao valor de mercado através de avaliações de peritos independentes pelo menos de 5 em 5 anos, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS.

G) Outros custos e perdas operacionais

Em 2009, os *Outros custos e perdas operacionais*, perfizeram o valor de € 12.298,2 milhares, ou seja, exibem uma variação negativa em valores absolutos de € 18.595,9 milhares relativamente ao ano transacto.

O quadro seguinte reflecte a evolução dos custos e perdas no triénio 2007/2009. A conta *Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas*, dada a actividade das instituições do perímetro de consolidação, não tem expressão financeira relevante, na demonstração de resultados operacionais, e a conta *Outros custos e perdas operacionais* apresenta um decréscimo de 67,1%, no período 2008/09.

Quadro XII.106 – SS – Outros custos e perdas operacionais

(em milhares de euros)

Outros custos e perdas operacionais	2007	2008	2009	Δ % 2009/08
CMVMC	3.385,0	2.771,7	3.053,4	10,2
Outros custos e perdas operacionais	20.236,5	28.122,4	9.244,8	(67,1)
Total	**23.621,5**	**30.894,1**	**12.298,2**	**(60,2)**

Fonte: Relatório da CSS de 2007 a 2009.



Para este decréscimo, concorreu o IGFSS com uma variação negativa de 98,4% (de € 21.775,8 milhares em 2008 para € 345,8 milhares em 2009), em *Outros custos e perdas operacionais*, resultante do decréscimo de pagamento de IRC nas aplicações financeiras, uma vez que as instituições de segurança social ficaram isentas a partir de 2009, por força do disposto na alínea d) do artigo 9.º do Código do IRC, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 70.º da Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

12.4.3.2 – Resultados financeiros

O apuramento dos resultados financeiros decorre do cômputo das operações realizadas no âmbito da actividade de investimento e capitalização dos activos do Sistema.

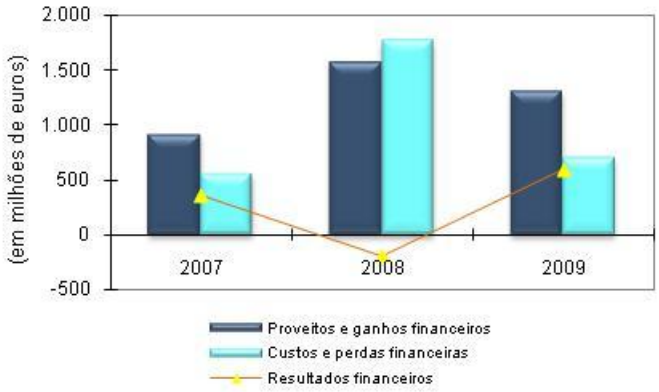
Os resultados financeiros, em 2009, ascenderam a € 598,3 milhões, superior em 408,1% quando comparado com o ano anterior, sendo que para este resultado contribuiu de forma muito significativa o IGFCSS/FEFSS, com um resultado financeiro de € 558,3 milhões. Este resultado é suportado essencialmente pela diferença entre os ganhos e as perdas em aplicações de tesouraria e os juros obtidos e suportados no montante de € 229.754,8 milhares e € 262.269,4 milhares, respectivamente. (veja-se ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCSS).

Quadro XII.107 – SS – Demonstração dos resultados financeiros

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Proveitos e ganhos financeiros	911,1	1.567,3	1.304,0
Custos e perdas financeiras	550,3	1.761,5	705,7
Resultados financeiros	**360,8**	**(194,2)**	**598,3**
Variação 2009/08			**408,1%**

Fonte: Demonstração de Resultados Financeiros 2007 a 2009.



Para o cálculo dos resultados em análise contribuíram os proveitos e ganhos financeiros e os custos e perdas financeiros que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro XII.108 – SS – Evolução dos Custos e perdas financeiros e dos Proveitos e ganhos financeiros

(em milhares de euros)

Custos e perdas	2007	2008	2009	Proveitos e ganhos	2007	2008	2009
681 – Juros suportados	134,4	86,8	69,0	781 – Juros obtidos	314.558,5	379.429,2	301.179,1
683 – Amortizações de investim. em imóveis	539,4	612,5	706,0	782 – Ganhos em emp. filiais e associadas	100,2	101,1	0,0
684 – Provisões para aplic. financeiras	1.568,3	3.064,2	10,8	783 – Rendimentos de imóveis	3.589,5	3.596,0	3.666,4
685 – Diferenças de câmbio desfavoráveis	123.374,0	264.070,6	241.390,6	784 – Rendimentos de particip. de capital	20.261,5	29.984,0	48.134,4
687 – Perdas na alien. de aplic. de tesouraria	24.524,6	75.861,8	63.223,5	785 – Diferenças de câmbio favoráveis	79.250,6	288.493,5	206.420,5
688 – Outros custos e perdas financeiras	400.112,4	1.417.877,2	400.300,1	787 – Ganhos na alien.de aplic. de tesouraria	78.149,5	113.346,5	293.159,6
Resultados financeiros	360.815,8	(194.240,8)	598.335,6	788 – Outros proveitos e ganhos financeiros	415.159,1	752.382,0	451.475,6
	911.068,9	**1.567.332,3**	**1.304.035,6**		**911.068,9**	**1.567.332,3**	**1.304.035,6**

Fonte: Relatório da CSS de 2007 a 2009.

No decorrer do ano de 2009, o IGFSS, ao abrigo do n.º 2 do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009 de 24 de Março, na sequência do Despacho n.º 19391/2009, do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do MTSS, de 14 de Agosto, contraiu um empréstimo de curto prazo no valor de € 88.000 milhares, para fazer face aos atrasos das transferências do Fundo Social Europeu relativas ao QREN, tendo originado um pagamento de juros no montante de € 54.614,14, registado na conta *681- Juros suportados*.

Dada à relevância do IGFCSS/FEFSS[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 2009, tinha sob a sua gestão o Fundo 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.

Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e o Fundo dos Certificados de Reforma (FCR), considera-se pertinente, a sua individualização face à conta consolidada, conforme quadro seguinte:

Quadro XII.109 – SS – Contribuição do IGFCSS para os Resultados financeiros em 2009

(em milhares de euros)

Custos e perdas	CSS consolidada	IGFCSS	Proveitos e ganhos	CSS consolidada	IGFCSS
681 - Juros suportados	69,0	5,0	781 - Juros obtidos	301.179,1	262.274,4
683 - Amortizações de investimento em imóveis	706,0	0,0	783 - Rendimentos de imóveis (*)	3.666,4	2.217,1
684 - Provisões p/ aplicações financeiras	10,8	0,0	784 - Rendimentos de participações de capital	48.134,4	48.134,4
685 - Diferenças de câmbio desfavoráveis	241.390,6	241.390,6	785 - Diferenças de câmbio favoráveis	206.420,5	206.420,5
687 - Perdas em alienação de aplicações de tesouraria	63.223,5	63.223,5	787 - Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria	293.159,6	292.978,4
688 - Outros custos e perdas financeiras	400.300,1	400.193,3	788 - Outros proveitos e ganhos financeiros	451.475,6	451.393,3
Resultados financeiros	**598.335,6**	**558.605,7**		**1.304.035,6**	**1.263.418,1**
	1.304.035,6	**1.263.418,1**			

(*) O valor dos rendimentos em imóveis do IGFCSS inclui o montante de € 1.626,2 milhares proveniente de outra entidade do perímetro pelo que para efeitos de comparabilidade com o valor consolidado o valor a considerar nesta conta é de € 590,9 milhares.

Fonte: CSS de 2009 e DF do IGFCSS/FEFSS.

Do quadro supra 96,9% dos proveitos e ganhos financeiros e 99,9% dos custos e perdas financeiras são provenientes da gestão do FEFSS efectuada pelo IGFCSS. Tal como no ano antecedente, os rendimentos de participações em capital, e os ganhos e perdas na alienação de aplicações de tesouraria e as diferenças de câmbio favoráveis são totalmente oriundos daquele Fundo. Também as diferenças de câmbio desfavoráveis, os outros proveitos e ganhos financeiros, e os outros custos e perdas financeiros assumem um lugar de destaque no IGFCSS/FEFSS com quase 100% dos montantes, apresentando-se no quadro seguinte o respectivo detalhe:

Quadro XII.110 – SS – IGFCSS – Outros proveitos e ganhos financeiros e Outros custos e perdas financeiras

(em milhares de euros)

Custos e perdas		Proveitos e ganhos	
Serviços bancários	2.843,9	Distribuição de rendimentos de fundos de investimento	7.396,2
Perdas em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira	397.340,6	Ganhos em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira	443.997,1
Outros	8,8		
Total	**400.193,3**	**Total**	**451.393,3**

Fonte: Relatório e Contas de 2009 do IGFCSS.

De salientar que, no exercício de 2009, a nota 8.2.2 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCSS/FEFSS refere que se procedeu *"(...) à transferência de valores lançados nas contas 6885 e 7885, menos e mais valias potenciais, para as contas 687 e 787, perdas e ganhos na alienação de aplicações de tesouraria (...)"*. Sobre a forma de registo das mais e menos valias o Tribunal já se pronunciou em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 tendo formulado uma recomendação no sentido de que a relevação das mais e das menos valias apuradas se efectuasse nos termos expressos no seu Normativo de Valorimetria. Todavia, o procedimento atrás referido não dá acolhimento à respectiva recomendação[1],

[1] Esta matéria também foi abordada na auditoria realizada ao IGFCSS, referindo o Conselho Directivo em sede de contraditório que *"(...) irá proceder aos necessários ajustamentos a partir do exercício de 2011"*. Cfr. Relatório de Auditoria n.º 29/2010, a disponibilizar brevemente em www.tcontas.pt.

uma vez que as valias realizadas continuam a ser contabilizadas pelo valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o preço de aquisição quando deveriam ser calculadas pelo valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o seu valor contabilístico, isto é o valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização, conforme refere o Normativo de Valorimetria do FEFSS. Além do mais, o procedimento agora adoptado não acautela a ocorrência de saldos não consentâneos com a natureza das respectivas contas. A prova disso é o exercício efectuado, para efeitos de comparabilidade, para os *Ganhos Potenciais* de 2008 que apresentavam um saldo devedor de € 120.545.234,95 e que ao transferi-lo para a conta de *Ganhos na Alienação de Aplicações de Tesouraria*, esta conta continua a relevar um saldo devedor de € 7.198.725,43[1].

Em sede de contraditório. O IGFCSS refere que *"Os ajustamentos a efectuar implicam alterações de carácter estrutural na principal aplicação de suporte ao negócio do IGFCSS (aplicação de gestão de activos TRADER)"* e que *"Os procedimentos a implementar estão já identificados, mas revelam-se complexos, extensos e morosos, porquanto mexem com a própria lógica e arquitectura da referida aplicação"* Refere ainda que sendo sua intenção *"(...) acatar a recomendação do Tribunal (...)" reitera "(...) contudo que os procedimentos seguidos actualmente não apresentam impactos no resultado do exercício"*.

Sobre a última afirmação do Instituto, o Tribunal quer nos comentários ao contraditório do Instituto em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 quer nas observações efectuadas sobre a matéria em sede da auditoria realizada, já tinha referido que o procedimento utilizado não implicava alterações ao resultado líquido. Todavia, não permite evidenciar as efectivas valias obtidas em cada exercício de acordo com o critério do justo valor é potenciador da ocorrência de saldos não consentâneos com a natureza das respectivas contas.

À semelhança do já referenciado em 2008, na nota 8.2.37 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCSS/FEFSS são referenciadas parcelas, nas contas *788 – Outros proveitos e ganhos financeiros*, e *688 – Outros custos e perdas financeiras*, designadas como *Ganhos em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira* e *Perdas em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira* nos valores indicados no Quadro XII.109. Porém, aqueles valores reportam-se apenas a contratos de futuros, uma vez que, de acordo com o balancete, estão registados nas contas *7886 – Outros proveitos e ganhos financeiros – Ganhos contratos de futuros* e *6886 - Outros custos e perdas financeiros – Perdas contratos de futuros*. Os movimentos reflectidos na demonstração de resultados relativamente a *forward* estão incluídos nas contas *785 – Diferenças de câmbio favoráveis*[2] e 685 – Diferenças de câmbio desfavoráveis[3], no que concerne às posições em aberto, nos montantes de € 75.689,4 milhares e e 25.097,4 milhares, respectivamente, e nas contas *787 – Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria* e *687 – Perdas na alienação de aplicações de tesouraria*, no que respeita às posições fechadas durante o ano, cujo valor não é possível identificar, dado que as referidas contas não possuem o mesmo nível de desagregação que as contas onde são registados os ganhos e as perdas potenciais. Carece, pois, a Nota do Anexo das Demonstrações financeiras do IGFCSS/FEFSS da devida correcção.

Contribuíram ainda para o apuramento dos Resultados financeiros os:

- Proveitos com origem em:
  - *Juros obtidos*, no valor de € 301.179,1 milhares, dos quais 87,1% são provenientes da actividade do FEFSS;

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.192 a XII.194 e Volume I – Recomendação 79-PCGE/2008, págs. 257 e 258, disponível em www.tcontas.pt.

[2] *78512173 – Diferenças de câmbio favoráveis potenciais – Forward.*

[3] *68512173 – Diferenças de câmbio desfavoráveis potenciais – Forward.*

- ◊ *Rendimentos de imóveis*, no montante de € 3.666,4 milhares, que correspondem aos proveitos auferidos em resultado do arrendamento de imóveis.
- ◊ Custos com origem em *juros suportados*, no montante de € 69,0 milhares, em que apenas 7,2% são suportados pelo FEFSS, sendo o restante suportado maioritariamente pelo IGFSS com 79,2%, em virtude do empréstimo contraído no corrente ano.

12.4.3.3 – Resultados extraordinários

No exercício económico de 2009, foram obtidos resultados extraordinários no montante de € 370,6 milhões. No entanto, este resultado sofreu um decréscimo de 89,9% € 3.316,4 milhões em relação ao período homólogo anterior.

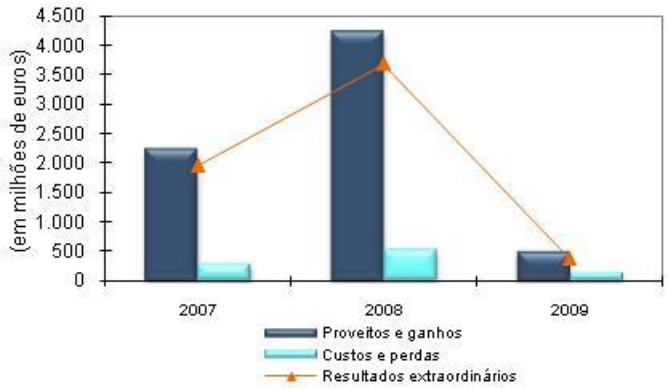
No quadro e gráfico seguintes, apresenta-se, de forma sintética, a evolução dos referidos resultados no período de 2007 a 2009:

Quadro XII.111 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Proveitos e ganhos	2.224,3	4.215,2	503,6
Custos e perdas	271,3	528,2	133,0
Resultados extraordinários	**1.953,0**	**3.687,0**	**370,6**

Fonte: Demonstração de resultados extraordinários 2007 a 2009.



Conforme referido em anteriores Pareceres no ponto 12.4.3.1 – Resultados operacionais, o crescimento verificado no triénio 2006/2008 teve origem num erro de parametrização da aplicação que contabilizava as contribuições e quotizações, situação que foi corrigida em 2009.

Também, no que concerne à variação entre 2007 e 2008 o acréscimo verificado de 89,5% resulta da duplicação do valor de contribuições e quotizações (em 2007 o valor registado foi de € 1.635.384,5 e, em 2008, foi de € 3.482.981,4).

A Demonstração de resultados extraordinários, como se indica no Quadro XII.112, apresenta as contas onde se reflectiram as operações que concorreram para o apuramento do resultado consolidado que representou, em 2009, 55,7% do total do resultado líquido do exercício da CSS (€ 664,8 milhões), posição influenciada pelos resultados operacionais negativos de € 304,2 milhões, e pelos resultados financeiros positivos de € 598,3 milhões.

Quadro XII.112 – SS – Evolução dos Custos e perdas e Proveitos e ganhos extraordinários

(em milhares de euros)

Custos e perdas	2007	2008	2009	Proveitos e ganhos	2007	2008	2009
691 - Transf. de capital concedidas	31.564,3	41.035,0	70.152,1	791 - Restituição de impostos	0,0	0,0	0,0
692 - Dívidas incobráveis	471,3	81.612,5	32.859,0	792 - Recuperação de dívidas	0,1	33,1	0,0
693 - Perdas em existências	112,0	139,8	592,7	793 - Ganhos em existências	73,2	25,4	18,6
694 - Perdas em imobilizações	2.556,7	752,5	6.062,0	794 - Ganhos em imobilizações	18.029,0	8.453,6	3.339,6
695 - Multas e penalidades	44,6	52,3	39,5	795 - Benefícios de penal. contratuais	134.512,8	148.990,5	155.886,0
696 - Aumentos de amort. e provisões	0,0	0,0	0,0	796 - Reduções de amort. e provisões	37.218,5	91.050,4	58.865,6
697 - Correcções rel. a anos anteriores	236.133,1	404.441,3	23.123,1	797 - Correcções rel. a exerc. anteriores	2.009.886,9	3.935.927,6	259.445,9
698 - Out. cust. e perdas extraordinárias	374,0	208,2	187,7	798 - Out. prov. e ganhos extraordinários	24.553,5	30.711,5	26.058,7
Resultados extraordinários	**1.953.018,0**	**3.686.950,5**	**370.598,3**		**2.224.274,0**	**4.215.192,1**	**503.614,4**
	2.224.274,0	**4.215.192,1**	**503.614,4**				

Fonte: Contas da Segurança Social.

Assim, de acordo com o quadro que antecede, a análise à estrutura global de proveitos extraordinários regista que o total das *Correcções relativas a exercícios anteriores* representou 51,5% do total (€ 503.614,4 milhares) o que representou uma diminuição em valores absolutos de € 3.676.481,7 milhares face a 2008, seguindo-se os proveitos por *Benefícios e penalidades contratuais* que ascenderam a € 155.886,0 milhares (31,0%). Por outro lado os custos extraordinários com maior peso são as *Transferências de capital concedidas*, atingindo um valor de € 70.152,1 milhares, sendo a segunda parcela mais significativa as *Dívidas incobráveis* com um montante de € 32.859,0 milhares.

Sobre as componentes mais relevantes que integram os custos e perdas e proveitos e ganhos extraordinários, observa-se o seguinte:

A) Correcções relativas a exercícios anteriores

O balanceamento entre as correcções relativas a anos anteriores favoráveis e desfavoráveis totaliza em 2009 € 236.322,8 milhares. Destacam-se as *correcções relativas a exercícios anteriores favoráveis*, que ascenderam a € 259.445,9 milhares, tendo sofrido um decréscimo acentuado de 93,4% face a 2008. Este decréscimo é justificado, essencialmente, pela correcção do procedimento de contabilização das declarações de remuneração respeitantes a Dezembro mas recebidas em Janeiro. Tal como no ano transacto estas correcções tiveram maior expressão no IGFSS com € 141.948,5 milhares e no ISS com € 94.995,2 milhares, desagregando-se conforme se indica:

(em milhares de euros)

Designação	Valor	Peso
7971 - Prestações sociais	89.218,1	34,4
7972 - Acções de formação profissional	9.985,6	3,8
7973 - Acção social	6.435,1	2,5
7974 - Rendas	0,1	0,0
7976 - Vencimentos	2.184,7	0,8
7977 - Contribuições	143.285,2	55,2
7978 - Outros proveitos extraordinários	8.337,0	3,2
Total	**259.445,9**	**100**

Fonte: Balancete das entidades e movimentos de consolidação.

As correcções relativas a contribuições, no montante de € 143.285,2 milhares, representam 55,2% do total, e respeitam a contribuições de anos anteriores. Este montante é repartido pelo IGFSS e pela RAA com € 124.748,6 milhares e € 18.536,6 milhares, respectivamente.

A conta *Correcções relativas a exercícios anteriores – Outros proveitos extraordinários* também manifesta um decréscimo significativo em termos relativos (97,5%). Este comportamento resulta do facto de no ano anterior se ter registado o montante de € 332.406,4 milhares relativo ao processo de contabilização dos créditos não válidos (quebras) no âmbito da operação de créditos para efeitos de titularização[1].

As *Correcções relativas a anos anteriores desfavoráveis*, ascenderam a € 23.123,1 milhares, o que corresponde a um decréscimo significativo de 94,3%, decorrente do movimento realizado no ano transacto relativamente aos créditos substitutos (créditos novos), no montante de € 332.406,4 milhares, no âmbito da operação de créditos para efeitos de titularização[2].

Em 2009, o valor das *Correcções relativas a anos anteriores desfavoráveis* correspondem a 17,4% do total dos custos e perdas extraordinários (€ 133.016,1 milhares). Estas correcções assumem valores mais significativos no IGFSS (€ 6.831,3 milhares), no ISS (€ 9.355,6 milhares) e na RAA (€ 6.833,7 milhares). O quadro seguinte sintetiza, para 2009, a natureza destes valores:

(em milhares de euros)

Designação	Valor	Peso %
6971 - Restituições	6.289,8	27,2
6972 - Regularizações	9.186,8	39,7
6973 - Anulações	33,2	0,1
6974 - Remunerações dos órgãos directivos e pessoal	0,3	0,0
6975 - Encargos sobre remunerações	0,7	0,0
6977 - Contribuições	6.908,0	29,9
6978 - Outros custos extraordinários	704,3	3,0
Total	**23.123,1**	**100**

Fonte: Balancetes das entidades e movimentos de consolidação.

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.199, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.200, disponível em www.tontas.pt.

Do quadro supra constata-se que a parcela mais relevante se encontra numa conta *Regularizações* com € 9.186,8 milhares, representando 39,7% do total, repartindo-se por:

- Acordos de cooperação no total de € 6.531,7 milhares;
- Doença no montante de € 293,9 milhares;
- Acções de formação com suporte no FSE no total de € 274,4 milhares, e
- Outras regularizações no valor de € 2.086,8 milhares.

A segunda parcela mais significativa respeita a *Contribuições* e regista um valor de € 6.908 milhares, respeitando a regularizações referentes a movimentos incorrectos de registo de contribuições de anos anteriores, cobradas pelo Sector Bancário, apresentando uma variação negativa de (-) 87,7% face ao período homólogo.

B) Benefícios de penalidades contratuais

Os *Benefícios de penalidades contratuais*, em 2009, atingiram o montante de € 155.886,0 milhares, traduzindo-se num acréscimo de 4,6% face ao ano transacto. O IGFSS contribuiu com um saldo credor de € 148.811,6 milhares, representando 90,4% de juros de mora de contribuições, resultado da sua actividade na recuperação de dívidas e do combate à fraude e evasão contributiva.

Em 2009, o saldo das Regiões Autónomas apresentou-se credor contrastando com o ano antecedente, a RAM que apresentou um valor de € 4.020,4 milhares, enquanto a RAA exibiu um montante de € 3.027,2 milhares, correspondendo, na quase totalidade a contribuições em ambas as Regiões de contribuições, respectivamente.

C) Transferências de capital concedidas

No ano em análise foram efectuadas *Transferências de capital concedidas*, que ascenderam a € 70.152,1 milhares. Estas despesas constituem despesa do OSS e consistem na entrega de fundos para financiamento de equipamentos sociais. Em 2009, representam 52,7% do total dos custos e perdas extraordinários e respeitam, fundamentalmente, ao financiamento de Instituições sem fins lucrativos.

D) Ganhos e perdas em imobilizações

De acordo com o POCISSSS, as contas de *Ganhos e Perdas em imobilizações* registam as operações relativas à alienação, abate ou sinistro de imobilizações, indemnizações, ou pelo valor atribuído à saída dos bens pelas amortizações respectivas. O balanceamento desta componente contribuiu negativamente em € 2.722,3 milhares para o total dos resultados extraordinários apurados em 2009, tendo o IGFSS contribuído com € 6.024,0 milhares de perdas e imobilizações. No quadro seguinte apresenta-se o seu detalhe, por instituição:

(em euros)

Instituição	Perdas em imobilizações	Ganhos em imobilizações
IGFSS	6.023.996,37	3.324.252,06
ISS	24.143,19	
II	13.635,40	10.740,00
RAA	162,37	4.620,00
Total	**6.061.937,33**	**3.339.612,06**

Balanceamento	**(2.722.325,27)**

Em 2009, os ganhos obtidos em imobilizações ascendem a cerca de € 3.339,6 milhares, evidenciando um decréscimo de 60,5% relativamente a 2008. O IGFSS é a entidade com competência para a alienação destes bens pelo que se evidencia o resultado das vendas (mais-valias) de habitações de renda social, renda livre e outros imóveis que totalizou € 3.324,3 milhares. O valor dos abates por cedência, devido à transferência de imóveis para as Autarquias Locais, registado pelo seu valor contabilístico, pelo IGFSS, totalizou € 8.298,53 quando, em 2008, tinha registado o valor de € 26.861,74. Sobre o registo contabilístico destas cedências veja-se o referido no ponto 12.4.2.1.1 – Imobilizado.

E) Dívidas incobráveis

(em euros)

Instituição	Contribuintes	Outros	Total
IGFSS	27.521.224,65	24.145,29	27.545.369,94
ISS		3.955,50	3.955,50
RAM		10.667,31	10.667,31
FGS		5.299.057,24	5.299.057,24
Total	**27.521.224,65**	**5.337.825,34**	**32.859.049,99**

Em 2009, o valor das dívidas incobráveis ascendeu a € 32.859,0 milhares reflectindo um decréscimo acentuado de 59,7% relativamente ao período homólogo anterior, cujo montante atingiu € 81.612,5 milhares e resultou quase exclusivamente da contabilização de dívidas incobráveis de contribuintes, por parte do IGFSS (€ 81.499,2 milhares), procedimento que se iniciou em 2008. Do total € 32.859,0 milhares registados, em 2009, 83,8% correspondem a dívidas de contribuintes relevados no IGFSS (€ 27.521,2 milhares) e 16,1% de dívidas registas no Fundo de Garantia Salarial (€ 5.299,1 milhares) resultantes de pagamentos efectuados pela Segurança Social aos trabalhadores e posteriormente sub-rogados de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação, que não possam ser pagos pelo empregador por motivo de insolvência ou de situação económica difícil. Este procedimento foi iniciado pela primeira vez em 2009.

12.4.3.4 – Resultado líquido do exercício

O quadro e gráfico seguintes, mostram a evolução do Resultado líquido do exercício para o quinquénio 2005 a 2009:

Quadro XII.113 – SS – Evolução do RLE no período 2005/2009

(em milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Δ(%) 2009/08
Resultados operacionais	125,2	1.151,3	(842,6)	(804,9)	(304,2)	62,2
Resultados financeiros	419,4	364,6	360,8	(194,2)	598,3	408,1
Resultados extraordinários	282,6	258,3	1.953,0	3.687,0	370,6	(89,9)
Resultados correntes	544,7	1.515,	(481,7)	(999,2)	294,2	129,4
Resultado líquido do exercício	**827,3**	**1.774,2**	**1.471,3**	**2.687,8**	**664,8**	**(75,3)**

Fonte: Contas da Segurança Social.



Da análise do quinquénio, constata-se que o Resultado líquido do exercício apresenta sempre montantes positivos, tendo-se registado o valor máximo no ano de 2008 (€ 2.687,8 milhões) e o valor mínimo em 2009 (€ 664,8 milhões), espelhando uma variação negativa de 75,3% em relação ao período homólogo. A constituição do resultado líquido e a sua evolução, no período em análise, pode ser explicado sobretudo, pelas seguintes componentes:

- Os resultados operacionais registam um crescimento extraordinário no biénio 2005/2006, tendência que se inverteu em 2007 e 2008. Em 2009, apesar destes continuarem negativos registaram um incremento positivo de € 500,7 milhões. Esta evolução decorre, em boa parte, da correcção do interface SICC/GC/SIF, no que respeita ao lançamento contabilístico das contribuições declaradas em Janeiro de 2009 referentes às remunerações de Dezembro de 2008 e do aumento das transferências correntes obtidas;
- Os resultados financeiros apresentaram uma linha de estabilidade ao longo do quinquénio 2005/2009, à excepção do ano de 2008, que registou um resultado negativo de € 194,2 milhões, reflexo, sobretudo, da crise financeira internacional. No ano em análise, os resultados financeiros registaram uma variação positiva de 408,1%, o que permitiu inflectir a tendência do ano anterior, para o que contribuiu, essencialmente, o resultado financeiro obtido pelo IGFCSS/FEFSS, no montante de € 558.605,7 milhares;
- Os resultados extraordinários apresentam um crescimento significativo no quadriénio 2005/2008, tendência que se inverteu em 2009 com o decréscimo de 89,9%, situação que resultou, essencialmente, da correcção da contabilização das contribuições.

12.5 –Principais observações aos sistemas de informação e controlo relativos à arrecadação de contribuições e quotizações e pagamento de prestações

As observações vertidas neste ponto do Parecer tiveram como base os Relatórios e Contas de 2009 do ISS, IP e IGFSS, IP, bem como as respostas obtidas do Gabinete da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, daquelas instituições e do II, IP[1], na sequência do pedido de informação feito pelo Tribunal de Contas, relativo ao acompanhamento da implementação das recomendações formuladas no Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, no âmbito da Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social e do Parecer sobre a CGE de 2007.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP aduz que concorda com o referido nos pontos seguintes, na medida em que se baseia em informações remetidas no passado mês de Setembro, acrescentando a informação que se introduz nos respectivos pontos.

Tesouraria única

No que concerne à arrecadação da receita de contribuições e quotizações, os recebimentos através dos actuais canais de cobrança da Segurança Social asseguram já a centralização daqueles valores em contas do IFGSS, Neste âmbito, as questões e resolução de problemas GC-SIF, em 2009, foram minimizadas. Assim, as contribuições e quotizações entregues no mês foram contabilizadas no mesmo mês a que respeitavam, tendo-se cumprido o calendário definido para o encerramento dos períodos contabilísticos, bem como, em cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas, não se procedeu, em regra, à reabertura de períodos contabilísticos.

Ainda, no âmbito da implementação do projecto de Tesouraria Única, o IGFSS refere que foi elaborado o levantamento das necessidades e especificação técnica dos alterações a implementar nos programas existentes em SIF, afectos às tesourarias GT (Interface GT-SIF, Programa de Cheques Devolvidos e Programa de Regularização de OT's), com vista a *"contemplar a alteração da contabilização prevista para os processos da Tesouraria Única"*, bem como, *"[com] o objectivo de garantir a centralização nas contas bancárias do IGFSS das cobranças relativas a Comparticipações Estabelecimentos Integrados, foram identificados e seleccionados os canais de pagamento, efectuada a análise das adaptações necessárias aos sistemas e procedimentos a adoptar"*.

O Instituto de Informática, IP refere que *"O referido conjunto de alterações está a ser desenvolvido e implementado no âmbito do projecto SID que se encontra em curso"* e que *"Neste momento encontra-se em fase de testes"*.

Ao nível da despesa, este projecto – que em 2008 fora alargado aos pagamentos às IPSS no âmbito dos protocolos de cooperação e às rendas relativas ao IGFSS –, não avançou em 2009 relativamente a outros pagamentos dado os trabalhos planeados que decorriam, no II, no quadro do *up-grade* da versão da aplicação SIF/SAP-R3. No decurso de 2010, prevê-se a efectivação de pagamentos, através do processo de Tesouraria Única, das seguintes prestações sociais: complemento solidário para idosos, pensões e subsídio de morte.

[1] Através dos Ofício n.º 2408, de 19/08/2010, do Gabinete da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social; Ofício n.º SAI CD-88540/2010 de 13/09/2010 do Instituto de Segurança Social; Ofício n.º 1673 de 10/09/2010, do Instituto de Informática.

Declarações de Remunerações

No que respeita ao lançamento contabilístico das DR recebidas em Janeiro de 2009 relativas ao ano mês referência de Dezembro de 2008, a *interface* GC-SIF foi corrigida, verificando-se, deste modo, uma alteração nas leituras das demonstrações financeiras de 2009 face a 2008, no âmbito das contas que relevam os movimentos das DR do ano e DR de anos anteriores.

À semelhança do que ocorreu em exercícios anteriores, a contabilização dos Proveitos de 2009, face ao processamento das DR, decorreu de acordo com os valores reais no sistema GR e SICC/GC/SIF, com excepção das DR das Caixas de Previdência de Segurança Social, que analogamente ao ano anterior, foram lançadas manualmente no IGFSS com informação daquelas Caixas. Neste contexto, refira-se, ainda, que não foi concluída a integração da totalidade das Declarações de Remunerações no sistema GR, no que diz respeito ao débito da conta corrente, de modo a completar o circuito com o sistema GC e SIF.

Foi desenvolvido e encontra-se implementado desde Julho de 2010, o processo automático de participação mensal de dívida de Entidades Empregadoras. Nesta sede, importa referir que foi desenvolvida uma aplicação informática que permite ao ISS, através da figura do ‗Gestor do Contribuinte', efectuar um acompanhamento mais eficaz e assertivo junto dos seus ‗contribuintes' com vista à prevenção de situações de incumprimento.

Quanto ao novo projecto «Entrega de DR na Segurança Social Directa», cujo objectivo é de substituir os vários canais electrónicos de entrega de DR por um único canal, no novo Portal da Segurança Social, o Presidente do Conselho Directivo do II informou[1] o TC de que:

"Foi concretizado o trabalho conjunto com o ISS, IP relativamente à definição das validações a aplicar nos canais de entrada de DR, [que consta] do Plano de Actividades de 2009 do II, IP. Este projecto encontra-se em fase final de análise, estimando-se que a sua entrada em produção ocorra no primeiro trimestre de 2010".

Entretanto, o mesmo Instituto veio a informar[2] de que *"[o] novo serviço de entrega de DR na SSD ainda não se encontra em produção, prevendo-se a sua disponibilização no 1° semestre de 2011"*. Tendo referido, como causa justificativa que *"este serviço está condicionado à disponibilização do novo portal transaccional da Segurança Social, que para além dos requisitos funcionais irá responder a requisitos de desempenho, segurança e acessibilidade, com previsíveis ganhos para os cidadãos e as empresas"*. E também que *"[os] trabalhos que estão a ser levados a cabo para disponibilizar este serviço, visam em primeiro lugar substituir a actual aplicação DRO e só depois o DRI, permitindo uma entrada faseada em produção"*. Na opinião deste Instituto *"(...) é expectável que os erros venham a diminuir consideravelmente uma vez que as regras de validação para aceitar a entrega de Declaração de Remunerações serão em maior número, relativamente as validações garantidas pelos actuais sistemas DRI e DRO"*.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP informa que mantém a *"(...) informação remetida no passado mês de Setembro, tendo, no entanto, sido decidido desenvolver o novo serviço de entrega de DR's na actual plataforma SSD, pelo que se eliminou a dependência face ao desenvolvimento do portal transaccional"*.

[1] Ofício n.º 1112, de 7 de Agosto de 2009.

[2] Ofício n.º 1673, de 10 de Setembro de 2010.

Interface GC/SIF e GC/SEF

Quanto à existência de valores de contribuições e quotizações em clarificação que não permite a correcta contabilização da receita arrecadada, no SIF, nem, consequentemente, garante o adequado financiamento das entidades com base nestas receitas, foi desenvolvido e implementado, desde Maio de 2010, no âmbito da interconexão entre o sistema GC e SIF, o processo de clarificação/compensação[1], sendo que a recuperação das extracções do GC e lançamentos em SIF estão a decorrer diariamente. Importa realçar, neste contexto, que a diminuição do desfasamento temporal entre o registo a crédito na conta corrente do contribuinte e o débito decorrente da leitura das DR requer a optimização do processo prévio de validação de dados no sistema GR que ocorre em fase anterior ao lançamento em conta corrente.

Durante o ano de 2009 a contabilização automática de algumas novas extracções entraram em produção e outras sofreram melhorias no sentido de serem ajustadas algumas contabilizações.

Em finais de 2010, no âmbito desta interconexão (sistema GC/SIF), encontravam-se implementadas novas extracções e, bem assim, verificou-se uma melhoria significativa nos processos de extracção existentes para a contabilização. Segundo o Presidente do Instituto de Informática, o actual ponto de situação é o seguinte:

- Acordos: Em execução com extracções ao mês;
- Cheques Devolvidos: Em execução com extracções ao mês;
- Encargos Bancários — Débitos: Em execução com extracções ao dia;
- Encargos Bancários — Créditos: Em execução com extracções ao dia;
- Compensação: Em execução com extracções ao mês;
- Anulação de Compensação: O processo de extracção encontra-se em remodelação prevendo-se a finalização do mesmo para Dezembro de 2010;
- Débitos e Créditos: Em execução com extracções ao dia.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP refere que *"O SIF tem implementado os processos conducentes à correcta contabilização dos movimentos gerados pelo sistema GC"* e que a *"interface GC-SIF é executado diariamente para todos os movimentos gerados por GC, no âmbito da sua actividade corrente"*.

Relativamente à "Extracção de movimentos participados a execução fiscal", prevê-se a sua disponibilização em 2011.

No projecto de SICC, em articulação com o SID – Sistema Integrado de Divida, está a ser implementada a participação de divida de prestações a execução fiscal. Neste contexto, além da funcionalidade de participação, os novos desenvolvimentos em SICC que estão a ser implementados, designadamente, as novas extracções de dados para contabilização relativos à participação de divida, têm em vista acautelar a conjugação desta fase com a fase de contabilização.

[1] Cfr. Ponto 12.3.1.1.1 – Execução Orçamental da Receita.

Sistema Integrado da Dívida (SID)

No âmbito da cobrança coerciva da dívida não foi possível concretizar, durante o ano de 2009, o projecto ICC – Integração Cobrança Coerciva por não se terem reunido as condições necessárias, em termos de definição de requisitos para continuar com o projecto.

Entretanto, criou-se, em seu lugar, o projecto SID – Sistema Integrado de Dívida, por um lado, com uma visão mais integradora e abrangente, contendo em parte o âmbito do extinto ICC e, por outro, acrescentando âmbitos entretanto identificados como necessários e com uma estreita relação ao inicialmente definido para o ICC. O Presidente do Conselho Directivo do II refere que:

"[o] SID veio dar outra dinâmica aos trabalhos conseguindo identificar etapas e faseamentos distintos do extinto ICC com uma envolvência mais dinâmica da parte do negócio" e, ainda, que o "projecto tem evoluído favoravelmente em 2010. Em Julho de 2010 foi colocado em produção a Visão Conjunta de GC e SEF. Para Setembro de 2010 está previsto o piloto da Recuperação de dívidas de prestações em execução fiscal. Esta componente contempla a possibilidade de participação de dívidas de SICC para SEF, a contabilização automática por SICC deste fluxo, a contabilização por SEF da maior parte dos fluxos financeiros deste sistema e a adaptação da contabilização por GT a pagamentos de prestações em cobrança coerciva. Prevê-se a entrada em produção desta componente no último trimestre de 2010".

No que concerne ao acompanhamento e controlo dos acordos de regularização extraordinária de dívida, o procedimento de controlo, embora implementado a nível nacional (foi criado e distribuído por todos os Centros distritais do ISS por ficheiro em Excel), é ainda efectuado de forma manual. Assim, cada _Gestor do Contribuinte' retira uma listagem dos acordos activos do sistema GC, a qual é rectificada fora do sistema, acrescentando os acordos que não se encontram em GC e retirados os que entretanto foram concluídos ou rescindidos. Esta informação é de seguida comunicada aos Serviços centrais do ISS. Refira-se, ainda, que, tendo em vista a detecção mais atempada dos acordos em incumprimento, um dos objectivos do Quadro de Objectivos por Área Funcional (QUOAF) é a redução para 55 dias entre a data da detecção do incumprimento e a data da elaboração da proposta de rescisão.

Sobre o Sistema Integrado de Dívida, o Instituto de Informática, IP informa que *"Em SIF o Projecto SID consistiu em desenvolver interface de contabilização de movimentos gerados por SEF e implicou alterações complexas às interfaces de SICC-SIF e GT-SIF,* e que ~~"A~~ *componente de contabilização, encontra-se em fase de testes, fase esta que poderá demorar mais do que o inicialmente previsto, devido à sobreposição com os trabalhos associados ao período de fecho anual de contas, e ainda que se prevê que (...) a Contabilização de SICC das Participações e Dívida de Prestações e Contabilização de SEF estejam em produção apenas em 2011 e que o acompanhamento e controlo dos acordos de regularização extraordinária da dívida está identificado como tarefa do projecto SID a implementar em 2011".*

Reconciliação bancária

No ano de 2009, a lógica da extracção de movimentos manteve-se, ou seja, os movimentos a transportar para o SIF, através da *interface* GC-SIF foram extraídos de forma fragmentada, por tipo de extracção, em vez de se integrarem os registos por ficheiro de cobrança e dia, de modo a permitir o controlo de movimentos através da reconciliação bancária.

Todavia, em Outubro de 2009, entrou em produção uma funcionalidade de GC, que veio a permitir incluir no processo de extracção a referência do ficheiro enviado para a Plataforma de Integração (PI) do IGFSS. Na medida em que esta informação é utilizada para o preenchimento do campo *_atribuição'*, no documento lançado à conta no SIF, a modificação do programa informático em causa veio garantir

a *reconciliação automática*, bem como a certeza de que os documentos são correctamente associados. Permite, ainda, apurar, de uma forma segura, os movimentos por extrair para a *interface* com o SIF.

Contudo, de acordo com o referido no relatório e contas do IGFSS, aguarda-se ainda a implementação da funcionalidade de aglutinação dos registos aquando do lançamento à conta 12, utilizando o campo ‗referência do ficheiro', continuando a efectuar uma contabilização à conta 21 por cada número de extracção enviado por GC (solução idêntica à que já era utilizada por SGT).

Sobre esta matéria o Instituto de Informática, IP alega que *"A interface de contabilização de movimentos de GC, tem como base para a contabilização um registo de GC"* e que *"Para cada registo de GC são efectuadas todas as contabilizações necessárias para esse registo, Processamento/Liquidação/Recebimento, não fazendo agregação de documentos para lançamento do recebimento"* e ainda que *"Esta metodologia técnica, foi implementada e confere à interface uma capacidade de resposta de elevada performance garantindo que cada registo tem todas as contabilizações associadas"*. Por último o Instituto refere que *"A agregação utilizando o campo «referência do ficheiro» vai ser alvo de análise por parte das equipas de GC e SIF, e IGFSS dado que até agora não foi possível encontrar uma forma técnica de tornar esta agregação exequível"*.

No ano de 2009, alargou-se o número de movimentos reconciliados de forma automática com a introdução de critérios no campo ‗*atribuição*' associados aos movimentos que são pagos através dos terminais de pagamento automático e nas contas do tipo tesouraria associados aos bancos Santander Totta e CCCAM.

Novos canais de pagamento do Sistema de Débitos Directos para os trabalhadores independentes e seguro social voluntário

A entrada em produção da Medida M096 permitiu a integração automática no SIF dos movimentos efectuados através dos canais de pagamento do Sistema de Débitos Directos para os trabalhadores independentes e seguro social voluntário. No entanto, verificam-se, ainda, neste contexto, problemas com a integração dos movimentos associados às revogações.

Protocolo com a APB para a cobrança de Contribuições e Quotizações de Entidades Empregadoras

De acordo com informação prestada pelo IGFSS, o valor da cobrança de TSU e cobrança coerciva através do Protocolo com a APB atingiu, em 2009, os 11,2 milhares de milhões de euros, mais 68 milhões de euros face à receita arrecadada no ano de 2008, envolvendo cerca de 399 mil contribuintes, para um total de registos de cobrança de 4.123.480. Em termos de registo de cobrança verificou-se um decréscimo de 1,7% o que se traduz em menos 71.530 movimentos face ao ano de 2008.

No quadro dos números supra mencionados, a correcção de erros dentro dos 30 dias envolveu 5.168 registos, representando 0,13% do total dos movimentos efectuados pela banca. Comparativamente com o ano anterior, verificou-se uma variação negativa de 9,1%, o que se traduziu na ocorrência de menos 518 movimentos de correcção.

No que respeita ao prazo de retroacção das regularizações[1], em termos médios, o prazo praticado para o ano de 2009 foi de 8,48 dias, comparativamente com os 8,80 dias verificados em 2008, os 10,08 dias verificados em 2007 e os 8,69 dias no ano de 2006.

Relativamente à existência de movimentos com o código ―diversos", que se traduzem em situações de excepção resultantes de problemas informáticos, e cuja correcção deve ser efectuada, através da anulação destes códigos e a sua substituição por registos adequados ao cumprimento do protocolo (NIF e período de referência), verificou-se a ocorrência de 312 movimentos em 2009, o que representa uma diminuição de 22,2% (menos 89 movimentos).

Regime público complementar

No que concerne ao regime público complementar, não foi realizado ainda qualquer desenvolvimento informático, designadamente com vista à contabilização automática associada a todos os ficheiros previstos neste sistema não obstante as especificações técnicas/contabilísticas relativas à contabilização automática dos movimentos a ela associados terem sido efectuadas pelo IGFSS. Assim, em 2009, todos os movimentos correspondentes aos 73.956 registos, no montante de € 5.310.9979,37, enviados pelo respectivo banco de apoio, foram realizados de forma manual em SIF pelo Departamento de Gestão Financeira do IGFSS.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informa que *"(...) irá iniciar no ano de 2011 o desenvolvimento do interface automático para contabilização do RPC, implementação que dependerá da concorrência que vier a existir com outras prioridades que foram definidas posteriormente"*.

Acordo com os CTT para cobrança de Contribuições

No âmbito do acordo com os CTT para cobrança de contribuições, mantêm-se as discrepâncias, quanto às notas de crédito, entre a conta de depósitos à ordem (associada a este protocolo) e os documentos resultantes da integração dos ficheiros no sistema. Estas discrepâncias estão identificadas pelos serviços de reconciliação de contas e acompanhamento de acordos, provocando movimentos por reconciliar na conta de depósitos à ordem, bem como uma maior dificuldade na validação dos pagamentos. A solução para este problema passa pelo envio, por parte dos CTT, de ficheiros de cobrança com informação coincidente, em termos de data de cobrança, às datas de crédito na conta do IGFSS. Os CTT não conseguiram, até à data, arranjar solução para este problema. No entanto, verifica-se que se mantém a tendência de diminuição de envio de notas de créditos por parte dos CTT, já ocorrida nos anos de 2006, 2007 e 2008, revelando assim, uma melhoria na prestação do serviço por parte desta Instituição.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP informa que *"(...) a situação tem vindo a ser objecto de reporte no sentido da correcção do respectivo sistema informático, sendo que a segurança social continuará a envidar todos os esforços necessários para que a informação disponibilizada seja de melhor qualidade."*.

[1] Após o prazo de retroacção dos 30 dias, os bancos não podem efectuar qualquer tipo de regularização, ou seja movimentos RTU, solicitando através de *e-mail* as correcções ao IGFSS, para estas serem efectuadas ao nível dos respectivos Centros Distritais. No ano de 2009, ocorreram 871 pedidos de regularização por parte das instituições bancárias aderentes ao protocolo com a APB. Os tipos de regularização pedidos referem-se às seguintes situações: correcções de períodos de referência, NIF, transferência de regimes, pagamentos indevidos, duplicações, TSU indevida (DEP) e erro de contas. Juntando estes pedidos às correcções de erros dentro dos 30 dias, verificou-se que, durante o ano de 2009, o peso relativo das correcções, face ao total das cobranças efectuadas foi de apenas 0,15%.

Utilização de TPA nas tesourarias da Segurança Social

Em Julho de 2009 entrou em produtivo um procedimento que permitiu a reconciliação bancária automática dos pagamentos efectuados através das tesourarias da segurança social. Este procedimento obriga o preenchimento, no campo de "atribuição" dos documentos de extracção e respectivos documentos gerados em GT, da identificação do código da tesouraria.
De acordo com informação prestada pelo IGFSS, em 2009, foram efectuadas nas tesourarias do ISS, 435.364 transacções por TPA referentes às cobranças registadas em GT, que corresponde a uma receita arrecadada de € 109.117.016,14.

12.6 –Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas

À semelhança do referido no Parecer anterior, embora se reconheçam as melhorias assinaladas, designadamente ao nível da conclusão e aperfeiçoamento dos sistemas informáticos que integram o Sistema de Informação Integrado da Segurança Social, a CSS de 2009, sobre a qual recai o presente Parecer, apresenta ainda condicionantes que determinam e influenciam negativamente a fiabilidade, a consistência, a totalidade e a integridade da informação financeira apresentada, pelo que se apresentam as seguintes reservas:

a) Sistema de informação

Na contabilização da receita de contribuições registam-se melhorias ao nível da tempestividade e integralidade. Contudo, ainda permanece um elevado valor contabilizado em "contribuições por clarificar", na ordem dos 91,8% do total da receita cobrada. Este facto não tem permitido a afectação dos valores cobrados às respectivas parcelas (contribuições das entidades empregadoras, quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, contribuições dos trabalhadores independentes e regimes especiais) o que significa que os valores considerados não correspondem ao valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação, o que não garante o adequado financiamento das entidades com base nestas receitas.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP informa que *"(...) têm sido introduzidas melhorias contínuas (...)"* e que *"(...) a percentagem de contribuições por clarificar tem vindo a reduzir-se muito significativamente no decorrer do exercício de 2010"*.

Também o Instituto de Informática, IP, na mesma sede, informa que *"O SIF tem vindo no ano de 2010, a contabilizar os movimentos de GC para o tipo de operação 011-Compensação conforme pode ser consultado no sistema. No mês de Outubro houve um decréscimo de movimentos lançados, que está associado a um período de recuperação de movimentos, em virtude de o sistema SIF em Setembro ter realizado a migração para nova versão, ter estado fechado para movimentos nas últimas 2 semanas"*, e acrescenta que actualmente o sistema se encontra a *"(...) recuperar de forma significativa esta situação (...)"*.

Na sequência do contraditório, foi possível comprovar que as contas do razão de clarificação espelham um decréscimo em termos de saldo inicial em 2010 e do saldo final em Novembro do mesmo ano. Todavia, quando se consultam os documentos que espelham a execução orçamental da receita[1] continua-se a verificar que 92,5% do total de receita cobrada em 2010 teve origem no valor contabilizado em contas de "contribuições por clarificar". Quando analisada esta percentagem de receita cobrada com origem nas contas de "contribuições por clarificar" durante o ano de 2010 com a

[1] Mapa de execução orçamental ou mapa de fluxos de caixa.

apurada relativamente aos valores cobrados de 2009[1], por entidade cobradora, verifica-se uma melhoria nas entidades das Regiões Autónomas[2]. e um retrocesso no IGFSS[3].

No âmbito de acordo com os CTT para cobrança de contribuições mantêm-se as discrepâncias quanto às notas de crédito, entre a conta de depósitos à ordem (associada a este protocolo) e os documentos resultantes da integração dos ficheiros do sistema, não tendo ainda os CTT obtido solução para o problema.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP informa que *"(...) a situação tem vindo a ser objecto de reporte no sentido da correcção do respectivo sistema informático, sendo que a segurança social continuará a envidar todos os esforços necessários para que a informação disponibilizada seja de melhor qualidade"*.

b) Controlo interno

Apesar do disposto no artigo 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, mantido na versão resultante do Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril, e da recomendação formulada no Parecer da CGE de 2007, continua a verificar-se, em relação ao IGFCSS, ao IGFSS, ao ISS e ao II a ausência de nomeação, por parte do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela, do fiscal único. A ausência do respectivo controlo nem sequer tem sido mitigada com recurso a auditorias externas e independentes incidentes sobre as contas das referidas instituições, com excepção do IGFCSS, que tem providenciado pela auditoria externa das suas contas.

A ausência de nomeação do fiscal único persiste em todos os Institutos supra referidos, pelo que o controlo interno deve, nesta medida, ser considerado deficiente.

O Tribunal realizou, em 2010, uma "Auditoria ao Controlo Operacional do Instituto da Segurança Social"[4], relevando, para além da ausência de nomeação de fiscal único supra referida - que compromete a dinâmica de funcionamento do controlo operacional do Instituto e os seus resultados -, o facto de o Gabinete de Qualidade e Auditoria não fazer incidir a sua acção nas áreas da gestão financeira e patrimonial do Instituto, o que deixa esta esfera de acção sem um efectivo controlo autónomo. Estas circunstâncias influenciam negativamente a avaliação do controlo operacional do Instituto.

c) Processo de consolidação

O Sistema de Informação Financeira não contempla o conceito de "Entidade", pelo que não permite a agregação de transacções por "Entidade", mas apenas a identificação dos valores de cada conta por "Entidade", o que causa demora e dificuldades no processo de consolidação e aumenta o risco de erro e incoerências de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação.

---

[1] Cfr. Quadro XII.7 – SS – Desagregação do Capítulo "Contribuições para a Segurança Social", no ponto 12.3.1.1.1 – Execução orçamental da receita.

[2] No Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira o valor contabilizado "em contribuições por clarificar", em 2009, era de 92,4% do total da receita cobrada naquele ano e em 29 de Novembro de 2010 era de 47,6% do total da receita cobrada em 2010. No Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores o valor contabilizado "em contribuições por clarificar", em 2009, era de 84,2%% do total da receita cobrada naquele ano e em 29 de Novembro de 2010 era de 49,5% do total da receita cobrada em 2010.

[3] O valor contabilizado "em contribuições por clarificar", em 2009, era de 91,9%% do total da receita cobrada naquele ano e em 3 de Dezembro de 2010 era de 93,9% do total da receita cobrada em 2010.

[4] Relatório n.º 35/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informa que *"(...) até agora não houve oportunidade de discutir com o IGFSS esta questão e que irá desencadear uma análise conjunta a esta matéria com o objectivo de parametrizar no SIF uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceira ou não, com as transacções realizadas."*.

d) Execução orçamental

De salientar que a metodologia de contabilização dos juros corridos imposta pela Lei do Orçamento para o FEFSS poderá subavaliar ou sobreavaliar o valor da parcela de rendimentos relevada na CSS/2009, dado que aquela metodologia só é neutra nos casos em que o vencimento dos cupões ocorre no próprio ano económico em que os títulos são adquiridos.

Em sede de contraditório o IGFCSS refere que considera que *"(...) a contabilização do juro corrido simultaneamente em rubrica de receita (pela totalidade do juro) e da despesa (pela parte do juro corrido anterior à aquisição do título) iria empolar, quer a receita, quer a despesa. Com efeito, estaríamos a considerar como receita, um proveito que não nos pertence na totalidade e a considerar o diferencial como despesa. O referido diferencial mais não é do que o pagamento ao vendedor do título, por conta do emitente do empréstimo obrigacionista, do valor correspondente aos juros a que o mesmo tem direito pela posse da obrigação no período decorrido entre o cupão anterior e a data da alienação"* Acrescenta ainda que *"(...) considera não existir no classificador económico rubrica de despesa adequada à correcta reflexão destes movimentos, porquanto no agrupamento 03 são registados juros pagos por força de contracção de empréstimos, o que claramente não é o caso"*.

Concorda-se com o Instituto quando refere que não deve ser considerada receita de rendimentos a totalidade dos juros recebidos e que não existe no classificador económico uma rubrica específica para contabilização destas operações. Assim, caso não se opte pela utilização de classificações económicas de âmbito residual poderão utilizar-se as próprias classificações económicas dos activos financeiros, uma vez que o pagamento do juro corrido no acto de aquisição de um título ao vendedor faz parte integrante do seu custo. Por sua vez, o movimento de cobrança da entidade emitente pela totalidade do juro deverá dividir-se em duas parcelas: a parte correspondente ao juro corrido desde a data da aquisição do título até à data do seu vencimento deverá ser registada como receita de rendimentos e a parte correspondente ao juro pago ao vendedor no momento da aquisição e agora recebido da entidade emitente poderá ser registado como receita de activos financeiros. Deste modo, garante-se o registo de cabimento e compromisso do valor despendido no momento da aquisição e garante-se que o valor da receita de rendimentos corresponde aos rendimentos efectivamente adquiridos.

Não obstante o IGFCSS já tenha procedido, em Dezembro de 2009, à correcção da contabilização das menos-valias realizadas, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal de Contas, a receita e a despesa relativa a Activos Financeiros encontra-se sobreavaliada em cerca de € 386,9 milhões, em consequência da metodologia de contabilização que vinha sendo seguida.

Por outro lado, a parcela de rendimento encontra-se subavaliada em cerca de € 5.954,2 milhares, relativos ao imposto retido na receita proveniente de dividendos, uma vez que aquela receita é contabilizada pelo valor líquido. Concomitantemente, a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este procedimento viola o princípio da não compensação estabelecido pelo artigo 6.º da LEO.

Sobre esta matéria veja-se o referido pelo IGFCSS em sede de contraditório e os comentários efectuados no ponto 1.2.3.1.1.1.

Os Centros de Cultura e Desporto têm sido beneficiários de apoios financeiros do OSS, designadamente visando subsidiar iniciativas particulares de protecção social de trabalhadores da administração directa ou indirecta do Estado. Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal, não foi, desde 2007, produzida qualquer legislação no sentido da concreta delimitação das circunstâncias e requisitos em que os financiamentos aos centros de cultura e desporto da segurança social pudessem ter lugar, designadamente em função de prestações socais que aqueles visariam suportar. Assim, atento o disposto no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e o regime da acção social complementar instituído pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril e legislação conexa, as transferências que visam subsidiar despesas daqueles centros com iniciativas de acção social complementar sem o devido enquadramento legal devem cessar de imediato, de acordo, aliás com o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 92/2001, de 20 de Agosto, na redacção constante da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Sobre esta matéria, o IGFSS, concedendo embora que *"Não deverá, no entanto, deixar de se legislar e clarificar esta situação, de forma a estabelecer-se de forma definitiva os mecanismos de transparência e retorno no que toca aos centros de cultura e desporto"*, vem discordar da posição oportunamente formulada em sede de anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009.

Assim, considera, em síntese, que *"Os centros de cultura e desporto são entidades sem fins lucrativos, não sendo sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"*, pelo que não pode aplicar-se *in casu*, o disposto no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro. E alega que estas entidades têm um âmbito de actividades mais alargado do que o definido no diploma que determina o que integra a acção social complementar, nessa medida não integralmente coberto pelas Portarias que vieram regulamentar o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril. Entende ainda que o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, que dispõe sobre a acção social complementar, para além de determinar que serão publicadas Portarias para estabelecer o regime das prestações de acção social complementar, contém, no n.º 2 do seu artigo 9.º, a previsão de que, até à publicação da respectiva regulamentação, se mantém em vigor a regulamentação anterior à sua entrada em vigor. Mais alega que existem tais regulamentos - que, contudo, não junta nem identifica -, o que legitima *"a atribuição de prestações no âmbito da acção social complementar, desde que não sejam atribuídos a sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, com exclusão dos enumerados no n.º 2 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 122/2007"*. Assim, entende que *"Pelo menos em parte, as transferências do Orçamento do Estado, através do Orçamento da Segurança Social, estão justificadas legalmente e não constituem nenhum atropelo das regras orçamentais, antes estando determinados o fim a que se destinam e o regime jurídico que devem prosseguir, existindo uma concordância com a Jurisprudência do Tribunal de Contas em relação a este entendimento (vide, a título de exemplo, o Acórdão n.º 8/09 do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, de 18 de Fevereiro, na parte que se refere às Portarias publicadas e ao n.º 2 do artigo 9.º)"*

Ora, a argumentação supra sumariada não é susceptível de afastar as observações constantes do anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009. Com efeito, os Centros de Cultura e Desporto são entidades de natureza privada, o que em nada invalida que os seus fins estatutários se consubstanciem, em regra, em actividades de protecção social ou na saúde aos seus associados, eventualmente a par de outros, designadamente de natureza cultural, recreativa ou desportiva. Nesta medida, não se vislumbra com que fundamento legal o IGFSS afasta, quanto a tais entidades, a aplicabilidade do conceito de sistema particular de protecção social ou de saúde constante do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pelo que se mantém o entendimento de que, a partir de 1 de Janeiro de 2007, são proibidos quaisquer financiamentos públicos dos sistemas de protecção social e de cuidados de saúde que tais entidades privadas hajam instituído em prol dos seus associados, independentemente de as entidades privadas que asseguram tais sistemas prosseguirem ou não outros fins. A esta regra geral há apenas que excepcionar os financiamentos públicos das entidades desta

natureza às quais tenha sido reconhecido o estatuto de IPSS, devendo tais financiamentos conter-se dentro das previsões legais aplicáveis.

Por outro lado, importa igualmente ter presente que a acção social complementar, tal como definida no Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio[1], se reporta ao *"conjunto dos vários subsistemas orgânicos e funcionais que, na administração central, desenvolvem actividades para consecução dos objectivos (...)*[2]" referentes a *"prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua*[3] *situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social"*. O Sistema de Acção Social Complementar abrangia apenas, no modelo desenhado pelo aludido diploma, na sua vertente orgânica, o Conselho Superior de Acção Social Complementar e os serviços sociais, sendo coordenado pelo Ministro das Finanças. Desta forma, os centros de cultura e desporto encontravam-se excluídos da sua aplicabilidade. E, nos termos do artigo 39.º, n.º 2 do diploma em análise, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 212/96, de 20 de Novembro, estabelecia-se claramente que *"É vedada aos serviços e organismos da administração central a criação ou desenvolvimento de actividades no âmbito da acção social complementar sem prévia audição do CSASC e despacho conjunto do Ministro das Finanças, do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública e do membro do Governo da tutela"*.

No exclusivo âmbito do sistema orgânico desenhado pelo Decreto-Lei n.º 194/91 seriam definidas e concedidas as prestações, pecuniárias e em espécie, devidas aos seus beneficiários e desde logo elencadas no seu artigo 5.º. De resto, de acordo com o n.º 4 do mesmo preceito, *"Serão progressivamente integradas no Sistema de Acção Social Complementar todas as prestações de idêntica natureza e finalidade concedidas pelos serviços e organismos abrangidos pelo âmbito de aplicação deste decreto-lei"*, o que mostrava a vontade do legislador no sentido da congregação das medidas de protecção social complementar no sistema orgânico instituído. O n.º 5 do mesmo preceito, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 212/96 clarificava ainda que *"Os esquemas de prestações, as condições e critérios de concessão, os montantes e demais requisitos são definidos em portaria conjunta do Ministro das Finanças, do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública e do membro do Governo da tutela, ouvido o Conselho Superior de Acção Social Complementar (...)"*, desta forma permitindo uma uniformização da protecção social complementar no universo dos seus beneficiários.

O Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, tendo em conta a existência de *"(...) grandes disparidades entre os diversos serviços sociais quer em termos de funcionamento quer em termos de tipo e montante dos benefícios concedidos"*, veio regular *"(...) o regime de acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado (...)"*, tendo restringido o leque orgânico do anterior Sistema Orgânico de Acção Social Complementar, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março. Também este diploma estatui quais as áreas de desenvolvimento da acção social complementar, quer pela via positiva (artigo 2.º), quer pela via das áreas excluídas (artigo 8.º).

E, como anteriormente ficou já expresso, também este diploma veio remeter para portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da Administração Pública a regulamentação do regime de prestações, tendo já sido publicadas, ao seu abrigo, as Portarias supra

---

[1] Este diploma veio, nos termos do seu preâmbulo, *"(...) enquadrar a actuação dos vários serviços sociais, procurando-se evitar que cada um deles defina sectorial e isoladamente a sua própria política, o que favorece o surgimento de grandes disparidades na atribuição de benefícios sociais*".

[2] Cfr. artigo 2.º do mencionado Decreto-Lei.

[3] Dos funcionários e agentes da Administração Pública, nos termos do artigo 1.º do diploma. O n.º 1 do artigo 4.º veio, contudo, prever que o Sistema de Acção Social Complementar abrangia como beneficiários titulares ~~*os*~~ *funcionários e agentes, no activo ou aposentados, dos serviços da administração central e institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados* ou de fundos públicos e, bem assim, o pessoal recrutado ao abrigo do n.º 2 do artigo 30.º deste diploma e do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

enunciadas, que consagram as únicas prestações criadas na sua vigência. O financiamento destas prestações, com o presente enquadramento orgânico, encontra suporte legal no artigo 5.º do diploma.

De igual forma, como bem defende o IGFSS, aquele preceito permite ainda os financiamentos de prestações de acção social complementar instituídas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 194/91, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 212/96, que se mantenham em vigor por força do disposto no n.º 2 do seu artigo 9.º. Forçoso se torna, contudo, para que a legalidade dos financiamentos em causa se verifique, que as prestações a financiar obedeçam estritamente às normas do Decreto-Lei n.º 194/91, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 212/96, isto é, que sejam prestações permitidas por aqueles diplomas, que hajam sido regulamentadas pelos membros do Governo que, nos termos do n.º 5 do artigo 5.º[1] tinham competência para tal e ainda que fossem concedidas no âmbito do Sistema Orgânico de Protecção Social Complementar.

Assim, os regulamentos invocados pelo IGFSS e não identificados nem remetidos ao Tribunal muito dificilmente poderão encontrar suporte na legislação aplicável, supra analisada, desde logo porque não se reportam a prestações sociais instituídas no âmbito do Sistema Orgânico de Protecção Social Complementar. Assim, as despesas com o financiamento de tais prestações não podem encontrar suporte legal no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 122/2007.

Tendo ainda em consideração o disposto no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que proíbe, a partir de 1 de Janeiro de 2007, o financiamento de sistemas particulares de protecção social ou cuidados de saúde, mantêm-se as considerações oportunamente tecidas no sentido da ilegalidade do financiamento por entes públicos de medidas de protecção social concedidas por entidades privadas, como os centros de cultura e desporto, bem como da necessidade da sua imediata cessação.

Resulta do exposto que não está posta em causa a actividade dos centros de cultura e desporto que, enquanto entidades privadas, se rege pelas respectivas normas estatutárias, com observância dos preceitos legais aplicáveis. Essa actividade não se encontra, assim, circunscrita aos fins definidos pelo Decreto-Lei n.º 122/2007 que, como se viu, visa regular a acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, no contexto orgânico dos serviços sociais. O que carece de fundamento legal não é, pois, o normal desenvolvimento da actividade de tais entidades, mas sim o financiamento, ainda que parcial, de algumas dessas actividades por entes públicos, em situações em que o quadro normativo que enforma a actividade destes últimos não contém o necessário suporte legal ou expressamente veda a concessão dos financiamentos.

Por último, importa ainda salientar que não se vislumbra de que forma o invocado Acórdão n.º 8/09, do Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal, pode acolher a posição do IGFSS. Com efeito, de tal Acórdão pode retirar-se, com relevância no caso vertente, designadamente, o seguinte:

- *"Demonstrou-se, fundamentadamente, no Acórdão recorrido, que os Municípios não podem realizar despesas que não sejam legalmente permitidas*". E continua, citando Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim[2]: *"a Administração Pública é, em bloco, comandada pela lei, sendo ilegais não apenas os actos (regulamentos ou contratos) administrativos produzidos contra proibição legal, como também aqueles que não tenham previsão ou habilitação legal, ainda que genérica"*;

[1] Do Decreto-Lei n.º 194/91, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 212/96.

[2] Código do Procedimento Administrativo Anotado, Almedina, 1997.

- *"A acção social complementar, como se pode constatar pela leitura do preâmbulo e de várias normas do diploma*[1]*, é realizada através de uma estrutura orgânica própria: os Serviços Sociais da Administração Pública"*;

- *"Esta estrutura orgânica tem um modelo de financiamento definido no artigo 5.º do diploma em causa, na qual se inclui a quotização dos beneficiários"*;

- O nºs 1 e 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 122/2007 enquadram e definem as prestações de acção social complementar. O respectivo regime carece de regulamentação, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito, tendo sido até à data publicadas as Portarias supra referidas;

- *"O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 122/2007 estabelece os princípios gerais a que obedece a acção social complementar. Entre esses princípios avulta o da não cumulação (...)"*;

- *"No artigo 9.º, n.º 2 do mesmo Decreto-Lei estabeleceu-se que até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, se manteriam em vigor os anteriores regulamentos dos serviços sociais*[2]*, com excepção dos referentes às prestações relativas a comparticipação em despesas de saúde, subsídio de funeral, subsídio materno-paterno infantil e subsídio de nascimento, os quais cessaram a sua vigência com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 122/2007"*;

- O regime consagrado no mencionado diploma *"Concede a acção social complementar como um conjunto de prestações directas a beneficiários, as quais são geridas por uma estrutura de serviços sociais (...)"* e *"Embora elencando as áreas em que as prestações e medidas podem ser estabelecidas, exige que a definição e regime dessas prestações conste de Portaria, não sendo, assim, a definição genérica feita pelo n.º 2 do artigo 2.º imediatamente habilitante à prática dos actos de concessão dos benefícios"*.

Atentos, designadamente, os fundamentos apontados, o Tribunal considerou no referido Acórdão, que a falta de fundamento legal para a contratação dos serviços de seguro *sub judice* determinava a nulidade da deliberação que autorizou a respectiva despesa e a consequente nulidade do contrato celebrado, verificando-se igualmente a violação de normas financeiras, pelo que recusou, no termos legais[3], o visto ao contrato. Esta jurisprudência é, assim, integralmente compatível com as observações e com a recomendação formulada neste Parecer a propósito da matéria em apreço.

Continuam a considerar-se pagas, para efeitos de execução orçamental, as prestações 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 2009 se encontra sobreavaliada, na exacta proporção das verbas devolvidas à segurança social.

Sobre esta matéria, o IGFSS, IP, em sede de contraditório, informa que *"(...) se encontra definido o (...) plano de contabilização, requerendo-se, contudo, uma avaliação exaustiva de todas as transacções automáticas existentes no SIF, devendo essa avaliação estender-se às interconexões com outros sistemas informáticos"*.

---

[1] Trata-se do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de Julho.

[2] O Tribunal vem expressamente entender que estão em causa os regulamentos próprios dos serviços sociais, aprovados ao abrigo dos diplomas que anteriormente regulavam o Sistema de Acção Social Complementar, o que se encontra em rigorosa concordância com a interpretação do artigo supra explanada.

[3] Alíneas a) e b) do artigo 44.º da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção resultante da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

e) Imobilizado

O acompanhamento da implementação das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007 e na auditoria ao sistema de controlo interno da segurança Social permitiu constatar que, não obstante as melhorias registadas, permanecem ainda:

- Deficiências relacionadas com o processo de inventariação, de localização dos bens e de etiquetagem;
- Por realizar no IGFSS a totalidade dos procedimentos necessários à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno, o que influencia o valor das amortizações relevadas no Balanço subavaliando o valor do activo líquido;
- Por registar, ao nível da titularidade, 6 imóveis que se encontram valorizados a € 1,00.

Assim, por um lado, não existe ainda garantia de que o Activo Fixo relevado no Balanço Consolidado da Segurança Social corresponda ao activo existente e, por outro, o actual valor do activo líquido encontra-se subavaliado na exacta medida do valor das amortizações correspondentes aos terrenos.

O IGFSS, IP, em sede de contraditório, informa que *"(...) no decorrer do ano de 2010, tem estado a sanar as inconformidades que ainda transitaram do exercício anterior, nomeadamente no que se refere à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno (com a colaboração do II,IP) e a revalorização dos imóveis registados a 1 euro (...)"* e que *"(...) já se encontra regularizado o imobilizado em curso referente ao Equipamento Informático."*.

f) Terceiros

No processo de consolidação patrimonial foram efectuados, relativamente às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores movimentos de correcção, através de ajustamentos prévios vertidos em "verbetes de lançamento", com o intuito de reclassificar dívidas relevadas em contas patrimoniais de "Outros devedores c/c", com antiguidade superior a um ano, como "Dívidas de cobrança duvidosa". Não obstante a imaterialidade dos valores em causa, o movimento registado nas demonstrações financeiras deveria ser acompanhado da respectiva constituição de provisões de pelo menos 50% sobre o valor reclassificado.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP alega que acompanha *"(...) o entendimento (...) de ao serem reclassificadas nas contas individuais as dívidas de terceiros, com natureza de conta corrente, para as dívidas de cobrança duvidosa, atendendo à antiguidade das mesmas, dever-se-ia ter constituído provisões sobre o valor reclassificado. Contudo, no caso vertente, dada a imaterialidade dos valores em causa, elegeu-se a opção de não afectar o resultado líquido contabilístico consolidado (...)"*.

Sobre o alegado, entende-se que as opções tomadas devem ser harmoniosas e coerentes. Assim, atento ao facto de se tomar a opção de corrigir os valores das dívidas relevadas no balanço, de acordo com a sua natureza (de conta corrente para cobrança duvidosa), apesar de se estar presente de valores materialmente irrelevantes, face aos montantes relevados nas demonstrações financeiras da segurança social (€ 46,5 milhares no Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira e € 1,7 milhares no Centro de Gestão Financeira de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores), então essa opção tem que acompanhar todos os procedimentos necessários para que as demonstrações financeiras sejam coerentes. A opção tomada pelo IGFSS de corrigir a natureza das dívidas e não corrigir a constituição de provisões para não afectar o resultado líquido, alegando a imaterialidade dos valores, não é coerente.

No Anexo às Demonstrações financeiras do Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira extrai-se que ainda não foi possível reconciliar integralmente os saldos dos sistemas aplicacionais auxiliares de conta corrente com os residentes em SIF, no que respeita aos valores de contribuições em dívida de trabalhadores independentes e de contribuintes de inscrição facultativa, verificando-se, no caso dos primeiros, uma diferença para mais em SIF no montante de € 9.015,5 milhares.

As dívidas de clientes encontram-se subavaliadas na exacta medida do valor das retenções de IRS, em anos anteriores a 2009, e de todas as retenções de TSU, realizadas nos pagamentos efectuados aos trabalhadores de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador por motivos de insolvência ou situação económica difícil, uma vez que os valores pagos aos trabalhadores têm vindo a ser registados pelo valor líquido pelo Fundo de Garantia Salarial.

Também as dívidas de "Prestações sociais a repor" se encontram subavaliadas, dado que os montantes pagos indevidamente pelo Fundo de Garantia Salarial em 2007, e ainda não repostos, não se encontram relevados contabilisticamente.
Face ao anteriormente aludido, os valores relevados como em dívida na conta da CSS, as correspondentes provisões acumuladas e, consequentemente, o Activo líquido, merecem reservas. Tais reservas assumem particular relevância pelo facto de os montantes relevados como em dívida representarem 35,9% do Activo bruto.

As dívidas relevadas em "Outros devedores" englobam uma panóplia de situações recorrentes, de carácter excepcional, que, não obstante as recomendações do TC em sucessivos Pareceres, permanecem por regularizar, assumindo a sua recuperação elevado grau de incobrabilidade. Estão neste caso as dívidas do Estado e outras que se reportam a um passado remoto, que se foram arrastando no tempo e que, apesar de algumas diligências já realizadas, permanecem por resolver.

g) Fundos próprios

Durante o ano de 2009 não se verificou no IGFSS alteração do valor das reservas legais contabilizadas em 2007, uma vez que o saldo de gerência dos Fundos Especiais de Segurança Social não foi objecto de integração, por desconhecimento por parte deste Instituto da receita cobrada e da despesa paga por cada um daqueles Fundos e, 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.

h) Disponibilidades

Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal formuladas em Pareceres anteriores, não foi ainda publicado o diploma enformador do quadro legal aplicável à Unidade de Tesouraria da SS.

A análise à área de disponibilidades permitiu concluir, no que respeita ao IGFSS, que, em 2009, permaneciam por regularizar 13 contas do razão geral, referentes a 13 contas bancárias de ex-Delegações, entretanto já canceladas. Em 2010, o número de contas por regularizar reduziu-se para apenas 3. Mais se constatou que, em 2009, se encontravam por reconciliar inúmeros movimentos com antiguidade superior a dois anos referentes a 28 contas bancárias, sendo que a maior parte desses movimentos ocorreu em 2007. Em 2010, mostravam-se já regularizados os movimentos relativos a 3

dessas contas, permanecendo a situação descrita quanto às restantes 25, não obstante os esforços envidados pelo IGFSS e pelo II no sentido da regularização das mesmas.

Relativamente ao ISS, constata-se que permanecem por reconciliar vários movimentos há mais de dois anos em 36 contas bancárias.

Em sede de contraditório, o ISS informa que *"(...) tem vindo a cancelar grande parte das contas bancárias, nomeadamente contas com movimentos por reconciliar há mais de dois anos, verificando-se uma diminuição significativa no número de movimentos por reconciliar no ano de 2010"*, que *"(...) no final de 2008, estavam activas cerca de 290 contas bancárias, tendo-se reduzido para 188 (...) no exercício de 2009"* e que *"Actualmente encontram-se activas 104 contas bancárias, estando em curso uma 2.ª fase de encerramento (...)"* Acrescentando que *"(...) este processo implica bastante trabalho de análise, pesquisa e contactos com os bancos, estando a ser desenvolvidos todos os esforços no sentido de regularização desta situação o mais rapidamente possível"* e que *"Das 36 contas bancárias referidas foram regularizadas 18 no decurso do presente exercício"*.

Assim, e com referência a 31/12/2009, ainda não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, por falta de apresentação das respectivas certidões bancárias pelo IGFSS, muito embora o montante por reconciliar seja bastante inferior ao de anos anteriores[1].

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP, relativamente às reconciliações bancárias, informa que *"(...) tem vindo a desenvolver, desde Fevereiro de 2010, insistências junto dos bancos, no sentido de obter certidões de saldos e de rendimentos, necessários às respectivas Contas anuais"*. Acrescentando que em *"(...) 25 de Outubro de 2010 foi enviado às instituições bancárias em falta através de mail (...), com pedido de urgência na entrega de certidões, explicitando os problemas inerentes à não entrega e as medidas que o IGFSS teria de tomar caso a situação de incumprimento se mantivesse"*.

No e-mail remetido em anexo ao contraditório verifica-se que foram realizados dois pedidos de informação por funcionários do IGFSS, dirigidos a uma presumível funcionária de uma entidade bancária[2], e onde foi referida a intenção, neste último, de *"(...) reportar ao Banco de Portugal uma reclamação pela deficiente prestação de serviços, em simultâneo com oficio dirigido ao Conselho de Administração da (...) instituição bancária."*

Tendo em conta as dificuldades que o Instituto tem vindo a sentir na obtenção das certidões bancárias e dado que as diligências realizadas por vias informais não têm produzido eficácia, entende-se que estes pedidos deverão ser formalizados pelas vias institucionais adequadas.

12.7 –Pensões

As pensões, suplementos e complementos integram o tipo de prestações do Sistema de Segurança Social mais relevante em termos financeiros, sendo a respectiva evolução factor fundamental para a apreciação da sustentabilidade futura do mesmo.

[1] No IGFSS, os valores por reconciliar por falta de certidões bancárias foram os seguintes: € 195, 2 milhares, em 2009, € 6,1 milhões, em 2008, e € 184,4 milhões em 2007.

[2] Do documento enviado não é possível verificar qual a entidade bancária a quem foi enviado o e-mail, uma vez que apenas consta o nome da pessoa a quem o mesmo foi dirigido.

O gasto total com pensões, no período 2005/2009, bem como o seu peso no conjunto das despesas correntes, das contribuições e das quotizações[1], e das despesas total e efectiva, suportadas pelo SSS pode visualizar-se no quadro seguinte:

Quadro XII.114 – SS – Evolução das pensões no período de 2005/2009

(em milhares de euros)

Natureza		2005	2006	2007	2008	2009
(1)	Pensões, suplementos e complementos	10.688.271,3	11.423.371,7	12.113.096,8	12.818.152,0	13.464.650,4
(2)	Pensões do sistema previdencial	7.846.585,3	8.335.987,6	8.885.715,5	9.470.911,1	9.987.739,2
(3)	Despesas correntes	17.640.694,3	18.609.817,4	19.069.384,9	19.964.903,3	22.165.840,4
(4)	**=(1)/(3)*100)**	**60,6**	**61,4**	**63,5**	**64,2**	**60,7**
(5)	Contribuições e quotizações do sistema previdencial	9.876.817,8	10.358.316,7	10.906.799,0	12.597.969,2	12.739.371,9
(6)	**=(2)/(5)*100**	**79,4**	**80,5**	**81,5**	**75,2**	**78,4**
(7)	Despesa Total	19.855.662,7	20.688.813,0	21.532.866,8	26.801.178,7	29.577.376,8
(8)	**=(1)/(7)*100**	**53,8**	**55,2**	**56,3**	**47,8**	**45,5**
(9)	Despesa efectiva	17.707.862,6	18.695.156,7	19.142.300,6	20.038.543,5	22.269.774,2
(10)	**=(1)/(9)*100**	**60,4**	**61,1**	**63,3**	**64,0**	**60,5**

Fonte: Mapas IX, XII e XIII das CSS de 2004 a 2008.

Verifica-se que o contínuo crescimento que o peso das pensões, suplementos e complementos no total das despesas correntes e despesa efectiva, vinha registando até 2008, sofre uma inversão em 2009, situando-se neste ano, nos 60,7% e 60,5%, respectivamente. Sobre o total da despesa, a respectiva evolução mantém a tendência de decréscimo, registada em 2008, fixando-se em 2009 em 45,5%.

Relacionando as pensões do sistema previdencial com o valor das contribuições e quotizações afectas àquele sistema conclui-se, nesta estrita apreciação, que o sinal de inversão manifestado em 2008 face à perda gradual de capacidade financeira, que o sistema vinha registando, manifesta em 2009 uma nova inversão da tendência, com 78,4%, situando-se, ainda assim, abaixo dos valores percentuais dos anos de 2005 a 2007. É de salientar que a partir de 2008, com a entrada em vigor da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (nova LBSS), o valor das contribuições passou a estar afecto apenas ao sistema previdencial – repartição (com excepção dos montantes transferidos para capitalização), enquanto nos anos anteriores uma parte das contribuições e quotizações estava afecta ao subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego.

Desde 2005 até 2008, o *ratio* das despesas com pensões face à despesa efectiva, evidencia uma constante tendência de subida, no entanto em 2009, verifica-se uma inversão dessa tendência uma vez que o mesmo é de 60,5%, percentagem muito próxima da de 2005, de 60,4%.

[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.

12.7.1 – Dados financeiros e físicos

Neste ponto analisam-se, relativamente ao quinquénio 2005/2009, as despesas com pensões por cada uma das eventualidades consagradas na lei – velhice, invalidez e sobrevivência –, expondo-se, à luz da LBSS em vigor, o volume de gastos por sistema/subsistema, regime e respectivos complementos e as variações homólogas ocorridas.

Procede-se, também, à análise dos dados físicos por tipo de eventualidade, evidenciando o peso relativo de cada uma delas no total dos pensionistas e respectiva evolução ocorrida entre 2005 e 2009.

Pensões de reforma por velhice

As despesas com a eventualidade "*Velhice*", suportadas no quinquénio, são apresentadas, segundo a sua natureza, no Quadro XII.115. No âmbito das alterações introduzidas face à nova LBSS regista-se, relativamente às pensões de reforma por velhice, que a rubrica designada Pensão antecipada incluída no subsistema protecção familiar deixou de existir a partir de 2008, tendo sido introduzida, no subsistema de solidariedade a rubrica com a designação *Pensões por antecipação da idade de reforma*:

Quadro XII.115 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Velhice

(em milhares de euros)

Rubricas	Velhice					06/05 %	07/06 %	08/07 %	09/08 %	TCMA 05/09 %
	2005	2006	2007	2008	2009					
Sistema de Protecção Social de Cidadania	**2.172.640,5**	**2.378.764,3**	**2.488.120,7**	**2.588.028,9**	**2.695.108,6**	**9,5**	**4,6**	**4,0**	**4,1**	**5,5**
Subsistema de Solidariedade	**1.714.134,5**	**1.842.139,2**	**1.898.609,5**	**2.332.031,1**	**2.424.062,6**	**7,5**	**3,1**	**22,8**	**3,9**	**9,0**
Regime não Contributivo	816.609,3	971.413,1	1.061.001,5	1.144.467,2	1.237.599,8	19,0	9,2	7,9	8,1	11,0
Complemento Social – Pensão Social	653.405,3	806.028,0	892.704,7	979.661,2	1.069.148,1	23,4	10,8	9,7	9,1	13,1
Pensão	144.111,9	145.949,6	148.656,6	152.960,9	156.557,3	1,3	1,9	2,9	2,4	2,1
Complemento extraordinário de solidariedade	11.609,6	11.631,5	11.586,0	11.845,1	11.894,4	0,2	(0,4)	2,2	0,4	0,6
Complemento por dependência	7.482,5	7.804,0	8.054,2	-	-	4,3	3,2	-	-	-
Regime Transitório dos Rurais	59.115,0	54.339,5	49.155,2	39.481,1	34.948,0	(8,1)	(9,5)	(19,7)	(11,5)	(12,3)
Pensão	46.199,9	41.570,7	36.502,1	32.308,2	27.207,3	(10,0)	(12,2)	(11,5)	(15,8)	(12,4)
Complemento extraordinário de solidariedade	6.391,7	6.591,6	6.931,9	7.172,9	7.740,7	3,1	5,2	3,5	7,9	4,9
Complemento por dependência	6.523,4	6.177,2	5.721,1	-	-	(5,3)	(7,4)	-	-	-
Regime Especial de S.S. Actividades Agrícolas	769.384,6	748.964,0	718.927,8	628.609,5	595.280,3	(2,7)	(4,0)	(12,6)	(5,3)	(6,2)
Pensão	707.653,3	684.482,2	653.706,7	628.609,5	595.280,3	(3,3)	(4,5)	(3,8)	(5,3)	(4,2)
Complemento por dependência	61.731,3	64.481,8	65.221,1	-	-	4,5	1,1	-	-	-
Pensão Regime Especial de S. S. Ferroviários	41.934,7	40.164,0	38.138,6	35.842,9	33.391,6	(4,2)	(5,0)	(6,0)	(6,8)	(5,5)
Pensões dos desalojados das ex-colónias	18.918,6	16.410,3	15.861,0	14.393,1	12.742,7	(13,3)	(3,3)	(9,3)	(11,5)	(9,4)
Complemento espec. dos antigos combatentes	8.172,4	10.848,1	15.525,4	18.917,2	17.967,4	32,7	43,1	21,8	(5,0)	21,8
Pensão por antecipação da idade de reforma	-	-	-	450.320,1	492.132,8	-	-	-	9,3	-
Subsistema de Protecção Familiar	**458.506,0**	**536.625,1**	**589.511,3**	**255.997,8**	**271.046,0**	**17,0**	**9,9**	**(56,6)**	**5,9**	**(12,3)**
Complemento por cônjuge a cargo	13.426,7	12.789,6	12.118,7	11.460,1	10.725,2	(4,7)	(5,2)	(5,4)	(6,4)	(5,5)
Complemento Social – Pensão social	25.529,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Complementos por dependência	129.420,1	142.729,5	152.269,9	244.537,7	260.320,8	10,3	6,7	60,6	6,5	19,1
Pensão antecipada	290.129,2	381.106,0	425.122,7	-	-	31,4	11,5	-	-	-
Sistema Previdencial	**5.628.337,3**	**6.023.773,6**	**6.459.931,2**	**6.963.298,3**	**7.391.493,4**	**7,0**	**7,2**	**7,8**	**6,1**	**7,1**
Pensão Regime Geral	5.628.337,3	6.023.773,6	6.459.931,2	6.963.298,3	7.391.493,4	7,0	7,2	7,8	6,1	7,1
Pensão + Equivalência actuarial	5.626.812,8	6.022.308,4	6.458.538,1	6.961.944,8	7.390.159,2	7,0	7,2	7,8	6,2	7,1
Montante provisório de velhice	0,1	0,9	1,2	-	-	1.476,6	32,0	-	-	-
Complemento de pensão - Portaria 193/79	1.524,5	1.464,3	1.391,9	1.353,5	1.334,2	(3,9)	(4,9)	(2,8)	(1,4)	(3,3)
Total	**7.800.977,9**	**8.402.537,9**	**8.948.052,0**	**9.551.327,2**	**10.086.602,0**	**7,7**	**6,5**	**6,7**	**5,6**	**6,6**

Fonte: Mapa execução orçamental – Pensões.

O volume de gastos relativos às pensões na eventualidade *Velhice* atingiu, em 2009, € 10.086,6 milhões, verificando-se um acréscimo, face ao período homólogo anterior, de 5,6 % (cerca de € 535,3 milhões), o que denota uma desaceleração de crescimento relativamente aos períodos de 2005 a 2008.

A taxa de crescimento médio anual, entre 2005 e 2009, foi de 6,6%.

Na evolução dos custos com pensões pode ser considerado como factor relevante, para além dos aumentos decorrentes das actualizações dos montantes por via legislativa, o número de beneficiários com pensão de velhice (acesso à pensão por idade de reforma), que cresceu 2,1% em 2009, relativamente a 2008. A sua evolução, ao longo do período de 2005 a 2009, é apresentada no quadro seguinte:

	2005	2006	2007	2008	2009
N.º de beneficiários c/ pensão de velhice	1.717.497	1.753.367	1.790.727	1.827.052	1.864.840
Variação absoluta		**35.870**	**37.360**	**36.325**	**37.788**
Variação relativa		**2,1%**	**2,1%**	**2,0%**	**2,1%**

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (19/07/2010).

O Quadro XII.115, tendo em conta que este é o segundo ano em que têm reflexo as alterações decorrentes da entrada em vigor da nova lei de bases, permite observar o seguinte:

- O ritmo de crescimento dos encargos com pensões de velhice suportados pelo Sistema de Protecção Social de Cidadania tem vindo a reduzir ao longo do período em análise. Situação diferente apresenta o Sistema Previdencial em que o ritmo de crescimento exibe sucessivos aumentos entre 2005 e 2008, invertendo essa tendência em 2009;
- O "Complemento por dependência", que a partir de 2008, passou a estar incluído, na íntegra, no subsistema de protecção familiar, revela em 2009 um crescimento de 6,5%, relativamente ao ano anterior;
- As "Pensões antecipadas", que deixaram de estar incluídas no subsistema de protecção familiar para integrar, a partir de 2008, o subsistema de solidariedade, atingiram em 2009 o valor de € 492.132,8 milhares, o que representa um crescimento de 9,3% relativamente a 2008 e um abrandamento do ritmo de crescimento de 3,4 pontos percentuais face ao período 2008/2007;
- O "Complemento social - pensão social" apesar de revelar acréscimos ao longo de todo o período, o seu ritmo de crescimento tem diminuído, passando a variação de 23,4%, de 2005 para 2006, para 9,1%, de 2008 para 2009;
- Verifica-se um decréscimo de 5% de 2008 para 2009 no "Complemento especial dos antigos combatentes"[1], que vinha registando um acentuado e contínuo crescimento nos períodos anteriores, exibindo, no entanto, a taxa de crescimento média anual o valor mais elevado das parcelas que compõem as pensões (21,8%);
- Registam-se decréscimos sucessivos nos gastos com o regime transitório dos rurais, com o regime especial de segurança social das actividades agrícolas, com a pensão do regime especial de segurança social dos ferroviários e com as pensões dos desalojados das ex-colónias, apresentando em 2009 relativamente a 2008, uma redução de 11,5%, 5,3%, 6,8% e 11,5%, respectivamente. Também as taxas médias de crescimento anual entre 2005 e 2009 manifestaram decréscimos na ordem dos 12,3%, 6,2%, 5,5% e 9,4%, respectivamente.

[1] O regime jurídico dos períodos de prestação de serviço militar de ex-combatentes, para efeitos de aposentação e reforma, com a instituição de um complemento especial de pensão, encontra-se regulado na Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.º 21/2004, de 5 de Junho e 3/2009, de 13 de Janeiro e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 160/2004, de 2 de Julho.

A despesa relevada na eventualidade Velhice inclui 145.983 indivíduos que usufruem de pensões de reforma antecipada.

Pensões de reforma por invalidez

As despesas com a eventualidade ~~"~~*Invalidez*", suportadas no quinquénio, são apresentadas, segundo a sua natureza, no Quadro XII.116:

Quadro XII.116 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Invalidez

(em milhares de euros)

Rubricas	Invalidez					06/05 %	07/06 %	08/07 %	09/08 %	TCMA 05/09 %
	2005	2006	2007	2008	2009					
Sistema de Protecção Social de Cidadania	**400.677,6**	**423.675,9**	**434.919,7**	**440.598,5**	**448.726,5**	**5,7**	**2,7**	**1,3**	**1,8**	**2,9**
Subsistema de Solidariedade	**376.594,5**	**404.515,6**	**414.744,6**	**390.405,7**	**395.447,4**	**7,4**	**2,5**	**(5,9)**	**1,3**	**1,2**
Regime não Contributivo	328.179,0	359.213,0	372.160,2	354.205,8	362.886,5	9,5	3,6	(4,8)	2,5	2,5
Complemento Social – Pensão Social	183.219,0	206.426,8	213.786,8	215.472,3	219.596,2	12,7	3,6	0,8	1,9	4,6
Pensão	113.286,1	119.162,1	123.151,3	127.799,0	131.892,2	5,2	3,3	3,8	3,2	3,9
Complemento extraordinário de solidariedade	9.678,6	10.175,3	10.540,8	10.934,5	11.398,1	5,1	3,6	-	-	-
Complemento por dependência	21.995,3	23.448,7	24.681,4	-	-	6,6	5,3	(55,7)	-	-
Regime Transitório dos Rurais	6.180,2	5.801,8	5.338,7	4.083,9	3.718,0	(6,1)	(8,0)	(23,5)	(9,0)	(11,9)
Pensão	4.826,1	4.505,2	4.113,8	3.758,9	3.403,3	(6,6)	(8,7)	(8,6)	(9,5)	(8,4)
Complemento extraordinário de solidariedade	399,5	386,5	352,6	325,0	314,7	(3,3)	(8,8)	-	-	-
Complemento por dependência	954,6	910,2	872,3	-	-	(4,7)	(4,2)	(62,7)	-	-
Reg. Especial de S.S. Actividades Agrícolas	37.381,4	34.501,2	31.678,3	27.235,2	25.166,9	(7,7)	(8,2)	(14,0)	(7,6)	(9,4)
Pensão	35.296,9	32.418,6	29.676,3	27.235,2	25.166,9	(8,2)	(8,5)	(8,2)	(7,6)	(8,1)
Complemento por dependência	2.084,4	2.082,6	2.002,1	-	-	(0,1)	(3,9)	-	-	-
Pensões dos desalojados das ex-colónias	315,7	294,7	258,1	244,3	220,2	(6,7)	(12,4)	(5,4)	(9,9)	(8,6)
Compl. especial dos antigos combatentes	4.538,3	4.705,0	5.309,2	4.636,5	3.455,8	3,7	12,8	(12,7)	(25,5)	(6,6)
Subsistema de Protecção Familiar	**24.083,1**	**19.160,3**	**20.175,1**	**50.192,8**	**53.279,1**	**(20,4)**	**5,3**	**148,8**	**6,1**	**22,0**
Complementos por cônjuge a cargo	1.176,2	1.014,9	875,2	755,0	648,1	(13,7)	(13,8)	(13,7)	(14,2)	(13,8)
Complementos >Pensão social	5.999,7	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-
Complementos por dependência	16.907,1	18.145,4	19.299,8	49.437,8	52.631,0	7,3	6,4	156,2	6,5	32,8
Sistema Previdencial	**940.008,0**	**953.798,5**	**993.058,0**	**985.660,9**	**972.501,5**	**1,5**	**4,1**	**(0,7)**	**(1,3)**	**0,9**
Pensão Regime Geral	940.008,0	953.798,5	993.058,0	985.660,9	972.501,5	1,5	4,1	(0,7)	(1,3)	0,9
Pensão	939.975,2	953.774,5	993.032,0	985.637,5	972.474,3	1,5	4,1	(0,7)	(1,3)	0,9
Complemento de pensão - Portaria 193/79	32,8	24,0	26,0	23,4	27,2	(26,8)	8,2	(10,0)	16,2	(4,6)
Total	**1.340.685,6**	**1.377.474,5**	**1.427.977,7**	**1.426.259,4**	**1.421.228,0**	**2,7**	**3,7**	**(0,1)**	**(0,4)**	**1,5**

Fonte: Mapa execução orçamental – Pensões.

A despesa relativa às pensões de reforma por *Invalidez* assumiu, em 2009, € 1.421.228 milhares, registando um decréscimo de 0,4%, em relação a 2008. A taxa de crescimento média anual, no período de 2005/2009, foi de 1,5%.

No que respeita às necessidades de financiamento para os encargos desta eventualidade regista-se um constante crescimento ao longo de todo o período, nas pensões e complementos suportados por receitas fiscais consignadas e transferências do Orçamento do Estado (Sistema de Protecção Familiar de Cidadania)[1], enquanto as pensões financiadas por contribuições e quotizações têm mantido variações irregulares em igual período (sistema previdencial) representando, em 2009, os primeiros 31,6% dos gastos com pensões e complementos de invalidez e os segundos 68,4%.

No período 2005 a 2009, o número de beneficiários com pensão por invalidez regista um constante decréscimo, conforme mostra o quadro seguinte. Idêntica tendência se verifica relativamente ao valor pago, com crescimento negativo nos períodos 2008/07 e 2009/08, de (0,1%) e (0,4%), respectivamente.

	2005	2006	2007	2008	2009
N.º de beneficiários c/ pensão de Invalidez	318.013	314.367	310.221	302.538	297.186
Variação absoluta	-	**(3.646)**	**(4.146)**	**(7.683)**	**(5.352)**
Variação relativa	-	**(1,1%)**	**(1,3%)**	**(2,5%)**	**(1,8%)**

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (19/07/2010).

Pensões de sobrevivência

Comparativamente a 2008, as despesas com a eventualidade de ~~"~~*Sobrevivência*" apresentaram em 2009 um crescimento de 6,3%, o que representa, em termos absolutos, € 116.255 milhares, uma variação próxima da verificada no ano anterior (6%). A taxa de crescimento médio anual, entre 2005 e 2009, foi de 6,1%.

[1] Até 2007 os encargos com os complementos incluídos no Subsistema de Protecção Familiar foram co-financiados, em 50%, por contribuições e quotizações e por receitas fiscais e transferências do OE. No entanto, os encargos suportados por este subsistema não representam valores significativos (6% em 2005, 4,5% em 2006 e 4,6% em 2007).

Quadro XII.117 – SS – Evolução das despesas com Pensões por Sobrevivência

(em milhares de euros)

Rubricas	Sobrevivência					06/05 %	07/06 %	08/07 %	09/08 %	TCMA 05/09 %
	2005	2006	2007	2008	2009					
Sistema de Protecção Social de Cidadania	**268.368,0**	**284.943,9**	**304.340,9**	**318.613,6**	**333.076,2**	**6,2**	**6,8**	**4,7**	**4,5**	**5,5%**
Subsistema de Solidariedade	**251.644,0**	**267.372,7**	**280.790,6**	**288.590,0**	**300.265,9**	**6,3**	**5,0**	**2,8**	**4,0**	**4,5%**
Regime não Contributivo	87.069,0	101.829,6	115.102,0	127.054,2	141.382,7	17,0	13,0	10,4	11,3	12,9%
Complemento Social – Pensão Social	85.984,1	100.512,1	113.311,1	126.293,4	140.405,0	16,9	12,7	11,5	11,2	13,0%
Pensão	1.084,2	1.316,4	1.263,7	760,8	977,7	21,4	(4,0)	(39,8)	28,5	(2,6%)
Complemento por dependência	0,7	1,1	527,3	-	-	63,4	48.421,4	-	-	-
Regime Transitório dos Rurais	1.408,5	1.375,2	1.348,3	1.147,6	1.095,7	(2,4)	(2,0)	14,9	(4,5)	(6,1%)
Pensão	1.273,5	1.227,9	1.186,2	1.147,6	1.095,7	(3,6)	(3,4)	(3,3)	(4,5)	(3,7%)
Complemento por dependência	135,0	147,4	162,1	-	-	9,1	10,0	-	-	-
Reg. Especial de S.S. Actividades Agrícolas	137.094,7	137.282,6	136.157,4	131.987,7	129.174,0	0,1	(0,8)	(3,1)	(2,1)	(1,5%)
Pensão	134.850,7	134.945,3	132.990,1	131.987,7	129.174,0	0,1	(1,4)	(0,8)	(2,1)	(1,1%)
Complemento por dependência	2.244,0	2.337,3	3.167,3	-	-	4,2	35,5	-	-	-
Regime Especial de S. S. Ferroviários	19.990,7	20.941,1	21.036,5	21.283,2	21.562,8	4,8	0,5	1,2	1,3	1,9%
Pensões dos desalojados das ex-colónias	4.729,5	4.409,2	4.783,8	4.706,2	4.654,6	(6,8)	8,5	(1,6)	(1,1)	(0,4%)
Compl. especial dos antigos combatentes	1.351,6	1.535,0	2.362,5	2.411,1	2.396,1	13,6	53,9	2,1	(0,6)	15,4%
Subsistema de Protecção Familiar	**16.724,0**	**17.571,2**	**23.550,3**	**30.023,6**	**32.810,3**	**5,1**	**34,0**	**27,5**	**9,3**	**18,3%**
Complemento Social - Pensão social	95,9	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-
Complementos por dependência	16.628,1	17.571,2	23.550,3	30.023,6	32.810,3	5,7	34,0	27,5	9,3	18,5%
Sistema Previdencial	**1.278.239,9**	**1.358.415,4**	**1.432.726,3**	**1.521.951,8**	**1.623.744,2**	**6,3**	**5,5**	**6,2**	**6,7**	**6,2%**
Pensão Regime Geral	1.278.239,9	1.358.415,4	1.432.726,3	1.521.951,8	1.623.744,2	6,3	5,5	6,2	6,7	6,2%
Pensão	1.278.239,0	1.358.415,4	1.432.725,7	1.521.951,8	1.623.744,2	6,3	5,5	6,2	6,7	6,2%
Montante provisório de sobrevivência	0,0	0,0	0,5	0,0	-	-	-	-	-	-
Complemento de pensão - Portaria 193/79	0,8	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-
Total	**1.546.607,9**	**1.643.359,3**	**1.737.067,2**	**1.840.565,4**	**1.956.820,4**	**6,3**	**5,7**	**6,0**	**6,3**	**6,1%**

Fonte: Mapa execução orçamental – Pensões.

A hegemonia do sistema previdencial no financiamento da eventualidade —*Sobrevivência*" é bem evidente, representando os seus gastos, em 2009, cerca de 83% do total (€ 1.623.744,2 milhares). O sistema de protecção social de cidadania traduz apenas 17% do total.

Segundo as —Estatísticas da Segurança Social", em 2009, o número de pensionistas desta eventualidade era de 697.243, mais 8.987 beneficiários que no ano anterior, correspondendo a uma variação percentual de 1,3%.

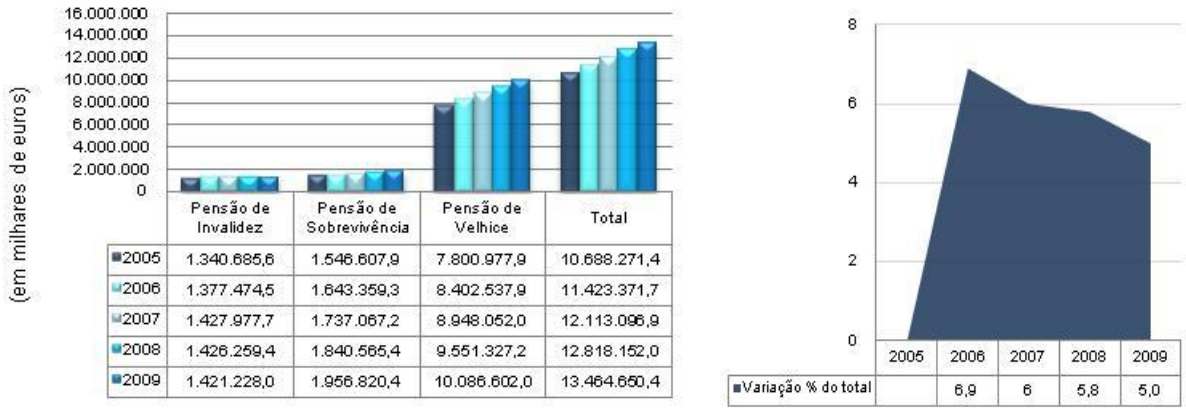
	2005	2006	2007	2008	2009
N.º de beneficiários c/ pensão de Sobrevivência	661.447	671.047	681.817	688.256	697.243
Variação absoluta		**9.600**	**10.770**	**6.439**	**8.987**
Variação relativa		**1,5%**	**1,6%**	**0,9%**	**1,3%**

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (19/07/2010).

Análise global

O Gráfico XII.17 apresenta a evolução da despesa total com pensões, suplementos e complementos por eventualidade entre 2005 e 2009:

Gráfico XII.17 – SS – Despesas com pensões por eventualidade e variação anual do total das pensões



	Pensão de Invalidez	Pensão de Sobrevivência	Pensão de Velhice	Total
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
2009	1.421.228,0	1.956.820,4	10.086.602,0	13.464.650,4

Embora se verifique um crescimento global no quinquénio dos gastos com pensões, a evolução das três eventualidades não é uniforme. Assim, quando analisadas individualmente, constatam-se crescimentos fortes nas eventualidades velhice e sobrevivência, com taxas de crescimento dos gastos, relativamente ao ano anterior, de 5,6% e 6,3%, em 2009, respectivamente. Já a eventualidade invalidez apresentou um decréscimo de 0,4%.

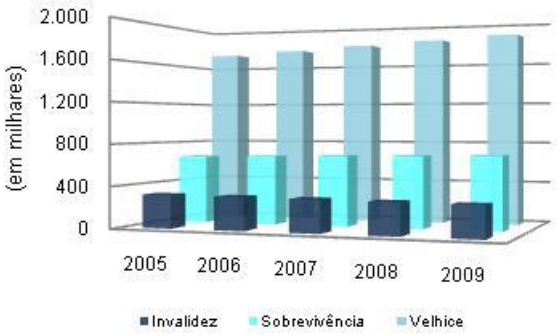
No quadro e gráfico seguintes espelha-se a evolução do número de pensionistas, por eventualidade:

Gráfico XII.18 – SS – Evolução do número de pensionistas por eventualidade

(em milhares)

	2005	2006	2007	2008	2009
Invalidez	318	314	310	303	297
Sobrevivência	661	671	682	688	697
Velhice	1717	1753	1791	1827	1865
Total	**2.696**	**2.738**	**2.783**	**2.818**	**2.859**

Fonte: Estatísticas da SS (19/7/2010).



Da leitura do quadro e gráfico precedentes resulta que:

- O número de pensionistas por *invalidez* tem decrescido no período em análise, perdendo, até 2009, 21 mil beneficiários. A quebra de 2008 para 2009 foi de 2,0% (menos 6 mil beneficiários), representando, em 2009, o número de beneficiários 10,4% do número total de pensionistas;
- No que concerne à eventualidade *velhice*, entre 2005 e 2009, verificou-se um aumento de 148 mil pensionistas, sendo de 38 mil de 2008 para 2009, o que reflecte um crescimento de 2,1%, pelo que, em 2009, esta eventualidade representava 65,2% do número total de pensionistas;
- Os beneficiários de pensões por *sobrevivência* eram, em 2009, mais 36 mil do que em 2005, sendo o acréscimo do último ano de 1,3% (9 mil pensionistas), conferindo-lhe um peso de 24,4% no número total de pensionistas.

No quadro seguinte expõem-se os valores anuais médios das pensões, por eventualidade, respeitantes ao período de 2005 a 2009:

Quadro XII.118 – SS – Pensão média mensal por eventualidade e por beneficiário

(em euros)

Eventualidade	2005	2006	2007	2008	2009	Variação em %				
						2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	2009/05
Invalidez	334,59	351,21	365,07	377,47	389,08	5,0	3,9	3,4	3,1	16,3
Velhice	395,57	417,86	436,72	454,24	472,08	5,6	4,5	4,0	3,9	19,3
Sobrevivência	194,24	203,61	212,42	221,47	231,62	4,8	4,3	4,3	4,6	19,2

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP – CNP.

Analisando a variação registada no valor médio das pensões, em termos relativos, observa-se uma variação significativamente superior à base de actualização geral destas prestações. No período em referência, verificaram-se alterações significativas decorrentes, por um lado, da entrada em vigor da Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, por outro, da criação do indexante de apoios sociais. Assim,

- A Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, institui o indexante de apoios sociais (IAS) e fixa as respectivas regras de actualização, sendo o valor das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social actualizado anualmente com efeitos a partir de 1 de Janeiro de cada ano[1].
- Para 2008, como forma de compensação pelo adiamento de actualização de pensões, o artigo 11.º da Lei n.º 53-B/2006, previu que a actualização das pensões fosse acrescida de um aumento extraordinário equivalente a 2/14 do aumento anual da pensão. Por outro lado foi alargado o universo de pensionistas que beneficiam de actualizações mais favoráveis, mediante a regra introduzida pelo n.º 2 do artigo 6.º da mesma lei que prevê a actualização de todas as pensões com valor inferior a 1,5 do IAS de acordo com a regra prevista no n.º 1 do artigo 5.º do mesmo diploma.
- Em 2009, a Portaria n.º 1514/2008, de 24 de Dezembro, procede à actualização anual do valor do indexante de apoios sociais (IAS), fixando-o em € 419,22.
- A actualização das pensões de invalidez e velhice é feita pela aplicação das percentagens de 2,90%, 2,40% e 2,15%, em função dos respectivos valores não sendo objecto de actualização as de montante igual ou superior aos limites legalmente estabelecidos[2]. É garantido um valor mínimo de pensão de € 243,32 para os pensionistas do regime geral com carreira contributiva inferior a 15 anos, mantendo a regra da diferenciação, em função dos anos de carreira contributiva do beneficiário, para as carreiras contributivas superiores a 15 anos.

12.7.2 – Forma de financiamento da despesa com Pensões e complementos

A despesa com pensões e complementos é desagregada, no quadro seguinte, pelos sistemas e subsistemas do Sistema Público de Segurança Social:

[1] Até então, com excepção das pensões resultantes de doença profissional, a actualização das pensões produzia efeitos a partir de 1 de Dezembro de cada ano.

[2] Artigo 10.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio.

Quadro XII.119 – SS – Financiamento das despesas com "Pensões e complementos"

(em milhares de euros)

Tipo de financiamento	Sistema/Subsistema	Montante	% s/total
Transferências do OE (inclui transferências provenientes de outras entidades da Administração Pública)	**Sistema de Protecção Social de Cidadania**	**3.476.911,3**	**25,8**
	Subsistema Solidariedade	**3.119.776,0**	**23,2**
Consignação de receitas fiscais	Regime não contributivo (RNC)	1.741.869,0	12,9
	Complementos sociais de pensões	1.429.149,3	10,6
Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; prestações sociais prescritas)	Pensões	289.427,2	2,1
	Complementos extraordinário solidariedade	23.292,5	0,2
	Regime transitório dos rurais (RTR)	39.761,7	0,3
	Pensões	31.706,3	0,2
	Complemento extraordinário de solidariedade	8.055,4	0,1
	Regime esp. de S. S. das actividades agrícolas (RESSAA) - pensões	749.621,2	5,6
	Regime especial de segurança social dos ferroviários - pensões	54.954,5	0,4
	Pensões - desalojados das ex-colónias	17.617,5	0,1
	Complemento especial de pensão dos antigos combatentes - pensões	23.819,3	0,2
	Pensões por antecipação da idade de reforma	492.132,8	3,7
	Subsistema Protecção Familiar	**357.135,3**	**2,7**
	Complementos por dependência	345.762,0	2,6
	Complementos por cônjuge a cargo	11.373,3	0,1
Quotizações dos trabalhadores e contribuições de beneficiários	**Sistema Previdencial - Repartição**	**9.987.739,1**	**74,2**
	Pensões	9.986.377,7	74,2
Contribuições das entidades empregadoras	Complemento de pensão (Portaria n.º 193/79)	1.361,4	0,0
Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; rendimentos; venda de bens e serviços)			
TOTAL		**13.464.650,4**	**100**

Fonte: CSS de 2009.

Conclui-se, deste modo, que 74,2% das pensões e complementos são suportados, essencialmente, pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e 25,8% por transferências do Estado e consignação de receitas fiscais.

12.8 –O emprego e a formação profissional na CSS e no contexto do sistema

12.8.1 – Enquadramento económico e jurídico

Em resultado da crise económica mundial e da economia portuguesa ocorridas em 2009, quase todos os indicadores relacionados com o mercado de trabalho referentes a este ano manifestam alguma degradação relativamente aos anos anteriores, como se pode observar no quadro seguidamente apresentado:

(em percentagem)

Anos	2005	2006	2007	2008	2009
Taxa de actividade (a)	52,5	52,8	53,0	53,0	52,5
Taxa de emprego (a)	48,5	48,7	48,8	48,9	47,5
Taxa de desemprego (b)	7,6	7,7	8,0	7,6	9,5
Taxa de desemprego dos jovens (15-24 anos)(b)	16,1	16,2	16,6	16,4	20,1
Por nível de escolaridade:					
Básico - 1º e 2º Ciclos	19,3	17,9	19,6	18,7	22,8
Básico - 3º Ciclo	12,9	13,3	13,8	14,2	19,2
Secundário	15,3	15,9	14,8	14,3	18,0
Superior	23,7	28,4	25,3	27,1	24,4
Desemprego de longa duração (c)	49,9	51,7	48,9	49,8	46,5

(a) Em percentagem da população total.

(b) Em percentagem da população activa.

(c) Considera-se desempregado de longa duração o indivíduo que procura emprego há 12 ou mais meses. Em percentagem do desemprego total.

Fonte: INE (Inquérito ao Emprego) e Banco de Portugal (Relatório e Contas de 2009).

Com efeito, em resultado da desaceleração da actividade económica verificada em 2009, a taxa de desemprego global anual, ao atingir os 9,5%, apresenta um agravamento que oscila entre 1,5 e 1,9 pontos percentuais relativamente ao exibido nos anos anteriores (8% em 2007 e 7,6% em 2005 e 2008).

Mais uma vez, particularmente sensíveis às circunstâncias conjunturais e estruturais adversas são os jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, os quais, para além de ostentarem uma taxa de desemprego, em todos os anos observados, sempre superior à taxa global (mais do dobro), manifestam um agravamento da mesma para 20,1% no final de 2009, após valores que oscilaram entre os 16,1% e os 16,6% no quadriénio 2005/2008. Saliente-se, também, nesta faixa etária, o nível de desemprego apresentado pelos titulares de curso superior, sempre o mais elevado em comparação com os outros níveis de escolaridade, com taxas que variam entre os 23,7%, em 2005, e os 28,4%, em 2006, reflectindo, deste modo, a dificuldade de entrada no mercado de trabalho por parte dos recém-licenciados, assim como eventuais desajustamentos da formação obtida face às reais necessidades desse mercado.

Por seu lado, a taxa de actividade[1] mantém-se estável ao longo de todo o quinquénio em análise, oscilando entre os 52,5% apresentados em 2005 e 2009 e os 53% exibidos em 2008.
Refira-se, também, que o desemprego de longa duração representa praticamente metade do desemprego global em todo o quinquénio 2005/2009, sendo mesmo mais de metade – cerca de 51,7% – no ano de 2006.

A evolução intra-anual da taxa de desemprego global no ano económico de 2009, reflexo da mencionada crise económica, apresenta um agravamento constante, como se conclui da leitura do quadro seguidamente exposto:

[1] Definida como o peso da população activa sobre o total da população.

(em percentagem)

Taxa de desemprego trimestral	2009			
	1º Trim	2º Trim	3º Trim	4º Trim
Taxa de desemprego global	8,9	9,1	9,8	10,1
Taxa de desemprego - por nível de escolaridade				
Básico (até ao 3º Ciclo)	9,5	9,7	10,3	11,0
Secundário	9,1	9,7	9,8	9,9
Superior	5,9	5,9	7,7	6,4
Taxa de desemprego - por escalão etário				
15 - 24 anos	20,1	18,7	19,2	22,2
25 - 34 anos	10,4	10,8	11,7	10,9
35 - 44 anos	7,6	8,0	8,8	9,5
45 e mais anos	6,2	6,7	7,4	7,5

Fonte: INE (Estatísticas do Emprego, 1º trimestre de 2010).

Atente-se que, por nível de escolaridade, a evolução registada pela taxa de desemprego para os detentores de escolaridade básica e secundária acompanha a tendência manifestada pela taxa de desemprego total, sendo que, no que concerne aos titulares de licenciatura, ainda que se observe no 3º trimestre do ano um agravamento de 1,8 pontos percentuais (passando de 5,9% nos dois primeiros trimestres para 7,7% no terceiro), já no 4º verifica-se um decréscimo da taxa de desemprego global, tendo esta atingido os 6,4%. Tal facto pode demonstrar que o grupo populacional com menor formação é o mais sensível aos efeitos da crise económica, enquanto que os detentores de formação superior podem resistir melhor aos efeitos de conjunturas e estruturas económicas adversas.

Procedendo à análise da taxa de desemprego por escalão etário, constata-se que os grupos etários superiores aos 35 anos manifestam agravamentos constantes da mesma em todos os trimestres do ano económico de 2009. Por outro lado, as faixas etárias dos 15 – 24 anos e dos 25 – 34 anos exibem num dos trimestres do ano uma diminuição daquela taxa: 20,1% para 18,7%, do 1º para o 2º trimestre na faixa 15 – 24 anos e 11,7% para 10,9%, do 3º para o 4º trimestre no grupo 25 – 34 anos. Note-se que se destaca, também aqui, o nível de desemprego jovem – dos 15 aos 24 anos – cuja taxa de desemprego se apresenta sempre a rondar o dobro, ou mais, dos níveis manifestados por todas as outras faixas etárias.

No exercício económico de 2009 esteve em vigor o quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego em Portugal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro[1], que pretendeu a valorização do papel social desta prestação, assim como, no âmbito do Plano Nacional de Emprego (PNE), deter a subida das taxas de desemprego e promover a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas. Neste âmbito, foram por este diploma estabelecidas as seguintes medidas[2]:

[1] Alterado pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de Março, que determina um conjunto de medidas de apoio aos desempregados de longa duração – essencialmente prorrogando, por um período de 6 meses, a atribuição do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego que cesse no ano de 2009 – e actualiza o regime jurídico de protecção social no desemprego, e pelo Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de Junho, que estatui um regime transitório de acesso ao subsídio social de desemprego mais favorável aos desempregados mais carenciados. Ambos estes diplomas vêm na linha do reforço das medidas de protecção social aos beneficiários destas prestações, no contexto do agravamento da situação da economia portuguesa verificado em 2009.

[2] Podendo a reparação da situação de desemprego abranger, também, medidas excepcionais e transitórias nos termos previstos em legislação própria.

- *Medidas passivas*, constituídas pela atribuição do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego;
- *Medidas activas*, constituídas pelo pagamento, de uma só vez, do montante total das prestações de desemprego, tendo em vista a criação do próprio emprego; pela possibilidade de acumular subsídio de desemprego parcial com trabalho a tempo parcial; pela suspensão total ou parcial das prestações de desemprego durante a frequência de curso de formação profissional com atribuição de compensação remuneratória; pela manutenção das prestações de desemprego durante o período de exercício de actividade ocupacional; e pela aplicação de outras medidas de política activa de emprego, a definir em legislação própria, que promovam a melhoria dos níveis de empregabilidade e a reinserção no mercado de trabalho de beneficiários de prestações de desemprego.

O subsídio de desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego representaram em 2009, na sua globalidade, aproximadamente € 2.045.184,8 milhares, ou seja, cerca de 6,91% da despesa total do Subsector Segurança Social nesse ano, posicionando-se como a segunda maior parcela das despesas com prestações sociais do Sistema de Segurança Social. Com efeito, o peso relativo desta componente, quando comparada com o valor total das prestações sociais do SSS pago nesse ano – cerca de € 18.454.384 milhares –, foi de 11,1%, num universo distribuído em 73,0% para pensões, 5,4% para abono de família, 2,8% para Rendimento social de inserção, 2,4% para subsídio por doença e os restantes 5,3% para o conjunto das outras prestações.

12.8.2 – Prestações de desemprego

O conjunto das prestações sociais relativas à política de emprego engloba o *subsídio de desemprego*, enquanto prestação pecuniária destinada a compensar o beneficiário da falta de remuneração, perdida em consequência das eventualidades legalmente definidas, suportado pelo Sistema Previdencial e o *subsídio social de desemprego*, destinado a proteger o beneficiário nos casos em que não lhe seja atribuível ou tenha sido esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego, nos respectivos termos legais, suportado pelo Subsistema de Solidariedade do Sistema de Protecção Social de Cidadania[1]. 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:

[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, no cálculo do seu montante, a retribuição mínima mensal garantida e não o salário da categoria, como acontece no caso anterior. Para a atribuição de ambos os subsídios é necessário que a situação de desemprego tenha origem involuntária e os beneficiários estejam inscritos no respectivo centro de emprego, acrescendo ainda as seguintes condições: Subsídio de desemprego – 450 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego; Subsídio social de desemprego – ter sido esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego ou 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego, acrescendo a condição de recursos de que os rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar do beneficiário não sejam superiores a 80% do valor da retribuição mínima mensal garantida. Note-se que, como já anteriormente abordado, o Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de Março, veio prorrogar, por um período de 6 meses, a atribuição do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego que cessasse no ano de 2009, enquanto que, por seu lado, o Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de Junho, veio estabelecer um regime transitório de acesso ao subsídio social de desemprego mais favorável aos desempregados mais carenciados, através da fixação da condição de recursos em 110% do valor do Indexante de Apoios Sociais.

- Compensação salarial;
- Garantia salarial;
- Indemnizações compensatórias por salários em atraso;
- Programas ocupacionais;
- Complemento de desemprego.

12.8.2.1 – Evolução geral dos subsídios de desemprego e do número de beneficiários

A evolução dos montantes globais, por grupos de despesa, no período 2005/2009, é exposta no quadro seguidamente apresentado:

Quadro XII.120 – SS – Evolução das despesas com "Prestações de desemprego" no período 2005/2009

(em milhares de euros)

Prestações de desemprego	2005		2006		2007		2008		2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1.432.147,4	79,3	1.390.141,4	76,0	1.216.058,8	72,2	1.055.580,0	67,4	1.363.581,5	66,7
Subsídio social de desemprego	302.074,0	16,7	305.638,5	16,7	312.796,9	18,6	325.474,2	20,8	436.162,4	21,3
Outras prestações	71.331,4	4,0	132.163,6	7,2	155.958,3	9,3	185.519,5	11,8	245.440,9	12,0
Total	**1.805.552,8**	**100**	**1.827.943,5**	**100**	**1.684.814,0**	**100**	**1.566.573,7**	**100**	**2.045.184,9**	**100**
% do PIB (INE)	**1,17**		**1,14**		**1,00**		**0,91**		**1,22**	

Fonte: CSS/2005 a CSS/2009; INE – "Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) – 2.º Trimestre de 2010", de 8/9/2010.

A análise da informação contida neste quadro permite tirar as seguintes conclusões:

- Do ano económico de 2005 para 2009, o montante total expendido pelo SSS na área do desemprego cresceu cerca de 13,3%, sendo que, quando analisadas individualmente as suas parcelas, a componente referente ao *Subsídio de desemprego* manifesta uma diminuição de 4,8%, a rubrica relativa ao *Subsídio social de desemprego* exibe um crescimento de 44,4% e a parcela concernente às *Outras prestações* ostenta um significativo aumento de, aproximadamente, 244,1%;
- Relativamente ao peso relativo de cada tipo de prestação no seu valor global, constata-se que em 2009 o *Subsídio de desemprego* é a componente mais importante, significando 66,7% do total, ou seja, aproximadamente € 1.363,6 milhões, o *Subsídio social de desemprego* equivale a 21,3% do volume global, no valor de € 436,2 milhões, enquanto o montante referente a *Outras prestações*, de € 245,4 milhões, corresponde aos restantes 12% deste tipo de despesas do SSS;
- O *Subsídio de desemprego* exibe sempre, neste quinquénio em análise, uma diminuição das respectivas taxas de crescimento anual, com excepção do biénio final 2009/2008. Com efeito, apresenta decréscimos de 2,9%, 12,5% e 13,2% nos três primeiros biénios deste período, manifestando já, no biénio 2009/2008, uma taxa de crescimento positiva de 29,2%;

- O *Subsídio social de desemprego* exibe taxas de crescimento positivas em todos os biénios que medeiam os anos de 2005 e 2009, nos valores de, respectivamente, 1,2% (2006/2005), 2,3% (2007/2006), 4,1% (2008/2007) e, finalmente, 34% (2009/2008);

- No que diz respeito ao conjunto agregado em *Outras prestações*, verifica-se que o montante atribuído manifestou sempre crescimentos positivos neste quinquénio, particularmente notório no ano de 2006 relativamente ao ano anterior, de cerca de 85,3%. Nos dois biénios seguintes observam-se acréscimos muito semelhantes, na ordem dos 18% e 19%, respectivamente, registando-se, no biénio final, um crescimento de 32,3%. Note-se que, do volume global de € 245,4 milhões destas despesas executado no ano de 2009, € 81,6 milhares concernem à Garantia Salarial e aproximadamente € 91,3 milhões são respeitantes ao Complemento de Desemprego;

- Nos últimos anos tem-se observado um aumento do desemprego associado à evolução cíclica da actividade económica, que, no entanto, nos anos de 2005 a 2008, não está em sintonia com a evolução do peso das prestações de desemprego no PIB, o qual decresceu, consecutivamente, de 1,17% em 2005 para 1,14% em 2006 e 1,00%, em 2007. Contudo, em 2008, o decréscimo da taxa de desemprego acompanhou a diminuição do peso destas prestações no PIB, o qual se situou nos 0,91%. Por último, também no ano de 2009 se verificou-se uma sintonia de crescimento do nível de desemprego com o peso daquelas prestações no PIB, tendo-se este último fixado nos 1,22%.

Relativamente ao número de beneficiários, os dados físicos respeitantes aos que tiveram pelo menos um dia processado, em cada ano, de prestação de desemprego, são apresentados no quadro seguinte[1]:

Quadro XII.121 – SS – N.º de beneficiários com processamento de "Prestações de desemprego" no período 2005/2009*

(em número e %)

Prestações de desemprego	2005		2006		2007		2008		2009		Variação %			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08
Sub. de desemprego	398.016	71,3	399.966	71,5	354.093	67,2	322.562	65,1	399.948	67,5	0,5	(11,5)	(8,9)	24,0
Sub. social de desemprego	159.983	28,7	159.104	28,5	172.569	32,8	172.845	34,9	192.636	32,5	(0,5)	8,5	0,2	11,5
Inicial	72.522	13,0	67.580	12,1	83.242	15,8	98.810	19,9	116.875	19,7	(6,8)	23,2	18,7	18,3
Subsequente	86.973	15,6	91.062	16,3	88.909	16,9	73.689	14,9	75.563	12,8	4,7	(2,4)	(17,1)	2,5
Prolongamento	488	0,1	462	0,1	418	0,1	346	0,1	198	0,0	(5,3)	(9,5)	(17,2)	(42,8)
Total	**557.999**	**100**	**559.070**	**100**	**526.662**	**100**	**495.407**	**100**	**592.584**	**100**	**0,2**	**(5,8)**	**(5,9)**	**19,6**

* Nota 1: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada um dos subsídios.

* Nota 2: Apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal".

* Nota 3: Dados obtidos nas Estatísticas da Segurança Social - Situação da base de dados em 5/2/2010 – Extraídos em 10/9/2010.

Fonte: Instituto de Informática, IP - Departamento de Gestão de Informação.

[1] Para uma melhor compreensão das situações expostas no quadro em questão, devem ter-se presentes os seguintes conceitos: o subsídio social de desemprego pode ser **inicial**, nas circunstâncias em que não seja atribuível subsídio de desemprego, ou **subsequente**, nas situações em que tiver sido esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego, sendo que em ambos os casos terá de ser cumprido o preenchimento da condição de recursos (definida em função dos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar). Pode haver ainda um "**prolongamento**" deste até à idade de acesso à pensão de velhice antecipada, se o beneficiário, à data do desemprego, tiver idade igual ou superior a 52 anos e satisfaça, à data do prolongamento, as condições de atribuição do subsídio social de desemprego.

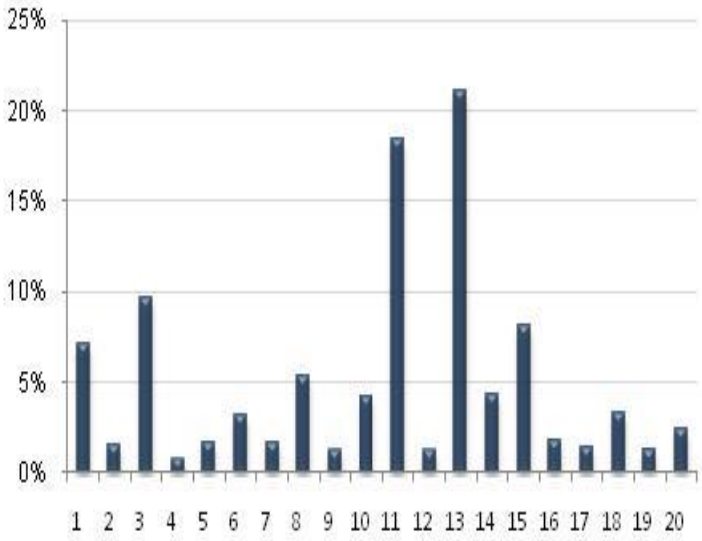
Da análise conjugada da informação contida nos dois quadros anteriores, pode concluir o seguinte:

- Relativamente aos beneficiários do *subsídio de desemprego*, que representam, em 2009, 67,5% do total, verifica-se desde 2006 um decréscimo sucessivo do seu número, sendo que, todavia, em 2009, o número total destes beneficiários praticamente alcançou o de 2006, comportamento que configura uma taxa de crescimento de 24% no biénio 2009/2008. Esta evolução reflecte-se também, dado o seu peso, no total de abrangidos por prestações de desemprego;
- No que concerne ao número de beneficiários do *subsídio social de desemprego*, que equivale, no final de 2009, aos restantes 32,5% do total, constata-se que neste mesmo ano foi alcançado o número mais elevado destes no quinquénio em análise.

No gráfico seguidamente exposto é exibido o peso relativo de cada centro distrital do Continente e Regiões Autónomas, em 2009, no número total de beneficiários com prestações de desemprego:

Gráfico XII.19 – SS – N.º de beneficiários com "Prestações de desemprego" em 2009

1	Aveiro	7,1%
2	Beja	1,6%
3	Braga	9,7%
4	Bragança	0,7%
5	Castelo Branco	1,7%
6	Coimbra	3,2%
7	Évora	1,7%
8	Faro	5,3%
9	Guarda	1,2%
10	Leiria	4,2%
11	Lisboa	18,5%
12	Portalegre	1,3%
13	Porto	21,1%
14	Santarém	4,3%
15	Setúbal	8,1%
16	Viana do Castelo	1,8%
17	Vila Real	1,4%
18	Viseu	3,3%
19	RAA	1,3%
20	RAM	2,4%



Como se conclui da leitura deste gráfico, os centros distritais com maior número de beneficiários de prestações de desemprego em 2009 são os do Porto e de Lisboa, significando, respectivamente, 21,1% e 18,5% do total do país. Por seu lado, o Centro Distrital de Bragança exibe, neste ano, o menor número de beneficiários deste tipo de prestações, representando apenas 0,7% do total nacional.

12.8.2.2 – Movimento processual

Da leitura e análise do movimento processual destas prestações é possível obter indicadores de avaliação sobre a eficiência do sistema de atribuição e pagamento das mesmas. É o que se fará seguidamente, com base nos dados fornecidos pela Segurança Social.

a) Requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes

No que respeita às prestações de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, o volume de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no sistema, no quinquénio 2005/2009, é exposto no quadro seguinte:

Quadro XII.122 – SS – N.º de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no período 2005/2009*

(em número)

Requerimentos	Subsídio de desemprego					Subsídio social de desemprego				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Entrados	185.418	171.973	137.048	167.892	230.303	43.500	39.355	83.257	101.534	122.354
Deferidos	170.007	170.458	123.409	141.929	206.876	33.484	35.134	55.993	59.462	66.967
Indeferidos	5.940	7.625	29.404	23.926	26.597	5.861	8.389	35.534	45.437	56.044
Pendentes	1.605	1.427	369	4.489	1.302	820	870	977	4.026	933
Grau de indeferimento	**3,4%**	**4,3%**	**19,2%**	**14,4%**	**11,4%**	**14,9%**	**19,3%**	**38,8%**	**43,3%**	**45,6%**

* Nota: Dados de 2009 referentes à situação da base de dados em 2/7/2010.

Fonte: Instituto de Informática, IP.

O número de requerimentos entrados de subsídio de desemprego exibe, nos dois primeiros biénios deste período em análise, taxas de crescimento negativas na ordem dos 7,3% e 20,3%, respectivamente, sendo, contudo, invertidas nos biénios 2008/2007 e 2009/2008, em que foram observados acréscimos de 22,5% e 37,2%, respectivamente. No que concerne ao subsídio social de desemprego, observa-se que o volume de pedidos quase triplicou de 2005 para 2009, manifestando um índice de crescimento na ordem dos 181,3%, mas registando, contudo, uma desaceleração dos seus acréscimos bienais, sendo os três últimos de, respectivamente, 111,6%, 22,0% e 20,5%. Concomitantemente, pode concluir-se, em termos gerais, que de 2005 para 2009 se verifica uma procura mais acentuada do subsídio social de desemprego (181,3%, conforme antes mencionado) do que do subsídio de desemprego (24,2%).

No que respeita ao número de pedidos indeferidos, ambas as prestações ostentam, do exercício orçamental de 2005 para 2009, elevadas taxas de crescimento: 347,8% para o subsídio de desemprego e 856,2% para o subsídio social de desemprego, sendo que, relativamente ao grau de indeferimento, verifica-se que este se fixou, em 2009, nos 11,4% para o subsídio de desemprego e nos 45,6% para o subsídio social de desemprego.

Relativamente ao número de requerimentos pendentes, sobressai o forte crescimento registado no biénio 2008/2007, de cerca de 1.116,5% para o subsídio de desemprego e de 312,1% para o subsídio social de desemprego, sendo que, todavia, já no biénio seguinte se observaram decréscimos destes números, na ordem dos 71,0% e 76,8%, respectivamente, o que significa, em termos absolutos, que no final de 2009 estavam pendentes 1.302 requerimentos de subsídio de desemprego e 933 de subsídio social de desemprego.

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, no ano de 2009, de 14 dias para o subsídio de desemprego e 19 dias para o subsídio social de desemprego, sendo a sua distribuição por centro distrital exposta no quadro seguinte:

Quadro XII.123 – SS – TMP das "Prestações de desemprego" no período 2007/2009*

(em dias)

Área geográfica (Continente e RA)	Subsídio de desemprego			Subsídio social de desemprego		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Aveiro	23	11	15	43	24	32
Beja	10	8	9	16	15	15
Braga	23	14	20	38	24	32
Bragança	12	11	15	19	16	16
Castelo Branco	13	9	9	24	15	13
Coimbra	18	11	13	32	19	19
Évora	7	8	8	11	14	11
Faro	16	11	12	25	20	16
Guarda	14	11	12	21	17	14
Leiria	15	10	13	30	18	19
Lisboa	26	12	13	44	22	18
Portalegre	12	15	15	29	23	26
Porto	18	9	11	26	14	16
Santarém	18	11	12	31	19	14
Setúbal	23	12	19	46	22	26
Viana do Castelo	16	12	15	36	21	20
Vila Real	14	12	9	18	15	11
Viseu	12	9	10	22	17	13
RA Açores	25	18	23	29	22	26
RA Madeira	39	25	30	45	30	34
Total Nacional	**18**	**12**	**14**	**29**	**19**	**19**

* Nota 1: Médias simples.

* Nota 2: Dados de 2009 referentes à situação da base de dados em 2/7/2010.

Fonte: Instituto de Informática, IP.

Da leitura da informação inclusa neste quadro, resulta que:

- No que concerne ao subsídio de desemprego, o seu tempo médio de processamento diminuiu 22,2% de 2007 para 2009, fixando-se nos 14 dias em 2009. Também neste último ano, o centro distrital que exibiu maior celeridade de processamento desta prestação foi o de Évora (8 dias), sendo o mais lento o da RAM (30 dias);

[1] Cálculos efectuados com base na média aritmética simples.

- Relativamente ao subsídio social de desemprego, observa-se que o seu tempo médio de processamento também registou uma diminuição de 2007 para 2009, de cerca de 34,5%, passando de uma média de 29 dias em 2007 para 19 dias em 2009. Neste último ano os centros distritais que manifestaram maior celeridade de processamento desta prestação foram os de Évora e Vila Real, com uma média de 11 dias, sendo o mais lento, também neste caso, o da RAM, na ordem dos 34 dias;

- Em todos os anos do triénio 2007/2009, o subsídio social de desemprego apresenta sempre tempos médios de processamento superiores ao subsídio de desemprego, em todos os centros distritais de segurança social do país. Tal facto resulta essencialmente da especificidade de atribuição do subsídio social de desemprego, designadamente, quanto à verificação do requisito referente à condição de recursos.

12.8.2.3 – Valores médios mensais das prestações de desemprego por beneficiário

No quadro seguinte são apresentados os valores médios mensais processados por beneficiário nos Distritos do Continente e Regiões Autónomas, para o quinquénio 2005/2009:

Quadro XII.124 – SS – Valores médios mensais processados por beneficiário no período 2005/2009*

(em euros)

CDSS	2005	2006	2007	2008	2009
Aveiro	485,98	513,60	479,61	522,40	470,52
Beja	363,42	364,77	367,54	422,32	392,43
Braga	425,40	429,19	440,73	498,11	453,74
Bragança	403,66	390,54	398,50	454,24	407,18
Castelo Branco	410,19	416,79	430,63	483,88	427,71
Coimbra	458,71	470,69	471,53	526,28	471,04
Évora	395,22	396,43	407,38	478,20	431,18
Faro	466,87	460,76	446,95	510,85	464,09
Guarda	420,55	414,18	411,34	461,55	419,51
Leiria	460,90	450,87	457,92	514,17	466,57
Lisboa	641,83	584,00	576,50	630,68	550,89
Portalegre	418,09	393,79	401,67	496,83	429,10
Porto	446,10	454,08	462,30	515,26	465,61
Santarém	458,45	463,60	473,41	517,42	452,33
Setúbal	513,32	520,99	511,90	582,70	525,96
Viana do Castelo	406,85	412,63	428,35	500,49	458,69
Vila Real	398,68	413,42	422,76	462,72	413,63
Viseu	397,84	404,19	410,34	469,17	432,01
Continente(1)	**442,89**	**441,92**	**444,41**	**502,63**	**451,79**
RA Açores	421,18	444,70	427,86	476,14	438,90
RA Madeira	459,60	475,43	486,02	529,48	487,35

(1) Média simples.

* Nota 1: Inclui dados do Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsequente e Prolongamento.

* Nota 2: Apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal".

* Nota 3: Dados obtidos nas Estatísticas da Segurança Social - Situação da base de dados em 5/2/2010 – Extraídos em 10/9/2010.

Fonte: Instituto de Informática, IP - Departamento de Gestão de Informação.

Da análise da informação contida no quadro anterior, pode concluir-se que:

- O distrito de Viana do Castelo apresentou a taxa de crescimento mais relevante, de 2005 para 2009, do valor médio mensal das prestações de desemprego processadas por beneficiário, de cerca de 12,7%, seguindo-se-lhe Évora, com 9,1% e Viseu, com um índice de 8,6%. Saliente-se que neste período registaram-se decréscimos dos valores médios mensais processados em cinco distritos: Guarda (0,2%), Faro (0,6%), Santarém (1,3%), Aveiro (3,2%) e Lisboa (14,2%);
- O montante mais elevado das prestações de desemprego por beneficiário processadas em 2009, no valor de € 550,89, foi observado no distrito de Lisboa, sendo o mais baixo, de cerca de € 392,43, exibido pelo distrito de Beja. Refira-se, também, que o distrito de Lisboa ostentou, a nível nacional e em todos os anos do quinquénio 2005/2009, o valor mais alto deste tipo de prestações;
- Por último, saliente-se que no último biénio deste período, ou seja, em 2009/2008, todos os centros distritais do Continente e Regiões Autónomas apresentaram decréscimos dos valores médios mensais processados por beneficiário, oscilando entre os 7,1% de Beja e os 13,6% de Portalegre.

12.8.3 – Apoios ao emprego e formação profissional

12.8.3.1 – Incidência financeira das políticas activas de emprego e formação profissional

As políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional do Sistema de Segurança Social, complemento das políticas passivas, traduzem-se em medidas de incentivo à criação e apoio ao emprego e formação profissional, enquadrando-se na componente de Repartição do Sistema Previdencial.

a) Políticas activas de emprego e formação profissional

Considerando a origem do financiamento, o quadro seguinte apresenta, relativamente ao quinquénio 2005/2009, os montantes despendidos com transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa:

Quadro XII.125 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2005/2009

(em milhares de euros)

Fonte de financiamento	Valor				
	2005	2006	2007	2008	2009
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	203.900,1	229.905,2	154.836,1	115.332,1	219.115,4
Transferências correntes para emprego e formação profissional	497.288,9	522.302,5	556.478,4	617.998,2	655.780,7
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	20.515,5	19.706,3	20.728,6	25.079,5	26.667,4
Transferências correntes para o INOFOR / IQF / ANQ	6.055,2	5.027,5	3.850,0	7.542,9	7.408,1
Subtotal	**727.759,7**	**776.941,5**	**735.893,1**	**765.952,7**	**908.971,6**
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	768.380,0	718.173,7	543.611,4	468.717,1	790.552,1
Subtotal	**768.380,0**	**718.173,7**	**543.611,4**	**468.717,1**	**790.552,1**
Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP	**1.496.139,7**	**1.495.115,2**	**1.279.504,5**	**1.234.669,8**	**1.699.523,7**
% do PIB (INE)	**0,97**	**0,93**	**0,76**	**0,72**	**1,01**

Fonte: CSS/2005 a CSS/2009; INE – "Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) – 2º Trimestre de 2010", de 8/9/2010.

Da leitura deste quadro, pode concluir-se o seguinte:

- O montante global dos recursos alocados a políticas activas de emprego e formação profissional manifesta, de 2005 para 2009, um crescimento de 13,6%. Observa-se, de igual modo, que nos três primeiros biénios deste período este valor evidencia decréscimos de 1,01%, 14,4% e 3,5%, respectivamente, sendo que o último ostenta uma significativa taxa de crescimento de 37,7% (cerca de € 464.853,9 milhares, em termos absolutos);
- O montante total expendido com estas transferências e subsídios no exercício económico de 2009 equivaleu a cerca de 1,01% do PIB, percentagem mais elevada de todo o período em análise, sendo o mais baixo de 0,72%, registado no ano anterior;
- Relativamente ao financiamento com origem no OSS, verifica-se que este regista um aumento de 24,9%, em 2009, face a 2005. Em termos parcelares, apenas o biénio 2007/2006 evidencia crescimento negativo, de cerca de 5,3%, sendo que todos os outros biénios ostentam sempre taxas de crescimento positivas, de 6,8% (2006/2005), 4,1% (2008/2007) e uns significativos 18,7% em 2009/2008;
- No que concerne à componente comunitária, que assegura exclusivamente o co-financiamento externo das acções de formação profissional, sendo suportada pelo FSE, exibe nos três primeiros biénios deste período taxas de crescimento negativas de, respectivamente, 6,5% (2006/2005), 24,3% (2007/2006) e 13,8% (2008/2007). Contudo, no biénio 2009/2008 as transferências e subsídios realizados com financiamento suportado pelo FSE cresceram muito significativamente, na ordem dos 68,7% (aproximadamente € 321.835,0 milhares, em termos absolutos), o que permitiu que a taxa de variação de 2005 para 2009 fosse positiva, de cerca de 2,9%.

O sistema pratica diversas formas de apoio ao emprego, como sejam as reformas antecipadas (por via da eventual libertação de postos de trabalho) e outras medidas enquadráveis no conceito genérico de políticas activas de emprego, tais como a dispensa temporária do pagamento de contribuições, prevista, por exemplo, nos casos de primeiro emprego e desemprego de longa duração, emprego a

reclusos em regime aberto, rotação emprego-formação e recuperação de regiões com problemas de interioridade, bem como a redução da taxa contributiva, prevista, por exemplo, nos casos de emprego a deficientes e no Programa Trabalho Seguro.

Neste âmbito, em 2005, as receitas cessantes, decorrentes de medidas de políticas de fomento e apoio ao emprego, foram estimadas em cerca de € 258.834,9 milhares, em 2006 de € 259.763,6 milhares, em 2007 de € 279.889,4 milhares.

Em 2008, foram recebidas verbas no montante de € 256.902,9 milhares, provenientes do co-financiamento do OE nas receitas cessantes, que foram estimadas em cerca de € 342.537,1 milhares, o que significa que o OE suportou 75% do montante estimado[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.

Já no exercício económico de 2009, foram recebidos € 353.719,8 milhares respeitantes ao co-financiamento do OE nas receitas cessantes[2], as quais foram estimadas, pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março (OE 2009 suplementar), em € 528.293 milhares[3], ou seja, o OE suportou cerca de 67% do valor estimado. Na CSS de 2009, o IGFSS integrou informação relativa ao valor calculado das receitas cessantes da Segurança Social, que totalizou € 418.723,3, também neste ano montante superior ao efectivamente transferido do OE.

b) Reformas antecipadas

As políticas de combate ao desemprego têm vindo a contemplar mecanismos de flexibilização das condições para acesso à pensão de velhice, antecipada, designadamente, para dar resposta à natureza especialmente penosa ou desgastante de certas actividades profissionais, para resolver situações conjunturais em diversas empresas ou sectores de actividade e para fazer face ao desemprego de longa duração.

Os montantes processados referentes a reformas antecipadas, no quinquénio 2005/2009, foram os seguintes:

[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 Estado."*.

[2] Conforme estatuído, tal como anteriormente referido, nos n.º 3 e n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.

[3] Inicialmente estimadas em € 363.577,2 milhares pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (OE 2009).

Quadro XII.126 – SS – Número de beneficiários em situação de reforma antecipada no período 2005/2009

(em n.º de pensionistas e milhares de euros)

Medidas de flexibilização por antecipação da idade da reforma	2005		2006		2007		2008		2009	
	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.
Flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice - DL 9/99, de 8/01	50.157	346.661,6	47.225	360.307,5	42.682	321.846,9	34.126	259.085,7	25.709	195.904,9
Desemprego – Regime Geral/Rural - DL 119/99, de 14/04	21.558	147.189,4	20.483	131.504,1	18.883	116.711,8	17.759	104.344,1	19.381	126.932,8
Pensão antecipada desemprego – DL 119/99, de 14/04	14.152	141.432,7	23.191	237.165,7	30.800	334.564,2	31.697	374.545,5	26.937	327.732,1
Portuários – DL 116/90, de 5/04	728	13.831,3	613	11.969,0	501	9.935,7	415	8.423,1	325	6.716,6
Portuários – DL 483/99, de 9/11	95	3.059,4	132	4.454,8	164	5.952,2	178	6.968,5	196	7.481,5
Pré – reforma – DL 261/91, de 25/7	1.610	34.747,5	1.953	41.979,3	2.143	46.351,0	2.049	44.820,2	1.970	43.422,9
Pescadores – Dec Reg 40/86, de 12/09	2.412	15.427,1	2.466	16.532,1	2.420	16.750,1	2.355	16.784,2	2.271	17.018,1
CECA – DL 33/97, de 30/01	1.373	19.115,5	1.244	17.864,1	1.101	16.268,3	928	14.037,3	760	11.856,3
Marítimos – Portaria 804/77, de 31/12	1.243	16.453,2	1.258	17.239,3	1.271	18.215,6	1.265	18.300,2	1.271	18.949,6
Trabalhadores Mineiros – DL 195/95, de 28/07	713	5.376,4	755	6.149,1	763	6.859,4	773	7.360,0	793	8.068,6
Pilotos de aeronaves - DL 392/90, de 10/12	91	7.478,5	102	8.493,1	113	9.769,8	96	8.498,9	74	6.408,4
Bordadeiras da Madeira - DL 55/99, de 26/02	889	3.379,4	872	3.487,6	801	3.292,8	745	3.314,7	687	3.176,3
Desemprego com redução - DL 84/2003, de 24/4	16.699	133.083,5	22.784	183.073,8	28.789	231.445,0	33.292	268.654,4	33.941	286.761,6
Pensão extraordinária – Base das Lajes - Açores - Lei 32/96, de 16/8	195	2.276,1	198	2.456,2	190	2.462,1	204	2.644,2	219	3.150,4
Mineiros – Protocolo Pirites Alentejanas - Protocolo IGF 1998	62	559,0	62	576,4	61	583,1	60	581,7	60	596,0
Autarcas eleitos locais - Lei 29/87, de 30/6	29	535,7	36	762,4	35	700,6	38	743,7	39	822,8
Profissionais de bailado - DL 482/99, de 9/11	11	274,6	12	329,5	12	284,7	10	215,7	10	247,4
Mineiros – Protocolo IGF-ECD - DL 195/95, de 28/7	26	213,2	24	199,7	22	190,1	19	257,5	18	172,0
Reforma antecipada despachantes oficiais - DL 25/93, de 5/2	-	-	1	23,5	3	30,9	5	46,7	11	84,1
Controlador de tráfego aéreo - DL 436/99, de 19/10	4	181,2	8	503,1	12	819,9	12	817,1	13	888,9
Pensão antecipada com redução - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	4.504	11.650,2	15.185	87.252,6	25.453	154.199,4
Pensão antecipada - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	599	2.680,5	2.042	16.363,9	3.424	27.618,2
Pensão antecipada com bonificação - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	303	1.183,9	1.362	11.640,4	2.421	21.608,9
Total	**112.047**	**891.275,2**	**123.419**	**1.045.070,1**	**136.172**	**1.158.548,6**	**144.615**	**1.255.700,3**	**145.983**	**1.269.817,8**

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP.

No final do ano económico de 2009, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 145.983, equivalendo a um valor global expendido de, aproximadamente, € 1.269,8 milhões. Refira-se que, tendo em conta o objectivo que presidiu a tais medidas, se pode considerar a sua natureza, em muitos casos, como uma substituição das prestações de desemprego.

Da leitura da informação exposta no quadro anterior, pode concluir-se o seguinte:

- De 2005 para 2009, o número de pensionistas com reforma antecipada observou um crescimento de 30,3%, tendo-se fixando, em 2009, nos 145.983, relativamente aos 112.047

assinalados em 2005. Por seu turno, o montante total despendido com os mesmos, € 1.269,8 milhões, manifesta um acréscimo de 42,5% face aos € 891,3 milhões expendidos em 2005;

- No final de 2009, último ano do período em análise, constata-se que a maior fatia de pensionistas, 23,3% do total, corresponde aos beneficiários contemplados no Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de Abril, a que corresponde uma despesa global de, aproximadamente, € 286,8 milhões, segunda componente, em termos de peso relativo, no ano de 2009;
- Os beneficiários da pensão antecipada de desemprego, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, apresentam-se como a componente mais expressiva no montante total gasto em 2009 com estas despesas, significando 25,8% das mesmas, ou seja, € 327,7 milhões, em valor absoluto;
- As taxas de crescimento mais expressivas, registadas no biénio 2009/2008, são referentes aos beneficiários da pensão antecipada com bonificação, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio, que consagrou o novo regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de SS, com acréscimos do número de pensionistas e do valor processado de 77,8% e 85,6%, respectivamente;
- Por seu lado, os decréscimos mais significativos ocorridos no último biénio do período 2005/2009 são, em termos de número de pensionistas, o relativo aos beneficiários da flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de Janeiro, na ordem dos 24,7%, e em termos de valor processado, o referente aos mineiros – protocolo IGF-ECD (Decreto-Lei n.º 195/95, de 28 de Julho), de cerca de 33,2%;
- Por último, refira-se que em todos os biénios do período em análise se registam acréscimos tanto do número de beneficiários como dos valores pagos, sendo os mais significativos de 10,3% (n.º de pensionistas – biénio 2007/2006) e de 17,3% (montante processado – biénio 2006/2005) e os mais baixos de 0,9% (n.º de pensionistas) e 1,1% (valor processado), ambos respeitantes ao biénio 2009/2008.

12.8.3.2 – Adiantamentos do OSS

A Lei do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março) previa no n.º 6 do artigo 131.º (*"Antecipação de fundos comunitários"*) que: *"Por forma a colmatar eventuais dificuldades inerentes ao processo de encerramento do QCA II e QCA III e à execução do QREN relativamente aos programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE), incluindo iniciativas comunitárias, fica o Governo autorizado a antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da União Europeia com suporte em fundos da segurança social que não podem exceder a cada momento, considerando as antecipações efectuadas desde 2007, o montante de 350 milhões de euros."*.

A situação dos adiantamentos efectuados através do Orçamento da Segurança Social, no termo do exercício orçamental de 2009, é exposta no quadro seguidamente apresentado:

Quadro XII.127 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/2009

(em euros)

Entidades Gestoras	Saldo Inicial em 2009 a favor do OSS	Adiantamentos do OSS	Amortização dos Adiantamentos do OSS	Saldo Final em 2009 a favor do OSS
QCA III	59.865.602,67	76.585.128,74	2.401.315,17	134.049.416,24
Subtotal	**59.865.602,67**	**76.585.128,74**	**2.401.315,17**	**134.049.416,24**
QREN	79.986.335,62	130.295.530,89	172.274.726,82	38.007.139,69
Subtotal	**79.986.335,62**	**130.295.530,89**	**172.274.726,82**	**38.007.139,69**
LINHA DE CRÉDITO				
Integrar	7.766.698,25	0,00	7.766.698,25	0,00
Subtotal	**7.766.698,25**	**0,00**	**7.766.698,25**	**0,00**
Total	**147.618.636,54**	**206.880.659,63**	**182.442.740,24**	**172.056.555,93**

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

Da informação contida neste quadro, conclui-se que:

- Em 2009 o OSS suportou adiantamentos por conta das acções co-financiadas pelo FSE no montante de € 76,6 milhões respeitantes ao QCA III e de € 130,3 milhões relativos ao QREN. Estes montantes, conjugados com o total amortizado no ano (€ 182,4 milhões) e com o saldo do fluxo adiantamentos/amortizações de 2007 (€ 70,8 milhões) e de 2008 (€ 61,2 milhões), apresentam-se dentro do limite previsto na lei;
- O valor total das amortizações realizadas em 2009, respeitantes ao QCA III, atingiu os € 2,4 milhões, querendo isto dizer que transitam para 2010 cerca de € 134,0 milhões. Relativamente ao QREN, constata-se que em 2009 foram amortizados € 172,3 milhões, significando, então, que transitam para o ano seguinte aproximadamente € 38,0 milhões;
- No que concerne ao Programa Integrar, o IGFSS informou[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 (...)"*.

Em 2009 continuou a verificar-se o recurso a verbas do OSS para suprir dificuldades de tesouraria decorrentes da execução financeira de acções co-financiadas pelo FSE, o que afastou nessa medida, a possibilidade de rentabilização das referidas verbas através de aplicações financeiras. Diferentemente do que se verificou em anos anteriores, o IGFSS contraiu, em Agosto de 2009, ao abrigo do disposto no artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, junto do IGCP, um empréstimo de curto prazo destinado ao financiamento das supra referidas acções, no valor de € 88,0 milhões, que amortizou em Setembro do mesmo ano, tendo os respectivos juros sido suportados pelo OE[2].

[1] Através do ofício n.º 15233, de 25/9/2009.

[2] Sobre esta matéria vide pontos 12.3.1.1.1, 12.3.1.2.1 e 12.4.2.1.2.2.

12.9 –Património financeiro do IGFCSS

12.9.1 – Enquadramento legal e actividade

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 e de outros fundos e as disponibilidades financeiras que lhes sejam afectas[3].

O IGFCSS, enquanto entidade gestora do FEFSS, passou a consolidar as suas contas com o SSS a partir de 2002. Embora a grande maioria das suas aplicações digam respeito a valores mobiliários, a sua carteira de activos também inclui investimentos em imóveis[4]. O FEFSS goza de todas as isenções fiscais concedidas ao Estado, sendo o registo contabilístico efectuado de acordo com o POCISSSS, com as adaptações vertidas no n.º 11 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que define as bases gerais do SSS, estabelece, no seu artigo 91.º, como formas de financiamento do FEFSS[5], uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às cotizações dos trabalhadores por conta de outrem[6], os saldos anuais do sistema previdencial[7], as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras[8]. Por seu lado, o artigo 56.º da LOE para 2009[9] define como transferências a encaminhar para capitalização, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e *"(...) uma parcela até dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"*.

No final de 2009, a carteira do FEFSS estava valorizada em cerca de € 9.406,7 milhões. Para além deste, e depois da extinção do Fundo dos Antigos Combatentes (FAC)[10], o IGFCSS manteve a gestão do Fundo de Certificados de Reforma (FCR), criado no âmbito do Regime Público de Capitalização (RPC)[11], cuja implementação efectiva ocorreu em Março de 2008. Até 31 de Dezembro de 2009

---

[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] A que se faz referência no capítulo respeitante ao Balanço e Demonstração de Resultados, no ponto relativo aos Investimentos Financeiros (ponto 12.4.2.1.1.2).

[5] 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).

[6] 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.

[7] A alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (quadro genérico do financiamento do SSS), identifica como receita do FEFSS os *–Excedentes anuais do sistema de segurança social excepto aqueles que decorram de programas financiados por transferências comunitárias*", tornando, desta forma, mais amplo o universo das transferências a realizar.

[8] De acordo com o n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º4/2007, de 16 de Janeiro.

[9] Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

[10] 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.

[11] Regime de carácter complementar que pretende ser um instrumento de poupança destinado ao reforço dos rendimentos dos pensionistas ou aposentados. As entregas mensais de 2%, 4% ou 6% das remunerações do trabalho são convertidas em certificados de reforma e capitalizadas através do FCR. A constituição e o funcionamento do RPC, bem como do respectivo FCR, são regulados pelo Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de Fevereiro.

tinham aderido a este regime 7.425 indivíduos, estando o FCR valorizado em cerca de € 9,5 milhões, beneficiando de uma rendibilidade de 7,54% no último ano.

12.9.2 – Comportamento dos mercados financeiros em 2009

A crise que se havia disseminado nos mercados financeiros em 2008[1] atinge, em 2009, a economia real, conduzindo a uma recessão grave e globalmente generalizada. À falta de confiança no sistema financeiro juntou-se a pressão sobre a dívida soberana, depois de os governos terem expandido a despesa para responder aos efeitos da crise financeira.

Na maioria das economias desenvolvidas, as medidas de apoio à liquidez dos mercados financeiros e de estímulo à economia, a par da quebra da receita fiscal, colocaram pressão nos deficits orçamentais e conduziram a aumentos significativos da dívida pública. Nos EUA o deficit público quase duplicou de 2008 para 2009 (de 6,7% para 12,9%) e a dívida pública atingiu os 84,3% do PIB. Na Zona Euro o deficit mais do que triplicou (de 1,9% para 6,3%) e a dívida pública atingiu os 79% do PIB.

No entanto, as medidas governamentais amenizaram os receios dos investidores pelo que o ano de 2009 proporcionou uma recuperação parcial das quebras resultantes da crise que se fez sentir nos mercados financeiros internacionais em 2008. Em reflexo disso, o índice *MSCI World Developed*[2] valorizou-se 27,0%, ligeiramente acima do apurado pelo mesmo índice para a Zona Euro (26,4%) e para os países do G7 (24,3%). O *MSCI All Country World Index*[3], que agrega mercados desenvolvidos e mercados emergentes, apresentou um aumento de 31,5%, em consequência de uma melhor performance dos mercados asiáticos. O PSI 20, que agrega as maiores empresas cotadas em Portugal, valorizou-se 33,5%[4]. Entretanto, grande parte destes mercados não tem mantido a tendência de recuperação, registando quebras em 2010, mantendo-se uma relativa falta de confiança na capacidade dos mercados regressarem aos níveis de antes da crise.

No mercado da dívida pública assistiu-se a uma subida generalizada nas taxas de juro nas maturidades mais longas, depois dos mínimos observados no final de 2008, com a *yield* do *Treasury* a 10 anos a subir de 2,22% para 3,84% e o *Bund* a 10 anos de 2,95% para 3,40% até 31 de Dezembro de 2009[5]. A subida das taxas de juro na Zona Euro foi influenciada pelo aumento dos prémios de risco dos países periféricos, cuja sustentabilidade das finanças públicas centrou o foco das atenções dos mercados. Países como a Grécia, a Itália, a Irlanda, a Espanha e Portugal sofreram, desde 2008, aumentos substanciais do diferencial das taxas de juro face às *yield do Bund*, que se situavam, no final de 2009, em valores bem acima dos verificados até 2007. No que concerne às taxas de rendibilidade dos títulos da dívida pública, verificaram-se diferenças significativas entre os vários blocos económicos, com os índices *EFFAS* a mostrarem rendibilidades (em moeda local) positivas na Zona Euro (4,4%) e no Japão (0,9%) e negativas nos EUA (-3,8%) e Reino Unido (-1,3%)[6].

---

[1] 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.

[2] O *Morgan Stanley Capital International World* (*Developed Markets*) é um índice de mercado que reúne acções de países da OCDE (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, EUA) e ainda de Hong Kong e Singapura. Este tipo de Índices é, com frequência, utilizado para benchmark do desempenho dos activos. Os índices MSCI estão disponíveis em www.mscibarra.com.

[3] O *MSCI All Country World Index*.

[4] Dados disponíveis em www.euronext.com.

[5] Dados disponíveis na página do *Financial Times* (www.ft.com.).

[6] Dados do Relatório e Contas de 2009 do IGFCSS.

Os *FTSE Global Government Bond Indices*[1] confirmam os diferentes ritmos de recuperação, com rendibilidades negativas para os EUA (-2,8%), Canadá (-1,9%), Austrália (-1,8%) e Reino Unido (-1,1%) e positivas para a generalidade dos países europeus, com destaque para a Itália (8,4%), Finlândia (5,0%), Bélgica (4,9%) e Áustria (4,6%). Portugal apresentou uma rendibilidade de 4,2%, a França 3,0% e a Alemanha 1,9%.

Em 2009, de acordo com dados da OCDE[2], os fundos de pensões daquele espaço económico apresentaram uma rendibilidade média de 6,6% (6,0% em termos reais), recuperando cerca de $ 1.500 mil milhões do valor de mercado perdido em 2008, devido essencialmente à revalorização dos mercados de acções a partir de Março de 2009. Apesar de alguns países terem recuperado completamente as perdas de 2008, o valor de mercado total dos activos na área da OCDE ainda estava 9% abaixo dos valores de Dezembro de 2007. O peso das acções nos portefólios dos fundos de pensões cresceu, em média, 1,3 p.p. para 40,4%[3]. O peso médio ponderado dos activos dos fundos de pensões no PIB dos países da OCDE subiu de 60,3% em 2008 para 67,1% em 2009[4]. Os fundos de pensões públicos[5] observaram uma forte recuperação da performance em 2009, superando largamente as perdas do ano anterior, com os activos a atingir os $ 4.500 mil milhões, mais 7,3% em média que um ano antes.

12.9.3 – Fundos Próprios e Resultados Líquidos

O Quadro XII.128 apresenta a evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos do IGFCSS em 2008 e 2009. Refira-se que o Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, autonomiza o património do FEFSS do património do Instituto[6], pelo que, desde 2007, são apresentadas demonstrações financeiras separadas. Dada a sua vocação e actividade, os valores apurados para o Instituto são muito próximos dos obtidos para o FEFSS.

Quadro XII.128 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos

(em milhares de euros)

	2008	2009	Δ 2009/08
Fundos Próprios	**8.339.139,6**	**9.406.643,5**	**12,8%**
Fundos próprios (FEFSS)	8.338.927,9	9.406.420,3	12,8%
Resultado Líquido do Exercício	**(313.230,8)**	**551.508,1**	**276,1%**
Resultado Líquido do Exercício (FEFSS)	(313.225,9)	551.496,7	276,1%

Fonte: Relatórios de Gestão do IGFCSS e FEFSS.

A 31 de Dezembro de 2009, os Fundos Próprios do IGFCSS atingiram cerca de € 9.406,6 milhões, reflectindo um crescimento de 12,8% (mais € 1.067,5 milhões) face aos € 8.339,1 milhões registados

[1] Dados disponíveis na página do *Financial Times* (www.ft.com.).

[2] Cfr. "*Pension Market in Focus*", OCDE, Julho de 2010.

[3] Esta exposição a acções foi a razão principal que explica a magnitude das quebras e das recuperações no valor dos fundos de pensões dos vários países.

[4] Englobando situações muito distintas, desde um máximo de 129,8% do PIB na Holanda a um mínimo de 2,2% do PIB na Coreia do Sul e Luxemburgo. Em Portugal o peso apresentado foi de 13,4% do PIB.

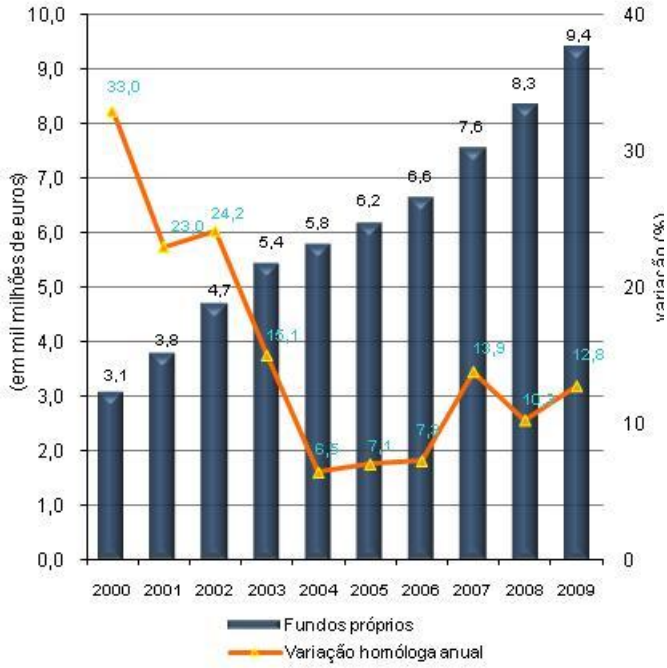
[5] No original, "*Public Pension Reserve Funds (PPRFs)*".

[6] Embora aquele continue a fazer parte deste, de acordo com o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

em 2008. Para este aumento contribuíram os resultados apurados no exercício, que atingiram os € 551,5 milhões, e a evolução do Património Adquirido, reforçado em cerca de € 516,0 milhões com as transferências obtidas do IGFSS, sendo € 124,3 milhões referentes aos saldos anuais do sistema Previdencial (componente Repartição), € 3,8 milhões obtidos com a alienação de imóveis[1], € 385,4 milhões respeitantes a uma parcela das quotizações dos trabalhadores[2] e € 2,5 milhões relativos ao FAC.

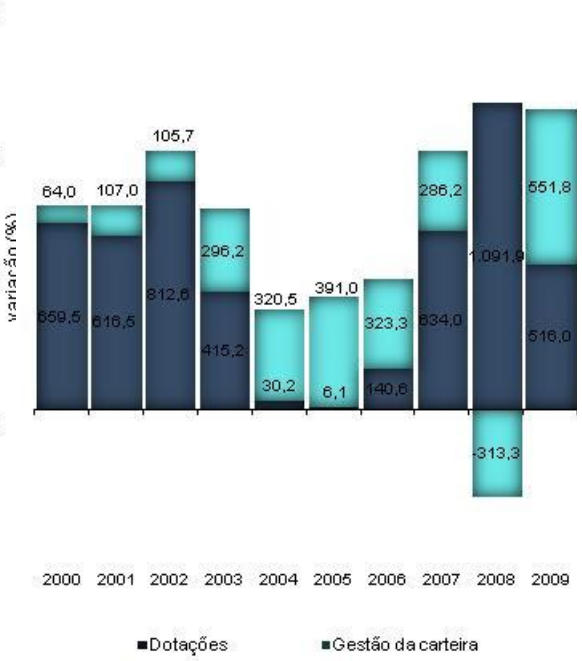
A evolução dos Fundos Próprios e do valor acrescentado ao FEFSS na última década são apresentadas, respectivamente, nos Gráficos XII.20 e XII.21.

Gráfico XII.20 – SS – Evolução dos Fundos Próprios do IGFCSS (em volume e %)



Fonte: IGFCSS.

Gráfico XII.21 – SS – Valor acrescentado ao FEFSS (em € milhões)



Fonte: IGFCSS.

No ano 2000, os Fundos Próprios do IGFCSS valiam € 3.088,1 milhões. Até 2003, embora revelando uma tendência de desaceleração do crescimento relativo, continuaram a apresentar aumentos absolutos substanciais, sempre superiores a € 700 milhões por ano, fruto, fundamentalmente, das transferências financeiras efectuadas pelo SSS, provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental do sistema Previdencial (componente Repartição), mas também dos resultados da gestão de activos do FEFSS. Nos anos de 2004 e 2005 as dotações para o Fundo foram praticamente nulas (€ 30,2 e € 6,1 milhões, respectivamente) pelo que o menor crescimento demonstrado pelos fundos próprios foi suportado pelo valor acrescentado pela gestão da carteira. Em 2006 iniciou-se uma nova fase de expansão nos montantes transferidos para o FEFSS, atingindo o valor máximo em 2008, com

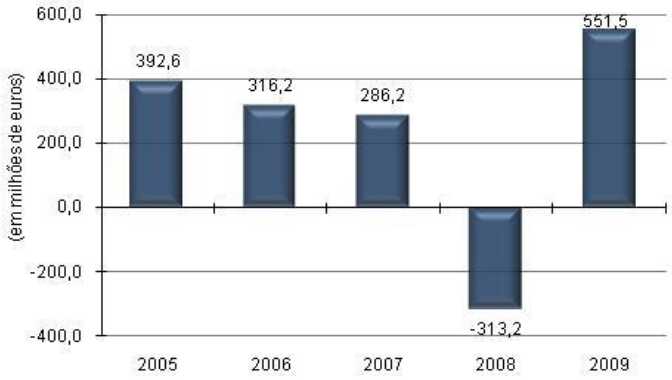
[1] Previstas no n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (LOE para 2008) e no n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de bases da Segurança Social).

[2] Previstas nos n.ºs 1 e 3 do artigo 91.º da Lei n.º4/2007 e no n.º 1 artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

€ 1.091,9 milhões. No entanto, dada a perda de valor gerada pela gestão de activos nesse ano (- € 313,3 milhões), foi o ano de 2009 a apresentar a maior subida absoluta dos fundos próprios, beneficiando das transferências (cerca de € 516,0 milhões) e da valorização recorde dos activos sob gestão (€ 551,8 milhões).

No Gráfico XII.22 são apresentados os Resultados Líquidos do IGFSS do último quinquénio:

Gráfico XII.22 – SS – Evolução dos Resultados líquidos do 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. No ano de 2005 atingiram € 392,6 milhões, diminuindo progressivamente nos anos seguintes: menos 19,5% em 2006 (cerca de 316,2 milhões) e menos 9,5% em 2007 (cerca de 286,2 milhões), sendo que em 2008 foram negativos em € 313,2 milhões. O ano de 2009 vem inverter esta tendência, apresentando o melhor resultado do quinquénio (€ 551,5 milhões), que supera em cerca de 76,1% os montantes perdidos no ano de 2008[1].

12.9.4 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)[2]

12.9.4.1 – Composição da carteira

O FEFSS foi criado em 1989 com uma dotação inicial de cerca de € 216 milhões. Ao longo do ano de 2009, recebeu, por via das dotações previstas na lei, cerca de € 516,0 milhões, atingindo, a 31 de Dezembro, cerca de € 9.406,7 milhões, que correspondiam a aproximadamente 5,6% do PIB português[3].

[1] Cfr. mais à frente ponto 12.9.3.4 – *Valor acrescentado pela Gestão*, onde se desagregam os resultados do FEFSS.

[2] O FEFSS, bem como o IGFCSS, foram objecto de uma auditoria do TC com referência a 2008. O Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt. é relevante para a análise deste ponto.

[3] Considerando o valor de M€ 167.652,3 para o PIB (preços correntes, base 2006 - INE, Contas Nacionais Anuais, actualização de 8 de Setembro de 2010, disponível em www.ine.pt.).

O Quadro XII.129 mostra a evolução, entre 2007 e 2009, das aplicações do FEFSS por classes de activos[1].

Quadro XII.129 – SS – Estrutura da Carteira entre 2007 e 2009

(em euros)

Descrição	2007	2008	2009	Δ 08/07	Δ 09/08
Dívida Pública Nacional (a)	(1)3.773.888.572,6	4.661.425.653,1	4.756.259.521,5	23,5%	2,0%
Divida Pública Estrangeira (c)	1.324.274.551,8	1.435.046.992,5	2.187.933.214,8	8,4%	52,5%
Dívida Privada (c)	198.115.555,5	355.597.370,7	(2)382.852.715,5	79,5%	7,5%
Acções (b)	1.562.629.595,0	1.385.354.998,6	1.611.589.990,2	(11,3%)	16,3%
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0		
Imobiliário	242.272.149,5	246.073.347,7	216.832.274,8	1,6%	(11,9%)
Reserva Estratégica (b)	239.226.027,7	166.001.229,1	213.605.883,1	(30,6%)	28,7%
Liquidez (d)	219.804.291,8	89.218.677,8	37.009.894,3	(59,4%)	(58,5%)
Provisões e Imposto a receber	26.602,4	100.352,5	575.036,6	277,2%	473,0%
Total FEFSS	**7.560.237.346,4**	**8.338.818.622,1**	**9.406.658.530,7**	**10,3%**	**12,8%**

(1) Este valor representa 49,9% do Fundo. Para efeito de cumprimento dos limites regulamentares, contabilizam-se também € 40,0 milhões em CEDIC aqui incluídos na classe Liquidez.

(2) Inclui o Fundo de Tesouraria GLD SCH EUR LQRES M+, que é um instrumento do mercado monetário utilizado em combinação com contratos de futuros sobre a obrigação Japonesa a 10 anos. Este fundo não investe apenas em dívida pública, sendo classificado como dívida privada para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares. Obedece ao código de conduta IMMFA e tem *rating* AAA.

(a) Inclui juros corridos. As emissões da Dívida Garantida não emitida pelas Administrações Públicas fazem parte do grupo Dívida Pública Nacional.

(b) Inclui o valor nocional dos futuros e, em 2009, as valias potenciais de *forwards*.

(c) Inclui juros corridos e, em 2009, as valias potenciais de *forwards.*

(d) Já deduzida dos depósitos em margens afectas à réplica de investimentos em acções feitos através de contratos de futuros.

Fonte: IGFCSS.

Da observação do Quadro XII.129, complementada com a informação constante dos Relatórios de Actividades do IGFCSS, conclui-se o seguinte:

- Em 2009, o montante aplicado em Dívida Pública Nacional[2] cresceu 2,0% (23,5% em 2008), baixando para 50,6% do total (55,9% em 2008), representando mais € 94,8 milhões. Na Dívida Pública Estrangeira deu-se o maior crescimento relativo da carteira (52,5%, que compara com 8,4% em 2008), fazendo-a atingir 23,3% dos activos do FEFSS (17,2% em 2008), traduzido num acréscimo de € 752,8 milhões. A Dívida Privada, depois de um reforço de € 157,5 milhões em 2008, apresentou um acréscimo de 7,5% em 2009[3]. No total, a classe de activos de

[1] 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.

[2] Sublinha-se que, tal como é regra em relação aos outros activos detidos pelo Fundo, de acordo com o seu Regulamento de Valorimetria, também os títulos da dívida pública são valorizados pelo seu justo valor.

[3] Estas variações na carteira devem ser analisadas tendo em conta as opções tomadas (e respectivas alterações) na classificação dos activos. No Relatório e Contas de 2009, para efeitos da desagregação da estrutura de investimentos do FEFSS por regiões, o Fundo de Tesouraria GLD SCH EUR LQRES M+ encontra-se incluído na dívida pública Japonesa, o que, a considerar-se, originaria uma taxa de variação mais elevada para a componente de dívida pública estrangeira (70,5%), enquanto que a componente de dívida privada apresentaria um decréscimo de 65,0%. No mesmo Relatório, para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares, considera-se como fundo de dívida privada estrangeira, o mesmo acontecendo no âmbito dos reportes trimestrais de evolução da carteira enviados ao Tribunal.

Rendimento Fixo[1] reforçou o seu peso na carteira de 77,4% em 2008 para 77,9 em 2009, destacando-se, em termos geográficos, as expansões no mercado obrigacionista dos EUA (mais 99,4%) e do Japão (mais 66,8%)[2]. Estas proporções representam uma opção estratégica por activos de menor risco (a dívida privada tem como tecto regulamentar 40% da carteira, as acções 25% e o imobiliário 10%) tendo em conta a obrigatoriedade de deter 50% da carteira em dívida pública portuguesa;

- A classe de Rendimento Variável[3], representou 17,1% do FEFSS, acima dos 16,6% de 2008, mas ainda longe dos 20,7% de 2007, significando, um aumento, em termos absolutos, de € 226,2 milhões (mais 16,3%). Relativamente a 2008, manteve-se o desinvestimento na Europa excepto activos em GBP[4] (menos 15,2%, para € 290,9 milhões), reforçando-se a carteira em acções do Reino Unido (mais 64,5%, cerca de € 86,1 milhões) e dos EUA (mais 24,9%, quase € 181,1 milhões); No mercado japonês, o crescimento foi ligeiro (6,2%), para € 193,2 milhões. Face ao contexto de recuperação da generalidade das cotações das acções nos mercados alvo de investimento, o aumento da sua rendibilidade teve um forte impacto na revalorização das carteiras dos fundos de pensões que privilegiavam estes investimentos, e como tal, também no FEFSS que, depois de em 2008 ter reforçado, em plena crise, o investimento em acções, para manter a alocação estratégica definida, adoptou, a partir do segundo semestre de 2009, um modelo de alocação flexível, indexada ao índice EFFAS para Portugal (> 1 ano), revisto trimestralmente. Refira-se que a gestão do FEFSS apenas efectua investimento directo em acções na Europa, recorrendo, nos outros mercados, a produtos indexados e a futuros;

- A carteira de Imobiliário, que havia valorizado apenas 1,6% em 2008, perdeu 11,9% do seu valor em 2009, para € 216,8 milhões, representando cerca de 2,3% do FEFSS. Destes, € 24,6 milhões respeitam a imóveis[5] e € 192,2 milhões a unidades de participação em Fundos de Investimento Imobiliário (FII)[6]. Para além dos montantes entregues relativos a compromissos já assumidos[7] o FEFSS investiu mais € 1,1 milhões no FII FEI Caixagest Imobiliário Internacional, o fundo que, em 2008, ficou com a participação que o FEFSS tinha em dois outros fundos sedeados no território *offshore* da Ilha de Jersey e cujo regulamento contempla investimentos nesses territórios[8]. Só este fundo apresentava, no fim de 2009, menos valias acumuladas para o FEFSS de € 15,6 milhões, embora existam FII cuja carteira de activos se centra no território nacional que apresentam mais valias acumuladas, como o FII Ofice Park Expo (quase € 9,5 milhões). Entretanto, a 31 de Dezembro de 2009, o Instituto tinha compromissos assumidos para reforço de posições de € 5,3 milhões, entre o Curzon Capital

[1] Correspondem à soma dos investimentos em Dívida Pública (Nacional e Estrangeira) e em Dívida Privada, no Quadro XII.129, incluem os Juros Corridos e o valor nocional dos Futuros.

[2] No final de 2009, representavam, conjuntamente, 18,3% do FEFSS.

[3] Corresponde à classe de Acções no Quadro XII.129 e inclui o valor nocional dos Futuros.

[4] Libras Britânicas.

[5] O edifício do *Taguspark* (€ 16,4 milhões) e do Hospital de Cascais (€ 8,2 milhões), que mantêm o valor da reavaliação adoptada para o balanço de 31 de Dezembro de 2006.

[6] Menos 13,2% que em 2008.

[7] No FII Curzon Capital Partners II e FII ING Retail Property Partnership Southern Europe, cfr. nota 8.2.39.3. do Anexo às Demonstrações financeiras de 2009 do FEFSS.

[8] Veja-se a este propósito o relatado no Parecer do TC sobre a CSS de 2008, disponível em www.tcontas.pt e no Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Partners II (€ 1,3 milhões), o ING Retail Property Partnership Southern Europe (€ 1,7 milhões) e o PREFF (€ 2,3 milhões)[1];

- A classe de activos denominada de Reserva Estratégica[2], incluía, a 31 de Dezembro de 2009, € 172,6 milhões em acções da *Portugal Telecom*, cerca de € 15,5 milhões em acções da *Zon-Multimédia*, aproximadamente € 19,7 milhões na participação da *Finpro* e € 6,2 milhões em acções da *Transurban Group*. Em 2009 passou a considerar-se também as valias potenciais de *forwards* efectuados para cobertura do risco cambial dos investimentos da classe, que apresentavam um valor negativo de cerca de € 365,3 mil[3]. Face a 2008, deu-se também a adição de 86.252 acções da *Transurban Group* por via do recebimento de dividendos em espécie. Depois de perder 30,6% do valor em 2008, este grupo de activos, pouco diversificados, beneficiou, em 2009, das valorizações em bolsa da *Portugal Telecom*, da *Zon* e da *Transurban*, representando agora 2,3% do FEFSS (um aumento de 28,7%, para € 213,6 milhões);
- Consideradas, conjuntamente, as aplicações em Acções, na Reserva Estratégica e no Imobiliário, mais atractivas em termos de rendibilidade, mas com um grau de risco associado superior, mantiveram uma relativa estabilidade no peso da carteira, representando 21,7% do Fundo em 2009, apenas mais uma décima que em 2008;
- Finalmente, o montante considerado como Liquidez[4] diminuiu sistematicamente, de € 219,8 milhões, em 2007, para € 89,2 milhões, em 2008, fixando-se em € 37,0 milhões em 2009, valor que equivalia a apenas 0,4% da carteira do FEFSS.

12.9.4.2 – Cumprimento dos limites regulamentares

Os limites à composição da carteira de activos do FEFSS, bem como as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão do Fundo (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro), com o propósito geral de *"(...) optimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)"*[5]. Podem fazer parte do FEFSS activos com origem na UE ou na OCDE.

Apresentam-se, no Quadro XII.130, os dados relativos ao cumprimento dos limites regulamentares[6] impostos pelo referido Regulamento.

[1] Para além destes fundos classificados na classe de Imobiliário, tem ainda compromissos assumidos de € 7,0 milhões no *FEI New Energy Fund,* (entregou € 2,5 milhões em 2009) que se encontra classificado como Fundo de Tesouraria e diluído na componente de Liquidez da carteira.

[2] A Reserva Estratégica foi uma classe de activos introduzida pela Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro, e, de acordo com o n.º 2 do artigo 4.º do actual Regulamento de Gestão do FEFSS, é formada por participações de longo prazo no capital de sociedades que representem interesses estratégicos do Estado Português ou constituam uma vertente complementar de investimento para a carteira, com um perfil temporal mais longo e com uma expectativa de rendibilidade superior.

[3] Relativos a um contrato de *forward* EUR-AUD, que visa cobrir o risco cambial do investimento na *Transurban Group*, cotado em dólares australianos (AUD).

[4] Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, CEDIC, bilhetes do tesouro, subtraindo-se o valor dos Futuros – exposição nocional (depósitos em margens afectas à réplica de investimentos em acções feitos através de contratos de futuros) que é incluído na classe de Acções e as valias potenciais de *forwards* incluídas nas classes a que respeitam os activos cujo risco cambial se pretende efectuar a cobertura.

[5] Cfr. preâmbulo da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

[6] O anterior Regulamento (Portaria n.º 1557-B/2002) definia um tecto máximo de 20% para Fundos de Investimento, não diferenciando a sua tipologia. O novo Regulamento de Gestão do FEFSS limita a um máximo de 10% os Fundos de Investimento Mistos, sendo os restantes fundos classificados de acordo com a natureza dos activos detidos: os Fundos de Investimento em Acções passam a contar para o limite máximo de 25% aplicado a acções e activos equiparados e os

Quadro XII.130 – SS – FEFSS – Cumprimento dos limites regulamentares em 2009

(em euros)

Descrição	Valor a 31/12/2009	Peso na Carteira	Limites Regulamentares	Artigo
Dívida Garantida pelo Estado Português	4.756.259.521,5	50,6%	Mínimo de 50%	Artigo 4.º, n.º 3, a)
Dívida Privada	392.363.170,2	4,2%	Máximo de 40% e rating mínimo de BBB-/Baa3	Artigo 4.º, n.º 3, b)
Acções	1.611.589.990,2	17,1%	Máximo de 25%	Artigo 4.º, n.º 3, c)
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0%	Máximo de 10%	Artigo 4.º, n.º 3, d)
Imobiliário	216.832.274,8	2,3%	Máximo de 10%	Artigo 4.º, n.º 3, e)
Reserva Estratégica	213.971.137,6	2,3%	Máximo de 5%	Artigo 4.º, n.º 3, f)
Exposição a Moeda Estrangeira	726.331.145,7	7,7%	Máximo de 15% de exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da UE ou da OCDE	Artigo 4.º, n.º 3, g)
Derivados	1.017.533.189,0	10,8%	Máximo de 100%	Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2

Fonte: IGFCSS.

A informação fornecida pelo IGFCSS mostra que, a 31 de Dezembro de 2009, se cumpriam os actuais limites regulamentares para a composição da carteira do FEFSS. A análise da adequação desses limites aos objectivos e tipologias de activos utilizados na carteira e ao aumento da complexidade dos produtos financeiros disponibilizados pelos mercados foi desenvolvida no âmbito da Auditoria Integrada ao IGFCSS[1].

Assim, os montantes aplicados em Dívida Pública Portuguesa (ou outra garantida pelo Estado português) superava em 0,6 p.p. o limite mínimo de 50% da carteira, enquanto os títulos representativos da Dívida Privada continuavam a ter pouca representatividade, apenas 4,2% do total, longe dos 40% permitidos.

Em Acções (ou activos de idêntica natureza) estavam aplicados quase € 1.611,6 milhões (17,1% do FEFSS), aquém do máximo estipulado de 25%. Na componente de Reserva Estratégica estavam investidos cerca de € 214,0 milhões (2,3% do total), menos de metade do montante limite. Em Fundos de Investimento Mistos, cujo tecto é de 10% da carteira, não se encontrava classificado qualquer activo.

Em activos imobiliários (Imobiliário no Quadro XII.130) encontravam-se investidos € 216,8 milhões, 2,3% do total da carteira, menos de 1/4 do valor máximo permitido (10%).

A parcela com exposição, não coberta, a moeda estrangeira ascendia a € 726,3 milhões, o que corresponde a 7,7% da carteira, pouco mais de metade do limite estipulado (15%).

O Regulamento de Gestão permite a utilização de produtos derivados para cobertura do risco até ao montante do valor líquido global do FEFSS. Os montantes aplicados em Futuros ascenderam a € 1.017,5 milhões (em valor nocional), o que corresponde a 10,8% do FEFSS. Por outro lado, não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras, para as quais está estabelecido um limite de 10% do valor do FEFSS.

Fundos de Investimento Imobiliário contam para o limite máximo de 10% referente a investimentos em activos imobiliários.

[1] Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

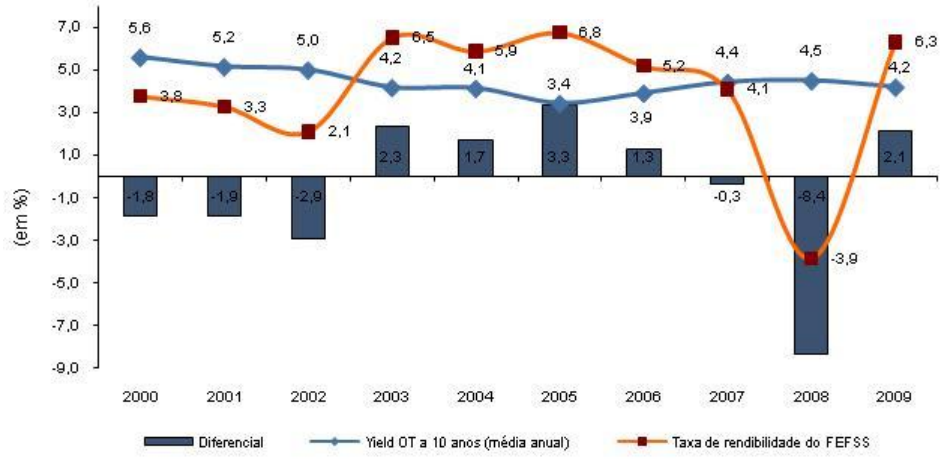
No que respeita a diversificação da carteira, o Regulamento estabelece que *"(...) a aplicação de valores em títulos emitidos por uma entidade ou as operações realizadas com a mesma contraparte não pode ultrapassar 20% dos respectivos capitais próprios nem 5% do activo do Fundo."*[1]. Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições directas estão em títulos que fazem parte da Reserva Estratégica (10,0% da *Finpro*, 2,3% da *Portugal Telecom* e 1,2% da *Zon-Multimédia*[2]), sendo também estes títulos que tem maior peso no FEFSS (*Portugal Telecom* 1,9%[3] e *Finpro* 0,2%).

Referência final para o facto do *New Energy Fund (NEF)*[4] continuar classificado como fundo de tesouraria, o que, em termos de classes de activos, o coloca na Liquidez. Note-se que o seu regulamento de gestão prevê investimentos nos PALOP.

12.9.4.3 – Evolução da rendibilidade e risco

No Gráfico XII.23 apresenta-se a evolução da taxa de rendibilidade do FEFSS[5] e do *yield* médio anual das Obrigações do Tesouro portuguesas entre 2000 e 2009.

Gráfico XII.23 – SS – FEFSS – Rendibilidade do FEFSS e das OT a 10 anos



Fonte: IGFCSS; Banco de Portugal, Relatório Anual de 2009.

[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 a que correspondiam 501 Unidades de participação, prevendo novas subscrições trimestrais. Tem por objectivo realizar investimentos directos em projectos de energias renováveis.

[5] Apurada pelo método *TWRR* (*Time Weighted Rate of Return*), numa base diária e por classes de activos. Em 2006, o IGFCSS procedeu a alterações nas taxas de rendibilidade passadas, uniformizando a metodologia de cálculo e corrigindo valores relativos à carteira, com efeitos residuais a partir de 2001. O sistema informático de gestão de activos foi substituído em 2002, por apresentar limitações ao nível das funcionalidades disponibilizadas (Cfr. Parecer sobre a CGE/2006, Volume II, pág. 284 e seguinte, disponível em www.tcontas.pt). As rendibilidades anteriores a 2000, fornecidas nos Relatórios de Actividades do FEFSS, foram apuradas com base em valores de aquisição, pelo que não são directamente comparáveis.

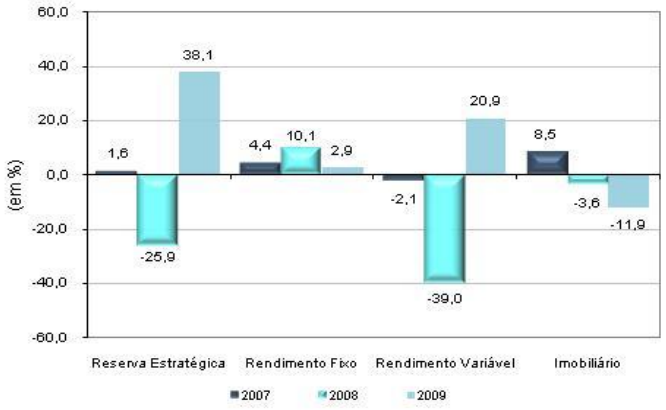
Em 2000, a taxa de rendibilidade nominal do FEFSS foi de 3,8%, descendo para um mínimo relativo de 2,1% em 2002. Nos três anos seguintes registaram-se rendibilidades mais elevadas, atingindo o valor mais alto em 2005, com 6,8%. Em 2006, a rendibilidade caiu para 5,2%, mantendo-se a tendência em 2007, ano em que se ficou pelos 4,1%. A quebra dos mercados de acções em 2008, mantendo a gestão do FEFSS a mesma alocação estratégica, levou à primeira rendibilidade negativa da sua história (-3,9%). Em 2009, as cotações recuperaram parte da quebra anterior e o FEFSS obteve uma rendibilidade próxima dos 6,3%.

A comparação com a *yield* das Obrigações do Tesouro portuguesas a 10 anos permite identificar a maior volatilidade do FEFSS, cuja composição da carteira procura obter um prémio de rendibilidade no longo prazo, investindo uma parcela em activos com maior risco associado. As duas situações em que o FEFSS apresenta menor rendibilidade que as Obrigações do Tesouro (o início da primeira década deste século e entre 2007 e 2008) correspondem a períodos de acentuadas quedas nos mercados de acções, sendo a situação mais vincada em 2008, não só pela magnitude e disseminação da crise, mas também pela maior exposição a activos de rendimento variável, que se encontrava perto dos 19% (quando em 2001 andava em torno dos 10%).

Finalmente, refira-se que desde a sua constituição, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 4,44%[1]. O desempenho mais recente tem sido menos expressivo, com a média dos últimos 10 anos a cair para 3,92%, a dos últimos 5 anos para 3,52% e a dos últimos 3 anos a ser de apenas 2,18%.

O Gráfico XII.24 mostra o contributo de cada classe de activos para a rendibilidade do FEFSS, de 2007 a 2009[2]:

Gráfico XII.24 – SS – FEFSS – Rendibilidade das classes de activos do FEFSS (2007-2009)



Fonte: IGFCSS

Verifica-se que são as classes de activos que incluem títulos de rendimento variável cotados (Rendimento Variável e Reserva Estratégica) que, depois de terem gerado a rendibilidade negativa em

[1] Taxa Interna de Rendibilidade (TIR). Até 31/12/2000 o FEFSS estava sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais.

[2] Para a parcela de Liquidez não é apresentada uma taxa de rendibilidade uma vez que o Instituto calcula a rendibilidade para o total da carteira do Fundo e por classes de activos sendo a Liquidez obtida por diferença. Como esta inclui receitas e despesas que não lhe estão directamente associadas o valor não é apresentado.

2008, alimentam a taxa de rendibilidade de 2009, beneficiando da recuperação das cotações dos títulos nos mercados accionistas:

- Depois de obter uma taxa de rendibilidade de 1,6% em 2007, com a quebra das cotações, a Reserva Estratégica apresentou, em 2008, uma rendibilidade fortemente negativa (-25,9%). Em 2009, deu-se um movimento inverso, com a valorização das participações na *Portugal Telecom* (40,4%), na *Zon-Multimédia* (16,9%) e na *Transurban Group* (33,8%), mantendo-se, ainda assim a níveis inferiores às respectivas valorizações de 2007. Apenas a participação na *Finpro* (empresa não cotada) apresentou uma quebra de 21,8%, embora os valores não sejam directamente comparáveis dado que passou de SGPS para Sociedade de Capital de Risco (SCR)[1]. Refira-se que destas participações só a *Transurban* e a *Finpro* foram decisões de investimento do Instituto e podem por ele ser transaccionadas no mercado. As restantes derivam de decisões da tutela e, de acordo com o regulamento de gestão, não poderão ser mobilizadas sem o seu assentimento;
- A classe de Rendimento Variável, que inclui acções, índices de acções e instrumentos financeiros derivados sobre acções, apresentou uma rendibilidade de 20,9%, depois do desempenho fortemente negativo do ano anterior. Nos investimentos na Europa a rendibilidade foi de 21,9% (em 2008 tinha sido de -45,2%) e nos EUA ultrapassou os 26,4% (face aos -38,1% em 2008). Só no mercado Japonês a rendibilidade se manteve ligeiramente negativa (-0,1%).

A rendibilidade da componente de Imobiliário, que já havia sido negativa em 2008 (-3,6%) agravou-se em 2009, com uma quebra de 11,9%.

Os activos de Rendimento Fixo funcionaram em contraponto aos activos de rendimento variável e, depois de terem contribuído substancialmente para minimizar as perdas em 2008 (ao apresentarem uma rendibilidade de 10,1%), revelaram em 2009 um comportamento bem menos favorável, rendendo 2,9%, embora seja de salientar que a componente investida em títulos de dívida pública nacional (que representava 50,6% do FEFSS) apresentou, ainda assim, uma taxa de rendibilidade de 4,5%. A penalizar esta componente de investimento estiveram os mercados obrigacionistas dos EUA e do Reino Unido que apresentaram rendibilidades negativas de acordo com os índices EFFAS.

Depois do aumento significativo do risco em 2008, com um forte acréscimo da volatilidade na generalidade dos mercados financeiros de destino dos investimentos[2], a volatilidade do FEFSS, medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias, baixou em 2009, para 4,2% (face a 5,8% em 2008), mantendo-se a um nível bem mais elevado que o verificado antes de se sentirem os efeitos da crise (2,7% em 2007).

[1] De acordo com a nota 8.2.16. do Anexo às Demonstrações financeiras do FEFSS, a *Finpro* passou *"(...) a adoptar os princípios contabilísticos aplicáveis às Sociedades de Capital de Risco (SCR), os quais prevêem o registo a justo valor de participações financeiras detidas por aquelas sociedades, ainda que tais participações sejam consideradas empresas do grupo e associadas, conforme previsto no artigo 5.º do Regulamento da CMVM n.º 1/2008, por modelos de fluxos de caixa descontados."*.

[2] A crise financeira começou a emergir a partir do 2.º Semestre de 2007, dando-se uma intensificação e disseminação dos seus efeitos a nível global, durante o ano de 2008.

12.9.4.4 – Valor acrescentado pela gestão

No Quadro XII.131 apresenta-se a decomposição do valor acrescentado à carteira do fundo, registado nos anos de 2008 e 2009.

Quadro XII.131 – SS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira

(em euros)

Descrição	2008	2009
Rendimentos	193.632.322,72	427.231.735,11
Mercado Monetário Líquido	(201.584.963,50)	45.850.332,01
Valias Realizadas (a)+(b)	(56.318.811,66)	(277.387.028,47)
(a) Mais-valias realizadas	93.434.156,71	106.125.231,66
(b) Menos-valias realizadas	(149.752.968,37)	(383.512.260,13)
Juro corrido	10.558.005,68	(5.258.488,45)
Variação das Valias potenciais	(259.525.710,71)	361.349.239,33
Valor acrescentado da gestão	**(313.239.157,47)**	**551.785.789,53**
Dotações	**1.091.878.789,13**	**515.995.763,09**
Total	**778.639.631,66**	**1.067.781.552,62**

Fonte: IGFCSS.

Em 2009, as transferências de cerca € 516,0 milhões em Dotações para o FEFSS correspondem a uma quebra de 52,7% face ao valor recorde de 2008 (€ 1.091,9 milhões), Assim, dos € 1.067,8 acrescentados à carteira e que constituem o maior crescimento anual absoluto de sempre, € 551,9 (51,7%) resultaram da actividade de gestão e da evolução dos mercados[1], o que significa que o valor gerado superou em 76,1% o valor perdido em 2008.

Em 2009, a valorização dos activos do FEFSS, num contexto de recuperação das bolsas, reflectiu-se num substancial aumento dos rendimentos[2] obtidos, para cerca de € 427,2 milhões[3] (face a € 193,6 em 2008), numa variação das valias potenciais[4] de € 361,3 milhões (haviam sido negativas em € 259,5 milhões em 2008) e ganhos de quase € 45,9 no mercado monetário líquido[5]. No entanto, as valias realizadas[6] líquidas (mais e menos valias somadas) resultaram num valor negativo próximo dos

[1] Note-se que as entradas de capital no FEFSS (Dotações) ocorrem em vários momentos ao longo do ano, passando a partir daí a contribuir para a componente de valor acrescentado decorrente das decisões de gestão da carteira de activos.

[2] Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

[3] Por exemplo, a participação na *Portugal Telecom* gerou rendimentos próximos dos € 11,8 milhões. Em rendimentos de títulos da dívida pública alemã foram cobrados € 12,9 milhões e em Obrigações do Tesouro € 157,1 milhões.

[4] Correspondem à variação líquida da diferença entre preço de mercado de um activo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado. Embora correspondam a uma perda ou ganho efectivo apenas quando realizada a operação, traduzem a melhor aproximação ao seu valor presente e influenciam a estratégia de rotação dos activos, de cobertura do risco e a liquidez do Fundo.

[5] Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCSS, algumas comissões de intermediários, etc.).

[6] Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

€ 277,4 milhões (um agravamento face aos € 56,3 negativos de 2008) e os juros corridos[1] também contribuíram negativamente com quase € 5,3 milhões.

Desde a constituição do FEFSS, os rendimentos e valias geradas ascendem a € 2.584,3 milhões, cerca de 27,5 % do seu valor a 31 de Dezembro de 2009, o que, como foi referido, traduz uma rendibilidade anual de 4,44%.

12.9.4.5 – Cobertura das despesas previsíveis com Pensões

O Quadro XII.132 apresenta a evolução, entre 2007 e 2009, dos rácios que relacionam o valor do FEFSS com as Pensões pagas pelo Subsistema Previdencial e com o total das Pensões pagas pela Segurança Social no âmbito dos diversos regimes, cuja análise permite aferir do desempenho face ao consagrado no n.º 1 do artigo 91º da Lei n.º 4/2007[2], de 16 de Janeiro, que consiste em assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.

Quadro XII.132 – SS – Evolução dos Rácios de cobertura das Pensões pelo FEFSS

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009	Δ 09/08 (%)
Valor do FEFSS (FEFSS)	7.560,2	8.338,8	9.406,7	12,8
Pensões do Sistema Previdencial (Pensões SP)	8.885,7	9.470,9	9.987,7	5,5
Total das Pensões	**12.113,1**	**12.818,2**	**13.464,7**	**5,0**
FEFSS/Pensões SP	**85,1%**	**88,0%**	**94,2%**	
FEFSS/Total das Pensões	**62,4%**	**65,1%**	**69,9%**	

Fonte: CSS 2009; Relatório e Contas de 2009 do IGFCSS.

Da análise do quadro anterior salienta-se o seguinte:

- O grau de cobertura das Pensões do Sistema Previdencial pelo FEFSS aumentou sistematicamente, de 85,1% em 2007 para 88,0% em 2008 e para 94,2% em 2009, o que significa que os € 9.406,7 milhões acumulados permitiriam o pagamento de 11,3[3] meses de Pensões. No que respeita ao total das Pensões, deu-se uma progressão de 62,4% em 2007 para 69,9% em 2009, o que correspondia à despesa com 8,4 meses[4]. Apesar desta sistemática evolução, ainda se encontra algo distante a meta referida na Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que é de 24 meses;
- Tal como tem acontecido nos últimos anos, o valor do FEFSS cresceu a um ritmo superior ao verificado nas despesas com Pensões: enquanto o total das Pensões cresceu 5,0% (e as do

[1] Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data n e o juro corrido dos títulos em carteira na data n-1.

[2] Entretanto o Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social) vem, no n.º 2 do artigo 16.º (cujo título é "~~O~~*bjectivos da capitalização pública de estabilização*"), determinar que "~~O~~ *sistema previdencial capitalização, nos termos do n.º 1 do artigo 91.º da Lei de Bases, deve garantir* [sublinhado nosso]*, através de reservas acumuladas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos*".

[3] 0,942*12=11,3.

[4] 0,699*12=8,4.

Sistema Previdencial 5,5%)[1] o Fundo cresceu 12,8%, ritmo que, desde 2003, só havia sido superado em 2007 (13,9%).

12.9.5 – Análise da gestão do FEFSS e perspectivas futuras[2]

Depois de, em 2008, a crise financeira internacional ter atingido o seu pico, em 2009, os investidores beneficiaram da revalorização generalizada das cotações das acções. O FEFSS recebeu mais € 516,0 milhões de dotações para gerir, mantendo-se, no essencial, as limitações de recursos humanos[3] e de natureza técnica[4], objecto de desenvolvimento no Relatório de Auditoria n.º 29/2010.

No final do ano, a alocação de activos apresentava um ligeiro reforço da componente de rendimento fixo, das acções e da reserva estratégica, em detrimento das componentes de imobiliário e de liquidez. Tal aconteceu porque se manteve a preferência por investimentos em títulos da dívida (com destaque para o mercado dos EUA e Japão) e porque as acções detidas nas classes de rendimento variável (destacando-se os produtos indexados sobre acções dos EUA) e na reserva estratégica obtiveram valorizações relevantes, enquanto os FII apresentaram menos valias substanciais.

Recorrendo às suas competências internas, o IGFCSS desenvolveu e implementou (no segundo semestre de 2009) uma nova metodologia de gestão da carteira que mantém a utilização de um *benchmark* constituído por índices representativos de cada classe de activos por cada bloco geográfico de investimento mas que faz variar, no início de cada trimestre, o peso alvo de cada classe, através da sua indexação ao índice EFFAS Portugal (> 1 ano). A indexação pode variar entre os 50% e os 100% e visa ligar o risco do FEFSS ao risco de uma carteira representativa de dívida pública Portuguesa.

Merece referência o facto de existirem índices no *benchmark* para a dívida pública portuguesa e para dívida da OCDE (o índice EFFAS a mais de um ano relativo a cada espaço geográfico alvo: Portugal, Zona Euro, EUA, Japão e Reino Unido) e para as acções (índices de acções de cada espaço geográfico) mas não para as restantes componentes da carteira sob gestão (imobiliário, reserva estratégica e dívida privada) que representavam uma parte relevante da carteira no final de 2009.

O desempenho de alguns dos principais fundos de pensões públicos, pode ser observado nos Gráficos seguintes:

[1] Em desaceleração face ao crescimento verificado em 2008 (5,8% e 6,6% respectivamente).

[2] A avaliação da gestão do FEFSS, no triénio de 2006-2008, foi objecto de desenvolvimento no Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

[3] O IGFCSS não dispõe de recursos humanos aptos a gerir as classes de Imobiliário, Divida Privada e *Small Caps*.

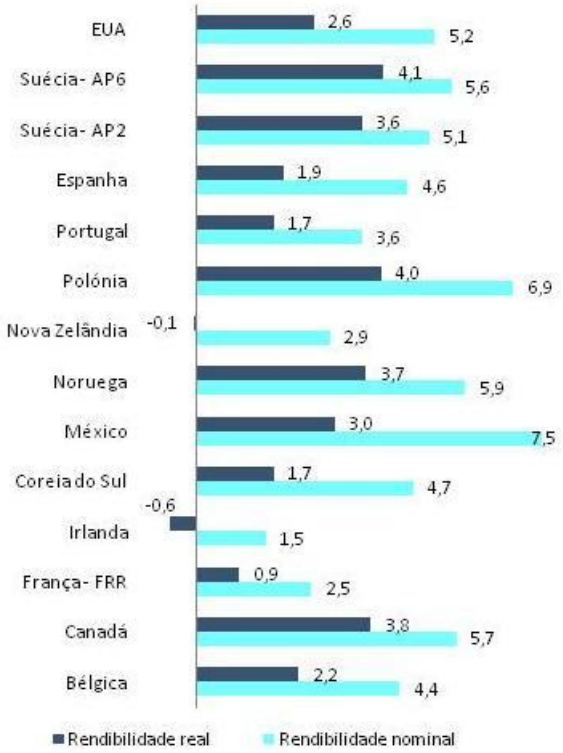
[4] Por exemplo, no que concerne ao serviço de custódia de títulos e risco de contraparte.

Gráfico XII.25 – SS – Rendibilidade nominal dos fundos de pensões públicos (%)



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

Gráfico XII.26 – SS – Rendibilidade média dos últimos 5 anos dos fundos de pensões públicos (%)



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

O Gráfico XII.25 mostra que os fundos cuja carteira privilegia as acções foram os que sofreram as maiores quebras em 2008 e, com a recuperação destes mercados, os que apresentaram maiores taxas de rendibilidade em 2009[1]. Por outro lado, os fundos de pensões que investem esmagadoramente em títulos da dívida pública (Bélgica, Espanha e EUA) apresentam rendibilidades estáveis em ambos os anos, reflectindo uma estratégia mais conservadora que, na actual circunstância, lhes permitiu uma melhor performance no biénio[2].

Em 2008, o FEFSS registou as menores perdas (-3,9%) de entre os fundos que perderam valor, obtendo uma rendibilidade de 6,3% em 2009. Exceptuando os casos dos países que investem quase exclusivamente em dívida pública e o México, é o que apresenta o segundo melhor desempenho no biénio, apenas superado pelo fundo da Polónia. Este resultado é consentâneo com as diferenças de peso das acções nas carteiras dos vários fundos.

Neste período, embora mais de 90% das entradas líquidas de capital nos fundos tenha sido investido em activos de rendimento fixo (dívida pública), o FEFSS (e também o fundo Japonês) efectuaram uma estratégia contra-cíclica, continuando a comprar acções no sentido de manter as metas de alocação, apesar da queda das cotações.

[1] Em Dezembro de 2009, o fundo de pensões da Irlanda era composto por 72,0% de acções, o Norueguês por 61,4% e o Sueco por 50,2%.

[2] O fundo Mexicano investiu mais em dívida *corporate* que em dívida governamental e também em produtos estruturados, apresentando o melhor desempenho no biénio.

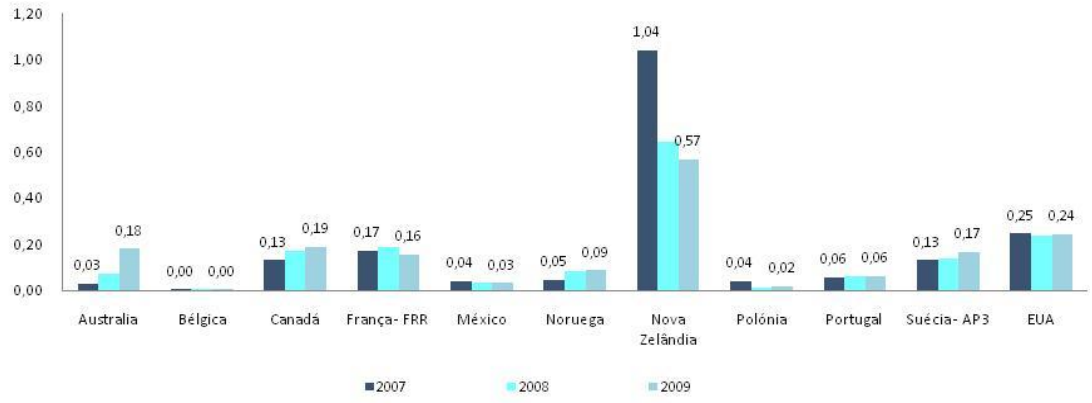
O Gráfico XII.26 mostra que a rendibilidade média do FEFSS nos últimos 5 anos é uma das mais baixas de entre os fundos analisados, apenas melhor que os fundos da Irlanda, o mais exposto a acções, da Nova Zelândia, o mais exposto a acções não cotadas (*private equity*) e a *edge funds* e da França, também ele com elevada exposição a acções.

Os custos imputados ao FEFSS superaram, em 2009, os € 5,3 milhões, sendo quase € 2,4 milhões de custos de funcionamento da estrutura orgânica (dos quais € 1,4 milhões em despesas com pessoal) e quase € 3,0 milhões para serviços bancários, custos de custódia e liquidação de títulos, custos de transacção e outros. Quando medidos em percentagem do montante médio sob gestão, constata-se que aumentaram quer em 2008 (de 0,057% para 0,059%), ano em que se deu um grande aumento da rotação de activos na carteira, quer em 2009 (para 0,62%), uma vez mais pelo aumento de rotação da carteira[1], uma vez que os custos de funcionamento do Instituto, em percentagem do montante médio sob gestão, baixaram ligeiramente, de 0,029% em 2008 para 0,028% em 2009.

Na comparação de custos com outros fundos, deve ter-se em consideração as diferenças na natureza da gestão e dos activos alocados pelas carteiras. No caso do FEFSS não tem vindo a ser efectuada uma gestão activa das componentes de Imobiliário, de Dívida Privada e de *Small Caps* e grande parte da Reserva Estratégica não é mobilizável pela entidade gestora. Também a opção por uma gestão indexada a um *benchmark* não tem, em teoria, a exigência de meios humanos e competências técnicas de uma gestão activa da carteira que recorra, por exemplo, ao *stock picking*[2].

Ainda assim o quadro seguinte permite comparar os custos do FEFSS com o de outros fundos públicos internacionais:

Gráfico XII.27 – SS – Custos em % do montante médio sob gestão



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

[1] Nomeadamente com a conclusão da reestruturação da carteira de acções através da *"(...) substituição de certificados e futuros por ETF e fundos passivos para os mercados do Japão e EUA e rebalanceamento da carteira em Euros para os novos índices de referência."* Cfr. Relatório de actividades e contas de 2009 do IGFCSS.

[2] *Stock Picking* implica estudar os títulos alvo de investimento e seleccionar, de forma individualizada, as acções com maior potencial de valorização. Nesta prática o técnico utiliza uma forma de análise sistemática para concluir que uma determinada acção constitui um bom investimento, devendo, por isso, ser adicionada à carteira.

Os custos de gestão dos fundos apresentados variam substancialmente, desde 0,002% na Bélgica a 0,566% na Nova Zelândia, com o FEFSS a apresentar-se entre os mais moderados.
O quadro abaixo mostra os principais resultados da Gestão do FEFSS:

Quadro XII.133 – SS – Resultados da gestão do Fundo

(em percentagem)

Variáveis	2007	2008	2009
Diferencial face ao custo da Dívida Pública Portuguesa (1)	1,28%	(0,73%)	(0,36%)
Retorno nominal médio anual do último triénio	5,32%	1,43%	2,18%
Excess return anual para o benchmark	0,89%	0,18%	(0,02%)
Rendibilidade líquida	4,08%	(3,86%)	6,25%
Volatilidade anualizada	2,66%	5,83%	4,24%
Custos em % do Montante Médio sob Gestão (2)	0,057%	0,059%	0,062%

(1) Média dos últimos 5 anos.

(2) Custos de gestão, de transacção e de custódia.

Fonte: Relatório e Contas de 2009 do IGFCSS.

Verifica-se que a rendibilidade média do FEFSS no quinquénio terminado em 2009 se manteve inferior ao custo médio da dívida pública para o mesmo período, enquanto que a rendibilidade média do triénio terminado em 2009 inverteu a situação do ano anterior, voltando a ser positiva em termos reais, em consequência do desempenho de 2009[1]. Os resultados de médio prazo estão muito condicionados pelo comportamento anormalmente adverso dos mercados financeiros observado em 2008. O FEFSS, não conseguiu, no entanto, superar o desempenho do *benchmark* utilizado como referência, apresentando um *excess return* ligeiramente negativo[2], nem apresentar uma rendibilidade superior à mediana dos fundos de pensões nacionais[3].

Sobre algumas medidas de gestão ponderadas e/ou tomadas ao longo de 2009, importa destacar o seguinte:

- Foi concluída a reestruturação da carteira de acções do FEFSS substituindo-se os certificados e futuros por ETF e fundos passivos para os mercados do Japão e EUA que tendem a proporcionar grande diversificação do risco e custos e comissões relativamente reduzidos. A reestruturação da carteira de obrigações ainda está pendente da selecção de bancos de custódia para liquidar obrigações japonesas e do aumento das contrapartes do mercado de futuros.
- Mantendo-se as limitações de recursos humanos, as parcelas da carteira que não estão a ser geridas de forma óptima e que por isso também não estão a ser avaliadas face ao *benchmark* (nomeadamente os activos imobiliários e a dívida privada), não foram objecto de nenhum movimento perceptível de alienação nem foram relatados quaisquer avanços em termos de mandatos externos;
- A adopção da nova política de gestão estratégica do FEFSS, indexada ao risco do EFFAS Portugal, constitui um instrumento capaz de responder ao princípio constante do n.º 1 do artigo

[1] A taxa de rendibilidade do FEFSS foi de 6,25% e o IHPC em Portugal foi de -0,9%.

[2] 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*.

[3] A estimativa da mediana de mercado da rendibilidade dos fundos de pensões portugueses publicada pela *Mercer* é de 8,9% (www.mercer.pt).

5.º da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro (Regulamento de Gestão) que refere que *"Os níveis de volatilidade incorridos deverão ser similares aos da carteira de dívida pública do Estado Português"*. No entanto, a certificação e sustentação dos parâmetros utilizados e a adequada definição das consequências em termos da avaliação da gestão são cruciais para a defesa dos interesses da Segurança Social[1];

- O reforço da participação no FEI Caixagest Imobiliário Internacional (mais 253.459 unidades de participação, no valor de € 1,1 milhões) foi o único movimento na área do imobiliário que não resultou de compromissos anteriores, acontecendo num fundo vocacionado para investir em territórios *offshore* que apresentava, a 31 de Dezembro de 2009, menos valias para o FEFSS de € 15,6 milhões.

Sobre a qualidade da informação disponibilizada no Relatório e Contas de 2009, devem ser consideradas as apreciações e recomendações efectuadas pelo Tribunal no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 29/2010 e que deverão ter efeitos nos elementos a apresentar relativos ao ano de 2010.

Embora a generalidade dos organismos que produzem previsões apontem para crescimento económico em 2010 nos grandes blocos económicos[2], a revalorização dos mercados de acções parece ter refreado o ímpeto de 2009, o crescimento económico dos países com elevados deficits públicos (como Portugal) parece ameaçado pelas medidas contraccionistas anunciadas (com impacto quer nos gastos públicos, quer no consumo e investimento privado) e a subida dos prémios de risco no crédito está a limitar a capacidade de financiamento, pelo que se perspectivam sérias dificuldades para os próximos anos.

Refira-se, finalmente que, de acordo com dados fornecidos pelo IGFCSS relativos ao 3.º trimestre de 2010, o FEFSS apresentava uma rendibilidade acumulada desde o início do ano de -0,73%.

[1] Veja-se, a este propósito, os comentários efectuados pelo TC no Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção (nomeadamente no ponto VIII.4.2), disponível em www.tcontas.pt.

[2] No *World Economic Outlook* de Outubro de 2010, o FMI previa um crescimento da economia mundial de 4,8%, com os EUA a atingir os 2,6% e a Zona Euro 1,7%, comandada pela economia alemã (3,3%).

CAPÍTULO XIII

Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social

XIII – CONTA CONSOLIDADA DO ESTADO, INCLUINDO A DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a administração pública, de acordo com os procedimentos da DGO, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir as *transferências correntes e de capital* entre as respectivas unidades[1], entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas[2] 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[3]. Note-se que embora a DGO, relativamente a 2009, tenha efectuado ajustamentos de conciliação ao nível dos juros recebidos/pagos entre as administrações públicas, não excluiu da receita, nem da despesa os juros, respectivamente, recebidos/pagos a outras administrações públicas[4]. Caso tivesse efectuado essa exclusão, na receita, os *rendimentos da propriedade* reduzir-se-iam para € 818,5 milhões e, na despesa, os *juros e outros encargos* para € 4.668,0 milhões[5].

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar; por exemplo, em 2009, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a € 17.526.152, enquanto a despesa registou € 7.705.487 (44,0%), uma diferença de € 9.820.665.

Às diferenças nos critérios de classificação e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a *transferências correntes* e a *transferências de capital*, retirando significado a comparações baseadas nos agregados *despesas correntes* e *despesas de capital*), acresce o facto de, em cada ano, não serem registados na base de dados da execução orçamental dos SFA os valores das contas de gerência de todos os organismos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

---

[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".

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

[3] Situação particular verifica-se relativamente a *subsídios* (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas *transferências correntes* e *de capital*, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a *aquisição de bens de capital* (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita, no capítulo *venda de bens de investimento*). Em tais casos, para a sua consolidação terá de se recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

[4] Cfr. Quadro 14 – Reclassificações de consolidação efectuadas na conta da administração central e segurança social, do Volume I da CGE, objecto de correcção através de errata ao Relatório da CGE/2009, divulgada no "sítio" da DGO a 13/09/2010.

[5] Correspondendo a igual redução na receita e na despesa, de € 352,9 milhões, dos quais € 349,9 milhões relativos a pagamento de juros do Estado (€ 200,2 milhões à Segurança Social e € 149,7 milhões aos SFA) e € 3,0 milhões de juros pagos entre SFA.

A CGE/2009, em cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental[1], integra o Mapa XXIII – "Conta consolidada da administração central e segurança social", reproduzido, com anotações, no Quadro 13 do Relatório sobre a Conta. Embora o Quadro 14 (objecto de correcção, como foi referido) daquele relatório evidencie as reclassificações efectuadas pela DGO, não engloba todos os ajustamentos efectuados, designadamente os resultantes da inclusão de valores da Conta da Assembleia da República.

O quadro seguinte visa evidenciar os valores dos ajustamentos globais efectuados pela DGO em relação aos valores de base da Conta, dos quais resultaram os valores consolidados que constam do referido Mapa XXIII.

[1] Cfr. n.º 2 do artigo 75.º.

Quadro XIII.1 – Ajustamentos que conduziram à "Conta Consolidada da administração central e segurança social"

(em euros)

Classificação Económica		Serviços integrados			SFA			Admin. Central	Segurança Social			TOTAL Consolidado
		CGE	Ajustamentos	Consolidado	CGE	Ajustamentos	Consolidado		CGE	Ajustamentos	Consolidado	
1 – RECEITAS CORRENTES		**34 166 221 435**	**-28 834 694**	**34 137 386 741**	**27 503 415 341**	**-4 219 684 829**	**23 283 730 512**	**42 363 833 593**	**22 832 036 624**	**-**	**22 832 036 624**	**56 986 951 690**
1.1 – Impostos directos		13 489 372 123	-	13 489 372 123	24 321 894	-	24 321 894	13 513 694 017	-	-	-	13 513 694 017
1.2 – Impostos indirectos		17 163 551 397	-	17 163 551 397	357 181 976	-	357 181 976	17 520 733 373	-	689 100 000	689 100 000	18 209 833 373
1.3 – Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE		230 855 593	-	230 855 593	3 797 188 543	-	3 797 188 543	4 028 044 136	13 131 727 718	-	13 131 727 718	17 159 771 854
1.4 – Taxas multas e outras penalidades		580 831 072	-	580 831 072	1 396 016 194	-	1 396 016 194	1 976 847 266	99 959 840	-	99 959 840	2 076 807 105
1.5 – Rendimentos da propriedade		601 975 995	-12 008 657	589 967 337	219 551 617	359 766	219 911 383	809 878 721	361 507 392	-	361 507 392	1 171 386 113
1.6 – Transferências correntes	1.6.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	16 826 202	-16 826 202	-	14 143 936 963	154 854 236	14 298 791 199	-	7 729 053 872	-689 273 813	7 039 780 059	-
	1.6.1.2 – Administração Central (SFA)	767 921 330	-9 428 869	758 492 462	4 454 513 112	-4 454 513 112	-	-	148 069 836	1 532 485	149 602 321	-
	1.6.2 – Segurança Social	56 730 393	128 551 258	185 281 650	819 250 022	15 004 474	834 254 496	1 019 536 147	-	-	-	-
	1.6.3 – Administração Local e Regional	35 362 765	-17 624 609	17 738 156	6 304 411	37 512 542	43 816 954	61 555 110	-	-	-	61 555 110
	1.6.4 – Outras transferências, das quais:	273 802 760	-101 497 614	172 305 147	1 271 893 813	-47 124 439	1 224 769 374	1 397 074 521	1 175 863 239	-1 358 672	1 174 504 567	2 571 579 087
	Resto do Mundo - UE	*254 881 836*	*-96 174 473*	*158 707 363*	*1 094 237 895*	-	*1 094 237 895*	*1 252 945 258*	*1 013 775 158*	-	*1 013 775 158*	*2 266 720 416*
1.7 – Outras receitas correntes		948 991 805	-	948 991 805	1 013 256 796	74 221 703	1 087 478 499	2 036 470 303	185 854 728	-	185 854 728	2 222 325 031
2 – DESPESAS CORRENTES		**45 019 580 016**	**-7 705 487**	**45 011 874 529**	**27 151 303 509**	**-4 316 010 110**	**22 835 293 399**	**52 789 884 268**	**22 165 840 421**	**-**	**22 165 840 421**	**66 746 806 163**
2.1 – Despesas com pessoal		11 484 318 253	-	11 484 318 253	3 277 072 573	46 318 403	3 323 390 976	14 807 709 229	366 503 740	-	366 503 740	15 174 212 969
2.2 – Aquisição de bens e serviços correntes		1 390 971 684	-	1 390 971 684	8 160 930 002	16 578 413	8 177 508 415	9 568 480 098	112 198 678	-	112 198 678	9 680 678 776
2.3 – Juros e outros encargos		5 006 681 937	-	5 006 681 937	11 274 543	7 819	11 282 362	5 017 964 299	2 924 445	-	2 924 445	5 020 888 744
2.4 – Transferências correntes	2.4.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	7 705 487	-7 705 487	-	753 894 649	4 597 813	758 492 462	-	39 962 112	145 319 539	185 281 650	-
	2.4.1.2 – Administração Central (SFA)	14 298 791 199	-	14 298 791 199	4 379 857 980	-4 379 857 980	-	-	688 655 745	145 598 752	834 254 496	-
	2.4.2 – Segurança Social	7 039 780 059	-	7 039 780 059	149 602 321	-	149 602 321	7 189 382 380	-	-	-	-
	2.4.3 – Administração Local e Regional	1 931 897 941	1 089 613	1 932 987 554	16 324 202	20 765 254	37 089 456	1 970 077 010	28 943 850	46 213 556	75 157 406	2 045 234 416
	2.4.4 – Outras transferências, das quais:	2 676 758 216	-	2 676 758 216	9 126 810 935	809 120	9 127 620 055	11 804 378 270	19 877 517 971	-	19 877 517 971	31 681 896 242
	Resto do Mundo – UE	*1 801 710 450*	-	*1 801 710 450*	*20 234 771*	-	*20 234 771*	*1 821 945 220*	*7 778 836*	-	*7 778 836*	*1 829 724 056*
2.5 – Subsídios		785 358 602	-1 089 613	784 268 989	1 217 215 511	-25 463 152	1 191 752 359	1 976 021 348	1 035 296 318	-337 131 847	698 164 471	2 674 185 819
2.6 – Outras despesas correntes		397 316 640	-	397 316 640	58 320 793	234 201	58 554 994	455 871 634	13 837 564	-	13 837 564	469 709 197
3 – SALDO CORRENTE (3=1-2)		**-10 853 358 582**	**-21 129 206**	**-10 874 487 788**	**352 111 833**	**96 325 281**	**448 437 113**	**-10 426 050 675**	**666 196 202**	**-**	**666 196 202**	**-9 759 854 472**

(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		**549 664 846**	**21 129 206**	**570 794 053**	**2 602 273 628**	**-169 342 598**	**2 432 931 030**	**1 589 860 505**	**17 098 089**	**-**	**17 098 089**	**1 590 447 565**
4.1 – Transferências de capital	4.1.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	699 950	-699 950	-	1 445 289 201	-73 521 916	1 371 767 285	-	10 589 534	-	10 589 534	-
	4.1.1.2 – Administração Central (SFA)	24 626 403	17 470 890	42 097 293	80 832 885	-80 832 885	-	-	-	-	-	-
	4.1.2 – Segurança Social	10 826 946	-4 905 451	5 921 495	15 330 646	-15 330 646	-	5 921 495	-	-	-	-
	4.1.3 – Administração Local e Regional	658 641	166 359	825 000	6 435 138	-4 207 395	2 227 743	3 052 743	-	-	-	3 052 743
	4.1.4 – Outras transferências, das quais:	33 700 237	-2 911 298	30 788 939	1 015 130 929	4 414 869	1 019 545 799	1 050 334 737	2 635 884	-	2 635 884	1 052 970 621
	Resto do Mundo – UE	28 967 987	-	28 967 987	965 692 292	-	965 692 292	994 660 279	2 635 884	-	2 635 884	997 296 163
4.2 – Outras receitas de capital		479 152 669	12 008 657	491 161 326	39 254 828	135 375	39 390 203	530 551 529	3 872 671	-	3 872 671	534 424 201
5 – DESPESAS DE CAPITAL		**3 753 630 211**	**0**	**3 753 630 211**	**2 326 425 571**	**-74 851 578**	**2 251 573 993**	**4 591 339 626**	**103 933 814**	**-**	**103 933 814**	**4 678 762 411**
5.1 – Aquisição de bens de capital		649 588 053	-	649 588 053	353 592 512	5 981 307	359 573 819	1 009 161 873	27 708 491	-	27 708 491	1 036 870 363
5.2 – Transferências de capital	5.2.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	-	-	-	42 097 293	-	42 097 293	-	5 921 495	-	5 921 495	-
	5.2.1.2 – Administração Central (SFA)	1 371 767 285	-	1 371 767 285	343 190 425	-343 190 425	-	-	-	-	-	-
	5.2.2 – Segurança Social	10 589 534	-	10 589 534	-	-	-	10 589 534	-	-	-	-
	5.2.3 – Administração Local e Regional	1 444 572 776	-	1 444 572 776	160 013 951	-	160 013 951	1 604 586 727	51 266	-	51 266	1 604 637 992
	5.2.4 – Outras transferências; das quais:	259 672 828	-	259 672 828	1 423 475 547	-	1 423 475 547	1 683 148 374	70 252 563	-	70 252 563	1 753 400 938
	Resto do Mundo – UE	77 026	-	77 026	-	-	-	77 026	-	-	-	77 026
5.3 – Outras despesas de capital		17 439 735	-	17 439 735	4 055 843	262 357 540	266 413 383	283 853 118	-	-	-	283 853 118
6 – SALDO GLOBAL (6=3+4-5)		**-14 057 323 946**	**0**	**-14 057 323 946**	**627 959 890**	**1 834 260**	**629 794 151**	**-13 427 529 796**	**579 360 477**	**-**	**579 360 477**	**-12 848 169 318**
7 – SALDO PRIMÁRIO (7=6+2.3)		**-9 050 642 010**	**0**	**-9 050 642 010**	**639 234 433**	**1 842 079**	**641 076 513**	**-8 409 565 497**	**582 284 922**	**-**	**582 284 922**	**-7 827 280 575**
8 – ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS		**1 716 520 632**	**-**	**1 716 520 632**	**449 805 750**	**-**	**449 805 750**	**2 166 326 383**	**493 230 674**	**-**	**493 230 674**	**2 659 557 057**
9 – SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS		**-15 773 844 579**	**0**	**-15 773 844 579**	**178 154 140**	**1 834 260**	**179 988 400**	**-15 593 856 178**	**86 129 803**	**-**	**86 129 803**	**-15 507 726 375**

Nota: As outras receitas correntes incluem as reposições não abatidas nos pagamentos e os recursos próprios comunitários. As outras receitas de capital, no caso do subsector dos serviços integrados, incluem o saldo da gerência anterior.

Conforme se evidencia no quadro, foram diversos os ajustamentos efectuados pela DGO, para a elaboração da "Conta consolidada da administração central e segurança social", sendo de destacar os seguintes, pelo seu impacto financeiro e eventuais inconsistências de procedimentos:

- As receitas de serviços integrados provenientes de *transferências de capital* da segurança social foram, no montante em que excediam a despesa deste subsector em *transferências de capital* para serviços integrados, reclassificadas para *transferências correntes* (€ 4.905.451). Já no que se refere às receitas de SFA, com a mesma origem, foram reclassificadas as relativas à *participação portuguesa em projectos co-financiados*, *financiamento comunitário em projectos co-financiados* (€ 15.123.172). Segundo a DGO estes ajustamentos visam corrigir erros de classificação, dado tratar-se de transferências que, regra geral, visam financiar acções de formação profissional (despesa corrente), devendo, por isso, ser registadas em *transferências correntes*.

- A conta dos SFA, como já referido, é objecto de uma consolidação prévia, na qual as *transferências correntes e de capital* recebidas de outros SFA, no montante em que excedem as respectivas *transferências correntes e de capital* registadas na despesa, são reclassificadas, respectivamente, em *outras receitas correntes* e em *outras receitas de capital*. Se, pelo contrário, os valores recebidos forem inferiores aos valores pagos, o ajustamento da diferença será feito, respectivamente, em *outras despesas correntes* e em *outras despesas de capital*. Esta consolidação prévia é evidenciada no Mapa XXI – "Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos" da Conta. De acordo com esta metodologia, em 2009, as diferenças foram reclassificadas em *outras receitas correntes* (€ 74.655.132) e em *outras despesas de capital* (€ 262.357.540).

- Reclassificação da despesa com *subsídios* para outros subsectores da administração pública em *transferências correntes*, para o respectivo subsector, uma vez que, como já foi referido, o classificador económico, embora prevendo o pagamento de *subsídios* a administrações públicas, não prevê a sua existência do lado da receita, pressupondo-se que esta será classificada em *transferências correntes* provenientes do subsector que efectuou o pagamento. Este procedimento não foi seguido relativamente aos *subsídios* pagos pelos SFA à segurança social, que não foram reclassificados, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro XIII.2 – Reclassificação dos subsídios como transferências correntes

(em euros)

Subsídios reclassificados	Serviços Integrados	SFA	Administração Local e Regional	Segurança Social	Total
Serviços integrados		0	1 089 613		1 089 613
SFA	4 597 813	(b) 1 029 676	20 765 254	Não reclassificado (a)	26 392 742
Segurança social	145 319 539	145 598 752	46 213 556		337 131 847

(a) Não foram objecto de reclassificação € 1.965.405 para a segurança social.

(b) Valor abatido a outras receitas correntes (procedimento consistente com a reclassificação, neste agregado, da diferença entre transferências recebidas de/pagas a outros SFA).

- Ao nível dos serviços integrados, no pressuposto da incorrecta classificação da receita, parte das *transferências correntes* provenientes da União Europeia (€ 96.174.473) foram reclassificadas como provenientes da segurança social. Com o mesmo pressuposto, parte das *transferências de capital* provenientes de SFA (€ 14.026.000) foram reclassificadas em *transferências correntes*, com origem no mesmo subsector, aproximando os valores registados na

receita dos serviços integrados dos indicados na despesa dos SFA. Foram também reclassificados de *rendimentos de propriedade* para *outras receitas de capital* € 12,0 milhões. Este montante corresponde à receita de juros das verbas aplicadas pelo Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, relativos aos anos 2007 e 2008, que foram entregues em 2009 como receita do Estado e registados em *rendimentos de propriedade*. Como efectivamente foram gerados em anos anteriores, a DGO considerou mais adequado o seu reconhecimento como *saldos da gerência anterior*, evidenciados na conta consolidada na linha *outras receitas de capital*.

- Aos dados divulgados no Mapa XXI – Conta consolidada das receitas de das despesas dos serviços e fundos autónomos foi adicionada parte da execução orçamental da Assembleia da República, ou seja, a classificada na sua conta, segundo um classificador económico distinto do previsto para as administrações públicas[1], como receitas e despesas orçamentais, excluindo as classificadas como operações extra-orçamentais. Conforme foi já referido, os valores da execução orçamental da Assembleia da República não foram introduzidos no sistema informático SIGO/SFA (situação já regularizada em relação a 2010), figurando apenas a conta da Assembleia da República em anexo à CGE[2].

  Na conta da Assembleia da República a despesa classificada como orçamental, contrariamente ao verificado em anos anteriores, não abrange € 39,6 milhões relativos a verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos[3], a transferências para a Provedoria de Justiça e para a Entidade Reguladora da Comunicação Social (que integram o subsector dos SFA) e a subvenções aos partidos políticos e campanhas eleitorais.

  Estas despesas, no ano em apreço, foram classificadas, na conta da Assembleia da República, no agrupamento *12 – Operações extra-orçamentais*[4] e não foram objecto de reclassificação para despesa orçamental no âmbito dos procedimentos de consolidação, pelo que a despesa dos SFA está subavaliada naquele montante.

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

  > *"(...) após o Parecer desse Tribunal sobre a Conta da Assembleia da República de 2008, esta tomou a iniciativa de rever de imediato os critérios contabilísticos adoptados em 2009, relacionados com as transferências para os órgãos independentes com autonomia administrativa e financeira e com as subvenções públicas (...)*
  >
  > *Especificamente no que respeita às transferências para órgãos independentes com mera autonomia administrativa, que mantiveram em 2010 a sua inserção no agrupamento "Operações extra-orçamentais", (...) estas Entidades passariam a inscrever directamente os seus orçamentos no Orçamento de Estado à semelhança do que já acontece com as Entidades com autonomia administrativa e financeira, sem embargo da respectiva requisição de fundos continuar a ser feita através dos SAR e as verbas correspondentes continuarem a ser registadas em transferências no Orçamento da AR.*
  >
  > *Deste modo, o OAR/2011 (...) classifica já como operações orçamentais os orçamentos de todas as Entidades Autónomas (...). Quanto à Proposta de Lei do OE para*

[1] 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.

[2] Por lapso, em 2009 consta apenas a conta correspondente à gerência no período de 15 de Outubro a 31 de Dezembro (cfr. ponto I.5).

[3] Organismos com autonomia apenas administrativa mas que não têm as suas despesas especificadas através da execução orçamental dos serviços integrados.

[4] Nos anos anteriores eram classificadas em *transferências correntes* e *transferências de capital*. Em 2010 parte das despesas foram já contabilizadas como despesas orçamentais.

2011, os correlativos mapas não acompanharam esta desagregação por classificação orgânica, a qual iria permitir a estas quatro Entidades o envio dos dados da sua execução orçamental no sistema SIGO da DGO. O Conselho de Administração entende ser ainda possível no âmbito da discussão e votação na especialidade da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2011, acautelar a mencionada desagregação".

A implementação das alterações descritas, permitirá ultrapassar as dificuldades apontadas.

- Nos SFA, parte das *transferências de capital* recebidas dos serviços integrados (€ 82.602.109[1]) foram reclassificadas como *transferências correntes* provenientes do mesmo subsector (pressupondo erros na classificação da receita).

- Ao nível da segurança social, na receita, foram reclassificados € 689.100.000, relativos ao "IVA social", de *transferências correntes* provenientes dos serviços integrados (onde estaria registado) para *impostos indirectos*.

Após estes ajustamentos, a DGO procedeu à consolidação intersectorial. Para este processo considerou-se a receita de *transferências correntes* e *de capital* de cada subsector igual à despesa "ajustada" indicada no correspondente subsector pagador. Os aumentos ou diminuições de receita causados com este procedimento foram anulados por ajustamentos simétricos em *outras transferências correntes* e *outras transferências de capital* (isto é, transferências recebidas de fora das administrações públicas)[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[3].

- 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

[1] Este ajustamento torna a receita de *transferências de capital* provenientes dos serviços integrados registada pelos SFA igual à despesa processada pelos serviços integrados como *transferências de capital* para SFA e diminui a diferença registada nas *transferências correntes*.

[2] A título de exemplo, observe-se que, na conta dos serviços integrados, as *transferências correntes* provenientes de SFA foram aumentadas em € 4.597.131 (para se tornarem iguais ao valor ajustado da despesa dos SFA pago a serviços integrados), tendo por contrapartida igual diminuição em *outras transferências correntes*.

[3] Refira-se que no Orçamento do Estado para 2010 foram introduzidas algumas alterações, designadamente a obrigação do serviço pagador identificar, por código de serviço, as entidades da administração central para as quais efectue transferências, o que poderá vir a diminuir as discrepâncias detectadas.

de Enquadramento Orçamental[1]. Em 2009, encontra-se nessa situação a conta da Assembleia da República[2], situação já regularizada em relação a 2010, como já foi referido.

Dado que a "Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social", ainda que numa óptica de "caixa" (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

Na sua resposta, a DGO informa que *"(...) tendo em vista minorar a situação, desde logo em sede de elaboração do OE para 2010 (...) foram considerados diversos mecanismos com vista à facilitação da consolidação, nomeadamente a tipificação das alíneas e subalíneas das rubricas económicas com os códigos dos organismos e serviços beneficiários e dadores tanto nas transferências como nos subsídios. Refira-se ainda que na circular de preparação do OE para 2011 foram introduzidas orientações suplementares sobre a matéria, para além da correspondente alteração ao Sistema do Orçamento do Estado (SOE) que permite em sede de orçamento identificar entidades beneficiárias e dadoras nas rubricas de transferências e subsídios da receita e da despesa"*.

O Tribunal reconhece a melhoria já introduzida pelas alterações descritas e irá continuar a acompanhar a evolução da elaboração da "Conta consolidada da administração central e segurança social", dado o potencial de aperfeiçoamento ainda existente.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores da "Conta consolidada da administração central e segurança social" (líquida de transferências intra e entre os seus subsectores e excluindo *activos financeiros e passivos financeiros*) em termos relativos, ou seja, em percentagem das receitas e das despesas totais da administração central.

[1] 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".

[2] Abrangendo as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. Esta situação estará ultrapassada em 2010.

Quadro XIII.3 – "Conta consolidada da administração central e segurança social" líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros – em % das receitas e das despesas

(em % das receitas e das despesas)

Classificação Económica			Serviços Integrados	SFA	Administração Central	Segurança Social	TOTAL
Receitas correntes	1.1 Impostos directos		23,0	0,0	23,1	-	23,1
	1.2 Impostos indirectos		29,3	0,6	29,9	1,2	31,1
	1.3 Contrib. p/ a Seg. Social, CGA e ADSE		0,4	6,5	6,9	22,4	29,3
	1.4 Taxas multas e outras penalidades		1,0	2,4	3,4	0,2	3,5
	1.5 Rendimentos da propriedade		1,0	0,4	1,4	0,6	2,0
	1.6 Transferências correntes		0,3	2,2	2,5	2,0	4,5
	1.6.3 Transf. de outras Admin. Públicas		*0,0*	*0,1*	*0,1*	-	*0,1*
	1.6.4 Outras transferências, das quais:		*0,3*	*2,1*	*2,4*	*2,0*	*4,4*
	Resto do Mundo – UE		*0,3*	*1,9*	*2,1*	*1,7*	*3,9*
	1.7 Outras receitas correntes		1,6	1,9	3,5	0,3	3,8
Receitas de capital	2.1 Transferências de capital		0,1	1,7	1,8	0,0	1,8
	2.1.3 Transf. de outras Admin. Públicas		0,0	0,0	0,0	-	0,0
	2.1.4 Outras transferências, das quais:		0,1	1,7	1,8	0,0	1,8
	Resto do Mundo – UE		*0,0*	*1,6*	*1,7*	*0,0*	*1,7*
	2.2 Outras receitas de capital		0,8	0,1	0,9	0,0	0,9
Total da Receita		**(em percentagem)**	**57,6**	**15,7**	**73,3**	**26,7**	**100,0**
		(em valor)	**33 716 387 894**	**9 211 848 562**	**42 928 236 456**	**15 649 162 799**	**58 577 399 255**
Despesas correntes	3.1 Despesas com pessoal		16,1	4,7	20,7	0,5	21,2
	3.2 Aquisição de bens e serviços correntes		1,9	11,4	13,4	0,2	13,6
	3.3 Juros e outros encargos		7,0	0,0	7,0	0,0	7,0
	3.4 Transferências correntes		6,5	12,8	19,3	27,9	47,2
	3.4.3 Transf. para outras Admin.Públicas		*2,7*	*0,1*	*2,8*	*0,1*	*2,9*
	3.4.4 Outras transferências		*3,7*	*12,8*	*16,5*	*27,8*	*44,4*
	Resto do Mundo – UE		*2,5*	*0,0*	*2,6*	*0,0*	*2,6*
	3.5 Subsídios		1,1	1,7	2,8	1,0	3,7
	3.6 Outras despesas correntes		0,6	0,1	0,6	0,0	0,7
Despesas de capital	4.1 Aquisição de bens de capital		0,9	0,5	1,4	0,0	1,5
	4.2 Transferências de capital		2,4	2,2	4,6	0,1	4,7
	4.2.3 Transf. para outras Admin. Públicas		*2,0*	*0,2*	*2,2*	*0,0*	*2,2*
	4.2.4 Outras transferências		0,4	2,0	2,4	0,1	2,5
	Resto do Mundo – UE		*0,0*	-	*0,0*	-	*0,0*
	4.3 Outras despesas de capital		0,0	0,4	0,4	-	0,4
Total da Despesa		**(em percentagem)**	**36,5**	**33,8**	**70,3**	**29,7**	**100,0**
		(em valor)	**26 044 576 663**	**24 136 675 317**	**50 181 251 980**	**21 244 316 594**	**71 425 568 574**

Fonte: Dados constantes da CGE/2009.

Observe-se que, em 2009, o peso dos serviços integrados na receita líquida, de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€ 58.577,4 milhões), atingiu os 57,6% (€ 33.716,4 milhões), enquanto representa apenas 36,5% (€ 26.044,6 milhões) da despesa líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€ 71.425,6 milhões). Já os SFA contribuem com apenas 15,7% (€ 9.211,8 milhões) para a receita e, apresentam na despesa um peso substancialmente superior, 33,8% (€ 24.136,7 milhões). O subsector da segurança social contribui com 26,7% das receitas (€ 15.649,2 milhões) e com 29,7% das despesas (€ 21.244,3 milhões).

No total das receitas destacam-se os *impostos directos e indirectos*, que representaram 54,2% das receitas (sem *activos financeiros e passivos financeiros*), cobrados essencialmente pelo Estado. Destaca-se

também a receita de *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, que representou 29,3%, ou seja, superior ao peso dos *impostos directos*.

Relativamente às despesas, destaca-se o peso das *transferências correntes* (47,2%), especialmente as *(outras) transferências* (44,4%) onde se incluem as *transferências* de verbas para os sectores exteriores à administração pública, essencialmente para *famílias* (€ 27.306,3 milhões, verba da qual € 18.533,9 milhões pagos pela segurança social e € 8.122,0 pela CGA) e para *instituições sem fins lucrativos* (€ 1.916,5 milhões, dos quais € 1.326,0 milhões pagos pela segurança social).

Merecem também referência as *despesas com pessoal*, que representaram 21,2% das despesas consideradas no quadro anterior, e a *aquisição de bens e serviços correntes* que representou 13,6%, integrando a verba paga pela ACSS na rubrica *serviços de saúde* (€ 3.792,1 milhões), aos hospitais empresarializados.

Relativamente à "Conta consolidada" é de referir, como evidencia o quadro seguinte, que o saldo global, em 2009, ascendeu a € -12.848,2 milhões, um défice equivalente a 7,7% do PIB (em base 2006 ou 7,9%, calculado sobre o PIB base 2000 utilizado no Relatório da CGE/2009), quando no ano anterior tinha totalizado € -3.187,7 milhões (1,9% do PIB), ou seja, em valor absoluto, piorou em € 9.660,5 milhões. Note-se que a par com este agravamento persistem, em 2009, dívidas não pagas de anos anteriores (cfr. ponto 3.1.2) e continua a observar-se a transferência de organismos (total e parcial) do sector público administrativo para o sector empresarial do Estado (cfr. pontos 3.1.6 e 3.3.2.2).

Quadro XIII.4 – Evolução do saldo global evidenciado na "Conta consolidada da administração central e segurança social"

(em milhões de euros)

Subsector	2008	2009	Variação
Serviços integrados	-5 179,8	-14 057,3	-8 877,6
Serviços e fundos autónomos	380,7	629,8	249,1
Administração central	**-4 799,0**	**-13 427,5**	**-8 628,5**
Segurança social	1 611,4	579,4	-1 032,0
Saldo global	**-3 187,7**	**-12 848,2**	**-9 660,5**
Saldo global em % do PIB (base 2006)(1)	**-1,9**	**-7,7**	**-5,8 p.p.**
Saldo global em % do PIB (base 2000)(2)	**-1,9**	**-7,9**	**-6,0 p.p.**

(1) Calculado a partir do PIB (base 2006), divulgado pelo INE em Setembro de 2010 (Contas Nacionais – 2.º Trimestre de 2010).

(2) Calculado a partir do PIB (base 2000), divulgado na CGE/2009, Volume I, página 28.

A deterioração do saldo global é, maioritariamente, influenciada pelo desempenho dos serviços integrados, seguido pela execução da segurança social cujo saldo global positivo é cerca de um terço do apurado em 2008. Contudo, tendo em atenção os dados do quadro XIII.3, constata-se que a situação deficitária dos serviços integrados é resultado das transferências que efectua para os restantes subsectores que, sem essas transferências, se tornam deficitários. A evolução favorável dos SFA (de € 249,1 milhões) dever-se-á, em parte, à alteração da composição deste subsector, não sendo, por isso, evidente qual a dimensão da contenção orçamental das despesas[1].

[1] Designadamente, desconhece-se o montante da despesa realizada pelos organismos empresarializados, convertidos em fundação ou equiparados a associações públicas, que tenha sido financiada por dívida por eles contraída, admitindo-se que eventuais défices de exploração venham a ser financiados pelo Estado no futuro.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 15 de Dezembro de 2010

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

José Luís Pinto Almeida, Relator

Raul Jorge Correia Esteves, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

João Manuel Macedo Ferreira Dias

António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Alberto Fernandes Brás

José Manuel Monteiro da Silva

António José Avérous Mira Crespo

João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

António Manuel Fonseca da Silva

António Manuel dos Santos Soares

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

FUI PRESENTE

António Cluny

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), Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central e fluxos financeiros entre o OE e o SPE*

Conselheiro Responsável: *José Luís Pinto Almeida*

Auditora Coordenadora: *António de Sousa e Menezes*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Furtado, Arabela Correia, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís Filipe Ferreira, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Maria do Rosário Santos Silva, Rosa Maria Sequeira, Teresa Garrido, Teresa Nunes e Zaida Sousa*

Apoio informático: *Kátia Nobre, Deolinda Santos e Maria do Carmo Correia*

Área II

Domínio: *Execução do Orçamento da Receita, Benefícios Fiscais, Património Imobiliário, Operações de Tesouraria, Operações e Saldos de Encerramento*

Conselheiro Responsável: *Raul Jorge Correia Esteves*

Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões*

Auditores Chefes: *Maria João Caldas e Vítor Miguel Braz*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Marta Maria Gonçalves, Miguel Abrantes, Natália Barbosa, Paulo Duque e Tiago de Moura Gonçalves*

Apoio informático: *Ângela Maria Castro*

Área III

Domínio: *Fluxos financeiros com a União Europeia*

Conselheiro Responsável: *António dos Santos Carvalho*

Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Maria de Fátima Sousa e Zélia Pereira*

Apoio Informático: *Célia Horta e Magda Sofia Filipe*

Área VII

Domínio: *Conta da Segurança Social*

Conselheiro Responsável: *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*

Auditor Chefe: *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução Técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Graciosa Neves, Isilda Albuquerque Costa, Júlia Reis Curado, Luís Carlos Martins, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Marina Fonseca, Paulo Ramos Costa e Vítor dos Reis Domingos*

Apoio informático geral: *Ana França, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Veloso*

Reprografia: *Afonso Rebelo*

Principais Abreviaturas Utilizadas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

ACL	Área de clientes (IGCP)
AEO-SS	Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
AGRO	Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural
AMECO	Annual Macroeconomic Indicators (Base de dados de indicadores económicos da Comissão Europeia)
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
APB	Associação Portuguesa de Bancos
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPI	Banco Português de Investimentos
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de aforro
CAFE	Caixa de Abono de Família dos Empregados
Cap.	Capítulo
CBF	Classificador dos Benefícios Fiscais
CCCAM	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo
CCD	Centro de Cultura e Desporto
CCGP	Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
CDDR	Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional
CDS	Credit Default Swaps
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CHF	Francos suíços
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
Cimentos - FCP	Cimentos - Federação das Caixas de Previdência
CNPRP	Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais, IP
CP PSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPAF - Jornalistas	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas
CPAF EPAL	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais

CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
CTE	Contabilidade da Tesouraria do Estado
CTT	Correios de Portugal, SA
CVM	Central de Valores Mobiliários
DC	Directriz Contabilística
DGADR	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGC	Direcção-Geral do Consumidor
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGEG	Direcção-Geral de Energia e Geologia
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGPA	Direcção Geral das Pescas e Aquicultura
DGSP	Direcção-Geral dos Serviços Prisionais
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DGV	Direcção-Geral de Veterinária
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DRI	Declarações de Remunerações via Internet
DRO	Declarações de Remunerações On-line
DUC	Documento Único de Cobrança
EANP	Encargos assumidos e não pagos
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECC	Entidades Colaboradoras na Cobrança
ECE	Entidade Contabilística Estado
ECP	Euro Commercial Paper
EFFAS	Federação Europeia de Associações de Analistas Financeiros
EGN	Encargos Gerais da Nação
EM	Estados-Membros
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EP	Estradas de Portugal, SA
EPE	Entidade Pública Empresarial
EQUAL	Programa de Iniciativa Comunitária de Implementação de Práticas de Luta Contra a Discriminação e as Desigualdades ao Nível do Acesso ao Mercado de Trabalho
ERSE	Entidade reguladora para os serviços energéticos
ETF	Exchange Traded Funds
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Financiamento Comunitário

FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCHS/UNL	Faculdade Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
FCM/UNL	Faculdade Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa
FCR	Fundo de Capital de Risco
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FCT/UNL	Faculdade Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
FDE	Fundo de Desenvolvimento Empresarial
FE/UNL	Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa
FE/UP	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FESSP – Banca dos Casinos	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FN	Financiamento Nacional
FPC	Fundo Português de Carbono
FPDC	Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRN	Floating Rate Note
FSE	Fundo Social Europeu
GASEPC	Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, das Parecerias Público-Privadas e das Concessões
GBP	Libras esterlinas
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
GPERI	Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais
IA	Instituto das Artes
IA	Imposto Automóvel
IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IAS	International Audit Standards
IC	Instituições de Crédito
ICA	Instituto do Cinema e do Audiovisual
ICa	Imposto de Camionagem

ICi	Imposto de Circulação
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
IDP	Instituto de Desporto de Portugal
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IES	Instituições de Ensino Superior
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFT	Indicador de Fiabilidade Tempestiva
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFIJ	Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IHMT/UNL	Instituto da Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa
IHPC	Índice de Preços no Consumidor
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IHRU	Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
II	Instituto de Informática, IP
IIE	Iniciativa para o Investimento e o Emprego
IMC	Instituto dos Museus e da Conservação
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INA	Instituto Nacional de Administração
INAG	Instituto da Água
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INETI	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
INTERREG	Programa de Iniciativa Comunitária de Cooperação Transeuropeia para o Desenvolvimento Equilibrado do Território
IP	Instituto Público
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPBeja	Instituto Politécnico de Beja
IPBragança	Instituto Politécnico de Bragança
IPE	Investimentos e Participações Empresariais, S.A
IPLeiria	Instituto Politécnico de Leiria
IPSantarém	Instituto Politécnico de Santarém
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social

IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRN	Instituto dos Registos e Notariado, IP
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISC	Instituições Superiores de Controlo
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
ISEGI	Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação
ISEL	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa
ISEP	Instituto Superior de Engenharia do Porto
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
IST	Instituto Superior Técnico
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
ITP	Instituto de Turismo de Portugal
ITQB/UNL	Instituto de Tecnologia Química e Biológica da Universidade Nova de Lisboa
IUC	Imposto Único de Circulação
IUTE	Indicador de Unidade da Tesouraria do Estado
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JPY	Ienes japoneses
LEADER	Programa de Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LGT	Lei Geral Tributária
LIP	Lei-Quadro dos Institutos Públicos
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LNEG	Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LPM	Lei da Programação Militar
M/L	Médio/Longo
MAB	Mapa do Activo Bruto
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOT	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território
MAOTDR	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEID	Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento

MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
Millennium BCP	Banco Comercial Português, SA
MJ	Ministério da Justiça
MM	Manutenção Militar
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MTN	Medium Term Notes
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
MZN	Metical de Moçambique
NIF	Número de Identificação Fiscal
NIPC	Número de Identificação de Pessoa Colectiva
NOK	Coroa da Noruega
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OAR	Orçamento da Assembleia da República
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
OGME	Oficinas Gerais de Material de Engenharia
ONSUTE	Organismos Não Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado
OSUTE	Organismos Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos percentuais
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEDIP	Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
PI	Plataforma de Integração
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa de Iniciativa Comunitária
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de libertação de créditos
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNACE	Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego
PO	Programa Orçamental
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POE	Programa Operacional da Economia
POEFDS	Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social

POPH	Programa Operacional Potencial Humano
PPP	Parecerias Público-Privadas
PRAI	Programa Regional de Acções Inovadoras
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
PREFF	Pan-European Real Estate Fundo of Funds
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PSI	Portuguese Stock Index
PSP	Polícia de Segurança Pública
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
QUOAF	Quadro de Objectivos por Área Funcional
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REPOS	Operações de Reporte
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTU	Retorno por Transferência Única
SA	Sociedade Anónima
SAR	Serviços da Assembleia da República
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa
SCR	Sistema Central de Receitas
SCR	Sociedade de Capital de Risco
SDR	Serviço de Dívida a Retalho (IGCP)
SDR	Sistema de Distribuição da Receita
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGC	Sistema de Gestão de Contribuições
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SID	Sistema Integrado de Divida
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC

SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SSAP	Serviços Sociais da Administração Pública
SSD	Segurança Social Directa
SSGNR	Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
SSPSP	Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública
TA	Tratado de Amesterdão
TC	Tribunal de Contas
TP	Turismo de Portugal, I.P.
TRADER	Sistema de Gestão de Activos TRADER
TUE	Tratado da União Europeia
TWRR	Time Weighted Rate of Return
UC	Universidade de Coimbra
UE	União Europeia
UGP	Unidades de Gestão Patrimonial
ULS	Unidades Locais de Saúde
UNL	Universidade Nova de Lisboa
UP	Universidade do Porto
UP	Unidades de participação
URBAN	Programa de Iniciativa Comunitária do Desenvolvimento Urbano Sustentável
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTAD	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
UTL	Universidade Técnica de Lisboa
VPTI	Valores pertencentes a terceiros ou incertos
ZFM	Zona Franca da Madeira

ÍNDICES

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA **3**

I – PROCESSO ORÇAMENTAL **I.3**

1.1 – Lei do Orçamento (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro) **I.3**

1.2 – Decreto de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março) **I.3**

1.3 – Alterações orçamentais **I.6**

1.3.1 – Alterações que modificaram o total da receita e da despesa orçamentadas ... *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.9*

1.3.3 – Alterações de natureza funcional *I.12*

1.3.4 – Alterações de natureza económica *I.13*

1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos **I.15**

1.4.1 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica *I.16*

1.4.2 – Alterações aos orçamentos de despesa dos SFA, por classificação económica *I.18*

1.5 – Conta Geral do Estado **I.19**

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 entre receita prevista e obtida *II.3*

2.2.2 – Evolução da receita obtida *II.9*

2.3 – Contabilização das receitas **II.17**

2.4 – Resultados globais **II.26**

2.5 – Créditos do Estado objecto de cessão **II.34**

2.5.1 – Enquadramento *II.34*

2.5.2 – Execução dos créditos cedidos *II.34*

2.5.3 – Impacto na execução orçamental *II.37*

2.6 – Situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais **II.39**

2.6.1 – Contribuição de Serviço Rodoviário *II.39*

2.6.2 – Participação variável dos municípios no IRS *II.40*

2.7 – Receita da Administração Central do Estado **II.44**

III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA **III.3**

3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental **III.3**

3.1.1 – Enquadramento de fundos (patrimónios autónomos) geridos por serviços da administração central III.5

3.1.2 – Encargos assumidos e não pagos III.8

3.1.3 – Prazo médio de pagamentos III.10

3.1.4 – Sobrevalorização da "despesa paga" do Orçamento dos serviços integrados na parte não utilizada das verbas transferidas para as contas dos organismos III.12

3.1.5 – Subavaliação (ou sobrevalorização) da "despesa paga" resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – "Despesas excepcionais" do Ministério das Finanças e da Administração Pública para contas de operações específicas do Tesouro III.15

3.1.6 – Comparabilidade da despesa da CGE ao longo do tempo III.16

3.1.7 – Especificação da despesa III.18

3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE) III.19

3.2.1 – Serviços integrados do Estado que transitaram para o novo regime de administração financeira do Estado III.19

3.2.2 – Transição para o novo regime de administração financeira dos organismos com autonomia administrativa e financeira (SFA) III.20

3.2.3 – Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira III.20

3.2.4 – Implementação do POCP III.21

3.3 – Evolução da despesa da administração central III.23

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga III.23

3.3.2 – Evolução da despesa da administração central, por classificação económica III.26

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

4.2 – Programação e execução do PIDDAC global IV.6

4.2.1 – Despesa por prioridades das Grandes Opções do Plano IV.8

4.2.2 – Despesa por programa orçamental IV.9

4.2.3 – Despesa por ministério IV.11

4.2.4 – Despesa por tipologia de serviço IV.15

4.2.5 – Despesa por classificação funcional IV.16

4.2.6 – Despesa por classificação económica IV.17

4.2.7 – Despesa por região IV.18

4.2.8 – Despesa por sector IV.19

4.2.9 – Despesa co-financiada por fundos comunitários no PIDDAC total IV.20

4.3 – Despesa – Capítulo 50 ..... IV.24

V – SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS E OUTRAS FORMAS DE APOIO V.3

5.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis V.3

5.1.1 – Considerações Gerais V.3

5.2 – Benefícios Fiscais V.16

5.2.1 – Enquadramento V.16

5.2.2 – Quantificação da despesa fiscal V.17

5.2.3 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal V.27

5.2.4 – Reconhecimento de benefícios fiscais V.29

VI – DÍVIDA PÚBLICA VI.3

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2009 ..... 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.5

6.2.1 – Execução do programa de financiamento VI.5

6.2.2 – Execução do programa de recompra de dívida em 2009 ..... VI.10

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida VI.11

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.15

6.5 – Gestão da dívida pública VI.18

6.5.1 – Enquadramento VI.18

6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP VI.19

6.5.3 – Operações de financiamento VI.20

6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros VI.21

6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública VI.23

6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública VI.27

6.6 – Produto de Empréstimos e sua Aplicação VI.31

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos VI.31

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução VI.32

6.7 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública VI.34

6.7.1 – Valores requisitados ao orçamento/despesa efectuada VI.34

6.7.2 – Evolução das amortizações e encargos correntes com a dívida VI.37

6.7.3 – Levantamento de procedimentos relativos aos certificados de aforro VI.49

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.59

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado VI.61

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público VI.64

6.8.5 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento VI.65

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento VI.67

6.9.1 – Operações garantidas pelo Estado em 2009 ..... VI.68

6.9.2 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano VI.69

6.9.3 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento VI.70

6.9.4 – Prémios VI.71

6.9.5 – Pagamento de sinistros e recuperação de créditos do Estado VI.72

6.10 – Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação VI.72

VII – PATRIMÓNIO DO ESTADO VII.3

7.1 – Património Financeiro VII.3

7.1.1 – Considerações gerais VII.3

7.1.2 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados VII.7

7.1.3 – Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos VII.27

7.1.4 – Aplicação da receita de alienação de partes sociais do Estado VII.49

7.2 – Património Imobiliário VII.51

7.2.1 – Informação prestada à Assembleia da República VII.52

7.2.2 – Informação registada na Conta Geral do Estado VII.53

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.15

8.3.1 – Quadro jurídico VIII.16

8.3.2 – Gestão da tesouraria do Estado VIII.19

8.3.3 – Avaliação da situação dos Serviços e Fundos Autónomos VIII.22

8.3.4 – Sistema de Controlo Interno VIII.27

8.3.5 – Análise Específica VIII.28

IX – OPERAÇÕES E SALDOS DE ENCERRAMENTO IX.3

9.1 – Considerações gerais IX.3

9.2 – Operações registadas pela DGO IX.3

9.3 – Saldos de encerramento IX.10

9.3.1 – Em receitas por cobrar IX.10

9.3.2 – Em disponibilidades e em aplicações IX.12

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.14

10.2.3 – Síntese X.14

10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados X.15

10.3.1 – Receitas correntes X.15

10.3.2 – Receitas de capital X.18

10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE ... 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 – Considerações gerais XI.3

11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia XI.4

11.2.1 – Enquadramento XI.4

11.2.2 – Recursos próprios tradicionais XI.5

11.2.3 – Recursos próprios não tradicionais XI.7

11.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal XI.9

11.3.1 – Enquadramento XI.9

11.3.2 – Portugal no contexto do financiamento comunitário XI.11

11.3.3 – Fluxos relativos ao período de programação 2007-2013 ..... XI.13

11.3.4 – Fluxos relativos ao período de programação 2000-2006 ..... XI.22

11.3.5 – Outras dotações do orçamento comunitário XI.27

11.3.6 – Execução do Orçamento do Estado por fontes de financiamento comunitário XI.28

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.5

12.2.1 – Lei do Orçamento XII.12

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental XII.12

12.2.3 – Alterações orçamentais XII.12

12.2.4 – Orçamento inicial, orçamento suplementar e orçamento corrigido XII.13

12.2.5 – Conta da Segurança Social XII.20

12.3 – Execução orçamental XII.24

12.3.1 – Execução Orçamental Global XII.25

12.3.2 – Execução Orçamental das Receitas e Despesas das componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania XII.43

12.3.3 – Saldo de Execução Orçamental XII.49

12.3.4 – Financiamento XII.57

12.4 – Balanço e Demonstração de resultados XII.61

12.4.1 – Processo de consolidação patrimonial XII.61

12.4.2 – Balanço XII.76

12.4.3 – Demonstração de resultados XII.184

12.5 – Principais observações aos sistemas de informação e controlo relativos à arrecadação de contribuições e quotizações e pagamento de prestações XII.207

12.6 – Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas XII.213

12.7 – Pensões XII.222

12.7.1 – Dados financeiros e físicos XII.224

12.7.2 – Forma de financiamento da despesa com Pensões e complementos XII.232

12.8 – O emprego e a formação profissional na CSS e no contexto do sistema XII.233

12.8.1 – Enquadramento económico e jurídico XII.233

12.8.2 – Prestações de desemprego XII.236

12.8.3 – Apoios ao emprego e formação profissional XII.243

12.9 – Património financeiro do IGFCSS XII.249

12.9.1 – Enquadramento legal e actividade XII.249

12.9.2 – Comportamento dos mercados financeiros em 2009 ..... XII.250

12.9.3 – Fundos Próprios e Resultados Líquidos XII.251

12.9.4 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) XII.253

12.9.5 – Análise da gestão do FEFSS e perspectivas futuras XII.263

XIII – CONTA CONSOLIDADA DO ESTADO, INCLUINDO A DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL XIII.3

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 orçamentada I.9
Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por ministérios I.10
Quadro I.4 – Dotação inicial e alterações na "dotação provisional" I.11
Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional I.12
Quadro I.6 – Alterações de natureza económica I.13
Quadro I.7 – Orçamentação das despesas com pessoal (2006 – 2009) I.14
Quadro I.8 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, de natureza económica I.16
Quadro I.9 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, de natureza económica I.18
Quadro II.1 – Alterações orçamentais autorizadas pela Assembleia da República II.4
Quadro II.2 – Alterações orçamentais da competência do Governo II.6
Quadro II.3 – Comparação entre receita prevista e obtida II.7
Quadro II.4 – Comparação entre receita fiscal prevista e obtida II.8
Quadro II.5 – Evolução da receita obtida (por principais agregados) II.9
Quadro II.6 – Evolução das receitas fiscais II.10
Quadro II.7 – Evolução da receita obtida (por capítulos) II.13
Quadro II.8 – Estrutura da receita efectiva II.14
Quadro II.9 – Estrutura da receita fiscal II.15
Quadro II.10 – Receita e PIB II.15
Quadro II.11 – Peso da receita no PIB (Base 2000) II.16
Quadro II.12 – Peso da receita no PIB (Base 2006) II.16
Quadro II.13 – Taxas de crescimento real (Base 2000) II.16
Quadro II.14 – Taxas de crescimento real (Base 2006) II.16
Quadro II.15 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) II.22
Quadro II.16 – Ciclo da liquidação por serviço II.27
Quadro II.17 – Incoerência no reporte das prescrições da DGCI II.28
Quadro II.18 – Ciclo de reembolsos e restituições por serviço II.29
Quadro II.19 – Ciclo da receita líquida por serviço II.29
Quadro II.20 – Desagregação da receita líquida financeira II.29
Quadro II.21 – Ciclo da liquidação por balcão da DGCI II.30
Quadro II.22 – Valor em dívida da carteira de créditos do Estado em 28-02-2009 e em 28-02-2010 ..... II.35
Quadro II.23 – Execução da cobrança de créditos do Estado objecto de cessão face à previsão II.35
Quadro II.24 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009 ..... II.36
Quadro II.25 – Cobrança de 2009 afecta a créditos do Estado objecto de cessão II.37

Quadro II.26 – Reporte das Receitas e Despesas dos SFA na CGE II.44
Quadro III.1 – Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas III.14
Quadro III.2 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (serviços integrados) III.24
Quadro III.3 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (SFA) III.25
Quadro III.4 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2008 – 2009), por classificação económica III.27
Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2008 – 2009), por classificação económica III.33
Quadro IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível IV.6
Quadro IV.2 – PIDDAC disponível de 2005 a 2009 ..... IV.7
Quadro IV.3 – PIDDAC previsto e executado por programa orçamental IV.10
Quadro IV.4 – PIDDAC previsto e executado por ministério IV.12
Quadro IV.5 – PIDDAC por tipologia de serviço e fonte de financiamento IV.15
Quadro IV.6 – PIDDAC por funções IV.16
Quadro IV.7 – PIDDAC regionalizado IV.19
Quadro IV.8 – Financiamento do PIDDAC por Ministério IV.21
Quadro IV.9 – Repartição do PIDDAC por Fundos Comunitários IV.22
Quadro IV.10 – PIDDAC Capítulo 50 ..... IV.24
Quadro IV.11 – PIDDAC executado - Capítulo 50 ..... IV.25
Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional V.4
Quadro V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por Ministério V.5
Quadro V.3 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito V.7
Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a instituições sem fins lucrativos e a famílias V.8
Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sector institucional V.10
Quadro V.6 – Apoios concedidos por serviços e fundos e autónomos, por fontes de financiamento V.11
Quadro V.7 – Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos V.12
Quadro V.8 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional V.13
Quadro V.9 – Divergências entre o número de serviços processadores de transferências e subsídios que constam na CGE e nos Mapas informativos n.os 2 e 3 ..... V.14
Quadro V.10 – Total da despesa fiscal por imposto V.17
Quadro V.11 – Tipologia da despesa fiscal V.18
Quadro V.12 – Evolução por tipo de despesa fiscal V.18
Quadro V.13 – Despesa fiscal por função e imposto V.19
Quadro V.14 – Despesa fiscal em IRS V.20
Quadro V.15 – Despesa fiscal em IRC V.22
Quadro V.16 – Despesa fiscal em ISV V.24
Quadro V.17 – Despesa fiscal em IVA V.24

Quadro V.18 – Despesa fiscal em ISP V.25
Quadro V.19 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) V.26
Quadro V.20 – Despesa fiscal em Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT) V.26
Quadro V.21 – Despesa fiscal em Imposto do Selo (IS) V.26
Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal V.27
Quadro V.23 – Peso da despesa fiscal na respectiva receita V.28
Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2009 ..... VI.4
Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento VI.6
Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro emitidas ao abrigo da LOE para 2009 ..... VI.7
Quadro VI.4 – Estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas VI.10
Quadro VI.5 – Execução do programa de recompra de dívida VI.10
Quadro VI.6 – Promissórias VI.11
Quadro VI.7 – Evolução da dívida pública directa VI.12
Quadro VI.8 – Variação das emissões e amortizações da dívida directa VI.13
Quadro VI.9 – Dívida dos serviços e fundos autónomos VI.14
Quadro VI.10 – Variação do endividamento dos SFA - valores apurados em 2009 ..... VI.15
Quadro VI.11 – Estrutura da dívida total após swaps, por moedas VI.16
Quadro VI.12 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2009 ..... VI.17
Quadro VI.13 – Risco cambial – exposição cambial primária e exposição cambial líquida VI.23
Quadro VI.14 – Perfil de maturidades da dívida VI.24
Quadro VI.15 – Duração modificada VI.24
Quadro VI.16 – Risco de crédito global expresso em percentagem do limite em vigor VI.25
Quadro VI.17 – Risco de refinanciamento – vencimentos a 3 meses VI.25
QuadroVI.18 – Risco de refinanciamento – desvios face ao benchmark VI.26
Quadro VI.19 – Risco de taxa de juro – perfil semanal de refixing VI.26
Quadro VI.20 – Risco de taxa de juro – desvios face ao benchmark VI.26
Quadro VI.21 – Desempenho global da carteira VI.27
Quadro VI.22 – Custo do financiamento nas emissões VI.28
Quadro VI.23 – Evolução dos spreads médios das emissões reais VI.30
Quadro VI.24 – Custo orçamental e custo cash-flow VI.30
Quadro VI.25 – Produto de empréstimos públicos VI.31
Quadro VI.26 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2009 ..... VI.32
Quadro VI.27 – Evolução do produto e sua aplicação VI.33
Quadro VI.28 – Produto de empréstimos convertido em receita orçamental VI.33
Quadro VI.29 – Evolução da despesa com amortizações e encargos correntes da dívida no último quinquénio VI.35
Quadro VI.30 – Quadro comparativo - Amortizações VI.36
Quadro VI.31 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública VI.37

Quadro VI.32 – Amortizações e juros, e resultados de swaps VI.39
Quadro VI.33 – Evolução das amortizações VI.40
Quadro VI.34 – Evolução dos CEDIC VI.41
Quadro VI.35 – Evolução de Bilhetes do Tesouro VI.42
Quadro VI.36 – Encargos correntes da dívida pública VI.43
Quadro VI.37 – Evolução dos encargos com juros VI.44
Quadro VI.38 – Peso dos juros e amortizações no PIB VI.45
Quadro VI.39 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas VI.46
Quadro VI.40 – Evolução dos "Outros encargos correntes da dívida" inscritos na alínea B) VI.46
Quadro VI.41 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública (sem comissão de gestão do IGCP) VI.48
Quadro VI.42 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 112/97 ..... VI.53
Quadro VI.43 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 4/2006 ..... VI.55
Quadro VI.44 – Linhas de crédito de ajuda – bonificações de juros VI.56
Quadro VI.45 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008 ..... VI.57
Quadro VI.46 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008 ..... VI.58
Quadro VI.47 – Emissões de papel comercial do BPN VI.59
Quadro VI.48 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias VI.60
Quadro VI.49 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda euro VI.61
Quadro VI.50 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda não euro VI.62
Quadro VI.51 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado VI.62
Quadro VI.52 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários VI.63
Quadro VI.53 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários VI.64
Quadro VI.54 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público VI.64
Quadro VI.55 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento – artigo 135.º VI.66
Quadro VI.56 – Observância do limite fixado Lei do Orçamento – artigo 148.º VI.66
Quadro VI.57 – Garantias prestadas pelo Estado em 2009 ..... VI.68
Quadro VI.58 – Garantias concedidas pela COSEC em 2009 ..... VI.69
Quadro VI.59 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano VI.70
Quadro VI.60 – Prémios processados por tipo de seguro VI.71
Quadro VI.61 – Despesa com contratos de locação em 2009 ..... VI.73
Quadro VII.1 – Evolução registada em 2009, por tipo de activo VII.5
Quadro VII.2 – Receita de activos financeiros em 2009 – Comparação entre a previsão inicial e a execução VII.6
Quadro VII.3 – Rendimentos associados a activos financeiros em 2009 – Comparação entre a previsão inicial e a execução VII.6
Quadro VII.4 – Despesa com activos financeiros em 2009 – Comparação entre a previsão inicial e a execução VII.7

Quadro VII.5 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados – Evolução registada em 2009, por tipo de activos VII.8
Quadro VII.6 – Créditos resultantes de empréstimos – Evolução global em 2009 ..... VII.9
Quadro VII.7 – Créditos resultantes de empréstimos – Evolução das situações de mora em 2009 ..... VII.9
Quadro VII.8 – Créditos por execução de garantias – Evolução global em 2009 ..... VII.10
Quadro VII.9 – Créditos transferidos para o Estado – Evolução global em 2009 ..... VII.11
Quadro VII.10 – Participações sociais – Evolução global em 2009 ..... VII.13
Quadro VII.11 – Operações com acções e quotas em 2009 ..... VII.13
Quadro VII.12 – Sociedades anónimas constituídas em 2009 ..... VII.15
Quadro VII.13 – Operações com capital estatutário de EPE VII.16
Quadro VII.14 – Entidades públicas empresariais constituídas em 2009 ..... VII.18
Quadro VII.15 – Outros activos financeiros – Evolução global em 2009 ..... VII.20
Quadro VII.16 – Despesas orçamentais e variações patrimoniais VII.21
Quadro VII.17 – Receitas orçamentais e variações patrimoniais VII.24
Quadro VII.18 – Outras receitas VII.26
Quadro VII.19 – Outros movimentos VII.27
Quadro VII.20 – Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos VII.31
Quadro VII.21 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora VII.32
Quadro VII.22 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos VII.34
Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias VII.37
Quadro VII.24 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções VII.37
Quadro VII.25 – Aumentos do capital das sociedades de garantia mútua em 2009 ..... VII.38
Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias VII.39
Quadro VII.27 – Associações constituídas em 2009 ..... VII.40
Quadro VII.28 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos financeiros VII.40
Quadro VII.29 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento VII.41
Quadro VII.30 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações VII.43
Quadro VII.31 – Evolução registada no valor da carteira dos depósitos a prazo VII.43
Quadro VII.32 – Evolução registada no valor nominal da carteira de prestações suplementares e acessórias de capital VII.45
Quadro VII.33 – Serviços e Fundos Autónomos que apresentam divergências entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE VII.46
Quadro VII.34 – Afectação das receitas de privatizações VII.50
Quadro VII.35 – Classificações económicas das receitas e das despesas – Operações imobiliárias VII.53
Quadro VII.36 – Receita da alienação de imóveis VII.55
Quadro VII.37 – Alienação de imóveis por ajuste directo VII.56
Quadro VII.38 – Alienação de imóveis por cessão definitiva VII.56
Quadro VII.39 – Alienação de imóveis por hasta pública VII.56

Quadro VII.40 – Alienação de imóveis por expropriação VII.57
Quadro VII.41 – Distribuição da receita da alienação de imóveis VII.57
Quadro VII.42 – Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento VII.58
Quadro VII.43 – Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a alienação de imóveis VII.58
Quadro VII.44 – Serviços e fundos autónomos – Divergências apuradas por classificação económica VII.60
Quadro VII.45 – Despesa com a aquisição de bens de capital VII.61
Quadro VII.46 – Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a aquisição de imóveis VII.63
Quadro VIII.1 – Contabilidade do Tesouro de 2009 ..... VIII.4
Quadro VIII.2 – Movimentação anual por classes de contas do Tesouro VIII.5
Quadro VIII.3 – Diários da Contabilidade do Tesouro de 2009 ..... VIII.6
Quadro VIII.4 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por classes VIII.8
Quadro VIII.5 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por tipo de movimentação VIII.8
Quadro VIII.6 – Indicador de Contabilização Automática VIII.9
Quadro VIII.7 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva VIII.10
Quadro VIII.8 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes VIII.11
Quadro VIII.9 – Subsistência de saldos credores em contas de disponibilidades VIII.12
Quadro VIII.10 – Subsistência de saldos devedores transitados de 2009 em contas de terceiros VIII.13
Quadro VIII.11 – Evolução dos saldos finais de 2009 entre 15-02-2010 e 31-05-2010 ..... VIII.19
Quadro VIII.12 – Evolução das aplicações em CEDIC VIII.21
Quadro VIII.13 – Avaliação da UTE pela DGO VIII.22
Quadro VIII.14 – Rendimentos auferidos e entregues pelos SFA VIII.25
Quadro IX.1 – Operações da DGO na CTE IX.7
Quadro IX.2 – Operações da DGO no SGR IX.7
Quadro IX.3 – Evolução da Receita do Estado por cobrar em 2009 ..... IX.10
Quadro IX.4 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2009 ..... IX.12
Quadro X.1 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE X.4
Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE X.4
Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE X.5
Quadro X.4 – Subsídios pagos pela DGTF X.7
Quadro X.5 – Transferências para empresas de transporte rodoviário X.9
Quadro X.6 – Transferências para empresas de transporte aéreo X.10
Quadro X.7 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE X.10
Quadro X.8 – Transferências de capital para entidades do SPE X.11
Quadro X.9 – Transferências de verbas do PIDDAC X.12
Quadro X.10 – Activos financeiros X.13
Quadro X.11 – Variação dos fluxos financeiros X.14
Quadro X.12 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica X.15
Quadro X.13 – Juros X.15

Quadro X.14 – Dividendos e participação nos lucros X.16
Quadro X.15 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades X.17
Quadro X.16 – Fluxos financeiros dos SFA para o SPE não financeiro X.18
Quadro X.17 – Entidades beneficiárias das transferências dos SFA X.19
Quadro X.18 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica X.23
Quadro X.19 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades X.24
Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2009 ..... XI.3
Quadro XI.2 – Recursos próprios tradicionais XI.6
Quadro XI.3 – Recursos próprios tradicionais - Evolução XI.6
Quadro XI.4 – Contribuição Financeira XI.7
Quadro XI.5 – Contribuição Financeira - Execução orçamental XI.8
Quadro XI.6 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas XI.10
Quadro XI.7 – Transferências da União Europeia em 2009 – QREN XI.14
Quadro XI.8 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN em 31 de Dezembro de 2009 ..... XI.14
Quadro XI.9 – Execução financeira acumulada dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER XI.19
Quadro XI.10 – Programas de Acção de Iniciativa Comunitária XI.21
Quadro XI.11 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III em 30 de Junho de 2009 ..... XI.22
Quadro XI.12 – Execução do Fundo de Coesão II XI.27
Quadro XII.1 – SS – Orçamento da Segurança Social – Global e por Sistema e Subsistemas – 2009 ..... XII.14
Quadro XII.2 – SS – Alterações orçamentais XII.16
Quadro XII.3 – SS – Orçamento da Segurança Social – Por classificação económica – 2009 ..... XII.17
Quadro XII.4 – SS – Mapa XI – Despesas da Segurança Social, por classificação funcional – 2009 ..... XII.19
Quadro XII.5 – SS – Agregação dos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa XII.22
Quadro XII.6 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica XII.26
Quadro XII.7 – SS – Desagregação do Capítulo "Contribuições para a Segurança Social" XII.27
Quadro XII.8 – SS – Saldos de Anos Anteriores integrados no orçamento de 2009 ..... XII.32
Quadro XII.9 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Origem XII.33
Quadro XII.10 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica XII.36
Quadro XII.11 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Aplicação XII.39
Quadro XII.12 – SS – Dados Físicos do RSI XII.41
Quadro XII.13 – SS – Execução Orçamental das receitas e das despesas, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania XII.45
Quadro XII.14 – SS – Saldos Consolidados no triénio 2007/2009 ..... XII.49
Quadro XII.15 – SS – Saldos globais por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania XII.50
Quadro XII.16 – SS – Saldo inicial e final consolidado de execução orçamental – 2009 ..... XII.52

Quadro XII.17 – SS – Saldos de Execução Efectiva, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania XII.53
Quadro XII.18 – SS – Processo de agregação das contas das entidades do perímetro de consolidação XII.65
Quadro XII.19 – SS – Ajustamentos prévios formalizados por Verbetes de Lançamento XII.66
Quadro XII.20 – SS – Confronto dos saldos eliminados de dívidas activas e passivas entre entidades XII.70
Quadro XII.21 – SS – Confronto dos saldos eliminados de operações recíprocas entre entidades XII.71
Quadro XII.22 – SS – Síntese global dos movimentos de consolidação por instituição XII.74
Quadro XII.23 – SS – Evolução do Balanço (Activo líquido) no triénio 2007/2009 ..... XII.79
Quadro XII.24 – SS – Estrutura financeira do Activo da CSS em 31/12/2009 ..... XII.80
Quadro XII.25 – SS – Evolução do Imobilizado líquido no triénio 2007/2009 ..... XII.82
Quadro XII.26 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas, por natureza XII.82
Quadro XII.27 – SS – Imobilizações corpóreas, em 31/12/2009 ..... XII.83
Quadro XII.28 – SS – Distribuição do "Imobilizado corpóreo bruto", por instituições, em 31/12/2009 ..... XII.84
Quadro XII.29 – SS – Movimentos efectuados em 2009 em "Imobilizações corpóreas" XII.85
Quadro XII.30 – SS – Transferências de imobilizado inter-instituições XII.86
Quadro XII.31 – SS – Activo bruto do ISS – Comparação entre as contas do Razão e o Mapa do Activo Bruto XII.87
Quadro XII.32 – SS – Imobilizado corpóreo - Comparação dos Mapas do Activo Bruto e do Balanço do ISS XII.88
Quadro XII.33 – SS – Activo Bruto da CSS – Valores consolidados corrigidos XII.89
Quadro XII.34 – SS – Imobilizado Bruto por critérios de valorimetria adoptados XII.95
Quadro XII.35 – SS – Amortizações das Imobilizações corpóreas, por Instituição, em 31/12/2009 ..... XII.95
Quadro XII.36 – SS – Evolução dos Investimentos financeiros XII.96
Quadro XII.37 – SS – Investimentos financeiros, em 31/12/2009 ..... XII.97
Quadro XII.38 – SS – Investimentos financeiros – Valor bruto por Instituição, em 31/12/2009 ..... XII.98
Quadro XII.39 – SS – Variação registada na conta de "Partes de capital" XII.99
Quadro XII.40 – SS – Alterações na "Reserva Estratégica" do IGFCSS em 31/12/2009 ..... XII.99
Quadro XII.41 – SS – "Partes de capital" detidas pelo IGFSS, em 31/12/2009 ..... XII.101
Quadro XII.42 – SS – Posição de "Partes de Capital" detidas pelo ISS, em 31/12/2009 ..... XII.102
Quadro XII.43 – SS – "Obrigações e títulos de participação" XII.103
Quadro XII.44 – SS – Evolução de "Investimentos em imóveis" XII.104
Quadro XII.45 – SS – Distribuição dos "Investimentos em imóveis" por Instituições de Segurança Social XII.104
Quadro XII.46 – SS – Evolução dos "Investimentos financeiros – Imóveis" XII.105
Quadro XII.47 – SS – Variação registada na conta de "Investimentos em imóveis" XII.105
Quadro XII.48 – SS – Desagregação dos movimentos de 2009 em "Investimentos em imóveis"do IGFSS XII.106
Quadro XII.49 – SS – Imobilizado financeiro – Comparação entre Mapas do Activo Bruto e Balanço do ISS XII.108
Quadro XII.50 – SS – Variação registada na conta "Outras aplicações financeiras" XII.109

Quadro XII.51 – SS – "Outras aplicações financeiras" em 31/12/2009 ..... XII.109
Quadro XII.52 – SS – Evolução de "Dívidas de terceiros – Médio, longo e curto prazo" no Activo bruto XII.112
Quadro XII.53 – SS – Clientes, contribuintes, utentes, prestações sociais a repor e outros devedores – em 31/12/2009 ..... XII.113
Quadro XII.54 – SS – Evolução das dívidas de cobrança duvidosa – 2007/2009 ..... XII.114
Quadro XII.55 – SS – Dívidas de cobrança duvidosa por instituição – Ano de 2009 ..... XII.115
Quadro XII.56 – SS – Evolução da posição de "Clientes" XII.117
Quadro XII.57 – SS – Dívidas de contribuintes – Evolução no triénio 2007/2009 ..... XII.120
Quadro XII.58 – SS – Contribuintes por instituição – Ano de 2009 ..... XII.121
Quadro XII.59 – SS – Distribuição por antiguidade de "Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF" XII.122
Quadro XII.60 – SS – Distribuição das provisões acumuladas sobre dívidas de contribuintes de cobrança duvidosa por antiguidade e por instituição XII.123
Quadro XII.61 – SS – Valor da dívida prescrita em 2009, por SPE XII.124
Quadro XII.62 – SS – Distribuição por antiguidade das dívidas do SPA XII.125
Quadro XII.63 – SS – Distribuição das dívidas do SPA por Secções de Processo Executivo XII.126
Quadro XII.64 – SS – Evolução de "Utentes" XII.129
Quadro XII.65 – SS – Prestações sociais a repor por grau de exigibilidade e por instituição – Ano de 2009 ..... XII.130
Quadro XII.66 – SS – Prestações sociais a repor por grau de exigibilidade - 2009 ..... XII.131
Quadro XII.67 – SS – "Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa" – 31/12/2009 ..... XII.132
Quadro XII.68 – SS – "Prestações sociais a repor" por instituições em 31/12/2009 ..... XII.133
Quadro XII.69 – SS – Provisões de "Prestações sociais a repor" por natureza, em 31/12/2009 ..... XII.134
Quadro XII.70 – SS – Evolução da conta de "Outros devedores" XII.137
Quadro XII.71 – SS – "Outros devedores" por grau de exigibilidade - 2009 ..... XII.137
Quadro XII.72 – SS – "Outros devedores" por instituição XII.138
Quadro XII.73 – SS – Créditos sobre entidades públicas XII.139
Quadro XII.74 – SS – Evolução das "Disponibilidades" na CSS XII.143
Quadro XII.75 – SS – Evolução de "Títulos negociáveis" XII.144
Quadro XII.76 – SS – Distribuição de "Depósitos em Instituições financeiras e Caixa", por Instituições – 2009/2008 ..... XII.145
Quadro XII.77 – SS – "Depósitos a prazo" em 31/12/2009 ..... XII.147
Quadro XII.78 – SS – Rendibilidade média das Aplicações financeiras do IGFSS activas, em 31/12/2009 ..... XII.148
Quadro XII.79 – SS – Comparação do saldo de Disponibilidades do Balanço e do MFC XII.150
Quadro XII.80 – SS – Evolução dos "Acréscimos e diferimentos" XII.153
Quadro XII.81 – SS – Evolução da conta 271 – Acréscimos de proveitos, no triénio 2007/2009 ..... XII.154
Quadro XII.82 – SS – Evolução da conta 272 – Custos diferidos, no triénio 2007/2009 ..... XII.155
Quadro XII.83 – SS – Evolução dos "Fundos próprios" XII.157

Quadro XII.84 – SS – Evolução da conta "Património" na CSS, por instituições XII.159
Quadro XII.85 – SS – Demonstração do saldo de "Reservas legais" em 31/12/2009.....XII.162
Quadro XII.86 – SS – Reservas estatutárias.....XII.163
Quadro XII.87 – SS – Evolução da conta "Reservas decorrentes de transferência de activos" XII.164
Quadro XII.88 – SS – "Resultados transitados" em 31/12/2009.....XII.166
Quadro XII.89 – SS – Evolução do "Passivo" XII.169
Quadro XII.90 – SS – Evolução das dívidas ao "Estado e outros entes públicos".....XII.170
Quadro XII.91 – SS – Evolução da conta "Prestações sociais a pagar".....XII.171
Quadro XII.92 – SS – Evolução de "Outros credores", por instituição XII.172
Quadro XII.93 – SS – Evolução de "Outros credores", no período 2007/2009 .....XII.173
Quadro XII.94 – SS – Evolução da conta "Prestações sociais em prescrição" XII.174
Quadro XII.95 – SS – Evolução das contas "Acréscimos de custos" e "Proveitos diferidos" XII.176
Quadro XII.96 – SS – Evolução da conta 273 – Acréscimos de custos, no triénio 2007/2009.....XII.177
Quadro XII.97 – SS – Evolução da conta 274 – Proveitos diferidos, no triénio 2007/2009 .....XII.179
Quadro XII.98 – SS – Síntese da Demonstração de resultados consolidados do exercício de 2009 .....XII.184
Quadro XII.99 – SS – Demonstração dos resultados operacionais XII.185
Quadro XII.100 – SS – Evolução dos Proveitos e ganhos e dos Custos e perdas XII.186
Quadro XII.101 – SS – Custos com pessoal XII.191
Quadro XII.102 – SS – Custos com pessoal por instituição.....XII.192
Quadro XII.103 – SS – Número de efectivos por grupos profissionais XII.192
Quadro XII.104 – SS – Subsídios correntes concedidos aos CCD`s Federação e Associação XII.195
Quadro XII.105 – SS – Provisões do exercício.....XII.196
Quadro XII.106 – SS – Outros custos e perdas operacionais.....XII.197
Quadro XII.107 – SS – Demonstração dos resultados financeiros.....XII.198
Quadro XII.108 – SS – Evolução dos Custos e perdas financeiros e dos Proveitos e ganhos financeiros ...XII.198
Quadro XII.109 – SS – Contribuição do IGFCSS para os Resultados financeiros em 2009 .....XII.199
Quadro XII.110 – SS – IGFCSS – Outros proveitos e ganhos financeiros e Outros custos e perdas financeiras.....XII.199
Quadro XII.111 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários XII.201
Quadro XII.112 – SS – Evolução dos Custos e perdas e Proveitos e ganhos extraordinários.....XII.202
Quadro XII.113 – SS – Evolução do RLE no período 2005/2009 .....XII.206
Quadro XII.114 – SS – Evolução das pensões no período de 2005/2009 .....XII.223
Quadro XII.115 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Velhice.....XII.225
Quadro XII.116 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Invalidez XII.227
Quadro XII.117 – SS – Evolução das despesas com Pensões por Sobrevivência XII.229
Quadro XII.118 – SS – Pensão média mensal por eventualidade e por beneficiário XII.231
Quadro XII.119 – SS – Financiamento das despesas com "Pensões e complementos".....XII.233
Quadro XII.120 – SS – Evolução das despesas com "Prestações de desemprego" no período 2005/2009..XII.237

Quadro XII.121 – SS – N.º de beneficiários com processamento de "Prestações de desemprego" no período 2005/2009 ..... XII.238

Quadro XII.122 – SS – N.º de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no período 2005/2009 ..... XII.240

Quadro XII.123 – SS – TMP das "Prestações de desemprego" no período 2007/2009* XII.241

Quadro XII.124 – SS – Valores médios mensais processados por beneficiário no período 2005/2009 ..... XII.242

Quadro XII.125 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2005/2009 ..... XII.244

Quadro XII.126 – SS – Número de beneficiários em situação de reforma antecipada no período 2005/2009 ..... XII.246

Quadro XII.127 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/2009 ..... XII.248

Quadro XII.128 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos XII.251

Quadro XII.129 – SS – Estrutura da Carteira entre 2007 e 2009 ..... XII.254

Quadro XII.130 – SS – FEFSS – Cumprimento dos limites regulamentares em 2009 ..... XII.257

Quadro XII.131 – SS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira XII.261

Quadro XII.132 – SS – Evolução dos Rácios de cobertura das Pensões pelo FEFSS XII.262

Quadro XII.133 – SS – Resultados da gestão do Fundo XII.266

Quadro XIII.1 – Ajustamentos que conduziram à "Conta Consolidada da administração central e segurança social" XIII.5

Quadro XIII.2 – Reclassificação dos subsídios como transferências correntes XIII.7

Quadro XIII.3 – "Conta consolidada da administração central e segurança social" líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros – em % das receitas e das despesas XIII.11

Quadro XIII.4 – Evolução do saldo global evidenciado na "Conta consolidada da administração central e segurança social" XIII.12

INDÍCE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1 – Orçamentação das despesas com pessoal (2006 – 2009) I.14
Gráfico II.1 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (por período) II.36
Gráfico II.2 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (acumulada) II.36
Gráfico III.1 – Evolução da despesa orçamental do SNS III.16
Gráfico III.2 – Peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total do serviço/orgânica (em %) III.19
Gráfico III.3 – Evolução do número de serviços que utilizam o GeRFiP III.22
Gráfico IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível IV.6
Gráfico IV.2 – PIDDAC – Execução/financiamento nacional e comunitário IV.7
Gráfico IV.3 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2009 ..... IV.8
Gráfico IV.4 – PIDDAC previsto e executado por GOP IV.9
Gráfico IV.5 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério/Desvio da taxa IV.13
Gráfico IV.6 – Financiamento por ministério IV.13
Gráfico IV.7 – Projectos sem execução por ministério IV.14
Gráfico IV.8 – PIDDAC executado por ministério de 2005 a 2009 ..... IV.15
Gráfico IV.9 – PIDDAC executado por funções desagregadas IV.17
Gráfico IV.10 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério IV.18
Gráfico IV.11 – PIDDAC por sector IV.19
Gráfico IV.12 – PIDDAC executado por sector de 2005 a 2009 ..... IV.20
Gráfico IV.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 de 2005 a 2009 ..... IV.24
Gráfico V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional V.4
Gráfico V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito por sector de actividade V.8
Gráfico V.3 – Apoios concedidos pelos SFA, por sector institucional V.10
Gráfico V.4 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional V.13
Gráfico V.5 – Evolução da despesa fiscal V.28
Gráfico VI.1 – Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão VI.30
Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos VI.34
Gráfico VI.3 – Evolução das amortizações no último quinquénio VI.41
Gráfico VI.4 – Evolução das amortizações em moeda euro no último quinquénio VI.42
Gráfico VI.5 – Evolução das emissões em moeda euro no último quinquénio VI.42
Gráfico VI.6 – Variação do stock dos CA VI.44
Gráfico VI.7 – Evolução das despesas inscritas na alínea B) VI.47
Gráfico VI.8 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2009 ..... VI.72
Gráfico VII.1 – Receita da alienação de partes sociais do Estado 2000 – 2009 ..... VII.19
Gráfico VII.2 – Distribuição do património dos SFA por tipo de activos VII.31

Gráfico VII.3 – Composição do património financeiro no final de 2009 ..... VII.32
Gráfico VII.4 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações 2000-2009 ..... VII.50
Gráfico XI.1 – Portugal no contexto do financiamento comunitário em 2009 ..... XI.11
Gráfico XI.2 – Execução financeira comunitária por PO em 31 de Dezembro de 2009 ..... XI.15
Gráfico XI.3 – Taxas de aprovação, de execução e de realização dos PO em 31 de Dezembro de 2009 ..... XI.15
Gráfico XI.4 – Progresso da execução do QREN – Extrapolação XI.16
Gráfico XI.5 – Programação financeira dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER XI.18
Gráfico XI.6 – Programação, aprovação e execução do PRODER XI.18
Gráfico XI.7 – Programação, aprovação e execução do PRORURAL, PRODERAM e PRRN XI.18
Gráfico XI.8 – Programação plurianual do PROMAR e execução financeira XI.20
Gráfico XI.9 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2009 ..... XI.22
Gráfico XI.10 – Execução comunitária acumulada por PO em 30 de Junho de 2009 ..... XI.23
Gráfico XI.11 – Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO em 30 de Junho de 2009 ..... XI.24
Gráfico XI.12 – Execução da despesa comunitária dos PIC, por fundos estruturais – 2009 ..... XI.25
Gráfico XI.13 – Divergências entre a execução financeira comunitária e os registos no SIGO XI.29
Gráfico XII.1 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das "Contribuições e Quotizações" XII.28
Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais Receitas no período 2004/2009 ..... XII.35
Gráfico XII.3 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das "Pensões" XII.37
Gráfico XII.4 – SS – Evolução das principais Despesas no período 2004/2009 ..... XII.42
Gráfico XII.5 – SS – Repartição do Saldo de Execução Orçamental (em milhares de €) XII.51
Gráfico XII.6 – SS – Peso relativo do Saldo de cada Sistema da Segurança Social XII.54
Gráfico XII.7 – SS – Valores transferidos para Capitalização XII.55
Gráfico XII.8 – SS – Evolução dos Saldos de Execução Efectiva da Segurança Social XII.56
Gráfico XII.9 – SS – Evolução do Balanço da CSS (2007/2009) XII.77
Gráfico XII.10 – SS – Imobilizado em 31/12/2009 ..... XII.81
Gráfico XII.11 – SS – Activo circulante – CSS/2009 ..... XII.110
Gráfico XII.12 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes no período 2002/2009 ..... XII.119
Gráfico XII.13 – SS – Evolução das prestações sociais a repor XII.130
Gráfico XII.14 – SS – Fundos próprios – CSS de 2009 ..... XII.157
Gráfico XII.15 – SS – Evolução de "Resultados transitados" no período 2005/2009 ..... XII.165
Gráfico XII.16 – SS – Passivo – CSS/2009 ..... XII.168
Gráfico XII.17 – SS – Despesas com pensões por eventualidade e variação anual do total das pensões XII.230
Gráfico XII.18 – SS – Evolução do número de pensionistas por eventualidade XII.231
Gráfico XII.19 – SS – N.º de beneficiários com "Prestações de desemprego" em 2009 ..... XII.239
Gráfico XII.20 – SS – Evolução dos Fundos Próprios do IGFCSS (em volume e %) XII.252
Gráfico XII.21 – SS – Valor acrescentado ao FEFSS XII.252

Gráfico XII.22 – SS – Evolução dos Resultados líquidos do IGFCSS XII.253
Gráfico XII.23 – SS – FEFSS – Rendibilidade do FEFSS e das OT a 10 anos.....XII.258
Gráfico XII.24 – SS – FEFSS – Rendibilidade das classes de activos do FEFSS (2007-2009).....XII.259
Gráfico XII.25 – SS – Rendibilidade nominal dos fundos de pensões públicos (%) XII.264
Gráfico XII.26 – SS – Rendibilidade média dos últimos 5 anos dos fundos de pensões públicos (%) XII.264
Gráfico XII.27 – SS – Custos em % do montante médio sob gestão XII.265

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009

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 2009
VOLUME III

Tribunal de Contas

Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental

CAPÍTULO I

Processo Orçamental

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17.270
Data V/Ref. : 11 Out. 10

N.º Proc. : 19.177/2010
Data Emissor : 20 Out. 10

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo ao "Processo Orçamental".

Em resposta ao ofício acima mencionado, agradecendo a prorrogação concedida, informo o seguinte:

- No que respeita à omissão de publicação da conta de gerência da Assembleia da República para o período de 1 de Janeiro a 14 de Outubro de 2009, esta decorreu de um lapso na compilação da informação, anexando-se a este ofício a conta de gerência do referido período;

- A norma prevista no n.º 3 do artigo 51.º da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) tem vindo a ser cumprida no Decreto-Lei de Execução Orçamental (vide o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março). Estamos plenamente de acordo que neste contexto não fará muito sentido manter em vigor o Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

Maria Eugénia Pires

DGTC 27 10'10 19090

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

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 17347/SOC
Lisboa, 18 de Novembro de 2010

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capítulo II

Na sequência da análise do documento em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 19290, de 10 de Novembro do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

2.3 – Contabilização das receitas

Fiabilidade Tempestiva da Informação

Tendo presente que o IGCP utiliza a contabilização automática como regra e, por consequência, procede ao registo diário da informação contabilística (por dia de incidência) o seu indicador de fiabilidade tempestiva (IFT) deveria ser de 100% ou muito perto deste. Efectivamente, esta condição é verificada quando observamos apenas a informação original reflectida no SGR do IGCP (registos efectuados diariamente de forma automática), sendo influenciada negativamente por factores externos a este Instituto. De facto, verificamos que ao longo do ano diversos organismos solicitam ao IGCP a execução de estornos que se traduzem na correcção de classificações de receita ou mesmo na anulação de registos associados a transferências emitidas a favor de contas de receita orçamental. Este impacto é ainda mais significativo se atendermos ao facto dos organismos detectarem este tipo de erros muito tempo depois da sua ocorrência, provocando um grande desfasamento temporal entre a data-valor do registo inicial e a data em que se procede ao respectivo estorno. Verifica-se, inclusivamente, uma maior concentração destas situações no inicio do ano (relativas ao ano anterior), coincidindo com o momento em que os organismos procedem à elaboração das contas de gerência, uma vez que muitas das incorrecções são detectadas nesse âmbito.

Exemplo desta situação, é o movimento mencionado na página II.22, no valor de € 53 milhões, reflectido em Outras Receitas de capital apenas no dia 28 de Abril de 2010 (com data-valor de 03.12.2010), uma vez foi nesta data que a DGO solicitou ao IGCP a sua execução no SGR. Apesar de ter sido mencionado, no anteprojecto em análise, que este movimento contribuiu para descida do IFT do mês de Março tal situação não se verifica uma vez que o mesmo afectou o mês de Dezembro.

DGTC 18 11'10 20452

Assim, o que contribuiu de forma negativa para a obtenção do indicador do mês de Março (47,4%) foi a execução de diversos estornos, entre os quais realçamos:

- € 3,0 milhões – estorno solicitado em Julho/2009, pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, relativo a uma transferência efectuada em Março/2009;
- € 7,0 milhões – estorno solicitado em Outubro/2009, pela Direcção-Geral de Infra-Estruturas, relativo a transferências efectuadas em Março/2009;
- € 1,3 milhões – estorno solicitado em Dezembro/2009, pelo Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, relativo a uma transferência efectuada em Março/2009;

Relativamente ao mês de Fevereiro confirmamos que registámos em 23.03.2009, com data-valor de 27.02.2009, um estorno na rubrica de Passivos Financeiros. Este movimento justifica-se pelo facto de, no momento em que os Passivos Financeiros passaram a ser registados no SGR da DGO, a parametrização do SGR do IGCP não estar ajustada para evitar que os mesmos fossem nele reflectidos. Neste sentido, houve necessidade de proceder à anulação dos movimentos no SGR do IGCP. Paralelamente a esta situação contribuíram também de forma negativa para a obtenção do indicador do mês de Fevereiro (21%) diversos estornos, entre os quais destacamos:

- € 2,3 milhões – estorno solicitado em Dezembro/2009, pela Direcção Nacional da Policia de Segurança Pública, relativo a uma transferência efectuada em Fevereiro/2009;

Confronto dos Valores apurados entre o SGR e a CTE

Na Contabilidade da Tesouraria (CTE) as cobranças relativas a receitas administradas pela DGCI têm sido registadas na óptica do imposto, quando as mesmas ocorrem através de DUC, ou na óptica da entidade que intervém nesse processo, no caso de se tratar de uma cobrança de não DUC. Assim, até Maio de 2009 as cobranças efectuadas pelas Secções de Cobranças dos Serviços de Finanças através de não DUC, foram reflectidas em contas associadas a esses serviços (contas cujos códigos contabilísticos se iniciam por 04117...). A partir daquela data, momento em que a DGCI alargou o DUC a todas as suas cobranças, a Contabilidade da Tesouraria deixou de apresentar qualquer valor nas referidas contas sendo os mesmos reflectidos, na totalidade, de acordo com a natureza da receita.

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Tendo em conta que os € 20,5 milhares relativos a Imposto de Circulação e Camionagem foram cobrados através de não DUC, a Contabilidade da Tesouraria evidenciou-os nas contas associadas às Secções de Cobranças dos Serviços de Finanças e não na conta "Imposto de Circulação e Camionagem – DUC" (código contabilístico 041101).

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia

Vogal do Conselho Directivo

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00347 18/11'10

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa Du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009
Capítulo II e Ponto 5.2 do Capítulo V
Departamento de Auditoria II

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª, cópia das Informações, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo n.º 44/2010, de 18.11.2010, do Gabinete da Subdirectora-Geral do IR e das Relações Internacionais n.º 20-GAB/2010, de 18.11.2010, da Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários de 17.11.2010 e 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), de 16.11.2010, referentes ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

A Coordenadora do Gabinete,

Lurdes Ferreira
(Inspectora Tributária Assessora Principal)

DGTC 18 11'10 20469

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

Classificação: 020.05.01

24980
18/11/2010

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.
18.11.2010

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Concordo.
À consideração do Sr. DG
Prof. José Azevedo Pereira

Por delegação de competências
do Subdirector-Geral
2010/11/18

FRANCISCO A. CID FERREIRA
DIRECTOR DE SERVIÇOS

Informação

N.º 44

Data 2010/11/18

Proc.

Contribuinte

Técnico Responsável

Assunto:
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capítulo II

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@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351) 21 761 0851 Fax: (+351) 21 793 6516
www.portaldasfinancas.gov.pt

Por despacho do substituto legal do Senhor Subdirector-Geral dos Impostos foi incumbida a Direcção e Serviços de Contabilidade e Controlo de proceder aos comentários ao *Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009*.

1 Sistema de Gestão de Receitas

1.1 Interligação ao Sistema de Gestão de Receitas

1.1.1 A Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) está a desenvolver uma aplicação de contabilidade, a pedido da Direcção-Geral dos Impostos

1.1.2 O novo sistema informático irá possibilitar a interligação ao SGR e a prestação diária de informação, em conformidade com as recomendações que têm vindo a ser efectuadas pelo Tribunal de Contas.

1.2 Data de referência do registo contabilístico

Na página II.22 é referido que "*A contabilização da receita arrecadada em execução fiscal continuou a ser em 2009 um dos exemplos de incorrecção da data-valor, uma vez que a data registada como tal no SGR voltou a corresponder à de validação da informação pelo Sistema de Distribuição de Receita e não à da cobrança.*".

1.2.1 A constatação formulada é correcta. No entanto, a Direcção-Geral dos Impostos procedeu à alteração dos procedimentos instituídos, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas.

1.2.2 No exercício de 2010, a data-valor para o registo da receita arrecadada em execução fiscal passou a ser a data da cobrança

1.3 Fiabilidade tempestiva da informação

Na página II.18 e seguintes é abordado a tempestividade da informação registada no SGR.

1.3.1 Importa referir que existem um conjunto de entidades colaboradoras na rede de cobrança do Estado, conforme previsto no art.º 8.º do Regime da Tesouraria do Estado (aprovado pelo D.L. n.º 191/99, de 5 de Junho).

1.3.2 A participação das entidades colaboradoras na cobrança deriva de contrato celebrado com a Entidade Gestora da Tesouraria do Estado.

1.3.3 A Direcção-Geral dos Impostos é condicionada pelo desempenho das entidades colaboradoras na cobrança, as quais têm um impacto directo na qualidade e na tempestividade da informação registada pela DGCI, enquanto entidade administradora da receita.

2 Constrangimentos reportados pelo Tribunal de Contas

2.1 "Limitações do SDR"

Na pág. 34 consta que "(...) *é também demonstrativa das limitações que o SDR tem revelado ao nível da classificação da cobrança coerciva e que tem sido objecto de reporte pelo Tribunal, (...) com a consequente subavaliação do valor da Receita do Estado arrecadada em execução fiscal.*"

2.1.1 Cientes de algumas fragilidades do actual sistema, a DGCI e a DGITA encetaram um projecto de reformulação do Sistema de Distribuição da Receita (SDR), estando em curso o desenvolvimento de uma nova aplicação, a qual está em produção, mas ainda não detém a abrangência do sistema anterior. A nova aplicação resulta no Sistema de Distribuição da Receita e da Despesa (SDRD).

2.1.2 Os constrangimentos enunciados pelo Tribunal derivam, na sua maioria, da interligação do Sistema de Execuções Fiscais (SEF) ao Sistema de Distribuição da

Receita e da Despesa (SDRD). Designadamente no que respeita aos dados remetidos pelo SEF para o SDRD.

2.1.3 De forma a minorar a situação, a DGITA está a desenvolver um projecto de uniformização das tabelas das aplicações referenciadas (SEF e SDRD). Complementarmente, o Senhor Director-Geral dos Impostos anunciou a criação de um grupo de trabalho, entre a área da Justiça e a área da Cobrança, no sentido de serem equacionadas soluções para um conjunto de problemas detectados.

2.2 Prescrições

Na pág. 23 consta que "(...) *o valor registado no SGR inclui indevidamente € 414.6 milhões respeitantes à prescrição de dívidas cedidas.* (...)".

2.2.1 A DGCI, numa tentativa de cumprir uma recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, procedeu à contabilização no SGR, do valor apurado relativo a extinção por prescrição.

2.2.2 Veio a verificar-se que o valor registado, não foi abatido da componente relativa à cessão de créditos.

2.2.3 O quadro seguinte ilustra os valores registados e os valores a registar. O recálculo agora efectuado, tem por base a desagregação efectuada entre a prescrição de créditos titularizados e a prescrição de créditos não titularizados, facultados pela área da Justiça Tributária a esta Direcção de Serviços.

	Valores lançados no SGR 2009	Extinção por prescrição (créditos titularizado)	Extinção por prescrição (créditos não titularizado)
IRS	55.220.205,56	40.959.004,13	14.261.201,43
IRC	133.148.623,43	107.089.110,11	26.059.513,32
IVA	339.131.049,96	266.523.905,35	72.607.144,61
Imposto do Selo	726.848,27	255.839,24	471.009,03
Juros compensatórios - Receitas Gerais do Estado	138.322,98	78.692,63	59.630,35
Juros de Mora - Receitas Gerais do Estado	186.276,05	24.767,69	161.508,36
Total	**528.551.326,25**	**414.931.319,15**	**113.620.007,10**

Valores em euros

2.2.4 O valor apurado não é coincidente com o valor constante do *Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009* (no relatório consta o valor de 414,6 milhões de euros, enquanto que os cálculos desta Direcção de Serviços apontam para 414,9 milhões de euros).

2.2.5 A situação reportada não tem impacto ao nível das receitas cobradas em 2009 (o impacto limita-se a subavaliação dos saldos das receitas por cobrar relativamente ao Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; Imposto sobre o rendimento das Pessoas Colectivas; Imposto sobre o Valor Acrescentado; Imposto do Selo; juros compensatórios e juros de mora).

2.2.6 A solução preconizada por esta Direcção de Serviços passaria por registar, no SGR, com data-valor de 1 de Janeiro de 2010, o respectivo acréscimo aos saldos das receitas referidas anteriormente. No entanto, importa salvaguardar as implicações relativas ao SCR, pelo que estamos a aguardar instruções por parte do Instituto de Informática do Ministério das Finanças e da Direcção-Geral do Orçamento.

2.3 Impostos abolidos

Na pág. 29 consta que "*A existência de cobrança associada a estes impostos em 2009 não é consistente com o facto de, em 1 de Janeiro de 2008, terem sido abolidos (...) o imposto municipal sobre veículos, o imposto de circulação e o imposto de camionagem, tendo em sua substituição sido criado o imposto único de circulação.*"

2.3.1 Estas receitas derivam de processos de contra-ordenação, instaurados em anos anteriores, cuja tramitação foi concluída em 2009. Em 2010 também existem receitas cobradas relativamente aos impostos referenciados.

2.4 Saldos

Na pág. 27 consta que " *(...) o saldo de liquidação no final de cada ano (...) deve corresponder apenas ao valor das liquidações emitidas que transitam para o ano seguinte, o que não sucede relativamente aos balcões afectos à contabilização das seguintes receitas:*

- *do IRS cujo saldo criado no ano de 2009 é de € 109,4 milhões quando o saldo que transita para 2010 é de € 594,4 milhões;*
- *do IRC cujo saldo criado no ano de 2009 é de € 240,7 milhões quando o saldo que transita para 2010 é de € 551,1 milhões;*
- *do IS cujo saldo criado no ano de 2009 é de € 23,5 milhões quando o saldo que transita para 2010 é de € 252,9 milhões."*

2.4.1 Liquidações emitidas

As liquidações apresentadas no relatório do Tribunal de Contas resultam da figura contabilística do SGR – "Liquidações emitidas abatidas das transferidas". As liquidações emitidas, em 2009, constam do seguinte quadro.

Tributo	Liquidações emitidas
IRS	20.675.298.216,38
IRC	7.717.235.005,73
IS	63.241.940.353,60

Valores em euros

A análise efectuada pelo Tribunal de Contas não equaciona todos os considerandos. A título de exemplo, podemos referir que em termos contabilísticos, os valores da derrama (312.725.662,92 €), no que respeita ao IRC, e do IRS variável (389.200.220,35 €), relativamente ao IRS, são abatidos às liquidações emitidas. Deste modo, os valores a considerar, para efeitos de liquidações emitidas, deveriam ser os valores brutos (e não os valores abatidos, utilizados pelo Tribunal de Contas).
Complementarmente, a análise também não tem em consideração a sazonalidade das liquidações.

Em anexo, consta análise mensal relativamente às liquidações por cobrar, para os tributos referenciados. Sendo possível verificar, de forma clara, a sazonalidade inerente às liquidações, assim como, as parcelas constituintes da figura contabilística "liquidações emitidas abatidas das transferidas".

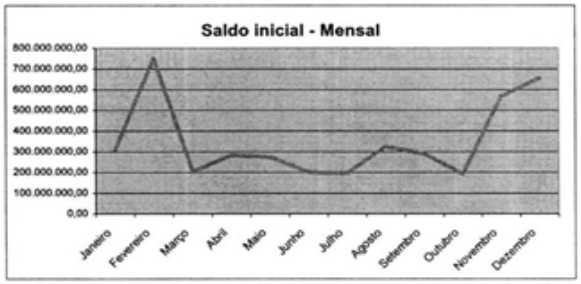
À consideração superior.

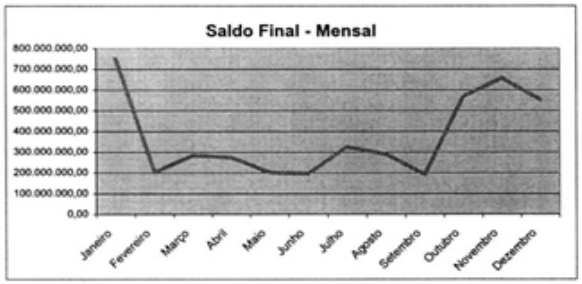
O Director de Serviços

Gustavo Madeira

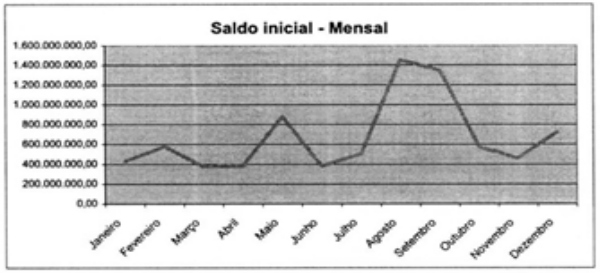
Anexo: Análise às liquidações – IRS, IRC e IS

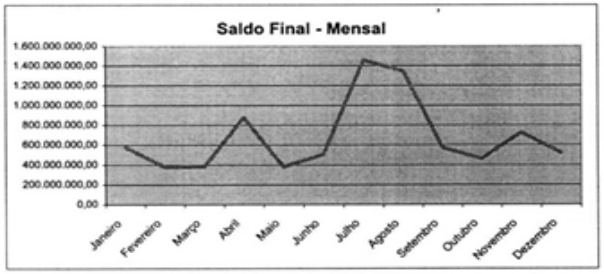
DADOS SGR		IRC 2009		Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
01-Jan	Liquidações por Cobrar	310.444.506,45	√	310.444.506,45	750.894.427,94	203.068.093,29	282.614.102,63	272.624.970,16	201.156.644,18	195.362.186,54	323.830.189,69	288.168.846,27	189.884.980,64	566.575.996,94	656.817.744,18
	Liquidações emitidas abatidas das transferências	5.771.524.103,24	√	584.242.265,19	-481.459.975,22	290.986.298,35	296.735.107,77	1.322.713.909,00	257.618.593,83	1.237.764.930,84	-26.113.181,71	840.041.307,26	571.482.232,26	180.305.605,45	697.207.010,22
	Liquidações emitidas	7.717.235.005,73		680.311.917,27	153.551.796,30	332.725.964,28	339.499.154,19	1.474.270.075,48	285.870.172,26	1.270.638.696,59	155.381.848,04	996.002.968,74	665.276.049,76	225.945.904,40	1.137.760.458,42
	Certidões de dívida emitidas	-1.632.985.239,57		-79.532.106,91	-601.867.416,78	-33.915.041,64	-42.864.972,33	-113.714.401,32	-25.980.943,47	-31.593.240,43	-64.098.799,25	-118.467.282,54	-55.878.480,58	-34.499.386,85	-430.573.167,47
	Derrama	-312.725.662,92		-16.537.545,17	-33.144.354,74	-7.824.624,29	100.925,91	-37.841.765,16	-2.270.634,96	-1.280.525,32	-117.396.230,50	-37.494.378,94	-37.915.336,92	-11.140.912,10	-9.980.280,73
	Anulação de liquidações e similares	80.822.409,80	√	6.637.739,67	10.256.263,63	4.765.682,45	10.456.364,18	1.378.537,61	17.936.569,60	4.296.227,50	9.662.794,83	3.095.600,21	2.436.267,66	7.138.858,43	2.761.504,03
	Cobrança bruta corrigida	5.450.006.207,38	√	137.154.604,03	56.110.095,80	206.674.606,56	296.267.876,06	1.392.803.697,37	245.476.481,87	1.105.000.700,19	-114.633,12	935.229.572,68	192.354.948,30	82.924.999,78	800.123.257,86
31-Dez	Liquidações por cobrar	551.139.992,51	√	750.894.427,94	203.068.093,29	282.614.102,63	272.624.970,16	201.156.644,18	195.362.186,54	323.830.189,69	288.168.846,27	189.884.980,64	566.575.996,94	656.817.744,18	551.139.992,51



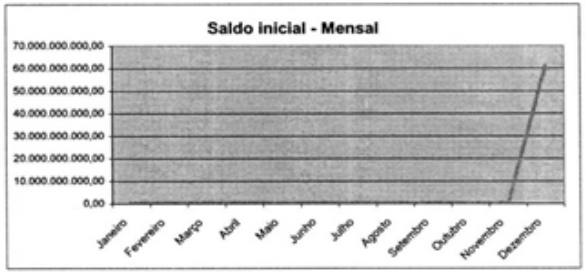


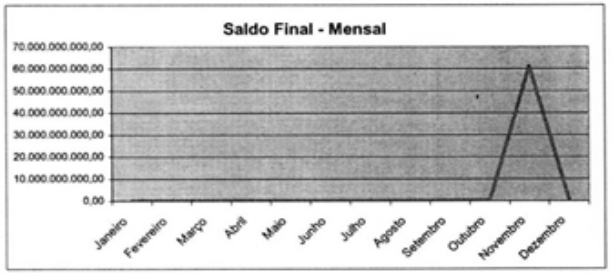
DADOS SGR		IRS 2009		Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
01-Jan	Liquidações por Cobrar	429.290.648,72	√	429.290.648,72	574.616.726,96	374.399.266,99	380.613.062,31	872.342.340,54	378.353.415,34	504.668.412,18	1.452.425.620,78	1.344.333.881,23	569.879.210,95	459.729.560,82	721.906.298,34
	Liquidações emitidas abatidas das transferências	19.327.626.286,00	√	1.289.774.732,08	1.268.881.039,24	1.802.802.675,71	1.776.369.819,63	1.745.973.208,04	3.551.790.383,19	2.214.380.463,92	1.629.813.533,18	1.205.446.927,25	257.590.058,62	1.594.058.845,04	990.744.600,10
	Liquidações emitidas	20.675.298.216,38		1.336.695.091,92	1.305.013.629,39	1.815.311.555,12	1.806.710.111,96	2.281.135.502,34	3.568.081.925,14	2.235.124.166,34	1.672.522.486,46	1.251.985.938,92	755.460.948,40	1.630.853.910,55	1.016.202.949,82
	Certidões de dívida emitidas	-958.471.710,03		-47.120.359,84	-36.132.590,15	-12.508.879,41	-30.340.292,35	-535.162.294,30	-16.291.541,95	-20.743.702,42	-42.708.953,28	-46.539.011,67	-112.006.986,34	-33.458.748,60	-25.458.349,72
	IRS variável	-389.200.220,35		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-385.863.903,44	-3.336.316,91	0,00
	Anulação de liquidações e similares	8.735.347.486,50	√	241.505.381,61	728.421.113,37	1.045.690.579,07	526.868.382,43	1.436.201.161,01	2.540.673.810,62	305.745.562,59	680.701.218,14	525.538.066,16	22.120.705,37	516.255.156,31	165.626.349,82
	Cobrança bruta corrigida	10.502.835.768,27	√	902.943.272,23	740.677.385,84	750.898.301,32	757.772.158,97	803.760.972,23	884.801.575,73	960.877.692,73	1.057.204.054,59	1.454.363.531,37	345.619.003,38	815.626.951,21	1.028.290.868,67
31-Dez	Liquidações por cobrar	518.733.679,95	√	574.616.726,96	374.399.266,99	380.613.062,31	872.342.340,54	378.353.415,34	504.668.412,18	1.452.425.620,78	1.344.333.881,23	569.879.210,95	459.729.560,82	721.906.298,34	518.733.679,95





DADOS SGR		IS 2009		Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
01-Jan	Liquidações por Cobrar	229.441.976,48	√	229.441.976,48	236.063.732,44	236.674.793,15	349.863.591,32	216.115.048,91	219.216.321,75	223.634.539,02	233.586.464,32	259.954.419,91	265.159.301,08	266.257.862,02	61.066.313.692,46
	Liquidações emitidas abatidas das transferências	63.224.671.586,21	√	206.561.451,14	644.989.199,96	257.860.831,87	148.220.030,89	147.335.838,99	135.764.442,70	156.225.101,07	177.622.760,94	129.979.985,08	137.902.621,31	60.937.878.475,13	144.330.847,13
	Liquidações emitidas	63.241.940.353,60		208.755.471,32	648.453.151,72	259.379.444,21	149.482.100,18	147.914.249,51	136.404.780,53	157.294.609,93	178.468.017,79	130.776.212,34	138.923.399,73	60.941.267.727,97	144.821.188,37
	Certidões de dívida emitidas	-17.268.767,39		-2.194.020,18	-3.463.951,76	-1.518.612,34	-1.262.069,29	-578.410,52	-640.337,83	-1.069.508,86	-845.256,85	-796.227,26	-1.020.778,42	-3.389.252,84	-490.341,24
	Anulação de liquidações e similares	61.551.088.803,08	√	13.700.083,82	503.647.930,76	14.308.944,48	142.216.637,39	10.384.127,06	3.142.236,84	3.331.732,17	7.274.254,20	4.840.038,57	10.784.370,31	7.433.669,69	60.830.024.777,79
	Cobrança bruta corrigida	1.650.106.132,65	√	186.239.611,36	140.730.208,49	130.363.089,22	139.751.935,91	133.850.439,09	128.203.988,59	142.941.443,60	143.980.551,15	119.935.065,34	126.019.690,06	130.388.975,00	127.701.134,84
31-Dez	Liquidações por cobrar	252.918.626,96	√	236.063.732,44	236.674.793,15	349.863.591,32	216.115.048,91	219.216.321,75	223.634.539,02	233.586.464,32	259.954.419,91	265.159.301,08	266.257.862,02	61.066.313.692,46	252.918.626,96





finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Classificação:

24979
18/11/2010

GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL DO IR E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.
18.11.2010
JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Concordo, sendo de remeter o Tribunal de Contas em conformidade.
À consideração superior.
18.11.2010
A Subdirectora-Geral
(Teresa Gil)

INFORMAÇÃO

N.º 20-GAB/2010

Data 2010-11-18

Proc.

Contribuinte

Técnico Responsável

Assunto:
ANTEPROJECTO DE PARECER DA CONTA GERAL DO ESTADO (CGE) DE 2009

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.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 19.º LISBOA - 1070-810
Email: gbr@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351) 213834962 Fax: (+351) 213834970
www.portaldasfinancas.gov.pt

Gab. SDG-IR
Nº 48655
18/11/10

O Tribunal de Contas, em cumprimento do despacho do Exmo. Senhor Conselheiro, de 10/11/2010, citou o Director-Geral dos Impostos para, querendo, tecer comentários sobre o teor do anteprojecto de parecer referido em epígrafe até ao dia 18 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.

Atendendo a que o procedimento é considerado incorrecto, na esfera de competências atribuídas a esta Direcção de Serviços, na próxima previsão da despesa fiscal a incluir na CGE será excluída a despesa fiscal relativa às Regiões Autónomas.

No que se refere ao **IRC** um modo geral, *concorda-se igualmente com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas*, nomeadamente quanto aos valores apresentados para a receita e despesa fiscal e respectiva evolução.

Relativamente à qualidade da informação e aos métodos de previsão da despesa fiscal a Direcção de Serviços do IRC tem vindo a desenvolver esforços, em colaboração com a Inspecção Tributária, no sentido de reduzir as divergências entre os elementos constantes das duas fontes de informação utilizadas para a sua quantificação: a Declaração Modelo 22 e o Anexo F da IES.

Por outro lado, e tendo em conta as recomendações do Tribunal de Contas, foram introduzidos alguns melhoramentos no processo de apuramento e discriminação da despesa fiscal, dos quais resultaram valores de 2008 diferentes dos que constam da CGE2008, conforme é referido no parecer.

Quanto à divergência resultante da não inclusão dos rendimentos obtidos na Zona Franca da Madeira, ainda que usufruídos por entidades residentes no continente, a mesma resulta do entendimento superior, que aliás consta do Relatório do OE/2004, de que as isenções temporárias deveriam ser excluídas do cálculo da despesa fiscal porquanto, em termos rigorosos

não representam uma receita fiscal cessante pois na verdade a eliminação do regime de tributação de que beneficia a Zona Franca da Madeira não conduziria, certamente, à obtenção dessa receita.

No entanto, sendo diferente a interpretação do Tribunal de Contas nas previsões e apuramentos, a efectuar futuramente, será considerada esta componente da despesa fiscal.

À consideração superior

Gabinete do Subdirector-Geral do IR, 18 de Novembro de 2010

A Inspectora Tributária Assessora

(Fernanda Maria Sombreireiro)

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio Gabinete do Director-Geral
Entrada N.º 24927 Saída
Em 2010-11.17 Código
Rúbrica M Helena Rúbrica

Classificação:

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão Processual de Créditos Tributários

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.
18.11.2010

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Confirmo, sendo de remeter ao Tribunal de Contas, conjuntamente com os restantes comentários da área da cobrança.
A Coordenadora da Divisão
17.11.2010

SUBDIRECTOR-GERAL

Alberto A. Pimenta Pedrosa

Projecto de Informação

N.º

Data 2010-11-17

Proc.

Contribuinte

Técnico Responsável

F. Martins / Artur Pires

Assunto: **Comentários ao anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2009 - Capitulo II - Ponto 2.5. - Créditos do Estado Objecto de cessão.**

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: dsgct@dgci.min-financas.pt
Tel: (+351) 21 881 26 00 Fax: (+351) 21 881 28 34
www.portaldasfinancas.gov.pt

Em 11 de Novembro de 2010 pelo ofício 19292 vem a Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em cumprimento do Despacho datado de 10 do corrente mês, exarado pelo Senhor Conselheiro responsável pela Área II, citar a Direcção-Geral dos Impostos no sentido de, querendo, tecer os comentários que entender por convenientes sobre os anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009.

Após leitura atenta do ponto 2.5., Capitulo II, referente aos Créditos do Estado objecto de cessão importa referir sobre a Execução dos Créditos do Estado (ponto 2.5.2) que:

- No passado dia 27 de Setembro de 2010 encontrava-se paga a totalidade das obrigações da classe A1, A2, M, N e O e respectivos juros.

- Nessa mesma data foi pago aos obrigacionistas da classe T a totalidade dos juros vencidos e o montante de € 32,145,654.96 referentes ao capital.

- Foram ainda pagas todas as despesas geradas pela operação até à supra citada data.

- Restam pagar obrigações da classe T no montante de € 20,854,345.04 e despesas geradas pela operação desde essa data até à sua conclusão.

- Foram já efectuadas, no período semestral que se encontra a decorrer as transferências referentes aos meses de Setembro e Outubro, cujos valores foram dados a conhecer ao Tribunal de Contas.

- Esta Direcção-Geral, enquanto prestadora do serviço de cobrança dos créditos do Estado voltou a receber prémio de cobrança designado contratualmente como *incentive fee*.

Neste contexto, estima-se que nesta data já tenham sido arrecadados e transferidos para o cessionário dos créditos do Estado mais de 99,5% dos fundos necessários à operação.

É também previsível que a cobrança referente aos meses de Novembro e Dezembro permita satisfazer as necessidades financeiras desta operação de titularização.

Assim, observando que as obrigações da classe T têm definido como maturidade legal o mês de Setembro de 2012, a ocorrer, como previsto, o pagamento destas obrigações no próximo mês de Março poder-se-á constatar uma antecipação de 18 meses face ao limite contratualmente estabelecido.

À consideração superior,

Os técnicos

(Artur Manuel Marques Pires) (Fernando Carlos Almeida Martins)

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Apoio Gabinete do Director Geral
Saída
24929
2010.11.17
Crisb

V. 2010.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DO IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE AS TRANSMISSÕES ONEROSAS DE IMÓVEIS, DO IMPOSTO DO SELO, DOS IMPOSTOS RODOVIÁRIOS E DAS CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS (D S I M T)

18.11.2010

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Concordo, pode dar informação conformidade com o exposto o Tribunal de Contas

À consideração do Sr. Director-Geral

Em 17.11.2010

Por Subdelegação
Subdirectora-Geral,

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Maria Angelina T. Silva
(Desp. n.º 7337/2010, D.R. II Série, n.º 71, de 13/04/10)

Informação

N.º

Data

Proc.

Contribuinte:

Técnico Responsável

Manuel Cecílio

Assunto:

Comentários ao Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2009 – Imposto do Selo

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.ª Eng.º Duarte Pacheco, n.º 28 - 3.º LISBOA - 1099-013 Tel: (+351) 213834200 Fax: (+351) 213 834 361
Email: dsdsimt@dgci.min-financas.pt www.e-financas.gov.pt

No que respeita ao Imposto do Selo (IS), o Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 aborda as seguintes questões:

1. A evolução da receita do IS;
2. A existência de receita liquida negativa no extinto Imposto sobre as Sucessões e Doações (ISD);
3. O empolamento dos valores liquidados e anulados nas guias multimposto submetidas;
4. A distorção existente entre o ciclo de liquidação, de cobrança e o respectivo saldo;
5. A quantificação da despesa fiscal em função dos benefícios fiscais concedidos.

Analisadas as questões abordadas informa-se o seguinte.

1. Evolução da receita:

Comparação entre a receita prevista e a realizada						
OE Inicial	OE Corrigido	Execução	Desvio			
			Valor (I)	Valor (C)	% (I)	% (C)
1964,0	1658,0	1.652,9	-311,1	-5,1	-15,8%	-0,3%

Evolução da receita realizada									
2005	2006	2007	2008	2009	Taxa de Crescimento (%)				
					2006/5	2007/6	2008/7	2009/8	Média
1457,6	1632,9	1733,2	1770	1.652,9	12%	6,1%	2,1%	-6,6%	3,2%

Estrutura da receita fiscal					
Imposto do Selo	2005	2006	2007	2008	2009
	4,8%	5%	4,9%	5%	5,4%

Não obstante o Tribunal de Contas nada referir, especificamente, no que respeita às previsões efectuadas e à realização obtida em sede do IS, refere-se, por pertinente, o seguinte:

a) Ao invés do que sucede com os impostos sobre o rendimento, em que as previsões de cobrança são feitas tendo em consideração as realidades económicas em curso, as previsões em sede dos impostos indirectos fazem-se tendo em consideração perspectivas futuras, sendo deste modo mais sensíveis a eventuais variações macroeconómicos;

b) As previsões foram efectuadas em consonância com as medidas fiscais propostas e com os dados macroeconómicos expectáveis (+194 milhões € em relação à cobrança verificada em 2008);

c) Dados económicos que de todo não se verificaram, nomeadamente no sector financeiro, o qual contribui com cerca de 80% do IS cobrado e que, comparativamente com o ao anterior, é responsável por uma quebra de receita na ordem dos 90 milhões €;

d) Não obstante o exposto nos pontos anteriores, relativamente a 2008, o peso do IS na estrutura da receita fiscal cresceu de 5% para 5,4%.

2. Existência de receita liquida negativa de ISD

A existência de receita líquida negativa no ISD justifica-se atendendo ao reduzido valor cobrado (o imposto foi extinto em 2003, encontrando-se a quase totalidade dos processos de sucessões e doações já liquidados) e à

necessidade de dar cumprimento às decisões tomadas em sede processo administrativo ou judicial de restituir imposto pago.

3. Empolamento dos valores liquidados e anulados nas guias multimposto submetidas

ADSIMT não se pronuncia sobre esta matéria em virtude da competência ser da DSC.

4. Distorção existente entre o ciclo de liquidação, de cobrança e o respectivo saldo

Ciclo de liquidação do Imposto do Selo					
Saldo em 01.01.2009	**Liquidações**	**Anulações**	**Cobrança**	**Saldo em 31.12.2009**	**Saldo justificável**
229,4	63.224,7	61.551,1	1.650,1	252,9	23,5

O Tribunal de Contas alerta para o facto do saldo das liquidações de IS que transita em 31.12.2009 não se encontrar justificado porquanto, se aos valores liquidados for deduzido as importâncias anuladas e cobradas, o saldo justificável deveria ser de 23,5 milhões € e não 252,9 milhões €.

No que respeita a esta matéria esclarece-se que a diferença entre o saldo verificado em 31.12.2009 e o saldo justificável, corresponde, na integra, ao saldo existente em 01.01.2009, o qual já foi objecto de reparo no âmbito do Parecer da CGE/2008 e que resulta da necessidade de se proceder à anulação de liquidações indevidas efectuadas em 2008 e que já foi objecto de esclarecimento no âmbito dos comentários ao Parecer da CGE/2008, que se transcreve (itálico).

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) evitar 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 fosse 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.

Estas medidas, que impediram o avolumar desse saldo, não possibilitou a anulação do saldo inicial, tendo esta Direcção de Serviços definido com a DGITA um conjunto de procedimentos, cuja implementação por aquela unidade se aguarda.

5. Quantificação da despesa fiscal em função dos benefícios fiscais concedidos

No que respeita à quantificação da despesa fiscal dos benefícios concedidos em sede de IS 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, cuja receita representa cerca de 10% do total do IS, a DGCI forneceu ao Tribunal de Contas um leque de informação mais vasto (13 itens ao invés dos 6 fornecidos em 2008) e mais fiável (a informação proveio dos sistemas liquidadores da DGCI e não da informação fornecida pelos notários tal como aconteceu em 2008) sobre a despesa fiscal em sede desta verba do IS;

À consideração Superior

Lisboa, 16 de Novembro de 2010

O Director de Serviços

(Manuel Cecílio)

Inspector Tributário Assessor Principal

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 1/5
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

A= DA II
22.11.10

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 19.293
Data V/Ref. : 11 Nov. 10

N.º Proc. : 21.577/2010
Data Emissor : 18 Nov. 10

ASSUNTO: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2009 – Capítulo II (Execução do Orçamento da Receita) e ponto 5.2 do Capítulo V (Benefícios Fiscais).

Tendo presente que o anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral Estado do Tribunal Contas merece o maior cuidado na apreciação por esta Direcção-Geral, não podemos deixar de mencionar o prazo de 5 dias úteis que nos foi concedido, o qual é nitidamente insuficiente.

1. **Ponto 2.2.1**

Quanto à utilização dos dados do Sistema de Gestão de Receitas (SGR) pelo Tribunal de Contas, conforme referido no início do ponto 2.2.1 e reafirmado na secção "Modelo de contabilização" do ponto 2.3, face ao processo de disseminação em curso, adiante referido, cabe-nos alertar para o facto de:

- É expectável existirem mais de 150 instalações de SFR no prazo de um ano;
- O actual sistema de reporte da informação, para acompanhamento da receita do Estado, assenta em envios de ficheiros a partir dos SGR, sendo que o Tribunal pode obter os dados do Sistema Central de Receitas (SCR), à imagem do procedimento efectuado na despesa. Com a disseminação do SGR passa-se a ter uma pluralidade de ficheiros dificilmente manejável e controlável.
- Foi acordado entre esta Direcção Geral e o Tribunal dar formação aos elementos do Tribunal para que se tornem autónomos na exploração da informação das aplicações a que têm acesso.

Colocamos assim à consideração desse Tribunal passar a usar o SCR como fonte de informação.

Ainda no início do ponto 2.2.1, apesar da introdução da nota de rodapé 3 da página II.2, continuamos a não perceber o alcance da expressão "Refira-se que permanece a falta de uniformidade na forma de registo das alterações orçamentais no SGR pelas várias entidades envolvidas, situação já referida no Parecer sobre a CGE de 2008". Cumpre-nos informar que todos os créditos especiais ao longo do ano foram registados pela DGO da mesma maneira, ou seja, por valores agregados trimestrais. Por sua vez, no âmbito dos orçamentos rectificativos, foram lançados, de acordo com instruções da DGO, pela DGCI, DGAIEC, IGCP e a própria DGO, tendo em conta o valor das alterações introduzidas pelas duas leis.

No sexto parágrafo da página II.3, tanto quanto conseguimos apurar, a execução das "Vendas de bens de investimento" foi de 179,9 milhões de euros e não de 151,3 milhões de euros conforme consta do relatório.

Quanto aos três primeiros parágrafos da página II.5, podem suscitar alguma confusão num leitor menos inteirado nestes assuntos. Com efeito o Orçamento Corrigido não tem que configurar obrigatoriamente um ajustamento às previsões iniciais das receitas, sobretudo em execuções em que não seja(m) aprovada(s) lei(s) de orçamento(s) rectificativo(s), conforme decorre do n.º 4 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 6300
21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

DGTC 23 11 10 20707

Orçamental (LEO). Quanto aos créditos especiais, de acordo com o capítulo IV do título III da LEO, parece-nos que, atento a regra do duplo cabimento, mesmo que numa rubrica de receita exista previsão "disponível", efectuada por outro serviço, existirá a necessidade de compensar a mais-valia da receita com a correspondente inscrição ou reforço da dotação de despesa do serviço beneficiário, pelo que, no actual quadro legislativo, considerou-se ser esta a forma de concretizar estas alterações da competência do Governo. No entanto, estamos totalmente abertos a avaliar uma eventual recomendação de solução alternativa caso o Tribunal assim o entenda.

Quanto à avaliação da página II.6 e do 3.º parágrafo da página II.11, quanto ao procedimento de "reclassificação" em "Saldo da gerência anterior", apesar de apenas ter reflexo na execução de 2010, considera-se que os mesmos foram minimizados com a publicação da Circular n.º 1.358, série A, da Direcção-Geral do Orçamento, de 8 de Junho de 2010.

No quadro II.4 deverá alterar-se o nome da coluna "Créditos especiais" para "Alterações orçamentais", pois em 2009 não existiram apenas créditos especiais.

2. Ponto 2.3 (com uma referência cruzada a 2.4)

Quanto às observações efectuadas na secção "Conformidade ao regime legal" do ponto 2.3, e conforme referência efectuada pelo Tribunal de Contas ao calendário de disseminação do SGR, comunicamos que, em conjunto com o Instituto de Informática (II), se estão a desenvolver os trabalhos, nomeadamente de natureza informática em função da evolução dos sistemas bancários e do Sistema de Cobranças do Estado (SCE), tendo-se concluído com êxito os testes aplicacionais das funcionalidades consideradas essenciais para se poder proceder à disseminação;

- Dando resposta à obrigação do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, foi publicada no site da DGO em 8-10-2010 uma lista com o calendário de disseminação da referida aplicação, que tentaremos cumprir ainda no decurso de 2010. Prevê-se que em 2011 esteja coberta a totalidade do universo dos serviços integrados;
- Iniciou-se em 18-10-2010 a formação aos primeiros organismos dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública (MFAP), Administração Interna (MAI) e Economia, da Inovação e do Desenvolvimento (MEID) integrados no processo de disseminação;
- Encontra-se em fase de testes entre o II-MFAP e o IGCP o processo de pagamento dos reembolsos, de cujo sucesso está o IGCP a fazer depender a disseminação do SGR;
- O êxito desta iniciativa, no todo ou em parte, permitirá que as receitas consignadas dos serviços administradores envolvidos, bem como as receitas gerais por eles entregues, deixem de ser contabilizadas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) passando a sê-lo pelos próprios serviços, com recurso à faculdade de emissão de Documentos Únicos de Cobrança (DUC) no SGR.

Salienta-se que nesta fase a utilização do SGR circunscrever-se-á à entrega da receita através do IGCP, recorrendo à funcionalidade de emissão de DUC de autoliquidação e apenas no circuito IGCP, pelo que não estaremos ainda na presença de verdadeiras liquidações prévias. Prevê-se a adaptação do módulo de facturação do SGR, para os serviços que, pela sua dimensão, não necessitem do desenvolvimento de sistemas próprios de administração da receita, os quais poderão assim beneficiar da utilização das potencialidades da rede de cobranças do Estado.

Relativamente às observações da página II.17, somos de parecer que a referência a que, no final de Maio de 2009, cessou a intervenção dos serviços locais da DGCI (com funções de caixa) na contabilização das receitas do Estado, pode conduzir a erros de interpretação, porquanto, conforme o Tribunal de Contas refere na página II.26, as receitas por si arrecadas passaram a ser contabilizadas por um único "balcão" (DGCI – Receitas diversas), com a denominação de "centro de receitas" na legislação em vigor.

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

Aceitamos os reparos efectuados quanto aos valores indicados no quadro II.15, sendo que esteve quase exclusivamente em causa o lançamento dos "Passivos financeiros", que, não tendo expressão nos Boletins Informativos mensais da DGO, apenas são publicitados nas contas provisórias e na CGE. No entanto, conforme o Tribunal de Contas comprovará, em 2010 a DGO está a lançá-los tempestivamente. Será necessário ter presente que estes valores são provisórios só se transformando em definitivos após as operações relativas ao encerramento da CGE (conforme espelhado no quadro 22 da CGE/2009).

Relativamente aos estornos dos registos dos "Passivos financeiros" referidos na página II.20, estes constituem uma situação anómala, resultante do acolhimento pela DGO, de acordo com informação disponibilizada pelo IGCP, de uma recomendação do Tribunal de Contas efectuada no Parecer sobre a CGE/2008, recebida no dia 28 de Outubro de 2009, pelo que a aplicação em receita do produto da emissão de CEDIC passou a discriminar os tomados por SFA's e por entidades públicas empresariais (EPE).

Quanto à situação assinalada pelo Tribunal de Contas como "irregularidade, ainda na página II.20, a mesma resultou da aprovação do Decreto-Lei n.º 320/2009, de 4 de Dezembro (consigna receitas do Estado provenientes de restituições efectuadas pela União Europeia (UE), a título de ajustamentos dos montantes dos recursos próprios pagos em anos anteriores, ao capítulo 70 do OE, onde são inscritas as receita da UE), pelo que existiu a necessidade de estornar as receitas arrecadadas no decorrer do ano. Assim sendo, dada a especificidade da situação e, no âmbito das recomendações emanadas do Tribunal de Contas, que deverá ser a DGO a assegurar o registo contabilístico no seu SGR das denominadas "operações extraordinárias", procedemos à anulação das receitas gerais contabilizadas pelo IGCP e ao registo das receitas consignadas, nas datas-valor originais.

Ainda na página II.20, assinalamos que as instruções remetidas em Junho de 2003 ao Tribunal de Contas, pressuponham um modelo de contabilização bastante ambicioso, que se revelou claramente acima da realidade, atendendo a que, a título de exemplo, incorporavam o tratamento no SGR da tramitação e envio de informação para execução fiscal, o qual pressupunha a concretização de transferências de cobrança entre serviços (e/ou centros de receita), o que, face aos estados de desenvolvimento das aplicações da DGO, IGCP e DGCI/DGAIEC, não foi possível concretizar. Ligado a este aspecto, está o segundo parágrafo da página II.28, porquanto, conforme advém da leitura dos "Saldos de liquidação", "Saldo de envio para cobrança coerciva" e "Saldo de liquidação à responsabilidade do serviço", a utilização do movimento contabilístico "Envio para cobrança coerciva", sem a implementação da referida funcionalidade de transferências de cobranças, implicaria tão só que os dois últimos saldos de liquidação apontados não traduzissem a realidade que procurariam espelhar.

Quanto à situação referida na página II.21, e conforme referência à resposta prestada pela DGO, após informação do Instituto de Informática (II), sendo uma situação fora do normal, e iminentemente de cariz informático, podem ser tomadas medidas para a evitar, mas nunca se poderá garantir que não possam ocorrer (estando o SGR em utilização desde o ano de 2002, constata-se que o primeiro lançamento contabilístico sem qualquer rubrica ocorreu, devido eventualmente a um pico de rede, em 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

3. **Ponto 2.4**

Relativamente à divergência originada pela utilização da figura de "Extinção por prescrição" pela DGCI, referida no ponto 2.4, e estando a mesma prevista na Circular n.º 1.344, série A, da Direcção-Geral do Orçamento, de 29 de Outubro de 2009, solicitámos ao II-MFAP a identificação do problema, tendo sido detectada a ocorrência de um erro, tendo o mesmo sido rejeitado pelo SCR, sem que tenha havido intervenção atempada. O II-MFAP informou a DGO que se encontra a validar o processamento ficheiro a ficheiro desde Maio do ano corrente, garantindo uma intervenção mais rápida sempre que ocorra algum erro de processamento.

Ponto 2.6.2

Relativamente ao ponto 2.6.2.,cabe referir que o que se encontra previsto na Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro não é exequível, nomeadamente no que toca ao previsto no nº 1 do artigo 25º . De facto, o nº1 do artigo 20º prevê que "os municípios têm direito em cada ano a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicilio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculado sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas nº 1 do artigo78º do código do IRS". Resulta da leitura deste artigo que na altura de elaboração do Orçamento do Estado não podem ser conhecidos os montantes em causa, tendo em atenção que os valores provisórios da colecta líquida só vêm a ser determinados em Outubro do ano n+1. Resulta, pois, que o valor inscrito no mapa XIX no que toca ao IRS é uma previsão baseada nos valores apurados no ano n-2.Vê-se, neste contexto, com dificuldade que pudesse ser inscrita uma transferência baseada num valor que constitui uma previsão.
Por outro lado a forma como se encontra redigido o nº 1 do artigo 20º configura uma consignação de receita, uma vez que se estabelece o direito a uma participação no imposto não fixa (e portanto não quantificável). Esta participação é determinada pela receita cobrada aos "sujeitos passivos com domicilio fiscal na respectiva circunscrição territorial". Parece pois tratar-se de uma consignação de receitas, que não difere da actual consignação que é feita do IVA à segurança social.
Por último, refira-se que a conta das Administrações Públicas, em contabilidade pública, reflecte a cobrança daquela parcela de IRS na conta das autarquias locais.

1. **Ponto 2.7**

Quanto aos valores evidenciados no quadro II.26, não foram registadas operações extra-orçamentais, facto que advém desses valores terem sido retirados dos elementos informativos dos SFA nos mapas n.º 28 a 31-C, que compreendem apenas dotações com expressão orçamental. As operações extra-orçamentais registadas pelos SFA no SIGO estão traduzidas no Mapa 32 – Discriminação de Receitas e Despesas (por Ministério e Classificação Económica).

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

2. **Ponto 5.2**

O pedido de informação sobre a despesa fiscal efectuado pela DGO à DGCI mencionava explicitamente que aquela informação não deveria incluir as Regiões Autónomas. Solicitava-se, ainda, a correcção de dados de 2007 e 2008 em consonância.
Por lapso a DGCI não procedeu à exclusão das Regiões Autónomas, facto que não foi detectado na DGO.

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

Quanto à indicação de o Relatório da CGE de 2009, "contrariamente à prática seguida em anos anteriores, não efectuar a análise da despesa relativa aos impostos administrados pela DGAIEC e referir apenas, em síntese, a evolução da despesa e os desvios entre previsões, estimativas e execução orçamentais dos impostos administrados pela DGCI", importa esclarecer o seguinte:

- No seguimento do esforço de melhoria e aumento de transparência do Relatório da CGE optou-se por apresentar no corpo do mesmo a análise sintética da evolução inter-anual da despesa fiscal e dos desvios entre previsão e execução orçamental remetendo para os Anexos do Relatório a informação detalhada da despesa fiscal, constantes na parte final do Volume I da CGE de 2009;
- Os valores objecto de análise correspondem ao somatório dos dados fornecidos pela DGCI e pela DGAIEC, não tendo havido tratamento diferenciado relativamente a qualquer uma das duas direcções-gerais. Quando se analisa um imposto que é administrado pelos dois organismos, como é caso do IVA, essa análise terá forçosamente de ser sustentada essencialmente nos valores fornecidos pela DGCI, uma vez que os da DGAIEC têm uma expressão mínima face aos daquela direcção-geral;
- O facto de a maior parte da despesa fiscal relativa à rubrica "Assuntos económicos" não se encontrar discriminada, sendo classificada na rubrica residual "Outros", ultrapassa as competências da DGO, dado que deverão ser as entidades administradoras dos impostos a identificar adequada e rigorosamente a origem e natureza da despesa fiscal.
- O valor de diminuição da receita do IRC referida no texto do parecer do TC em € 411,7 milhões é na verdade de € 1.411,7 milhões;
- Relativamente ao facto de o valor de execução da despesa fiscal de IVA na CGE ser inferior, em 0,2 milhões, ao apurado com base na informação remetida ao Tribunal pelas entidades administradoras, a informação considerada na CGE respeitou integralmente a que foi prestada pelos dois serviços administradores, sendo que a DGCI reportou 152,0 milhões de euros e a DGAIEC 6,0 milhões de euros, perfazendo o total de 158,0 milhões de euros;
- Quanto à análise comparativa das evoluções interanuais da despesa fiscal e da receita fiscal arrecadada, seria eventualmente mais interessante determinar o peso da despesa fiscal na receita fiscal bruta, pois é aí que a sua acção se faz sentir (se não em todos, pelo menos em alguns casos), contribuindo para a determinação da receita fiscal líquida.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

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

DA I

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

2010-11-22 4358

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

R. Barbosa du Bocage,61
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência
	Of.º 19291, de 11-11-2010	Rec 2.03.02/2010

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capítulo II e ponto 5.2 do Capítulo V.

Tendo sido recebido o ofício referenciado supra, 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 afirmação de que "*a falta de interligação dos sistema próprios das entidades administradoras de receitas ao SGR tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal*"[1] reafirma-se que, conforme já exposto em anteriores ocasiões[2], 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, já tendo sido proposta a sua inclusão no Plano de Actividades para 2011, junto da DGITA.

      No entanto, devo também afirmar que este projecto não pode arrancar sem que sejam, antes, garantidas outras informatizações, também elas agendadas para 2011 (como, por exemplo, a informatização dos reembolsos), pelo que apenas com uma intervenção extraordinária do Governo se poderá garantir que, em 2011, a DGAIEC irá finalmente ver a implementação deste interface;

[1] Citação do sétimo parágrafo da página II.17 do anteprojecto de parecer.

Rua da Alfândega, 5, R/C – 1149-006 LISBOA Telef. 21 881 38 57 – Fax 21 881 37 43 e-mail: dsmrpc@dgaiec.min-financas.pt

DGT 25 11 10 20777

b. Permito-me, à semelhança de anos anteriores, 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 99,4%, mais uma vez, como em todos os anos anteriores, o índice de maior expressão, de entre as demais entidades administradoras de receitas do Estado.

   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, em especial quando se comparam essas condições com as verificadas nas demais entidades referidas;

c. Por fim, relativamente às conclusões expostas no ponto 2.6.1 deste Capítulo II (página II.35), 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 nele constantes 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)

[2] Cfr. nossa nota n.º4931,de 13.11.2010, que remeteu os nossos comentários, em sede idêntica à presente.

Rua da Alfândega, 5, R/C – 1149-006 LISBOA Telef. 21 881 38 57 - Fax 21 881 37 47 e-mail: dsmrpc@dgaiec.min-financas.pt

CAPÍTULO III

Execução do Orçamento da Despesa

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Gabinete da Secretária Geral

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Luís Pinto Almeida
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 51
1069-045 Lisboa

Ofício nº 1451/GABSG/2010 4 de Novembro

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2009 relativo aos Pontos 1.5 - Conta Geral do Estado, 3.1 - Considerações gerais sobre a despesa orçamental e XIII – Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social

Encarrega-me o Conselho de Administração da Assembleia da República, em referência ao extracto do Anteprojecto de Parecer melhor identificado em epígrafe, enviado pelo Fax nº 1294/10, de 2/11/2010, do Tribunal de Contas, de remeter a V. Exa. 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 subsequentemente introduzidas.

Com os meus melhores cumprimentos, estima e consideração pessoal

A Secretária-Geral

Conselheira Adelina Sá Carvalho

DGTC 08 11'10 19712

Assembleia da República, Palácio de São Bento – 1249-068 LISBOA
Tel: 213919213 **Fax:** 21 3917423 **E-mail:** gabsg@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Resposta ao Tribunal de Contas

Comentários ao Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, relativo aos pontos 1.5 - Conta Geral do Estado, 3.1 - Considerações gerais sobre a despesa orçamental e XIII – Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social

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 2009, relativo aos pontos 1.5 - Conta Geral do Estado, 3.1- Considerações gerais sobre a despesa orçamental e XIII – Conta Consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social, 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 reiteram e actualizam as observações então transmitidas a esse douto Tribunal no âmbito da resposta ao Relato sobre a Conta da Assembleia da República de 2009.

II – Comentários

1. O Conselho de Administração sublinha o reconhecimento por esse Tribunal de que, a partir do ano em curso, a Assembleia da República contribuiu para a concentração da informação orçamental e patrimonial, ao passar a introduzir, pese embora não estando a isso legalmente obrigada, a informação de execução orçamental no sistema informático SIGO – Sistema

Integrado de Gestão Orçamental, gerido e coordenado pela Direcção Geral do Orçamento.

Neste particular, cumpre relevar a autonomia da Assembleia da República face aos demais órgãos de soberania, por imperativo constitucional, competindo-lhe aprovar o seu orçamento antes do Orçamento de Estado e dispondo de normas privativas em matéria financeira e orçamental (cfr. Lei nº 28/2003, de 30 de Julho), encontrando-se 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 nº 155/92, de 28 de Julho, ou seja, do regime relativo aos serviços e fundos autónomos.

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

2. Salienta, por outro lado, o Conselho de Administração que, após o Parecer desse Tribunal sobre a Conta da Assembleia da República de 2008, esta tomou a iniciativa de rever de imediato os critérios contabilísticos adoptados em 2009, relacionados com as transferências para os órgãos independentes com autonomia administrativa e financeira e com as subvenções públicas, procedendo no 1º Orçamento Suplementar de 2010 à reorganização da classificação económica do OAR, assim como à reclassificação das operações contabilísticas geradas a 1 de Janeiro de 2010, suprimindo deste modo estas transferências do agrupamento "Operações extra-orçamentais".

Especificamente no que respeita às transferências para órgãos independentes com mera autonomia administrativa, que mantiveram em 2010 a sua inserção no agrupamento "Operações extra-orçamentais", releva-se o facto de a Assembleia da República ter consensualizado com a Direcção-Geral do Orçamento, no âmbito da preparação do OAR 2011 e do OE 2011, a inscrição orçamental das quatro entidades com mera autonomia administrativa (CNE, CNPD, CADA e CNECV), através da atribuição de uma classificação orgânica individualizada.

Em conformidade, estas Entidades passariam a inscrever directamente os seus orçamentos no Orçamento de Estado à semelhança do que já acontece com as Entidades com autonomia administrativa e financeira, sem embargo da respectiva requisição de fundos continuar a ser feita através dos SAR e as verbas correspondentes continuarem a ser registadas em transferências no Orçamento da AR.

Deste modo, o OAR2011, aprovado pela RAR nº 115/2010, de 29 de Outubro classifica já como operações orçamentais os orçamentos de todas as Entidades Autónomas, incluindo o das mencionadas quatro entidades com mera autonomia administrativa.

Quanto à Proposta de Lei do OE para 2011, os correlativos mapas não acompanharam esta desagregação por classificação orgânica, a qual iria permitir a estas quatro Entidades o envio dos dados da sua execução orçamental no sistema SIGO da DGO.

O Conselho de Administração entende ser ainda possível no âmbito da discussão e votação na especialidade da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2011, acautelar a mencionada desagregação

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III – Conclusões

O Conselho de Administração da Assembleia da República conclui os precedentes comentários considerando que os valores da Conta da Assembleia da República de 2009 reflectem de forma apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, as receitas e despesas da AR no exercício, tendo este órgão de soberania dado integral cumprimento ao estipulado no nº2 do artigo 78º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações subsequentes que lhe foram introduzidas, através do envio das suas Contas de Gerência (relativas aos períodos de 1 de Janeiro a 14 de Outubro e de 15 de Outubro a 31 de Dezembro de 2009) à DGO, para efeitos da sua integração na Conta Geral do Estado.

Palácio de S. Bento, em 4 de Novembro de 2010

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

* O senhor Deputado concordou com o teor da presente proposta, não a tendo assinado pelo facto de estar ausentado para o estrangeiro antes do final da reunião 4.11.10

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Helena Maria Moura Pinto

Representante do GP do BE

Bruno Ramos Dias

Representante do GP do PCP

José Luís Teixeira Ferreira

Representante do GP do PEV

Maria Adelina de Sá Carvalho

Secretária-Geral da AR

Francisco José Pereira Alves

Representante dos Funcionários Parlamentares

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. : 18.848
Data V/Ref. : 29 Out. 10

N.º Proc. : 20.541/2010
Data Emissor : 15 Nov. 10

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer: Capítulo III – "Execução do orçamento da despesa"
Anteprojecto de Parecer: Ponto 5.1. – "Concessão de apoios não reembolsáveis"
Anteprojecto de Parecer: Capítulo XIII – "Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social"
Caixa para o Parecer: "Dívida não financeira"
Relato da Acção: "Encargos assumidos e não pagos – Prazo médio de pagamentos (ano 2009)", do qual um resumo constará do ponto 3.1.3 do Capítulo III

No âmbito da melhor colaboração desta Direcção Geral com o Tribunal de Contas e face à pertinência das questões levantadas, vimos apresentar os nossos comentários aos documentos acima mencionados, no âmbito das funções da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

Devido à multiplicidade de solicitações recebidas na DGO e face à escassez de recursos humanos, não foi possível enviar a resposta dentro do prazo estabelecido por esse Tribunal, facto para o qual solicitamos a melhor compreensão de V. Ex.ª.

1. **Cap. III**

Relativamente ao facto de 18 SFA apresentarem valores provisórios na CGE, referida nos pontos 3.1 e 3.3.2.2, este facto decorre dum incumprimento do dever de prestação de informação pelos mesmos, face ao exigido na alínea e) do Artigo 51.º do DL 69-A/2009, de 29 de Março.
Não podendo a DGO deixar de cumprir a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), consideramos que a publicação na CGE deve ser efectuada com os dados recebidos, mesmo nas situações em que os serviços sejam autorizados pelo Tribunal de Contas a prorrogarem o prazo de entrega da Conta de Gerência.

2. **Cap. III**

Relativamente às transferências de verbas para as contas dos organismos referidos no ponto 3.1.4 e 3.2.1, e conforme referência do ponto 3.2.4, informamos que estão em curso um conjunto de medidas no processo de disseminação do POCP que permitirão obviar os constrangimentos identificados, as quais se indicam abaixo.

- Adesão ao POCP numa das modalidades disponibilizadas pela Gerap, prevista para final de 2012, conforme calendário de adesão divulgado em 8/10/2010 na página da DGO na internet, no âmbito do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho;
- Adesão plena ao POCP dos serviços do MDN, para efeitos de integração de informação nos sistemas centrais da DGO, nomeadamente:
    - Integração de informação no Sistema Central de Contabilidade (SCC), numa base diária;

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

- Processamento de vencimentos pelos sistemas fornecidos pelo Ministério das Finanças, com integração com os sistemas do MDN e por interface com o SCC e integração com os sistemas do IGCP;
- Adesão plena ao regime de Tesouraria em moldes idênticos aos serviços aderentes ao Gerfip.
- Refira-se que os serviços do Capítulo 01 do Ministério da Defesa integrarão este processo em Janeiro de 2011, prevendo-se a integração dos restantes em 2012.

3. Cap. III, ponto 3.1.5

Quanto à questão referente aos saldos do capítulo 60 abordada no ponto 3.1.5, tem-se salvaguardado o princípio da anualidade, na medida em que as transferências no final do ano para a conta OET "Saldos do Capitulo 60.° do OE" têm sido criteriosas, só justificadas por motivos excepcionais e nos casos em que a obrigação para o Estado tenha sido constituída até 31 de Dezembro, nos termos do Artigo 136.º da Lei 48/2004, de 31 de Dezembro.

4. Cap. III, ponto 3.3.1

A informação sobre as "dotações corrigidas deduzidas de cativos" não figura nos mapas da CGE, uma vez que os cativos constituem um instrumento de gestão orçamental.

5. Ponto 5.1

As situações de execução orçamental global superiores à dotação corrigida, deduzida de cativos, referidas no ponto 3.3.1.2, foram originadas pelo facto de não terem sido registadas no SIGO as correspondentes alterações orçamentais antes do fecho do sistema.
No ano económico de 2009 a data referida data (13/02/2010) consta do quadro 1 da circular de execução daquele ano (Circular n.º 1.351, séria A, da DGO de 14 de Maio de 2009).
Registaram-se situações em que os serviços que só verificaram a necessidade de alterações orçamentais já em data posterior, nomeadamente aquando da elaboração da Conta, que nos termos no artigo 77.º da Lei de Enquadramento Orçamental pode o ocorrer até 30 de Abril.

6. Ponto 5.1

Quanto à referência constante do último parágrafo deste ponto, relativa aos critérios e elaboração dos Mapas n.ºs 2 e 3, cabe referir que os mesmos se baseiam em informação prestada pelos serviços e organismos, podendo divergir da execução agregada inserida no SIGO. Note-se que a classificação económica não permite destrinçar a parte dos auxílios (mapa 2) da parte das indemnizações (mapa 3).
No entanto, nos termos ao Artigo 77.º da Lei 48/2004 de 24 de Agosto, do Artigo 51.º do Dl 69-A/2009, de 24 de Março e Quadro 3 da Circular 1351 da DGO de 14 de Maio de 2009, deve ter-se presente que a prestação de informação, com qualidade, à DGO é uma responsabilidade dos serviços.

7. Cap. XIII

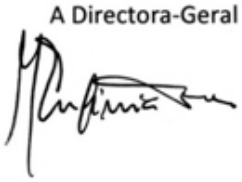
Quanto à deficiência apontada no processo de consolidação (capítulo XIII), cumpre-nos referir que tendo em vista minorar a situação, desde logo em sede de elaboração do OE para 2010 (ponto 5 da Circular n.° 1354, série A, de 4 de Dezembro de 2009), foram considerados diversos mecanismos com vista à facilitação da consolidação, nomeadamente a tipificação das alíneas e subalíneas das rubricas económicas com os códigos dos organismos e serviços beneficiários e dadores tanto nas transferências como nos subsídios. Refira-se ainda que na circular de preparação do OE para 2011 foram introduzidas orientações suplementares sobre a matéria, para além da correspondente alteração ao Sistema do Orçamento do Estado (SOE) que permite em sede de orçamento identificar entidades beneficiárias e dadoras nas rubricas de transferências e subsídios da receita e da despesa.

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. **Relato da Acção "EANP-PMP"**
   Relativamente à recomendação dirigida à DGO no ponto 1.3 do relato referente à obrigação de publicitação dos PMP, cumpre-nos informar que a mesma foi prevista no nº 5 do Artigo 37.º do DL 64-A/2009 de 24 de Março, tendo passado para o GPEARI nos termos do Despacho nº 9870/2009 de 13 de Abril.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral



DGTC 17 11'10 20365

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 IV

Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

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. : 18.096
Data V/Ref. : 25 Out. 10

N.º Proc. : 20.184/2010
Data Emissor : 5 Nov. 10

ASSUNTO: Investimentos do Plano – Capítulo a inserir no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009.

Em resposta ao ofício acima mencionado, e no que respeita às recomendações formuladas no capítulo IV, informo o seguinte:

- 1.ª recomendação – A competência para a autorização das alterações orçamentais, está definida nos artigos 5.º, 6.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março. Na sua maioria, as alterações orçamentais são da competência do gestor do serviço ou da Tutela, sendo submetidas à autorização do Ministro das Finanças e consequentemente a parecer da DGO, apenas as previstas nos números 2 e 3 do artigo 5.º e nos números 2 e 6 do artigo 6.º. Contudo, ressalta-se que apesar da produtividade das alterações orçamentais ser baixa, o seu custo administrativo é igualmente baixo. Em contrapartida, oferece-se aos serviços a possibilidade de aumentar a taxa de execução do PIDDAC, reafectando os recursos aos projectos que podem ser mais rapidamente implementados;
- 2.ª recomendação – foi acautelada nas Instruções de preparação do OE para 2009 (Circular n.º 1.343, série A, de 1 de Agosto de 2008), no item 6.3. do ponto 6 dedicado à orçamentação do PIDDAC, uma regra no sentido de os projectos não conterem rubricas de classificação económica relativas a despesas correntes, que não estejam inegavelmente relacionadas com os projectos;
- 3.ª recomendação, contida no item *"Correcção dos valores apresentados na CGE"* – as divergências na execução do Capítulo 50.º, reflectidas nos vários mapas (II; 17; 19 e XV) e identificadas pelo Tribunal de Contas no quadro IV.11, são uma questão recorrente, sobre a qual a DGO tem informado que os referidos mapas espelham realidades distintas, pois o Mapa XV reflecte a despesa dos projectos (abatida dos saldos que transitam 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. Em 2010, com a integração do SIPIDDAC nos sistemas informáticos da DGO, esta discrepância desaparecerá.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

Maria Eugénia Melo de Almeida Pires

Digitally signed by Maria Eugénia Melo de Almeida Pires
DN: c=PT, o=Ministério das Finanças e da Administração Pública, ou=Direcção-Geral do Orçamento, cn=Maria Eugénia Melo de Almeida Pires
Date: 2010.11.05 17:37:20 Z

DGTC 10 11'10 19897

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, Benefícios Fiscais e Outras Formas de Apoio

a) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo III - ofício n.º 20541/2010 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo II - ofício n.º 347 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
c) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo II - ofício n.º 21577 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
d) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo II - ofício n.º 4358 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.

CAPÍTULO VI

Dívida Pública

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
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069–045 LISBOA

N/ Ofício n.º 2010/11954

Lisboa, 9 de Agosto de 2010

V/Refª: Proc. Parecer CGE/2009-DAI
ofº 13702 de 30 de Julho de 2010

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo à "Dívida Pública"

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, v/refª acima indicada e relativo à "Dívida Pública", informamos o seguinte relativamente a:

Ponto 6.3.1 – Dívida directa do Estado

O saldo da dívida directa do Estado no final do ano 2009, que consta no Relatório da Conta Geral do Estado (Quadro 61) e que ascende a € 132.746,4 milhões corresponde efectivamente ao valor real. A diferença entre esta importância e a que consta no mapa XXIX da CGE reside nos Certificados de Aforro, tendo sido incluído, indevidamente, neste último mapa o valor do fluxo financeiro associado às emissões, ocorrido em 2009 (€ 858,457 milhões) e não o valor das emissões propriamente ditas (€ 847,372). Neste sentido, envia-se em anexo mapa corrigido.

Importa ainda clarificar que, a diferença que existe entre as emissões de Certificados de Aforro e o correspondente "produto dos empréstimos" resulta do facto do fluxo financeiro de entrada na Tesouraria do Estado não ocorrer no próprio dia da emissão pelo que a importância de € 11,1 milhões resulta do diferencial entre:

Emissões de 2008 cuja entrada na Tesouraria do Estado ocorreu em 2009 € 14.206.627,00
Emissões de 2009 cuja entrada na Tesouraria do Estado ocorreu em 2010 € 3.122.156,00

DGTC 09 08'10 14756

Ponto 6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Concorda-se com a metodologia seguida pelo Tribunal de Contas na verificação do limite de € 15.011,7 milhões, estabelecido no artigo 139.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009 e designadamente com a conclusão de que o mesmo foi respeitado. Concorda-se também que "seria necessário que na Conta se apurasse separadamente o acatamento de cada um dos limites de endividamento estabelecidos na LOE, designadamente nos artigos 139.º (limite geral), 141.º e 149.º" (pág. VI.16).

Quanto à observação naquela mesma página de que "o único valor do acréscimo do endividamento referido no Relatório das CGE (€15.475,4 milhões) ultrapassa o limite geral, sem que seja dado qualquer esclarecimento", e sem prejuízo do que se afirmou no parágrafo anterior, a ter por base a metodologia seguida no cálculo do valor apresentado no Relatório da CGE, a verificação do cumprimento dos limites não se poderia fazer contra os € 15.011,7€. A este valor deveria acrescentar-se € 1000 milhões e € 252,2 milhões ao abrigo dos artigos 149º e 141º da LOE para 2009, respectivamente, uma vez que os mesmos não foram reflectidos (deduzidos) aquando do apuramento do acréscimo de endividamento.

Em qualquer um dos casos, não se verifica a ultrapassagem do limite de endividamento não se justificando por isso qualquer esclarecimento.

Com os melhores cumprimentos.

Luís Varennes
Vogal do Conselho Directivo

Anexo: 1 mapa

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

C/C:
Ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
Av. Da República, 57 – 6º
1050-189 Lisboa

V/Ref. : 13701
Data V/Ref. : 30 Jul. 10

N.º Proc. : P13644/2010
Referência Emissor : 15-2010/56760
Data Emissor : 6 Ago. 10

Nº Ent SEAO :

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 (CGE/09) relativo à "Dívida Pública"

Em resposta ao vosso ofício acima referenciado, informa-se o seguinte:

1. Diferença no cálculo do acréscimo de endividamento dos serviços e fundos autónomos (SFA) (último parágrafo do ponto 6.3.2 do anteprojecto de Parecer – página 14).

   O cálculo, em euros, do acréscimo de endividamento dos SFA, tal como para a CGE/08, foi feito do seguinte modo:

   "Receita dos SFA no capítulo de Passivos Financeiros, constante do Mapa VI da CGE" – ["Despesa dos SFA no agrupamento de Passivos Financeiros, constante do Mapa IX da CGE" - "Despesa do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) no agrupamento de Passivos Financeiros, constante do Mapa 32 da CGE"] =

   = 253 188 395,65 – (243 428 356,19 – 212 889,66) =

   = 9 972 929,12

   Este valor foi apresentado em unidades de milhões de euros com uma casa decimal, traduzindo-se em 10,0 M€ devido aos respectivos arredondamentos.

   De salientar que os valores dos Mapas VI e IX acima indicados fazem parte integrante do Volume I da CGE/09 (páginas 254 e 264, respectivamente, da publicação em livro) e que o valor relativo ao Mapa 32 consta do Volume II – Tomo XI (página 87 da publicação em livro).

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
DGTC 09-08-10 14761

Acrescenta-se que o Quadro VI.5 do anteprojecto de Parecer, na parte em que detalha as amortizações constantes da CGE, não entra em consideração com o valor pago pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP, no montante de 2 976 556,00 euros (constante do Mapa 32, na página 334 do Volume II – Tomo XI), razão pela qual existe divergência relativamente aos dados da execução orçamental.

2. Quanto ao restante conteúdo do anteprojecto, dado que a matéria nele referida não se enquadra nas suas competências, esta Direcção-Geral entende que não lhe cabe pronunciar-se sobre o mesmo.

Com os meus cumprimentos,

P/ A Directora-Geral

A Subdirectora-Geral

Maria Eugénia Pires

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 do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº2010/17218
Lisboa, 16 de Novembro de 2010

Assunto : Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativos aos pontos "6.5 – Operações de gestão da dívida pública", 6.7 – "Encargos da dívida pública"

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 18846, de 5 de Novembro do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

6.5 – Gestão da dívida pública

Os certificados de aforro (CA) das séries A e B, de acordo com a legislação aplicável são transmissíveis por morte do titular podendo os herdeiros requerer a transmissão da totalidade das unidades que os constituem, efectivada pela emissão de novos certificados, que manterão a data da emissão dos que lhes deram origem.

Por outro lado, o prazo dos instrumentos de dívida pública a emitir ao abrigo do n.º 3 do art.º 142 da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009) não pode ser superior a 50 anos.

Atento o exposto, entendeu o IGCP que, para efeitos da verificação da existência de subjacente adequado à contratação de derivados, os CA das séries A e B que não têm prazo de amortização definido sendo potencialmente perpétuos, fossem considerados como subjacente para operações até 50 anos e que, por razões de precaução, apenas 50% do seu valor outstanding, em cada momento, pudesse servir de subjacente à contratação de derivados (incluindo swaptions). No final de 2010, daquele limite (50% dos CA das séries A e B) apenas estavam utilizados 6,4%.

DGTC 16 11'10 20279

6.7 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública

6.7.2 – Evolução das amortizações e encargos correntes com a dívida

Tendo em consideração o estipulado no orçamento do Estado, o IGCP tem vindo a deduzir os juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes da tesouraria do Estado, assim como as associadas aos adiantamentos de tesouraria, aos juros da dívida pública directa do Estado. Trata-se de um procedimento que tem como racionalidade, que estas aplicações apenas existem via excesso de financiamento.

6.7.2.1 – Amortizações

No quadro VI.7 – Evolução de Bilhetes do Tesouro foi incluída a observação de que o valor das emissões inclui o período complementar, no entanto verifica-se que a importância de 21.423.597.707,38 € apenas representa as emissões ocorridas durante o ano 2009. Neste sentido, deverá ser considerado o valor de 22.109.704.978,31 € como representativo do valor das emissões de Bilhetes do Tesouro do ano 2009, acrescido do valor realizado no respectivo período complementar.

6.7.3 – Levantamento de procedimentos relativos aos certificados de aforro

O IGCP realizou um levantamento de todos os processos de habilitação de herdeiros, em situação de pendente, tendo sido efectuados novos contactos com os herdeiros para resolução desses mesmos processos.

Nos casos em que não é possível identificar os herdeiros, não havendo contacto com os mesmos, não é possível, como é natural, ao IGCP estabelecer forma de resolução desses mesmos processos. Neste sentido, os valores remanescentes passarão a ser prescritos passados 10 anos após a última data em que foi reconhecida a interrupção ou suspensão do prazo para a respectiva dedução de direitos que pode não coincidir com a data de falecimento do Aforrista, sendo posterior a esta, tal como se encontra previsto legalmente. Ultrapassada a data para os herdeiros poderem habilitar-se, o IGCP considerará esses valores prescritos a favor do FRDP com o correspondente abate ao stock da dívida.

Nas situações em que, estando identificados os herdeiros, estes não deduzem os seus direitos no prazo legalmente fixado, o IGCP tomará idêntica medida, considerando esses valores prescritos a favor do FRDP com o correspondente abate ao stock da dívida.

Neste sentido, os procedimentos adoptados pelo IGCP respondem às preocupações suscitadas pelo Tribunal de Contas.

É intenção do IGCP envidar esforços no sentido de, em conjunto com o Ministério da Justiça, conseguir obter periodicamente a informação da data de falecimento de titulares de certificados de aforro, de forma a possibilitar um maior controlo desse tipo de ocorrência, permitindo a prescrição dos valores por aqueles detidos, sempre que as razões o justifiquem. Não obstante, é importante salientar que os Tribunais têm entendido que o prazo de prescrição só pode ser contado a partir da data em que os herdeiros afirmam ter tomado conhecimento dos valores detidos pelo Aforrista falecido e não a partir da data de falecimento do referido Aforrista.

Cumpre-nos ainda salientar que tem havido um grande esforço por parte deste Instituto, no sentido proceder a uma recolha/actualização dos dados da base de dados do aforro. Neste momento mais de 95% das contas apresentam morada para extractos – papel e digitais - e têm os necessários elementos de identificação, sendo que em 2001 apenas 29% recebiam extractos periódicos.

Relativamente à criação do Registo Central de Certificados de Aforro entendemos que o IGCP já o possui, na medida em que os Aforristas, quer tenham efectuado operações nos CTT, quer as tenham realizado no IGCP/AforroNet, todas elas se encontram registadas na mesma base de dados que acolhe também os dados pessoais de cada Aforrista.

Com os melhores cumprimentos,

Alberto Soares
Presidente do Conselho Directivo

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 Lisboa

N/ Ofício nº 14997/SOC

Lisboa, 7 de Outubro de 2010

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo ao "Produto dos empréstimos públicos"

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer acima referenciado, remetido através do ofício nº 17033 de 01.10.2010, informamos o seguinte relativamente ao ponto:

6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos públicos

O saldo evidenciado de € 200,0 milhões, entre o produto de empréstimos associado ao Loan A/360 e a sua aplicação é justificado pelo facto de se ter recorrido a esse tipo de financiamento junto de duas entidades que são distintas (Bancos e Soberanos) e que, consequentemente, implicam um tratamento diferenciado quando se efectua a sua aplicação em receita do Estado.

Neste sentido, informamos que foi emitida dívida pública no valor de € 4.505,0 milhões, através do instrumento "Loan A/360", dos quais € 4.505,0 milhões foram colocados junto de Soberanos e como tal aplicados na classificação de receita 12.02.04.01.99 – "Passivos Financeiros - Títulos a curto prazo - Resto do Mundo - União Europeia". O diferencial, no valor € 200,0 milhões, foi colocado junto de sociedades financeiras pelo que a sua aplicação em receita do Estado reflectiu-se na rubrica 12.02.02.01.99 – "Passivos Financeiros - Títulos a curto prazo - Sociedades financeiras".

Importa ainda mencionar que o IGCP possui mecanismos internos para controlar a aplicação do produto de empréstimos na classificação das receitas de Passivos Financeiros, os quais garantem a coerência entre as emissões de dívida pública e a correspondente conversão em receita orçamental, tendo em conta a maturidade e tomadores (iniciais) dos empréstimos.

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DGTC 07 10'10 17835

DGO
Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17.034 – DA I
Data V/Ref. : 1 Out. 10

N.º Proc. : 18.483/2010
Data Emissor : 6 Out. 10

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2009 relativo ao "Produto dos empréstimos públicos".

Em referência ao ofício acima mencionado informo que, no âmbito das competências da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o presente anteprojecto de parecer não nos suscita quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral,

Maria Eugénia Melo de Almeida Pires

Digitally signed by Maria Eugénia Melo de Almeida Pires
DN: c=PT, o=Ministério das Finanças e da Administração Pública, ou=Direcção-Geral do Orçamento, cn=Maria Eugénia Melo de Almeida Pires
Date: 2010.10.06 20:34:51 +01'00'

DGTC 12 10'10 18132

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

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. : 18.845
Data V/Ref. : 5 Out. 10

N.º Proc. : 20.923/2010
Data Emissor : 18 Nov. 10

ASSUNTO: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativos aos pontos "6.7 – Encargos da dívida pública" e "6.10 – Responsabilidades do Estado assumidos no âmbito de contratos de locação".

Os anteprojectos supramencionados, no âmbito das funções da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), apenas nos merecem comentários quanto às questões relacionadas com a comissão de gestão anual atribuída ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), referidas no ponto 6.7.2.2.2.

Atenta a este problema a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) propôs em 23 de Julho de 2010 superiormente que a partir do Orçamento de Estado (OE) de 2011 a comissão de gestão paga ao IGCP passasse a ser classificada do seguinte modo:

Despesa do Estado:

- Classificação orgânica: 04.0.07.03 - "MFAP - Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Publico, I.P. (transferências do OE);
- Classificação económica: 04.03.05 - "Transferências Correntes – Administração Central - Serviços e Fundos Autónomos";
- Classificação funcional: 1.01.1 - Administração Geral.

Receita do IGCP:

- Classificação económica: 06.03.01 - "Transferências Correntes – Administração Central - Estado" - A1.00 – Comissão de gestão da dívida pública.

O assunto permanece sem decisão final na medida em que o IGCP levantou junto da tutela dificuldades quanto à adopção da classificação proposta pela DGO.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

DGTC 23 11'10 20702

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

005910 29 JUL '10 09:53

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor-Coordenador da Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bucage, 61
1069-045 LISBOA

S/Ref. 12722 / Proc. Parecer CGE/2009 - DAI	N/Ref. GAC/2010
Data: 20.07.2010	Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Relato de auditoria sobre "Responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas em 2009"

Exm.º Senhor,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe e na sequência do vosso ofício supra identificado, cumpre informar V. Ex.ª de que o Relato de auditoria sobre "Responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas em 2009" não suscita qualquer comentário por parte desta Direcção-Geral.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Pedro Rodrigues Felício

CF/

DGTC 01 09'10 15836

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

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Ofício n.º 8873 de 17.NOV.2010

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º 18842
Data: 5 de Novembro de 2009

N/Ref. GAC/2010
Data:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo ao ponto "6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento".

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, informa-se que o teor do mesmo nos suscita os seguintes comentários:

1. **Ponto 6.9.1.- Operações garantidas pelo Estado**

A acentuada discrepância entre os elementos fornecidos por esta Direcção-Geral (972,2 milhões de euros) e pela COSEC (170,3 milhões de euros) deriva do facto dos mesmos retratarem realidades distintas que não podem ser objecto de comparação.

Efectivamente, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) remeteu ao Tribunal de Contas a identificação discriminada das responsabilidades assumidas em matéria de seguros ao abrigo do *plafond* estabelecido no n.º 3 do art.º 135.º da Lei do Orçamento de Estado para 2009 e que ascenderam a 972,19 milhões de euros, enquanto que o valor transmitido pela COSEC corresponde "*... ao valor das apólices emitidas no ano, referente a operações individuais (incluindo a Facilidade para mercados fora da OCDE), acrescido das utilizações dos plafonds das apólices globais. No seguro de investimento corresponde ao valor em risco no ano (base de incidência do prémio cobrado no mesmo ano)*".

Acresce o facto do Estado ter assumido responsabilidades no âmbito da Facilidade OCDE II, que afectaram o *plafond* estabelecido na lei orçamental no montante de 540 milhões de euros, abrangendo 4 seguradoras, cujo o valor afecto à COSEC correspondeu a 252 milhões de euros.

DGTC 22 11'10 20484

2. **Ponto 6.9.4 - Prémios**

O valor dos prémios de seguro por garantias de risco arrecadados em 2009 ascende a 8,175 milhões de euros.

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

3. Ponto 6.9.5 – Pagamento de sinistros e recuperação de créditos do Estado

A recuperação de créditos, com origem em indemnizações por sinistros decorrentes de riscos suportados pelo Estado, consolidados no acordo bilateral de reestruturação de dívida com Angola, ascendeu em 2009 a USD 29.805.076,75, dos quais USD 18.208.744,09 correspondem ao valor das indemnizações suportadas pelo Estado, USD 5.569.267,28 a juros consolidados e USD 6.027.065,38 aos juros devidos nos termos do acordo.

O contravalor em EUR dos pagamentos efectuados ao abrigo do mencionado acordo de reestruturação de dívida indicado pela DGTF ao Tribunal de Contas, onde se incluem as quantias atrás indicadas, corresponde ao montante que deu entrada nos cofres do Estado, tendo o mesmo sido determinado em função do câmbio em vigor na data do respectivo pagamento.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Pedro Rodrigues Felício

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

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

Miguel Gomes da Costa
Presidente

CA/CE/0176/10

Exmo Senhor
Dr. António de Sousa Menezes
Auditor Coordenador do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 17 de Novembro de 2010

V Refª Poc. CGE/2009-DAI

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta geral do Estado de 2009 relativo às "Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito de seguros de créditos, de créditos financeiros, seguro-caução e seguros de investimento"

Exmº Senhor, Exmo Sr. Dr. António de Sousa Menezes,

A COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A, tendo sido citada para no prazo de oito dias remeter os seus comentários ao anteprojecto de parecer acima identificado, para efeitos do n.º 3 do Art.º 73º da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto, vem junto de V.Exa informar o seguinte:

Relativamente ao ponto 6.9.1 "Operações garantidas pelo Estado em 2009", a COSEC confirma o valor de EUR 170,3M EUR (excluindo a "Facilidade OCDE II) respeitante às responsabilidades assumidas no ano de 2009, confirmando-se ainda os valores constantes do Quadro VI.1 (a flsVI.3) e a respectiva anotação ao referido quadro.

No que respeita à "Facilidade OCDE II", e na medida em que neste caso têm acesso à gestão desta linha de seguro, para além desta Companhia, outras seguradoras de créditos que operam no mercado nacional, não podemos confirmar os valores agregados pela DGTF e referidos em 6.9.1.

DGTC 18 11'10 20437

Av. da República, 58 – 1069-057 LISBOA – Telefone 21 791 88 41 – Fax 21 791 88 47
Contribuinte nº 500 726 000 – CRC Lisboa – Matrícula nº 500 726 000 – Capital Social: € 7.500.000

DGTC 18 11'10 20437

COSEC
COMPANHIA DE SEGURO DE CRÉDITOS, S.A.

Miguel Gomes da Costa
Presidente

Quanto à discrepância apontada no mesmo ponto relativamente à "Facilidade para Países Fora da OCDE", face aos valores declarados pela DGTF, que a COSEC não conhece, parece-nos, no entanto, que se estão a comparar realidades diversas, porquanto os valores indicados pela DGTF parecem apontar para o montante de garantias aprovadas e emitidas pela DGTF e os valores declarados pela COSEC referem-se ao montante das garantias que foram objecto de emissão das respectivas apólices. Na verdade, nem sempre a emissão da prévia garantia do Estado se concretiza em apólices, por desistência do exportador, pelo que o número das primeiras será, em princípio, superior ao das segundas.

Relativamente à observação contida no último parágrafo do ponto 6.9.4 e, quanto aos prémios processados constantes do Quadro VI.4 assinala-se que, em cumprimento da lei e dos procedimentos definidos, a COSEC procedeu em devido tempo à entrega nos cofres do Estado dos referidos prémios, sempre que mensalmente ocorreu saldo líquido positivo a favor do Estado dos prémios cobrados deduzidos das despesas, encargos e comissões.

Finalmente, cumpre esclarecer quanto ao ponto 6.9.5, relativo às recuperações de créditos do Estado, que o valor indicado pela COSEC relativamente à recuperação dos valores respeitantes à 1ª prestação de capital e 5ª prestação de juros do Acordo de Reescalonamento da Dívida da República de Angola tem como fonte a DGTF que informou terem sido pagos USD 29.805.076,75. Para efeitos de comparabilidade, a COSEC converteu o referido montante em EUR ao câmbio de 1,4643 do dia 30.09.2009, que corresponde a 20,4 M EUR, pelo que o valor total referido na nota de pé de página inclui além deste o montante, o de EUR 221.497,70, conforme referido no segundo parágrafo do referido ponto 6.9.5.

Manifestando a nossa inteira disponibilidade para prestar quaisquer informações complementares ou outros esclarecimentos que considerem necessários, aproveitamos esta oportunidade para apresentar os nossos melhores cumprimentos.

Av. da República, 58 – 1069-057 LISBOA – Telefone 21 791 38 41 – Fax 21 791 38 47
Contribuinte nº 500 726 000 – CRC Lisboa – Matrícula nº 500 726 000 – Capital Social: € 7.500.000

CAPÍTULO VII

Património do Estado

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Exmo Senhor 30.NOV10 02220
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. 18847	05-11-10	Ent. 8313/10 Proc. 10.03.01

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativos aos pontos "7.1 a 7.4 – Património Financeiro"

Exmo. Senhor,

Encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de, relativamente ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, informar que o teor do mesmo suscita os seguintes comentários:

Ponto 7.2.3.1.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado

O valor das novas execuções indicado no Quadro VII.4 não evidencia o reportado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) quanto aos créditos referidos com origem em execução de garantias prestadas pelo Estado nos termos da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, do Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro (avales do IAPMEI), dos seguros de crédito geridos pela COSEC e de fianças geridas pelo Banco Europeu de Investimento, cujo montante envolvido nas execuções realizadas em 2009 ascendeu a 13.380,2 milhares de euros, incluindo, no que diz respeito ao processo da Casa do Douro, 7213,2 mil euros cujo pagamento foi efectuado através de saldos do Orçamento do Estado para 2008 e 172,6 mil euros referentes ao seguros dos vinhos empenhados ao Estado.

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

Ponto 7.2.3.1.3 – Créditos resultantes da transferência de património

A respeito da referência que o Tribunal de Contas faz relativamente ao facto da DGTF não ter incluído os créditos sobre o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos na informação prestada àquele Tribunal, importa esclarecer que não obstante o referido crédito ter sido transmitido para a DGTF, nos termos do Decreto-Lei n.º 13/87, de 9 de Janeiro, a competência para a administração da liquidação do património daquele organismo foi atribuída, ao abrigo do mesmo diploma, ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), até ao julgamento das contas de gerência finais, pelo Tribunal de Contas, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 230/2002, de 30 de Outubro.

A este respeito cumpre informar que o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), enquanto sucessor do INGA, comunicou estar em condições de proceder ao encerramento dos processos de liquidação e transmissão para a DGTF dos processos pendentes em Abril do corrente ano, no seguimento do Tribunal de Contas se ter pronunciado sobre a conta de gerência dos extintos organismos de Coordenação Económica onde se integra o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos.

Ponto 7.2.3.2.2.1 – Aumentos e reduções de capital

O valor global indicado no aumento de capital da Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE, não contempla a realização de capital efectuada em 23 de Dezembro de 2009, no valor de 1.000.000,00 euros.

Ponto 7.2.4 – Análise comparativa entre os valores apurados e os constantes da Conta Geral do Estado

Relativamente à subscrição do capital do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, cumpre informar que a sua contabilização como activo financeiro teve por base o diploma legal que procede à criação do Fundo (Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de Janeiro) determinando no seu artigo 3.º que o "fundo tem o capital inicial de 10 milhões

de euros, subscrito integralmente pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças".

Relativamente à sobreavaliação referida no Capítulo 60 cumpre informar que existe uma norma na Lei do Orçamento do Estado, que permite que os saldos das dotações afectas, designadamente a activos financeiros, possam ser utilizados em despesas cujo pagamento seja realizável até Fevereiro do ano seguinte.

Ponto 7.2.4.2 – Receitas

No ponto relativo aos juros de aplicações em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC) relacionados com o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, refere o Tribunal de Contas que a DGTF não terá reportado, no âmbito da informação prestada ao abrigo das instruções sobre o património financeiro, o montante de 12 milhões de euros proveniente de juros de aplicações em CEDIC realizadas com capital subscrito pelo Estado, cumpre informar que se entendeu estar em causa uma receita do Estado e não um rendimento do Fundo, preexistente ao seu início de actividade.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

(Filipa Bandeira de Melo)

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

DGTC 02 12'10 21192

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. : 18.848
Data V/Ref. : 5 Out. 10

N.º Proc. : 20.903/2010
Data Emissor : 18 Nov. 10

ASSUNTO: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativos aos pontos "7.1 a 7.3 – Património Financeiro".

No âmbito das funções da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o anteprojecto em epígrafe (pontos 7.1 a 7.3) merecem-nos os seguintes comentários:

1. As omissões de valores identificadas nos mapas 5 e 8 da CGE/2009, referidas no ponto 7.1.2, e reafirmada no 7.2.4.3, resultaram de incorrecções praticadas pela DGO motivadas pelo facto de a informação subjacente ser enviada em formato de papel e não registada nos nossos sistemas informáticos.
   No que respeita às divergências assinaladas nos Serviços e Fundos Autónomos, elas resultaram também dos serviços não terem enviado em tempo útil à DGO a informação necessária e/ou de falhas de comunicação entre as diferentes direcções da DGO.
   Em ambos os casos irão ser tomadas as medidas pertinentes para obviar a repetição deste tipo de falhas.

2. Quanto à questão da subscrição do capital do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, referida no ponto 7.2.4, (que volta a ser mencionada no ponto 7.2.4.4) refira-se que a sua contabilização como activo financeiro teve por base o diploma legal que procede à criação do Fundo (Decreto-Lei n.º 42/2009), determinando no seu artigo 3º que "o fundo tem o capital inicial de 10 milhões de euros, subscrito integralmente pelo Estado, através da DGTF."

3. Relativamente à sobreavaliação referida no Capítulo 60 é de informar que existe uma norma na Lei do OE que permite que os saldos das dotações afectas, designadamente, a activos financeiros possam ser utilizados em despesas cujo pagamento seja realizável até Fevereiro do ano seguinte.

4. Quanto ao ponto 7.3.4.1 – Organismos constantes da CGE, a DGO submeteu uma informação à consideração superior, que se encontra neste momento em ponderação.

Com os melhores cumprimentos,

DGTC 23 11'10 20703

A Directora-Geral

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

008871 17NOV'10 16:13

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º 18849
Data: 5 de Novembro de 2009

N/Ref. GAC/2010
Data:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo aos pontos "7.1 e 7.2 - Património Financeiro".

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, informa-se que o teor do mesmo nos suscita os seguintes comentários:

1. **Ponto 7.2.3.1.2 - Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado**
   O valor das novas execuções indicado no Quadro VII.4 não evidencia o reportado por esta Direcção-Geral quanto aos créditos referidos com origem em execução de garantias prestadas pelo Estado nos termos da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, do Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro (avales do IAPMEI), dos seguros de crédito geridos pela COSEC e de fianças geridas pelo Banco Europeu de Investimento, cujo montante envolvido nas execuções realizadas em 2009 ascendeu a 13.380,2 milhares de euros, incluindo, no diz respeito ao processo da Casa do Douro, 7.213, 2 mil euros cujo pagamento foi efectuado através de saldos do OE 2008 e 172,6 mil euros referentes ao seguro dos vinhos empenhados ao Estado.

2. **Ponto 7.2.3.1.3 – Créditos resultantes da transferência de patrimónios**
   A respeito da referência que o Tribunal de Contas faz relativamente ao facto desta Direcção-Geral não ter incluído os créditos sobre o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos na informação que prestou àquele Tribunal, importa esclarecer que não obstante o referido crédito ter sido transmitido para esta Direcção-Geral, nos termos do Decreto-Lei n.º 13/87, de 9 de Janeiro, a competência para a administração da liquidação do património daquele organismo foi atribuída, ao abrigo do mesmo diploma, ao INGA, até ao julgamento das contas de gerência finais, pelo Tribunal de Contas, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 230/2002, de 30 de Outubro. Apenas em Abril do corrente ano o IFAP, enquanto sucessor do INGA, comunicou estar em condições de proceder ao encerramento dos processos de liquidação e transmissão para esta Direcção-Geral dos processos pendentes, pois só este ano o Tribunal de Contas se pronunciou sobre a conta de gerência dos extintos organismos de Coordenação Económica onde se integra o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos.

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

DGTC 22 11'10 20485

3. **Ponto 7.2.3.2.2.1 – Participações não societárias**
   O valor global indicado no aumento de capital da Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE, não contempla a realização de capital efectuada em 23 de Dezembro de 2009, no valor de € 1.000.000,00.

4. **Ponto 7.2.4 - Análise comparativa entre os valores apurados e os constantes da conta Geral do Estado**
   Relativamente à subscrição do capital do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, mais concretamente no que toca ao entendimento do TC de que a despesa do Estado e a receita do Fundo teriam sido melhor classificadas como transferências e não como activos financeiros, cumpre informar que as classificações económicas utilizadas tiveram por base o parecer da Direcção-Geral do Orçamento, ínsito no Processo: P8134/2009 – 04 – MFAP – DGTF – FRCP – Crédito especial seo 1727, sobre o qual foi exarado despacho de 20/7/2009, do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. Registe-se que esta situação é igualmente evidenciada no ponto 7.2.4.2 – Receitas.

5. **Ponto 7.2.4.2. – Receitas**
   No ponto relativo aos juros de aplicações CEDIC relacionados com o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, refere o TC que a DGTF não terá reportado, no âmbito da informação prestada ao abrigo das instruções sobre o património financeiro, o montante de 12,0 M€ proveniente de juros de aplicações em CEDIC realizadas com o capital inicial subscrito pelo Estado, cumpre informar que se entendeu estar em causa uma receita do Estado e não um rendimento do Fundo, preexistente ao seu início de actividade.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Pedro Rodrigues Felício

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

351 213836243

IAPMEI

Fax nº IA/10/121097

Para: Tribunal de Contas - Direcção Geral — Nº fax: 21 793 60 33

Att.: Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes — Data: 15 de Novembro de 2010

Ref.: DGOR-DPF.10/ SR — Nº páginas: 2

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2009 – Património Financeiro

Exmo. Senhor,

Em resposta ao vosso Fax n.º 1313/10 - DA I-Tec de 5 de Novembro de 2010, vimos por este meio tecer os seguintes comentários ao Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Património Financeiro:

- Ponto 7.1.2 – Elementos da Conta relativos ao património financeiro
  Confirma-se que não foi efectuada nenhuma comunicação à DGO relativamente à existência de anulação de créditos (até porque este Instituto não as possui). Os "prémios de realização" correspondem a uma tipologia de incentivos que resultam da conversão de incentivo reembolsável em não reembolsável, em função do grau de cumprimento do contrato e de condições específicas estabelecidas. Assim sendo, não se consideram os mesmos enquadráveis no sub-ponto 4 "Informação complementar sobre a execução orçamental" do ponto I "Deveres de prestação de informação" da Circular Série A n.º 1351 da DGO.

  Ponto 7.3.3.3 – Outros activos financeiros
  Confirma-se que no ano de 2009, ocorreu um aumento da participação do IAPMEI no FINOVA – Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação através da subscrição de unidades de participação no valor de € 334.1, tendo apenas sido realizado € 202.6 milhões. Em nota de rodapé do vosso Fax, é feita referência ao facto do valor de realização de capital do FINOVA não ser coincidente com o valor apurado no Relatório da Acção de Acompanhamento da

IAPMEI
Parceiros para o Crescimento

Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia, no valor de € 251.2 milhões. Convém esclarecer que os valores apresentados pelo IAPMEI em sede de comunicação de dados no âmbito do Património Financeiro Público dizem respeitam unicamente a valores realizados em 2009 e que envolvem as Linhas de Crédito PME Investe e outras iniciativas. Os valores apurados em sede de Relatório dizem respeito a valores realizados acumulados até 2009 apenas no âmbito das Linhas de Crédito PME Investe, não sendo portanto comparáveis com os anteriormente mencionados.

- Ponto 7.3.4.1 – Organismos constantes da CGE
  Confirma-se que o IAPMEI classificou os pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito do QCA II como Transferências de Capital e não como Activos Financeiros, pelo que os reembolsos dos subsídios mencionados foram igualmente classificados como Transferências de Capital, justificando-se assim a diferença apurada. Salienta-se que o tratamento contabilístico dado aos subsídios atribuídos no âmbito do QCA III já se encontra de acordo com as recomendações dadas pelos vossos Serviços.

Contribuinte Nº 501 373 167

O IAPMEI mantém-se à disposição de V. Exa. para qualquer eventual esclarecimento adicional que considere necessário.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho Directivo

Margarida Ruch Perdigão

DGTC 15 11'10 20180

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

MINISTÉRIO DA CULTURA

INSTITUTO
DOS MUSEUS
E DA CONSERVAÇÃO

007628 15-11 '10

Exmo. Sr. Auditor- Coordenador do Tribunal de Contas
Dr. António de Sousa e Menezes

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

Assunto	Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 - capítulo VII "Património Financeiro" - Ponto 7.3
Sua referência	Fax nº1307/10 - DA I-2
Sua comunicação	05/11/2010
Nossa referência	3117/DG/10 Data 12/11/2010

Com referência ao assunto em epígrafe, e na sequência de V/ Fax nº 1307/10, de 05/11/2010, remetido a este Instituto para efeitos de se pronunciar quanto ao anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.3 do Tribunal de Contas cumpre informar que foi solicitado à Sociedade Parques de Sintra – Monte da Lua, S.A o envio da acta de aprovação de contas e o respectivo relatório de contas referente ao ano de 2009 para análise e posterior informação a esse Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

O Subdirector,

Me. Filipe Mascarenhas Serra

DGTC 17 11'10 20330

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

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Faculdade de Ciências Médicas

Exmo Auditor-Coordenador
António de Sousa e Menezes
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ Refª	V/ Comunicação	N/ Referência	Data
Mensagem Fax n.º 1311/10 DA I-2	05/11/2010	002337	10 NOV 2010

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.3

Em referência ao ofício acima indicado, sobre o assunto em epígrafe, informamos V. Exª que perante a liquidação da Sociedade Ambelis em Março de 2009, foram efectuadas as respectivas regularizações contabilísticas, contudo no momento do envio do mapa "Modelo 2 – Relação das participações em entidades de natureza não societária cujo património social se encontre titulado" foi referenciado por lapso o valor nominal de 68,50 euros.

Junto enviamos: *i)* lançamento contabilístico à data de 31 de Dezembro de 2009; *ii)* extracto de conta 41 Investimentos Financeiros – Ambelis e *iii)* mapa modelo 2 reportado ao Tribunal de Contas em 12 de Março de 2010.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director da Faculdade,

(J. M. Caldas de Almeida)

DGTC 15 11'10 20114

Campo Mártires da Pátria, 130 — 1169-056 Lisboa – http://www.fcm.unl.pt
E-mail: geral@fcm.unl.pt – Tel.: 21 880 3000 Fax: 21 885 1920

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E ACÇÃO SOCIAL
REITORIA

Exmº Senhor.
Juiz Conselheiro JOSÉ F. F. TAVARES
M.I. Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

18 NOV. 2010 *002946

Sua Referência	Sua comunicação de	Nossa Referência	Lisboa
Fax n.1312/10-DA I-2	**05-11-2010**	**DGRF-R170/2010**	**12-11-2010**

Assunto: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capitulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.3**

Exmo Senhor Juiz Conselheiro José F. Tavares

Em resposta ao ofício de V.Exa. cumpre-me informar que, até à presente data, a Reitoria não teve conhecimento de qualquer processo relativo à liquidação da Sociedade Ambelis.

Em todo o caso vamos dar cumprimento à recomendação de V. Exa. na parte do segundo parágrafo do ponto 7.3.3.2.1. do anteprojecto de parecer referido em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

Prof. Doutor Fernando Ramôa Ribeiro
Reitor

DGTC 26 11'10 20869

20869

Rua Junqueira, 86 • 1349-025 LISBOA • Telef.: +351.21 361 17 00 • Fax: +351.21 361 17 17 • Email: sasutl@mail.sas.utl.pt

TURISMO DE PORTUGAL

Fax

Para: Departamento de Auditoria I-2	De: Turismo de Portugal, I.P.
Entidade: Tribunal de Contas	Fax: 211 140 830
Fax: 217 936 033	N.º Ref.: SAI/2010/22621
Data: 10.11.2010	N.º Pág.(s): 1 + 1

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.3

No seguimento do V/ Fax n.º 1314/10 – DA I-2, datado de 05.11.2010, prestamos os seguintes esclarecimentos:

1. **Ponto 7.3.3.3 – Outros Activos Financeiros:**

Nota de rodapé número '2':

"O valor de realização do capital do FINOVA comunicado pelo Turismo de Portugal, IP ao Tribunal de Contas no âmbito das Instruções n.º 1/08-2ª Secção, difere do valor apresentado no Relatório da Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da UE, que é de € 9,8 milhões."

Nos termos do Relatório de Auditoria n.º 20/10 – 2ª Secção - Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia – Proc.º n.º 30/09 – AUDIT (página 61, nota de rodapé n.º 89), a fonte desta informação é um "Mapa – Capital do FINOVA, disponibilizado pela PME Investimentos, S.A.".

O pagamento do diferencial, no montante de € 4,5 milhões, foi efectuado pelo Turismo de Portugal, IP em 31/12/2009, sendo que a data de crédito em conta da PME Investimentos, S.A. ocorreu em 06/01/2010.

2. **Ponto 7.3.4.1 – Organismos Constantes da CGE:**

A diferença registada na receita (€ 279.474,97) decorre de terem sido contabilizados incorrectamente, em sede de conta de gerência, devoluções relativas a incentivos não reembolsáveis (€ 89.964,34) e do registo duplicado de um reembolso recebido (€ 189.510,63).

DGTC 15 11'10 20110

Turismo de Portugal, IP
Rua Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal T. +351 211 140 200 F. +351 211 140 830 info@turismodeportugal.pt www.turismodeportugal.pt www.visitportugal.com

meid Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento

TURISMO DE PORTUGAL

No que respeita à diferença registada na despesa (€ 150.000), relacionada com o pagamento em 2009 da contribuição do Turismo de Portugal para o seu Fundo de Pensões, cuja gestão cabe a terceiros, e nos termos da Directriz Contabilística (DC) n.º 19/97, este Instituto passou a aplicar, com efeitos a Janeiro de 2010, a metodologia constante da referida DC, não contabilizando em investimentos financeiros aquelas despesas.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

Luís Manuel Patrão

Turismo de Portugal, IP
Rua Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal T. +351 211 140 200 F. +351 211 140 830 info@turismodeportugal.pt www.turismodeportugal.pt www.visitportugal.com

meid Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento

SERVIÇOS SOCIAIS DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
REPARTIÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
SECÇÃO DE CONTABILIDADE E ORÇAMENTO

N.R. 07292 11 11'10

Exmo. Senhor
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
Departamento de Auditoria I-2
Ao C/ do Exmo. Auditor Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes
Av. Barbosa Du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Sua referência: *FAX n.º 1316/10 – DA I-2* Nossa referência N.º 040.05.03

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – capítulo VII "Património Financeiro" – Ponto 7.3**

Em resposta ao solicitado e em conformidade com o assunto em epígrafe, cumpre-me informar, que estes Serviços nada têm a referir face ao descrito no quadro VII.I, na parte correspondente a estes Serviços, porquanto evidenciam no essencial a fundamentação por nós apresentada a coberto da nossa nota n.º 04800 de 20 de Julho transacto.

Com os melhores cumprimentos,

O VICE-PRESIDENTE

JOSÉ FERNANDES DOS SANTOS
CORONEL DE AM

DGTC 12 11'10 20060

Rua Jardim do Tabaco, 13, 1149-039 LISBOA ☎ Tel.: 218 854 640 Fax: 218 865 308 @ ssgnr@ssgnr.pt www.ssgnr.pt NIF: 501433813

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP
DEPARTAMENTO FINANCEIRO E DE CONTROLO DE GESTÃO
DIRECÇÃO SERVIÇOS FINANCEIROS

TRIBUNAL DE CONTAS – Direcção Geral
A/c Departamento de Auditoria I-2

Av. Barbosa du Bocage, nº 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DA.I2 – FAX Nº1317	23-07-2010	221-DFC-FC-FI	09-11-10
			Nº Pág: 1

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2009 - Anteprojecto de Parecer – "Património financeiro"

Em resposta ao v/ FAX nº 1317/10-DAI.2 e em conformidade com o esclarecimento já enviado através do nosso Oficio nº 153/DFC-FC-FI de 26/07/2010 (em anexo), cumpre-nos prestar os seguintes esclarecimentos:

1. **Despesa (09) -** Montante = 99.949€

Este montante foi declarado no "Mapa da Relação de Créditos" (alínea d do nº 3 das Instruções nº 2/00 - 2ª Secção) coluna 10 "Utilizações", mas não consta na Conta de Gerência na rubrica D09 uma vez que, por lapso, um empréstimo concedido no valor de €99.949, foi enquadrado na rubrica D05 – Subsídios.

2. **Receita (11) -** Montante = 986.418€

Até 2009 e atendendo ao grau de detalhe da informação recebida da DGITA, o registo dos recebimentos tributários referentes a cobranças coercivas efectuadas pelos Serviços de Finanças, era efectuado pelo seu valor global (capital + juros) na rubrica R11xxx. Posteriormente, os valores eram registados por unidade orgânica e entidade devedora já adequadamente desagregado entre capital e juros., sendo então possível, uniformizar tais valores no "Mapa da Relação dos Créditos" já mencionado

Disponibilizamo-nos desde já para os esclarecimentos que entendam necessários.

Apresento a V. Exª os melhores cumprimentos,

O VOGAL DO CONSELHO DIRECTIVO

(Fernando Cabecinha)

DGTC 16 11'10 20217

www.iefp.pt
Rua de Xabregas nº 52 - 1949-003 LISBOA
T 218 614 100 – F 2186 14 656 - e-mail: fcfi@iefp.pt - NPC 501 442 600

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

Ao

TRIBUNAL DE CONTAS
Departamento de Auditoria I-2

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Fax nº 834/10-DA I-2	2010-06-14	137/DFC/2010	2010-06-24
			Nº Pág: 2

ASSUNTO: Património Financeiro Público – Instruções nº 1/2008 – 2ª Secção

Em resposta ao vosso Fax nº 834/10 – DA I-2 de 2010/06/14, e no que concerne às divergências detectadas entre os valores inscritos no Mapa de Fluxos de Caixa anexo à Conta de Gerência e os valores de Activos Financeiros/Empréstimos M/L prazo, nas vertentes Recebimentos e Pagamentos, cumpre-nos esclarecer:

1. A diferença de 99.949,02 €, verificada na rubrica da despesa 09.06, refere-se a um empréstimo concedido que por lapso foi classificado na rubrica 05.01 " Subsídios ", originando deste modo diferença entre a coluna (10) – Utilizações do mapa "Relação dos Créditos" e o valor inscrito no Mapa Fluxos de Caixa.

2. Relativamente ao montante da rubrica 11.06, o mesmo é obtido pela leitura da coluna (16) Pagamentos + coluna (18) juros contencioso.
   Até 2009 (inclusive) o registo da receita proveniente dos recebimentos tributários (verbas cobradas pelos vários Serviços de Finanças referentes a processos de cobrança coerciva instaurados pelo IEFP, IP) era efectuado pelo montante global de capital+juros. Por outro lado na coluna (18) referente a juros-contencioso estão inscritos os juros recebidos decorrentes de processos de falência (153.821,07€) e cuja receita é registada na rubrica 05.05.
   Deste modo, a diferença verificada na rubrica da receita 11.06, decompõe-se da seguinte forma:

   ⇨ Coluna (16) – Reembolso Normal
   Valor correcto 4.203.258,91 €
   O montante 16.486,78 €, respeita a um abate à receita efectuado em Outubro de 2009 e, por lapso, não registado na informação que vos foi remetida a 22 de Março p.p.. Em anexo remete-se mapa rectificado.

Rua de Xabregas, 52 – 1949-003 Lisboa
T 218 614 100 – F 218 614 615 - e-mail: iefp.info@iefp.pt - NPC 501 442 600

- ⇨ Coluna (18) – PAGAMENTOS Juros/Contencioso
  1.140.239,66 – 153.821,07 = 986.418,59 €, referem-se aos juros recebidos, no decurso do ano de 2009, provenientes de valores cobrados pelos vários Serviços de Finanças.

- ⇨ 0,19 €, são referentes a pequenos acertos aos montantes recebidos.

Disponibilizamo-nos desde já para os esclarecimentos que entendam necessários.

Com os melhores cumprimentos,

O Director do Departamento Financeiro
e de Controlo de Gestão

(António Maximino Oliveira)

Anexo:
- O mencionado

Rua de Xabregas, 52 – 1949-003 Lisboa
T 218 614 100 – F 218 614 615 - e-mail: info.info@iefp.pt - NPC 501 442 600

S. R.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

INSTITUTO POLITÉCNICO DE SANTARÉM

Sua Referência

Parecer CGE/2009
Fax de 05.11.2010

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. António de Sousa Menezes

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

IPS 02471 11-11'10 SA

ASSUNTO: "Anteprojecto de Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capítulo VII – Património Financeiro – 7.3"

Dando cumprimento ao solicitado no fax em referência encarrega-me o Senhor Presidente do Instituto Politécnico de Santarém de esclarecer o seguinte:

1 – Este Instituto na qualidade de associado fundador conforme escritura pública de constituição, elaborada no dia 17 de Julho de 2009, subscreveu quatro Unidades de Participação (UP), indivisíveis, no valor nominal unitário de 500,00€ num total de 2.000,00€ do capital da Associação de Inovação Regional – INOVREGIO, com sede no Cartaxo, na cidade, freguesia e Concelho do Cartaxo.

2 – Quando da realização do processo de despesa, os serviços por lapso, classificaram a referida despesa como se tratasse de uma prestação de serviços – cabimentando o referido montante na rubrica 02.02.25, quando deveria ter sido cabimentada na rubrica 09.08.00 – Unidades de Participação.

Complexo Andaluz - Moinho do Fau - Apartado 279 - 2001-904 SANTARÉM
Tel.: 243 309 520 - Fax: 243 309 539 - E-mail: geral@ipsantarem.pt

3 – Tendo em consideração que se trata de um mero lapso de classificação económica, solicita-se para o efeito a compreensão do Departamento de Auditoria I – 2 desse Tribunal, assegurando que eventuais futuras situações desta natureza serão devidamente classificadas na rubrica correcta.

Com os melhores cumprimentos.

O Administrador,

Lic. Pedro Maria Nogueira Carvalho

ANEXO:
VA/ZFM

DGTC 15 11°10 20116

228321159

isep Instituto Superior de Engenharia do Porto

FAX

MORADA
Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 431
4200-072 PORTO
Portugal

CONTACTOS
tel.: 351 228 340 500
fax: 351 228 321 159
www.isep.ipp.pt
mail@isep.ipp.pt

Nº CONTRIBUINTE
501 540 709

DESTINATÁRIO

Para: Ex.mo Sr. Director Geral do Tribunal de Contas

Vossa Referência: 1321/10 - DA I-2

Nº fax 21 7936033

REMETENTE

De:

Nossa Referência:

TOTAL PÁG. 1 (incluindo esta)

ASSUNTO Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Exmo Sr.:

Na sequência do v/ fax n.º 1321/10 - DA I-2, verificamos que a classificação da despesa associada à subscrição e realização da participação na Associação Valor Pedra, foi por lapso erradamente contabilizada na rubrica 04.07.01 - "Instituições s/ fins lucrativos", facto pelo qual lamentamos.

Mais informamos que de futuro, em operações similares, teremos em consideração a v/ informação e consequentemente a correcta contabilização.

Com os melhores Cumprimentos,

João Rocha
Presidente

DGTC 15 11'10 20111

ISEP-UAG-SCR-MOD001v05

POLITÉCNICO DO PORTO

ISEL
INSTITUTO SUPERIOR DE ENGENHARIA DE LISBOA
PRESIDÊNCIA

Tribunal de Contas
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria I-2
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/REF:	N/REF:	DATA: 2010/11/10
Fax nº 1320/10 – DA I-2	Of. Nº / 1934 / 06 / SEC	
Datado de 05.11.10		

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Capítulo VII – "Património Financeiro" – Ponto 7.3

Exmos. Senhores,

Em resposta ao V/Fax nº 1320/10 – DA I-2 de 5 de Novembro de 2010, sobre o assunto em epígrafe, cumpre-nos informar que a divergência apurada por V.Ex.ªs deveu-se, efectivamente, a um erro de contabilização da aquisição referente à subscrição da uma unidade de participação na Associação Pool-Net – Portuguese Toolong Network.

Mais se informa que este erro foi detectado aquando da elaboração da Conta de Gerência de 2009 deste Instituto, tendo sido efectuado os necessários registos contabilísticos patrimoniais de regularização conforme se pode constatar nos documentos em anexo – Registos contabilísticos n.ºs 3271 e 3272.

No entanto, por lapso, não foram efectuados os respectivos movimentos de regularização nas correspondentes rubricas de classificação económica, ou seja, anular os registos da rubrica 04.07.01 "Transferências correntes – Instituições sem fins lucrativos" e registá-los na rubrica 09.08.11 "Activos financeiros - Unidades de participação - Instituições sem fins lucrativos".

Ao dispor de V.Ex.ªs para efeitos de informação complementar tida por conveniente, subscrevemo-nos com os nossos melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DO ISEL,

Doutor José Carlos Lourenço Quadrado
Professor Coordenador c/Agregação

DGTC 16 11'10 20218

Anexo: Folhas de Registos Contabilísticos Nº.s 3271 e 3272
/CC.

Rua Conselheiro Emídio Navarro, 1 • 1959-007 Lisboa
www.isel.pt
Tel: (351) 218 317 000
Fax: (351) 218 317 001

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 Lisboa

N/ Ofício nº 17202 /SOC
Lisboa, 15 de Novembro de 2010

Assunto : Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo ao ponto "7.4 - Aplicação das receitas das reprivatizações".

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer acima referenciado, remetido pelo ofício nº 18843 de 05.11.2010, confirmamos os valores nele incluídos e informamos que nada temos a acrescentar relativamente ao teor do mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DGTC 16 11'10 20280

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 2010/17716
Lisboa, 25 de Novembro de 2010

Assunto: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009
Ponto 7.5 do Capítulo VII e Capítulo VIII

No seguimento do vosso ofício nº 19723, de 18 de Novembro, sobre o assunto em epígrafe, e no âmbito do processo de contraditório, informamos:

VII – Património do Estado

7.5.2.3 – Transição de saldos de receitas consignadas

Os procedimentos associados à transição de saldos de receitas consignadas foram alterados no corrente ano, quer em termos de movimentação das contas bancárias que os organismos possuem no IGCP quer no que se refere à sua contabilização, na Contabilidade da Tesouraria e no SGR. De facto, a partir de Junho de 2010 os movimentos desta natureza deixaram de ser reflectidos nas contas bancárias dos organismos (homebanking) passando a ter apenas expressão no SGR da DGO (reclassificação de receitas mediante o registo de restituições e cobranças).

VIII – Operações de Tesouraria

8.2. – Contabilidade do Tesouro

Em termos de movimentação anual (Quadro VIII.1) assistimos a uma evolução significativa na "informação original por contabilização manual", quer em número de registos (-27,1%) quer em temos de valor (-46,0%), justificada pelo facto da extensão do DUC à totalidade das receitas da DGCI ter permitido "abandonar" o registo manual dos movimentos relativos ao FET (reflectidos no diário 09), facto que se verificou a partir de Junho de 2009.

Esta situação é ainda justificada pelo facto de, a partir do mês de Abril de 2009, o IGCP ter conseguido criar condições para que as aplicações financeiras em depósitos a prazo

entrassem novamente no processo automático de contabilização deixando, consequentemente, de ser registadas manualmente no diário 44. A este propósito, importa mencionar que o indicador de contabilização automático decresceu, de 2007 (97,8%) para 2008 (84,9%), precisamente pelo facto das aplicações financeiras do Tesouro terem saído do circuito automático de contabilização. Em 2009, esse indicador recuperou parcialmente (92,9%) uma vez que a reentrada das aplicações financeiras naquele circuito ocorreu em Abril de 2009.

Relativamente às alterações objecto de contabilização automática, registadas no diário 84 e que apresentam um diferimento médio de 75 dias face à respectiva data-valor, reafirmamos o que já termos mencionado noutros anteprojectos de parecer de que os movimentos em causa derivam na sua quase totalidade de situações originais cuja informação não é reportada em devido tempo ao IGCP. Estes factores, exteriores à Contabilidade da Tesouraria, têm origem nas entidades intervenientes na rede de cobranças do Estado e evidenciam atrasos muito significativos no envio de informação, não permitindo efectuar tempestivamente (dentro do prazo estabelecido no RTE para o encerramento mensal) a afectação às respectivas contas.

Confirmamos a informação relativa à origem da criação do diário 87, na Contabilidade da Tesouraria, sendo apenas necessário esclarecer que "ECE- Entidade Contabilística Estado" não corresponde à designação da nova aplicação que suporta a execução da despesa orçamental, mas sim à conta bancária titulada pela DGO através da qual os fundos são requisitados ao Orçamento do Estado (via essa nova aplicação).

A contabilização das receitas sujeitas a validação, por parte das entidades administradoras, tem sido efectuada, na Contabilidade da Tesouraria, com data-valor igual à data em que a sua cobrança ocorre, à semelhança do que se verifica para todos os outros tipos de receita. As receitas sujeitas a essa validação não são reflectidas nas contas destinatárias finais, no momento em que as cobranças ocorrem, sendo apenas reflectidas numa conta titulada pela entidade administradora, na qual permanecem até à data em que esta procede à sua afectação final.

Conforme se encontra evidenciado no presente relatório o RTE, no seu art. 38º, menciona que as contas de disponibilidades podem ter saldos credores desde que os mesmos sejam regularizados no prazo de seis meses.

Relativamente às questões colocadas nos casos referidos no quadro VIII.9, - Conta recebedora da Caixa – DGCI de Mação e DGCI de Vila Verde, a existência de saldos credores não evidencia a diminuição dos controlos exercidos sobre estas contas, mas o

facto da Instituição de Crédito (IC), ter transferido valores superiores aos expectáveis, para a conta do IGCP junto do Banco de Portugal, a partir dos dias 28 e 29 de Dezembro de 2009. Essa situação foi regularizada pela IC em 4/01/10.

Dado que as contas de disponibilidades, 01226, retratam fielmente, todos os movimentos constantes nos extractos bancários e, a contabilização dos movimentos bancários das caixas ser 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, os montantes transferidas em excesso foram também reflectidos nos movimentos contabilísticos. Assim, mesmo exercendo um exaustivo e rigoroso controlo sobre as contas de disponibilidades, nas situações em análise é possível as contas apresentarem saldos contrários à sua natureza.

Relativamente à classe 02 – Terceiros, esta engloba contas que, pela sua natureza, podem apresentar saldos devedores ou saldos credores, nomeadamente as contas de regularizações (0252009, 02520010), as contas de alcances (0252022) e a conta Outros Valores a regularizar – Cheques (0258061).

Relativamente às contas de regularizações, estas reflectem movimentos não imputáveis às caixas, cuja responsabilidade é da banca. O seu saldo será regularizado quando o banco envolvido no processo efectuar essa regularização. Embora atempadamente sejam solicitadas essas regularizações, existem situações de anos anteriores que ainda se encontram por regularizar, no entanto iremos continuar a insistir para o encerramento destes processos.

A regularização das verbas contabilizadas em alcances são da responsabilidade da DGCI e da DGAEIC. Embora sejam feitas insistências, essas entidades não tem regularizado nenhuma situação de alcance.

O acréscimo do saldo da conta "Outros Valores a Regularizar – Cheques" não significa qualquer diminuição do controlo interno e não pode ser tomado como factor comparativo em relação a outros anos, conforme já referimos em respostas a pareceres anteriores. Voltamos a salientar que esta conta tem natureza devedora, evidenciando hoje, a débito, os cheques emitidos a devolver e, amanhã quando estes são efectivamente devolvidos, na Contabilidade da Tesouraria do Estado evidenciados a crédito. Como o débito é anterior ao crédito, os movimentos remetidos no último dia do ano só são regularizados no primeiro dia útil do ano seguinte.

10 →
1

Relativamente ao saldo de € 859 118.17 da conta 0252009, o IGCP continua a analisar a origem desta divergência.

O valor global dos saldos devedores das contas de Antecipações de Fundos refere-se a operações previstas na Lei do Orçamento de Estado (previstas na alínea e) do nº 1 do artigo 30º do RTE), enquadrado assim em disposições legais.

Iremos proceder à regularização dos € 0.08, saldo da conta 0258053316.

O saldo de € 3 234 847.22 da conta 0258055 é justificado pelo desfasamento temporal entre o depósito de cobranças, por parte das entidades cobradoras, e a disponibilização efectiva dos respectivos fundos.

8.3. – Unidade da Tesouraria do Estado Capítulo VIII

8.3.2.2 – Aplicações CEDIC

No anteprojecto de parecer é mencionada uma actividade desenvolvida pelo IGCP de promoção de CEDIC, que respeitava à sensibilização diária dos Clientes para a aplicação no IGCP dos valores entrados em conta, minorando o recurso à banca comercial. Acção desencadeada teve sucesso, pese embora a evolução dos montantes subscritos de CEDIC ter decréscimo face ao ano anterior, por factores exógenos ao IGCP.

Quadro VIII.13 – Divergências entre os ficheiros relativos a CEDIC em 31-12-2009

No final de Abril deste ano, foi o IGCP contactado telefonicamente no sentido de completar os elementos prestados, sobre CEDIC, ao Tribunal de Contas (TC), que haviam sido solicitados na Mensagem Fax nº 306/2010 – DAII, de 15 de Março.

A informação pretendida reportava à indicação dos CEDIC subscritos pelos serviços públicos ao longo de 2009, uma vez que os elementos que o IGCP havia fornecido (CEDIC vivos a 31.12.2009) não eram suficientes para se extrair conclusões sobre a utilização regular deste instrumento.

Este pedido foi passado a escrito, pelo *email* enviado ao IGCP, no dia 3 de Maio (vide Anexo 1). A informação solicitada foi, por sua vez, prestada em 18 de Maio, pela mesma via (vide Anexo 2).

No dia 26 de Maio foi recepcionado novo *email* do TC (vide Anexo 3) reportando a existência de diferenças entre a informação de CEDIC prestada, a coberto da Mensagem Fax supra referida e a fornecida no email de 18 de Maio. Refira-se que as diferenças apontadas são as inclusas no Quadro VIII.13, do anteprojecto em referência.

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

No dia 28 de Maio foram prestados pelo IGCP ao TC todos os esclarecimentos sobre as diferenças apontadas (vide Anexo 4).

Quadro VIII.14 – Aplicações CEDIC (valores negativos)

Os valores negativos apresentados no presente Quadro foram incluídos no ficheiro enviado pelo IGCP no *email* de 18 de Maio, sobre o qual recaíram as questões levantadas pelo TC a 26 de Maio. Sobre estes valores negativos nenhum pedido de esclarecimento foi formulado pelo TC ao IGCP.

Analisada a situação, e pese embora o referido no *email* do dia 28 de Maio de que no ficheiro de dia 18 de Maio não constavam, por lapso, as amortizações antecipadas, retratando apenas o início e o fim das aplicações pelo valor inicial e sem interrupções. Foram considerados seis abatimentos, que correspondem a amortizações antecipadas dos seguintes CEDIC:

Cliente	Subscrição	Amortização
Agência Nacional Programa Aprendizagem ao Longo da Vida	14.582.000,00	5.000.000,00
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	4.300.000,00	50.000,00
Instituto de Emprego e Formação Profissional	14.000.000,00	14.000.000,00
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP	150.000.000,00	16.000.000,00
Instituto Politécnico de Lisboa	1.650.000,00	500.000,00
Instituto dos Vinhos do Douro e Porto	1.100.000,00	500.000,00

Com os melhores cumprimentos.

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

Anexo: os citados

DGTC 25 11'10 20863

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

009099 25 Nov'10

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador da
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/Ref. 19722 - Departamento de Auditoria II
Data: 18.11.2010

N/Ref. GAC/2010
Data:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Ponto 7.5 do Capítulo VII

Exm.º Senhor,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe e após análise do anteprojecto em apreço, no que se refere ao Ponto 7.5 do Capítulo VII, serve o presente para remeter a V. Ex.ª a pronúncia desta Direcção-Geral, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, nos termos a seguir explicitados.

No que concerne às aquisições de imóveis pelo Estado e pelos institutos públicos, o citado anteprojecto refere que ocorreu uma duplicação do reporte de um dos processos com a consequente sobrevalorização em € 347.000,00 do valor inscrito no Relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República, para o efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, tendo sido, efectivamente, dispendido o montante de € 12.284.863,00 em vez de € 12.631.863,00.

A este respeito, importa esclarecer que o lapso supra identificado foi corrigido por esta Direcção-Geral através da elaboração de uma errata ao Relatório inicial, remetida pelo Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças ao Gabinete do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares em 6 de Abril de 2010, na qual se procedeu à eliminação do imóvel que deu origem à referida duplicação e, consequentemente, à correcção do valor final atinente às aquisições para € 12.284.863,00.

Nesta conformidade, e uma vez que os lapsos verificados foram atempadamente corrigidos por esta Direcção-Geral, é de realçar que, contrariamente ao aduzido no anteprojecto em causa, não vislumbramos quaisquer deficiências que sejam susceptíveis de afectar a fiabilidade da informação apresentada à Assembleia da República.

Quanto à recomendação que tem vindo a ser formulada por esse douto Tribunal no sentido de esta Direcção-Geral assumir a responsabilidade pela contabilização da receita proveniente da alienação de património imobiliário do Estado, é de referir que o artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2010, determina que os serviços integrados devem utilizar o Sistema de Gestão de Receitas (SGR), de acordo com o calendário e os procedimentos a definir pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), tendo esta entidade estabelecido que o mencionado Sistema seria adoptado na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) durante o ano de 2010.

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

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Nesta sede, e na sequência do nosso ofício n.º 7115, de 13 de Setembro, aproveitamos o ensejo para informar que o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP) já se pronunciou sobre a possibilidade de esta Direcção-Geral vir a exercer funções de caixa, tendo em conta a Recomendação emitida, por esse douto Tribunal, no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 40/2009.

Deste modo, o IGCP concluiu que, à semelhança de outros Organismos Públicos, a DGTF poderá optar pela implementação do SGR, o que permitirá uma maior responsabilização de controlo da receita contabilizada, salientando, no entanto, que nada tem a opor ao facto de esta entidade, se assim entender, passar a deter funções de caixa.

Ademais, aquele Instituto informou que a referida implementação contribuirá para promover, por um lado, a descontinuidade da utilização do SGR atribuído ao IGCP e, por outro, a existência de um efectivo e pleno controlo na contabilização e reconhecimento da receita, quer pelo organismo que a arrecada, quer pelo organismo beneficiário da mesma.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Pedro Rodrigues Félicio

DGTC 26 11'10 20921

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. : 19.721
Data V/Ref. : 18 Nov. 10

N.º Proc. : 22.086/2010
Data Emissor : 29 Nov. 10

ASSUNTO: Anteprojectos de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 – Ponto 7.5 do Capítulo VII (património imobiliário) e Capítulos VIII (Operações de Tesouraria) e IX (Operações e saldos de encerramento).

No âmbito das funções da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), os Anteprojectos supramencionados merecem-nos os comentários abaixo elencados.
Face à escassez de recursos da DGO, solicitamos ao Tribunal a melhor compreensão para o estabelecimento de prazos exequíveis, referidos em dias úteis e não datas limite, que permitam a avaliação e resposta por esta Direcção-Geral de acordo com a pertinência e dignidade que os Anteprojectos de Parecer emitidos pelo Tribunal merecem.

1) Património imobiliário (ponto 7.5, página 2):
No que respeita à não inclusão na CGE dos Mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial, esta situação decorre da própria Lei, conforme o nº 8 do artº 76.º da Lei 48/2004, de 24 de Agosto, "A apresentação dos elementos relativos a compromissos assumidos apenas será obrigatória quando todos os serviços a que se referem tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública". Conforme exposto noutras respostas sobre esta matéria ao Tribunal de Contas, encontra-se em curso o processo de disseminação do POCP.

2) Informação registada na Conta Geral do Estado(ponto 7.5.2, página 5):
Relativamente à utilização do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), esta Direcção Geral já teve oportunidade de expor o problema de disseminação do SGR em anteriores informações. Cumpre-nos no entanto esclarecer que o âmbito da frase "... para que seja a DGTF a assumir o registo no SGR de todas as operações referentes às receitas por si administradas." deve ser restringido às situações de receitas entradas no período complementar da receita, e conforme recomendação do Tribunal de Contas, o seu registo é feito pela DGO. Esta mesma perspectiva é referida no ponto 9.1 do Anteprojecto, que recebemos em simultâneo com este.

3) Aquisição (ponto 7.5.2.2, página 14):
No que respeita ao registo referente às aquisições pela Casa PIA, foi exarado despacho, no dia 02-09-2010, pelo Senhor SEAO no sentido do orçamento da Casa Pia de Lisboa ser integrado no Orçamento da Segurança Social (OSS), colocando o processo à consideração do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social, que se anexa. Nada podemos afirmar sobre se no Orçamento de Estado de 2011 esta entidade será ou não incluída no OSS.

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

4) Operações de tesouraria, considerações gerais (ponto 8.1, páginas 27 a 28):
No que respeita à antecipação de fundos comunitários, parece-nos que esta matéria deve merecer atenção especial dos gestores de fundos comunitárias, sem prejuízo da norma especificamente prevista no artigo 131.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009), no que se refere à antecipação de fundos comunitários, segundo a qual: "As operações específicas do Tesouro efectuadas para garantir o encerramento do QCA III e a execução do QREN, incluindo iniciativas comunitárias e Fundo de Coesão, devem ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2010."

5) Fiabilidade dos registos (ponto 8.3.2.3, página 34):
No que respeita às divergências de universos entre a DGO e o IGCP, referentes ao cadastro comum, esta resultará certamente da natureza do acompanhamento feito por cada uma das entidades, sendo que a DGO tipifica os organismos segundo o seu regime financeiro definido pela Lei de Enquadramento Orçamental e reflectido nos mapas da Lei que integram a Lei do Orçamento do Estado.

6) Avaliação da situação dos Serviços e Fundos Autónomos (ponto 8.3.3, páginas 37 a 38):
No que respeita ao tratamento de dados relativos ao grau de cumprimento da UTE, tem vindo a ser seguido o critério de não incluir na análise as entidade que não enviam a informação. A DGO tem vindo a propor um conjunto de melhorias no controle da unidade de Tesouraria, nomeadamente as que vieram a ser consagradas no DLEO de 2010.
Os serviços dispõem a partir de Julho de 2010 de um formulário estandardizado nos serviços on-line da DGO para fazerem a sua declaração sobre a unidade de Tesouraria. Trata-se não só de reduzir custos administrativos de reporte, mas também determinar automaticamente a situação do cumprimento ou incumprimento dos serviços.
Há no entanto que referir que a DGO não dispõe de elementos com origem no sistema bancário que permitam confirmar ou infirmar as declarações dos serviços.
Relativamente aos procedimentos sancionatórios a que alguns SFA deveriam estar sujeitos, a DGO tem promovido a sua aplicação. Sucede que alguns organismos não são beneficiários de transferências do OE e o diferimento no tratamento de alguns processos não se tem revelado eficaz.

7) Avaliação da situação das Instituições de Ensino Superior (ponto 8.3.3.2, páginas 39 a 40):
A metodologia adoptada relativamente às IES, resulta disposto do n.º 5 do artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, sobre o Regime jurídico das instituições de ensino superior que determina que devem as aplicações financeiras ser realizadas no Tesouro, salvo para valores até 25% do montante total da receita. Por outro lado, para um critério de análise mais rigoroso, seria necessário dispor de informação mais assídua sobre as disponibilidades e sua aplicação.

8) Análise específica (ponto 8.3.5, páginas 40 a 41):
A DGO não avalia o cumprimento do princípio para as EPE, dado não cair no âmbito das suas competências legais.

No que concerne ao Tribunal Constitucional e PSP, informa-se que somente quando a disseminação do SGR abranger estes organismos, terá a DGO na posse de informação que permitirá avaliar a receita por serviço. Conforme já referido na resposta ao processo da Receita, encontra-se em curso o processo de disseminação do SGR.

9) Operações registadas pela DGO (ponto 9.2, páginas 44 a 48):
Sobre o tópico "contabilização tempestiva dos Passivos", cumpre-nos informar que já nos pronunciamos no âmbito do Anteprojecto sobre a receita, para o qual remetemos.
"Aceitamos os reparos efectuados quanto (aos valores indicados no quadro II.15), sendo que esteve quase exclusivamente em causa o lançamento dos "Passivos financeiros", que, não tendo expressão nos Boletins Informativos mensais da DGO, apenas são publicitados nas contas provisórias e na CGE. No entanto, conforme o Tribunal de Contas comprovará, em 2010 a DGO já está a lançá-los tempestivamente. Será

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

necessário ter presente que estes valores são provisórios só se transformado em definitivos após as operações relativas ao encerramento da CGE (conforme espelhado no quadro 22 da CGE/2009)."

Quanto à situação de procedimentos de registo no SGR referentes à contabilização de reembolsos de restituições efectuada pela União Europeia, assinalada pelo Tribunal de Contas como "irregular" (na página 48), cumpre-nos informar que a mesma resultou da aprovação do Decreto-Lei n.º 320/2009, de 4 de Dezembro (consigna receitas do Estado provenientes de restituições efectuadas pela União Europeia (UE), a título de ajustamentos dos montantes dos recursos próprios pagos em anos anteriores, ao capítulo 70 do OE, onde são inscritas as receita da UE), pelo que existiu a necessidade de estornar as receitas arrecadadas no decorrer do ano. Assim sendo, dada a especificidade da situação e, no âmbito das recomendações emanadas do Tribunal de Contas, que deverá ser a DGO a assegurar o registo contabilístico no seu SGR das denominadas "operações extraordinárias", procedemos à anulação das receitas gerais contabilizadas pelo IGCP e ao registo das receitas consignadas, nas datas-valor originais."

Relativamente à indicação, referida na página 50, de que os movimentos das transições de saldos deviam ser contabilizados pela DGO, cumpre-nos informar que esta operação está a ocorrer nestes moldes, conforme recomendação do Tribunal, desde a altura da publicação da Circular n.º 1.358, série A, da DGO, de 8 de Junho de 2010.

10) Saldos de encerramento, em receitas por cobrar (ponto 9.3.1, página 44):
As questões referentes às extinções por prescrição lançadas pela DGCI no SGR e que não transitaram para o SCR foram objecto de explicação no âmbito do Anteprojecto sobre a Receita para o qual remetemos.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

Maria Eugénia Pires

DGTC 02 12'10 21166

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

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Gabinete do Secretário Geral

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Tavares
MI Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 51
1069-045 Lisboa

Dar entrada
Ao DATI
2010.11.26

Ofício nº 1581/GABSG/2010

26 de Novembro

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2009
Volume II - Capítulo VIII - 8.3 - Unidade de Tesouraria do Estado

Encarrega-me o Conselho de Administração da Assembleia da República, em referência ao extracto do Anteprojecto de Parecer melhor identificado em epígrafe, enviado por protocolo através do ofício nº 19725, de 18/11/2010, do Tribunal de Contas, de remeter a V. Exa. 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 subsequentemente introduzidas.

Com os meus melhores cumprimentos e estima pessoal

A Secretária-Geral

Conselheira Adelina de Sá Carvalho

DGTC 26 11'10 20920

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 Conta Geral do Estado de 2009, relativo Volume II – Capítulo VIII – 8.3 – Unidade de Tesouraria do Estado

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 2009, relativo ao Volume II – Capítulo VIII – 8.3 – Unidade de Tesouraria do Estado, 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 reiteram e actualizam os então transmitidos a esse Tribunal no âmbito da resposta ao anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2007 – Capítulo VIII – Operações de Tesouraria, atento o quadro constitucional, jurídico – financeiro e orçamental detido pela Assembleia da República, enquanto Órgão de Soberania.

II – Comentários

O Conselho de Administração sublinha, sem embargo da não aplicação à Assembleia da República do Regime da Tesouraria do Estado, o empenho sempre adoptado no reforço da transparência da informação financeira, orçamental e patrimonial, tendo promovido desde 2009 a progressiva compatibilização dos princípios enquadradores da Unidade de Tesouraria do Estado com a salvaguarda da inaplicabilidade das regras que possam colidir com o estatuto deste Órgão de Soberania e pôr em causa a sua mencionada autonomia.

Deste modo, o Conselho de Administração releva a concentração, em 2010, da quase totalidade das disponibilidades da Assembleia da

República no Tesouro, sendo o pagamento de abonos e remunerações e de bens e serviços efectuados através do homebanking do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP), existindo apenas, nesta data, duas contas bancárias fora do IGCP, uma na CGD (Agência da Assembleia na República) para permitir o pagamento atempado de despesas muito urgentes, bem como o depósito em numerário de receitas próprias como seja o caso das receitas da Livraria Parlamentar e das vendas de senhas de refeição e, uma outra, a encerrar em Março de 2011, por estar associada a um contrato para cobrança por multibanco de guias de reposição, cuja denúncia nos termos contratuais ocorrerá em Janeiro do próximo ano.

Palácio de S. Bento, em 25 de Novembro de 2010.

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

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Helena Maria Moura Pinto

Representante do GP do BE

Bruno Ramos Dias

Representante do GP do PCP

José Luís Teixeira Ferreira

Representante do GP do PEV

Maria Adelina de Sá Carvalho

Secretária-Geral da AR

Francisco José Pereira Alves

Representante dos Funcionários Parlamentares

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
		Ofº Nº 00422	2010-11-25

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 Volume II – Capítulo VIII – 8.3 – Unidade da Tesouraria do Estado.

Sobre o assunto em epígrafe 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 nº1 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 nº1 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.

P/ A Secretária-Geral

DGTC 25 11'10 20865

Maria de Fátima Ribeiro Mendes
Responsável pela Divisão
Administrativa e Financeira
Julieta Lopes

Rua de "O Século", 111 - 1249-117 Lisboa - Tel. 213 233 600/700 - Fax. 213 233 649 - Home Page: http://www.tribunalconstitucional.pt

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Exmº. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
019719 - Departamento de Auditoria II	18-11-2010	ANACOM-S94195/2010	25-11-2010

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009
Volume II - Capítulo VIII - 8.3 - Unidade da Tesouraria do Estado

Com [illegible]
[illegible]

O ofício em referência mereceu a melhor atenção do ICP-ANACOM e, tendo-se procedido à análise do seu conteúdo, continua a ser entendimento desta Autoridade que o regime de Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, não se lhe aplica nem deve aplicar-se-lhe.

Deste modo, reitera-se a posição desde sempre assumida e, em particular, expressa no nosso ofício refª ANACOM–S63097/2009, enviado em 30.11.2009, cuja cópia se junta em anexo I, sublinhando, nesta ocasião, que o ICP-ANACOM tem permanentemente actuado de acordo com o princípio da boa-fé em face, nomeadamente, da ausência de qualquer acto que lhe tenha sido dirigido por qualquer instância com competência para tanto na matéria em apreço.

Com efeito, é entendimento desta Autoridade que as receitas emergentes da actividade de regulação do sector dos correios e das comunicações electrónicas não constituem receitas gerais do Estado e que a sua afectação ao financiamento do Estado põe em causa a boa gestão financeira do ICP-ANACOM, bem como o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e o princípio do Estado Fiscal, uma vez que implica a utilização de receitas bilaterais para financiar os gastos gerais da comunidade. Aliás, o artigo 7º, nº 2, alínea f) da Lei de Enquadramento Orçamental exclui expressamente da regra da não consignação "*as receitas que sejam, por razão especial, afectadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual*".

O ICP-ANACOM é uma entidade administrativa independente, gozando nessa medida de um estatuto especial, com derrogação do regime comum dos institutos públicos naquilo que contenda com a sua natureza.

Exactamente porque é uma entidade administrativa independente, o ICP-ANACOM é integralmente financiado por receitas próprias, consagrando a lei as respectivas autonomia patrimonial e reditícia, autonomia orçamental e autonomia de tesouraria. A submissão à referida regra da unidade de tesouraria do Estado, além de pôr em causa a legitimação das respectivas receitas, abalaria a independência financeira do ICP-ANACOM.

Note-se, a este propósito, que o Tribunal de Contas está bem ciente da importância da autonomia financeira das entidades reguladoras e da relevância dessa autonomia no contexto da independência e das diversas formas de a garantir. Recorde-se que, nessa matéria, os Estatutos do ICP-ANACOM, com as suas especiais características, mereceram apreciação positiva do Tribunal de Contas em dois relatórios de auditoria – o Relatório de Auditoria à Regulação no Sector das Comunicações (nº 37/2006) e o Relatório Síntese sobre a Temática da Regulação (nº 18/2008). Neste último, e passando em revista as características de independência que devem estar presentes no enquadramento institucional das autoridades reguladoras, o Tribunal de Contas referiu a autonomia financeira e concluiu que "*na sua globalidade, os Estatutos do ICP-ANACOM mostram-se coincidentes com a informação, disponível à data da sua elaboração, sobre as melhores práticas aplicáveis à configuração das entidades administrativas independentes.*"

A posição do ICP-ANACOM sobre a questão do regime da unidade de tesouraria é confirmada pelo parecer do Senhor Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira, emitido em 07.09.2010 – de que se junta cópia em Anexo II - de cujas conclusões se destaca agora a 5ª: "*A sujeição das disponibilidades de tesouraria do ICP-ANACOM a uma gestão centralizada e integrada a cargo do Estado põe em causa o modo de legitimação das suas receitas (auto-financiamento) e põe em causa a sua independência financeira, enquanto elemento integrante da sua independência funcional, exigida pelo direito comunitário e determinada pelo artigo 4º, nº 2 da Lei das Comunicações Electrónicas*".

Assim, considera-se que a interpretação da DGO, perfilhada pelo Tribunal de Contas, não tem em conta a natureza específica das receitas do ICP-ANACOM nem o princípio da sua independência financeira, que corresponde à concretização nacional das regras comunitárias, nomeadamente as da Directiva-Quadro, também na revisão operada pela Directiva 2009/140/CE.

A este propósito, permitimo-nos esclarecer, sem prejuízo da remissão para o Parecer em anexo II, o nosso entendimento relativamente à argumentação do Tribunal de Contas expressa no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, segundo a qual não basta invocar "*a incompatibilidade entre a natureza jurídica de um determinado instituto e a aplicação do princípio da unidade de tesouraria do Estado*", sendo necessária "*lei específica*" para o afastamento do regime comum dos institutos públicos.

Partindo do pressuposto pacífico de que o princípio da unidade de tesouraria não tem consagração constitucional nem se encontra garantido pela Lei de Enquadramento Orçamental, importa esclarecer que equivale a "*lei específica*" o artigo 4º, nº 2 da Lei das Comunicações Electrónicas lido em articulação com os artigos 26º, alínea g), 41º, nº 2 e 43º dos Estatutos do ICP-ANACOM; do mesmo modo que equivale a "*lei específica*" o princípio do auto-financiamento do ICP-ANACOM e a sua independência financeira.

Do mesmo modo, importa refutar o entendimento da DGO segundo o qual "*a lei quadro dos institutos públicos é aplicável àquele instituto porque prevalece sobre leis de cariz especial como a que aprovou os seus Estatutos, os quais não contêm qualquer especificidade que justifique a inaplicabilidade do princípio da UTE.*"

Com efeito, é necessário ter presente que a Lei Quadro dos Institutos Públicos não se inscreve na categoria constitucional das leis de valor reforçado, nem corresponde ao exercício de uma competência legislativa reservada da Assembleia da República, pelo que o legislador mantém intactos os seus poderes de organização administrativa, podendo adoptar as disposições de carácter especial que se revelem necessárias face aos fins e aos meios patrimoniais e financeiros que concretamente pretende atribuir a cada instituto público.

Ora, o legislador está vinculado a garantir a independência do ICP-ANACOM enquanto entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos meios

necessários ao desempenho das suas funções (artigo 4º, nº 2 da Lei das Comunicações Electrónicas). É esta a "especificidade" que importa ter presente, pois é esta "especificidade" que está consagrada nos Estatutos e na Lei das Comunicações Electrónicas, em decorrência também do direito comunitário. Do mesmo modo, constitui "especificidade" a ter em conta o facto de as receitas próprias do ICP-ANACOM não poderem ser apropriadas para necessidades de tesouraria do Estado, o que colocaria em causa o modo de legitimação dessas receitas.

Reitera-se, pois, a posição desde sempre sustentadamente assumida perante o Tribunal de Contas, a DGO e outras entidades públicas, no sentido de que o Regime de Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Julho, não é aplicável ao ICP-ANACOM, pelo que não se encontra esta Autoridade em qualquer situação de incumprimento. Assim sendo, afigura-se incompreensível a esta Autoridade que no anteprojecto de Parecer agora remetido pelo Tribunal de Contas se refira uma "*reiterada situação de incumprimento*" por parte do ICP-ANACOM e se sugira inclusivamente uma intervenção do Ministro das Finanças. A este respeito, permitimo-nos ainda sublinhar a 7ª conclusão do Parecer remetido em anexo II, segundo a qual "*Um despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela, determinando ao ICP-ANACOM a transferência dos saldos de contas de depósito à ordem ou a prazo, ou de outras aplicações financeiras, para o Tesouro, não só violaria o princípio da independência financeira do ICP-ANACOM, como poria em causa a legitimação das respectivas receitas, por implicar a integração da sua tesouraria na tesouraria do Estado e a consequente apropriação pelo Estado de parte das suas receitas.*"

Por último, consideramos que se o Tribunal de Contas no seu anteprojecto de Parecer tivesse procedido a uma análise da substância do princípio da unidade de tesouraria, seguindo uma lógica material e constitucional, chegaria, provavelmente, a uma conclusão diferente da perfilhada pela DGO.

Do mesmo modo, realçamos que o anteprojecto de Parecer não analisa quais os eventuais danos provenientes da especificidade de ao ICP-ANACOM não ser aplicável o referido regime da unidade de tesouraria. Com efeito, embora o anteprojecto de Parecer registe "*a falta de equidade na aplicação do regime*" decorrente das "*situações de incumprimento*", importa sublinhar que o ICP-ANACOM é integralmente financiado por receitas próprias não beneficiando de quaisquer transferências do Orçamento do Estado,

pelo que as suas necessidades de financiamento não afectam as necessidades de financiamento do Estado, nem contribuem para aumentar os custos desse financiamento (conforme conclusão 2ª do Parecer em anexo II).

Com os melhores cumprimentos,

José Amado da Silva
Presidente do Conselho de Administração

DGTC 25 11'10 20856

ANEXO I

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			

FIC - ADFA
2009.11.30

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, ressalvadas as*

20 ANOS
FLUIDEZ 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

ANEXO II

CONSULTA

1. – Em 22 de Dezembro de 2005, os signatários emitiram parecer jurídico sobre a sujeição do ICP-ANACOM à regra da unidade de tesouraria do Estado. Tal parecer foi enviado pelo ICP-ANACOM a diversas entidades, designadamente, à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), à Direcção-Geral do Tesouro (DGT), à Inspecção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), à Inspecção-Geral de Finanças (IGF) e ao Tribunal de Contas (TC).

Embora algumas destas entidades não tenham posto em causa as conclusões do referido parecer, onde avulta a de que «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», a DGO mantém o entendimento de que é aplicável ao ICP-ANACOM o Regime da Tesouraria do Estado (RTE)[1] e, em particular, o princípio e as regras da *unidade de tesouraria*.[2]

No parecer sobre a conta geral do Estado de 2008, o Tribunal de Contas refere-se às diferentes posições sustentadas nesta matéria pelo ICP-ANACOM e pela DGO, considerando que se encontram «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» (*Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008*, Vol. II, pp. VIII.31-32).[3]

2. – Após a elaboração do referido parecer jurídico, foi publicada diversa legislação que contém novas exigências em matéria de unidade de tesouraria. Por essa razão, o ICP-ANACOM vem solicitar uma actualização daquele parecer jurídico de 22 de Dezembro de 2005, perguntando, nomeadamente, se as suas conclusões se mantêm válidas e

---

[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, pelo artigo 55.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

[2] Despacho do Director Geral de 12 de Setembro de 2005, exarado sobre parecer jurídico n.º 140/2005, de 6 de Setembro de 2005, da Consultadoria Jurídica da DGO.

[3] Em 22 de Dezembro de 2008, por despacho conjunto do Ministro das 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, tendo sido definida a data de 31 de Dezembro de 2008 para a concretização dessa operação.

actuais em face da reforma da gestão de tesouraria do Estado (Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho); em face das sucessivas normas inscritas na lei do orçamento e no decreto-lei de execução orçamental em matéria de unidade de tesouraria; e ainda em face das alterações introduzidas em 2007 à "Lei-quadro" dos Institutos Públicos (Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril).

Estudada a questão posta à nossa consideração, estamos em condições de emitir o solicitado

PARECER

1. Razão de ordem

A resposta à questão colocada na consulta exige que se proceda, em primeiro lugar, a uma *revisão da retórica argumentativa* desenvolvida no nosso parecer jurídico de 22 de Dezembro de 2005, quer no quadro da *evolução legislativa* posterior – embora a regra da unidade de tesouraria continue a não ter consagração constitucional e a não fazer parte da Lei de Enquadramento Orçamental [LEO][4] e, por conseguinte, continue a não ter valor paramétrico e a não gozar de primariedade material e hierárquica sobre os diplomas que aprovam os estatutos dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais – quer no quadro dos pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado, onde, apesar de se reconhecerem as *insuficiências jurídicas* do RTE e da aplicação horizontal do princípio da unidade de tesouraria,[5] se entende que não basta invocar «a incompatibilidade entre a natureza jurídica de um determinado instituto e a aplicação do princípio da unidade de tesouraria do Estado», sendo necessária «lei específica» para o afastamento do regime comum dos institutos públicos – onde se incluem as normas do RTE, o princípio e as regras da unidade de tesouraria (artigo 39.º, n.º 3 da lei quadro dos institutos públicos).[6]

Em segundo lugar e feita essa revisão dos argumentos por nós considerados, importa ver em que medida se mantêm válidas e actuais as conclusões a que chegámos, e se as mesmas carecem – ou não – de modificação.

---

[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.

[5] Cf. Recomendação 37 – PCGE/2007 («*O Tribunal recomenda ao Governo que garanta as condições necessárias à unidade da tesouraria do Estado, definindo sem ambiguidade todos os serviços que o gestor da tesouraria do Estado deve prestar neste âmbito, assegurando que efectivamente os presta e eliminando a consagração legal de excepções ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado*») e 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*»).

[6] Cf. Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2008*, Vol. I, p. 3 e Vol. II, cap. VIII, p. 15.

Para tanto, iremos, sucessivamente, percorrer as principais linhas de raciocínio desenvolvidas no nosso parecer de Dezembro de 2005 (secção 2) para depois vermos em que medida as modificações legislativas introduzidas a partir de 2006 afectaram – ou não – essas linhas de raciocínio (secção 3).

Num segundo momento, procuraremos perspectivar o problema da unidade de tesouraria *de iure condendo*, mostrando as *insuficiências* e as *contradições normativas* relativas à implementação do RTE, em particular no que diz respeito ao alargamento da regra da unidade de tesouraria aos serviços e fundos autónomos e ao sector público empresarial, quer porque a unidade de tesouraria não pode prejudicar o princípio geral da boa gestão financeira a que estão sujeitos aqueles organismos, podendo a sua aplicação horizontal gerar uma *contradição entre a gestão integrada da tesouraria do Estado e a boa gestão financeira de serviços e fundos autónomos e do sector público empresarial*; quer ainda porque a consagração da regra da unidade de tesouraria não impede o estabelecimento de excepções, mormente naqueles casos em que estas resultam do exercício da *liberdade de organização administrativa* (secção 4).

A este propósito, importa desde já notar que a Lei do Orçamento do Estado para 2009[7] (artigo 132.º, n.º 1) e a Lei do Orçamento do Estado para 2010[8] (artigo 63.º, n.º 1) determinam que a movimentação de fundos tenha lugar por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, *salvo disposição legal em contrário*.

Realmente, passou-se de uma situação em que a obrigatoriedade de todos os serviços e fundos autónomos disporem de contas abertas junto da Direcção-Geral do Tesouro (agora Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P. [IGCP, IP] – artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho) tinha como contrapartida a obrigatoriedade de a Direcção-Geral do Tesouro (agora IGCP, IP) assegurar «a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência» (artigo 2.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 do RTE) e de remunerar essas contas (artigo 2.º, n.º 4 do RTE), para uma situação em que diversas especificidades relativas à natureza dos organismos, ao seu regime jurídico e, sobretudo, ao seu modo de

[7] Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

[8] Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

financiamento, aconselham o estabelecimento de excepções à regra da unidade de tesouraria, as quais podem ser introduzidas pelo diploma que proceder à sua criação (artigo 9.º, n.º 2 da "Lei-quadro" dos Institutos Públicos, na redacção do Decreto-Lei n.º 105/2007), por lei específica, no caso dos institutos públicos de regime especial (artigo 48.º, n.º 2 da "Lei-quadro" dos Institutos Públicos, na redacção do Decreto-Lei n.º 105/2007), ou ainda por mero despacho do Ministro das Finanças (artigo 27.º, n.º 4, alínea *b)* do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho).

No final reuniremos as principais conclusões deste nosso estudo (secção 5).

2. Revisão da retórica argumentativa seguida em 2005

2.1. Normas estatutárias e normas gerais

2.1.1. Lei-quadro dos institutos públicos (LQIP)

2.1.1.1. – Conforme tivemos oportunidade de demonstrar no nosso parecer de 22 de Dezembro de 2005, «a "Lei-quadro" dos Institutos Públicos, apesar de pretender instituir 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**».

Além disso e como dissemos no mesmo parecer, «**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***».

Por outro lado, concluímos ainda que «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)(...)», já que «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)(...)».

Destas conclusões não se afasta FREITAS DO AMARAL na 3.ª edição do Volume I do seu *Curso de Direito Administrativo*, publicada em Novembro 2006, nomeadamente quando afirma que «a designação «Lei-Quadro» não significa aqui que se esteja perante uma lei de valor reforçado» e que «nada impede o acto legislativo correspondente à lei orgânica de um determinado instituto público de regular a organização e o funcionamento em termos diversos dos estatuídos na «Lei-Quadro»», pois «sendo na realidade *idêntica* a força jurídica dos dois actos legislativos em causa, a lei orgânica não tem de restringir-se a disposições que complementem ou especifiquem o disposto na LQIP, podendo estabelecer validamente regimes que a contrariem».[9]

As mesmas conclusões viriam a ser confirmadas pela Lei Orgânica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (Decreto-Lei n.º 210/2006, de 27 de Outubro), que expressamente qualifica o ICP-ANACOM como «entidade administrativa independente» (artigo 6.º) estando, por conseguinte – se dúvidas houvesse a esse respeito – abrangido pelo artigo 48.º, n.º 1, alínea *f)*, da LQIP, quando aí se prevê que «gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade», as *entidades administrativas independentes*.

Em consequência, mantém-se a conclusão por nós formulada em 2005, de que, não estando em causa uma lei com valor reforçado, nem uma matéria coberta por qualquer reserva de competência legislativa do Parlamento, «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

[9] Cf. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª edição, Almedina, 2006, pp. 373-377.

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».

2.1.1.2. – A este respeito, diz o Tribunal de Contas no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 que «o afastamento, em situações concretas, do regime comum dos institutos públicos, designadamente das normas do RTE, do princípio e das regras de 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 de tesouraria do Estado».[10]

Não é claro o que se entende por *lei específica* no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 – se é a lei orgânica de cada instituto público ou se é a lei específica dos chamados institutos públicos de regime especial.

De qualquer forma e não sendo a LQIP ou o RTE leis de valor reforçado, nem sendo o princípio da unidade de tesouraria uma regra com consagração constitucional ou garantida pela LEO, a sua observância deve-se apenas a razões de conveniência na gestão da tesouraria do Estado, procurando-se optimizar essa gestão impondo à generalidade das entidades públicas o depósito das suas aplicações financeiras ou disponibilidades de tesouraria junto do IGCP, o qual se posiciona, para este efeito, como banco do Estado.[11]

Neste sentido, a regra da unidade de tesouraria encontra a sua razão de ser na *racionalização* e na *optimização da gestão dos fundos públicos* (cf. artigo 103.º, n.º 1, alínea *a)*, da Lei do Orçamento de Estado para 2008) e na consequente *redução dos custos de financiamento do Estado*.[12]

---

[10] Cf. Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2008*, Vol. I, p. 3 e Vol. II, cap. VIII, p. 15.

[11] A analogia à actividade bancária é expressamente assumida no preâmbulo do RTE.

[12] Importa notar, tal como fizemos no nosso parecer de 22 de Dezembro de 2005, 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. A sua aplicação à movimentação da tesouraria da generalidade dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais nada tem que ver com a forma como estes organismos executam o respectivo orçamento das receitas, ou, quando muito, apenas terá que ver com receitas cobradas por estas entidades mas que pertencem ao Estado (*v. g.*, coimas), pelo que o alargamento da unidade de tesouraria a um universo de entidades

Porém, a regra da unidade de tesouraria deixa de se justificar quando que essa racionalização ou optimização não se mostrem asseguradas em confronto com os serviços prestados pela generalidade das instituições de crédito,[13] ou quando a redução dos custos de financiamento do Estado ponha em causa princípio geral da boa gestão financeira a que se encontram vinculados os serviços e fundos autónomos e as entidades públicas empresariais.[14]

Realmente, é contrário ao princípio da boa gestão financeira a que se encontram vinculados os serviços e fundos autónomos e as entidades públicas empresariais,[15] transferir as respectivas disponibilidades de tesouraria para o IGCP, sempre que se possa demonstrar que este não assegura a prestação de todos os serviços proporcionados pelos bancos ou que não os assegura nas mesmas condições de eficácia e eficiência.

Não sendo proporcionadas as mesmas condições ou condições equivalentes às obtidas pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades públicas empresariais junto do sistema bancário, a regra da unidade de tesouraria traduz-se numa forma de financiamento do Estado através das disponibilidades de tesouraria daquelas entidades, sem que com isso se atinja uma maior eficiência na gestão e optimização da remuneração dos fundos públicos.

Basta pensar que, no caso do ICP-ANACOM e compulsando os relatórios e contas de 2008 e de 2009, este registou *proveitos financeiros* de 3,4 milhões de euros em 2008 e de 2,5 milhões de euros em 2009, os quais correspondem a cerca de 14% e 17% do resultado líquido do exercício, em 2008 e 2009, respectivamente. O resultado líquido do

---

que não se encontra abrangida pelo SCE só encontra justificação na necessidade de minimizar os custos de financiamento do próprio Estado.

[13] O preâmbulo do RTE é esclarecedor a este respeito, quando diz que o objectivo primordial a prosseguir com o RTE consiste na «optimização da gestão global dos fundos públicos, entre os quais merecem particular atenção os excedentes e disponibilidades de tesouraria tanto dos serviços integrados do Estado, como dos seus serviços e fundos autónomos».

[14] O RTE entrou em vigor em 1 de Julho de 1999 (artigo 52.º do RTE) e as entidades públicas empresariais passaram a estar obrigadas a manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto da Direcção-Geral do Tesouro e, posteriormente, junto do IGCP, a partir da Lei do Orçamento do Estado para 2005 (artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho).

[15] Tal como dissemos no nosso parecer de 22 de Dezembro de 2005, o princípio da boa gestão financeira é inerente ao dever de boa administração ou ao princípio da eficiência do sector público (artigos 81.º, alínea c) e 267.º, n.º 2 da Constituição).

exercício do ICP-ANACOM é normalmente transferido em 15% para reservas de investimento, com a finalidade de ser utilizado na constituição do capital estatutário do ICP-ANACOM, nos termos da Portaria n.º 1534-A/2002, de 23 de Dezembro, sendo os restantes 85% entregues ao Estado sob a forma de resultados transitados.

Acaso aqueles proveitos financeiros não se verificassem – em virtude da integração da tesouraria do ICP-ANACOM na tesouraria do Estado – os resultados entregues ao Estados seriam inferiores em cerca de 14% e 17%, não sendo seguro que os montantes que o Estado deixaria de receber sob a forma de resultados do ICP-ANACOM fossem inteiramente compensados pela utilização dessas verbas em regime de tesouraria centralizada.

É certo que a implementação do princípio da unidade de tesouraria foi acompanhada pela regra de que as contas abertas no IGCP são remuneradas (artigo 2.º, n.º 4 do RTE) e pela criação de aplicações financeiras susceptíveis de realizar a equiparação dos serviços bancários prestados pelo IGCP aos serviços bancários prestados pela generalidade das instituições de crédito.

Contudo, as disponibilidades de tesouraria mantidas junto do IGCP apenas são remuneradas quando aplicadas em certificados especiais de dívida pública (CEDIC) e estes estão sujeitos a *limites de emissão* emergentes da autorização anual de endividamento do Estado constante da lei do orçamento (n.º 9 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006 e n.º 12 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2009).

Por outro lado, as taxas de juro pagas pelas aplicações em CEDIC são calculadas tendo em conta as taxas praticadas no mercado monetário interbancário e a taxa de emissão de dívida pública de curto prazo (Bilhetes do Tesouro), sendo muito inferiores às remunerações que podem ser obtidas em idênticas aplicações junto da banca comercial (n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006 e n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2009).[16]

Acresce que os CEDIC não podem ser transaccionados em mercado secundário, apenas sendo permitida a sua transacção entre

[16] A taxa de juro dos CEDIC anda à volta de 0,6% e 0,7% ilíquidos, ao passo que banca comercial, as taxas variam entre 1% e 2%, líquidos, dependendo dos prazos.

entidades tomadoras, e o IGCP pode proceder à sua amortização antecipada «sempre que tal se revele conveniente do ponto de vista da gestão integrada da dívida pública e da tesouraria do Estado» (n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006 e n.ºs 9 e 10 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2009).

Finalmente, o prazo mínimo de aplicação é de 7 dias e, em caso de mobilização antecipada devido a necessidades imprevistas, tal depende de acordo com o IGCP (n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2009).

Em face do exposto, é por demais evidente que o cumprimento da regra da unidade de tesouraria, se facilita o financiamento de curto prazo do Estado, é feito em prejuízo da boa gestão financeira das entidades a ela sujeitas e, no limite, em prejuízo do próprio Estado, que sacrifica o produto de aplicações financeiras que lhe pode ser distribuído como resultado do exercício dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais, à utilização das disponibilidades financeiras destas entidades para se financiar a curto prazo.

Acontece, porém, que a unidade de tesouraria, enquanto modo de financiamento do Estado, não pode ser implementada sem ter em conta os *modos de legitimação das receitas próprias dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas empresariais*, nem pondo em causa a respectiva autonomia patrimonial e reditícia, orçamental e de tesouraria.

Efectivamente, 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 bancários proporcionados pelo IGCP, em prejuízo do respectivo regime de autonomia orçamental e de tesouraria e da boa gestão financeira desses serviços e fundos autónomos, cujas disponibilidades de tesouraria ficam afectas ao financiamento do Estado, em condições de remuneração inferiores às praticadas pelo sistema bancário.

Dir-se-á que a «optimização da gestão global dos fundos públicos» impõe a implementação da regra da unidade de tesouraria porque os custos de financiamento do Estado são superiores junto da banca

comercial do que junto do próprio sector público administrativo e empresarial.[17]

Porém, nessa óptica, a unidade de tesouraria implica a apropriação de receitas próprias dos fundos e serviços autónomos para financiamento das necessidades de tesouraria do Estado, pondo em causa o modo de legitimação dessas receitas à luz do *princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos* e à luz do *princípio do Estado Fiscal*.[18]

A «optimização da gestão global dos fundos públicos», com consequente redução dos encargos financeiros do Estado, é normalmente justificada com base no argumento de que a grande maioria fundos e serviços autónomos e das entidades públicas empresariais «tem o SPA como principal origem dos fundos, seja na forma das respectivas dotações de capital seja na forma de transferências do Orçamento do Estado, seja ainda através das suas receitas próprias derivadas de serviços prestados ao SPA» (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006).

Porém, quando tal não sucede, isto é, quando os fundos e serviços autónomos e as entidades públicas empresariais são financiados por receitas próprias, a afectação dessas receitas ao financiamento do Estado coloca um problema de legitimação e de boa gestão financeira.

2.1.2. O Estatuto do ICP-ANACOM

No caso do ICP-ANACOM, que é integralmente financiado por receitas próprias, não dependendo de transferências do orçamento do Estado, ***as suas necessidades de financiamento não afectam as necessidades de financiamento do Estado, nem contribuem para***

[17] É esta a justificação do princípio da unidade de tesouraria que se encontra na Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/99 e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006, nomeadamente quando aí se refere que se «os fundos que o SPA canaliza para o sector financeiro, como aplicação das suas disponibilidades de tesouraria, retornam ao SPA através da tomada, pelo mesmo sector, de emissões de dívida pública, facilmente se conclui que o SPA estará a pagar, desperdiçando, um custo de intermediação dos seus próprios fundos» (Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/99) e que «o principal objectivo que presidiu à criação dos CEDIC foi a eliminação dos custos de intermediação dos fundos públicos e o consequente aumento da eficiência da gestão financeira global do sector público» (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006).

[18] Cf. José Casalta Nabais, *O Princípio do Estado Fiscal*, in Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao professor João Lumbrales, Lisboa, 2000, pp. 363-393.

aumentar os custos desse financiamento, pelo que a mobilização das suas disponibilidades de tesouraria para financiamento do Estado teria como consequência uma redução substancial dos seus proveitos financeiros, face a aplicações alternativas desses fundos junto do sistema bancário.

Realmente, no caso do ICP-ANACOM, a integração da sua tesouraria na tesouraria do Estado permitiria que este último se financiasse com as receitas do ICP-ANACOM, pondo em causa a legitimação dessas receitas e o princípio geral da boa gestão financeira, e a autonomia patrimonial, reditícia, orçamental e de tesouraria do ICP-ANACOM, inerente ao princípio do seu ***auto-financiamento*** e à sua ***independência financeira***.

Com efeito, estando o legislador vinculado a garantir a independência do ICP-ANACOM enquanto entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos meios necessários ao desempenho das suas funções, afigura-se-nos incompatível com essa vinculação a sujeição do ICP-ANACOM à regra da unidade de tesouraria do Estado.

Realmente, nos termos do artigo 3.º da directiva-quadro[19] «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» e a assegurar «que as autoridades reguladoras nacionais exerçam as suas competências com imparcialidade e transparência».

[19] 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.

A *independência funcional* a que alude o artigo 3.º, n.º 2 da directiva-quadro foi concretizada pelo artigo 4.º, n.º 2 da Lei das Comunicações Electrónicas[20] nos seguintes termos:

> «Artigo 4.º
> Autoridade reguladora nacional
> 1 – (...)
> 2 - Os estatutos da ARN garantem:
> a) A independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos meios necessários ao desempenho das suas funções;
> b) A independência como entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas e equipamento;
> c) 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.»

Tal como vimos no nosso parecer anterior, a independência do ICP-ANACOM como «entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo» envolve, pelo menos, 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

[20] Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 32-A/2004, de 10 de Abril e alterada pelo Decreto-Lei n.º 176/2007, de 8 de Maio, pela Lei n.º 35/2008, de 28 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 258/2009, de 25 de Setembro.

4

> autonomamente os recursos monetários próprios provenientes da cobrança das respectivas receitas.

A independência do ICP-ANACOM[21] foi reforçada pela Directiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, que altera a directiva-quadro.

No considerando (13) dessa Directiva é dito expressamente que «a independência das autoridades reguladoras nacionais deverá ser reforçada para garantir uma aplicação mais eficaz do quadro regulamentar e aumentar a sua autoridade e a previsibilidade das suas decisões» e que, para esse efeito, «a legislação nacional deverá conter disposições que garantam expressamente que, no exercício das suas funções, a autoridade reguladora nacional competente para a regulação *ex ante* do mercado ou para a resolução de litígios entre empresas esteja protegida contra intervenções externas ou pressões políticas susceptíveis de pôr em causa a sua independência na avaliação das questões sobre as quais deva pronunciar-se (...)», concluindo-se que «é importante que as autoridades reguladoras nacionais competentes para a regulação *ex ante* do mercado disponham do seu próprio orçamento, para, entre outras coisas, poderem contratar pessoal qualificado em número suficiente. Para assegurar a transparência, esse orçamento deverá ser publicado anualmente» (ênfase aditada).

Este considerando seria traduzido no aditamento de um n.º 3-A ao artigo 3.º da directiva-quadro com a seguinte redacção:

> «3-A. Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 4 e 5, as autoridades reguladoras nacionais responsáveis pela regulação *ex ante* do mercado ou pela resolução de litígios entre empresas nos termos dos artigos 20.º ou 21.º da presente directiva devem agir com independência e não procurar obter nem aceitar instruções de qualquer outro organismo relativamente ao desempenho quotidiano das funções que lhes estão atribuídas por força do direito nacional que transpõe o direito comunitário. Tal não impede que sejam sujeitas a supervisão nos termos das disposições constitucionais nacionais. (...)

---

[21] 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.» (cf. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª edição, Almedina, 1992, pp. 152-153).

> Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades reguladoras nacionais a que se refere o primeiro parágrafo tenham orçamentos anuais separados, os quais são tornados públicos. Os Estados-Membros devem também garantir que as autoridades reguladoras nacionais disponham de recursos financeiros e humanos adequados para poderem participar activamente no Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Electrónicas (ORECE) e prestar-lhe o seu contributo» (ênfase aditada).

Significa isto que, no caso do ICP-ANACOM, não seria legalmente possível a adopção de um despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela, conforme sugerido pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, determinando ao ICP-ANACOM a transferência dos saldos de contas de depósito à ordem ou a prazo, ou de outras aplicações financeiras, para o Tesouro.

Um tal despacho, para além de não estar coberto pelos poderes de tutela previstos no artigo 41.º da LQIP, seria manifestamente ilegal face aos Estatutos do ICP-ANACOM, uma vez que *a tutela é sempre exercida sem prejuízo da independência orgânica e funcional do ICP – ANACOM* (artigos 4.º e 50.º, n.º 1 dos Estatutos do ICP-ANACOM).

Além disso, devido ao seu estatuto de independência, o ICP-ANACOM não está sujeito à *superintendência* do Ministro da Tutela nem está obrigado a observar as orientações genéricas emitidas pelo Ministro das Finanças, sempre que estas ponham em causa a sua independência orgânica e funcional.[22]

Realmente e conforme concluímos no nosso parecer de 22 de Dezembro de 2005, ***princípio do auto-financiamento e da independência financeira 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

[22] Nos termos do n.º 2 do artigo 20.º da Lei Orgânica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações o ICP-ANACOM «é independente no exercício das suas funções, no quadro da lei, sem prejuízo dos princípios orientadores de política de comunicações fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos actos sujeitos a tutela ministerial, nos termos previstos na lei e nos respectivos estatutos».

> encargos públicos, o qual 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.[23]

Como dissemos no nosso parecer anterior, 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,[24] pelo que as taxas só podem constituir a forma de financiamento das entidades públicas, quando correspondam a situações em que a despesa pública gera utilidades divisíveis em benefício de certos e determinados sujeitos.[25]

Ora, a unidade de tesouraria, na medida em que determina o *financiamento de serviços gerais da administração através da cobrança de taxas*, põe em causa o princípio da justiça na repartição dos encargos públicos e o *princípio do Estado Fiscal*, uma vez que faz recair sobre um universo delimitado de contribuintes encargos que dizem respeito a todos os cidadãos.

Nas palavras do nosso parecer anterior, «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 bancários do tesouro, pondo em causa o modo de legitimação do respectivo financiamento, à luz do princípio igualdade perante os encargos públicos».

Por conseguinte, um despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela, determinando ao ICP-ANACOM a transferência dos saldos de contas de depósito à ordem ou a prazo, ou de outras aplicações financeiras, para o Tesouro, não só violaria o princípio da

---

[23] 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..

[24] Cf. José Casalta Nabais, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, 1998, pp. 191-203 e *O Princípio do Estado Fiscal*, cit..

[25] 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*".

independência financeira do ICP-ANACOM, como poria em causa a legitimação das respectivas receitas, por implicar a integração da sua tesouraria na tesouraria do Estado e a consequente apropriação por parte do Estado de receitas sujeitas a um modo próprio de legitimação.

2.2. Unidade de tesouraria e boa gestão financeira

Apesar de se traduzir numa regra de boa gestão e de, *inclusive*, dever ser seguida na organização financeira de todos os entes públicos territoriais,[26] [27] o princípio da unidade da tesouraria não pode deixar de comportar excepções justificadas pela necessidade de reconhecer e aceitar, em nome, justamente, do princípio da boa gestão financeira, formas de autonomia financeira ou de independência orçamental.

Com efeito, tal como concluímos no nosso parecer anterior, «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 (...)».

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), mas não constituem valores absolutos, nem põem em causa os diversos fenómenos de autonomia financeira e independência orçamental admitidos no nosso direito financeiro.

Neste sentido, conclui-se como no parecer anterior: «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

---

[26] 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».

[27] 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.

financeira ou prossecução dos fins do ente autónomo não permitem a sua sujeição a esquemas de tesouraria centralizados ou unitários (...)».

No caso concreto do ICP-ANACOM, a sujeição das suas receitas a uma gestão centralizada e integrada a cargo do Estado, põe em causa o respectivo modo de legitimação (auto-financiamento), põe em causa a sua independência funcional, exigida pelo direito comunitário e determinada pelo artigo 4.º, n.º 2 da Lei das Comunicações Electrónicas, e põe em causa a sua boa gestão financeira, uma vez que a afectação das suas disponibilidades de tesouraria ao financiamento do Estado importa uma redução significativa dos respectivos proveitos financeiros e uma redução dos respectivos resultados.

Dir-se-á que a parcela de resultados que o Estado não recebe do ICP-ANACOM é compensada pela redução dos seus custos de financiamento devido à possibilidade de utilizar no seu financiamento as disponibilidades de tesouraria do ICP-ANACOM. Não temos elementos para chegar a conclusões definitivas nessa matéria, até porque é difícil determinar o impacto da integração da tesouraria do ICP-ANACOM na tesouraria do Estado em sede de redução dos custos de financiamento deste último.

Contudo, não pode oferecer dúvidas que; quer quanto ao modo de legitimação das respectivas receitas; quer quanto à sua autonomia patrimonial, reditícia, orçamental e de tesouraria; quer ainda quanto ao princípio da boa gestão financeira; o ICP-ANACOM é claramente prejudicado com a integração da sua tesouraria na tesouraria do Estado, sendo para nós seguro que uma tal integração viola o princípio do ***auto-financiamento*** e o princípio da ***independência financeira*** do ICP-ANACOM.

2.3. Unidade de tesouraria e liberdade de organização do sector público

Por isso, não podemos deixar de concluir, como no parecer anterior, que 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 derrogações à regra

da unidade de tesouraria, sem por em causa o respeito pelo princípio da boa gestão financeira e os modos de legitimação das receitas públicas.

São razões fundadas no *princípio do auto-financiamento* e na *independência financeira do ICP-ANACOM* – as quais não são incompatíveis 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 26.º, alínea *g)* e 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 (artigo 41.º, n.º 2 dos estatutos do ICP-ANACOM);[28] 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, tal como concluímos no parecer anterior, que 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.[29]

---

[28] 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.

[29] As contas do ICP - ANACOM são elaboradas de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) que veio substituir o Plano Oficial de Contabilidade (artigo 41.º, n.ºs 4 e 5 dos estatutos do ICP-ANACOM e artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de Julho, alterado pela Lei n.º 20/2010, de 23 de Agosto).

3. A regra da unidade de tesouraria do Estado após 2005

As conclusões a que chegámos no nosso parecer de 22 de Dezembro de 2005, a cuja revisão procedemos na secção anterior, mantêm-se inalteradas, fundando-se a não aplicação da regra da unidade de tesouraria do Estado ao ICP-ANACOM no *modo de legitimação das suas receitas*, no *princípio do seu auto-financiamento* e na sua *independência financeira*, os quais justificam amplamente – sem pôr em causa o princípio da boa gestão financeira do sector público – a sua exclusão da regra da unidade de tesouraria do Estado.

É certo que essa regra vem sendo reafirmada anualmente na lei do orçamento do Estado e no decreto-lei de execução orçamental. Mas esses diplomas não têm como objecto nem como finalidade rever os estatutos do ICP-ANACOM ou mesmo rever a Lei das Comunicações Electrónicas, contendo regras genericamente aplicáveis aos serviços e fundos autónomos e às entidades publicas empresariais, mas que não põem em causa *soluções especiais*, como as que constam dos artigos 4.º, n.º 2 da Lei das Comunicações Electrónica e 26.º, alínea *g)*, 41.º, n.º 2 e 43.º dos Estatutos do ICP-ANACOM.

Muito em particular, o artigo 132.º, n.º 1 da Lei do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro) e o artigo 63.º, n.º 1 da Lei do Orçamento do Estado para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril) determinam que a movimentação de fundos tenha lugar por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, *salvo disposição legal em contrário*.

Significa isto que a regra da unidade de tesouraria pode sofrer derrogações, desde que estas constem da lei.

Segundo o Tribunal de Contas, seria necessário *lei específica* para o afastamento do princípio e das regras da unidade de tesouraria.[30]

Porém, equivale a *lei específica* o artigo 4.º, n.º 2 da Lei das Comunicações Electrónicas lido em articulação com os artigos 26.º, alínea g), 41.º, n.º 2 e 43.º dos Estatutos do ICP-ANACOM e com a directiva-quadro; do mesmo modo que equivale a lei específica o

[30] Cf. Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2008*, Vol. I, p. 3 e Vol. II, cap. VIII, p. 15.

princípio do auto-financiamento do ICP-ANACOM e a sua *independência financeira*.

De facto, dificilmente se compreenderia que receitas provenientes de taxas ou contribuições financeiras pudessem ser utilizadas para financiar os gastos gerais da Administração sem pôr em causa o respectivo modo de legitimação; e dificilmente se compreenderia que uma entidade que é auto-financiada por receitas próprias, não recebendo qualquer transferência do orçamento do Estado, pudesse estar abrangida por regras cuja racionalidade consiste em reduzir os custos de financiamento do próprio Estado.

Além disso, negar ao ICP-ANACOM autonomia de tesouraria é pôr em causa a sua independência financeira que decorre da directiva-quadro e da Lei das Comunicações Electrónicas.

Por conseguinte e percorrendo a forma como o princípio da unidade de tesouraria tem vindo a ser concretizado na lei do orçamento do Estado, dir-se-á que o seu objectivo primordial consiste em reduzir os custos de financiamento do Estado.

No artigo 74.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro) afirma-se a obrigatoriedade de «toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais» ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro;[31] e no diploma de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março) estabelece-se um quadro sancionatório de acordo com o qual «os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos serviços e fundos autónomos em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras constituem receita geral do Estado do corrente exercício orçamental» (artigo 31.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 50-A/2006).[32]

---

[31] As mesmas regras constam do artigo 112.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), do artigo 102.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008 (Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro), do artigo 132.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro) e do artigo 63.º da Lei do Orçamento do Estado para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril).

[32] As mesmas regras constam do artigo 34.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 50-A/2007, do artigo 23.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/2008, do artigo 30.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 69-A/2009 e do artigo 27.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 72-A/2010.

A partir da lei do orçamento de Estado para 2009 esta regra passaria a constar do próprio diploma orçamental. Assim, o artigo 132.º, n.º 6 da Lei do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008) e o artigo 63.º, n.º 6 da Lei do Orçamento do Estado para 2010 (Lei n.º 3-B/2010) determinam que «as receitas de todas as aplicações financeiras que sejam efectuadas em violação do princípio da unidade de tesouraria pelas entidades ao mesmo sujeitas revertem para o Estado».

Ora, a aplicação destas regras ao ICP-ANACOM poria definitivamente em causa o modo de *legitimação das respectivas receitas*, o princípio do seu *auto-financiamento* e a sua *independência financeira*.

Repare-se que as sanções previstas para o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria residem (i) na apropriação pelo Estado do produto dos depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos serviços e fundos autónomos em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e (ii) na suspensão da análise de quaisquer pedidos, processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços ou organismos em causa (artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006).

Este quadro sancionatório seria alargado à apreciação de pedidos de libertação de créditos (com excepção dos relativos a remunerações certas e permanentes e à segurança social) a partir do diploma de execução orçamental de 2007 (artigo 34.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 50-A/2007, por remissão para o artigo 30.º, n.º 6 e 7 do mesmo diploma) e à retenção de 10 % do duodécimo das transferências do Orçamento do Estado da entidade incumpridora, a efectuar no duodécimo do mês seguinte ao incumprimento, a partir do diploma de execução orçamental de 2008 (artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, segundo a declaração de rectificação n.º 27/2008, de 9 de Maio).[33]

[33] Não obstante, passaram a ser dispensados do cumprimento da regra da unidade de tesouraria os serviços e fundos autónomos, cuja média mensal dos saldos diários das respectivas contas bancárias não ultrapasse 5 % das receitas próprias, limite esse que poderia ser alterado por despacho do Ministro de Estado e das Finanças (artigo 23.º, n.ºs 4 e 5 do Decreto-Lei n.º 41/2008, artigo 30.º, n.º 4 e 5 do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março e artigo 27.º, n.ºs 5 e 6 do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Julho) e passaram a ser dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria as escolas do ensino não superior e os casos excepcionais, devidamente autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer do IGCP (artigo 27.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 72-A/2010).

Ora, como é bom de ver pelo quadro sancionatório antes descrito, o mesmo dificilmente tem aplicação a serviços e fundos autónomos integralmente financiados por receitas próprias:

- Desde logo, no caso do ICP-ANACOM, a apropriação do produto dos depósitos e aplicações financeiras teria como consequência a eliminação de uma das fontes de receita expressamente previstas nos respectivos estatutos («os juros decorrentes de aplicações financeiras» – artigo 43.º, alínea *g)* dos estatutos do ICP-ANACOM);
- Em segundo lugar, não dependendo o ICP-ANACOM de transferências do orçamento do Estado, a suspensão da análise de quaisquer pedidos de libertação de créditos ou a retenção de 10 % do duodécimo das transferências não teria qualquer efeito sancionatório.

Nada disto prejudica a integração do ICP-ANACOM na rede de cobranças do Estado prevista no RTE, uma vez que aquele dispõe de uma conta bancária aberta junto do IGCP, através da qual recebe os montantes das cobranças coercivas, entrega a parte das coimas decorrentes das acções de fiscalização e de regulação que reverte a favor do Estado, bem como outras eventuais transferências que existam, como é o caso da que é efectuada, anualmente, relativa à entrega ao estado de 85% dos resultados líquidos do exercício do ano anterior.

O que está realmente em causa é a decisão de manter as disponibilidades de tesouraria e as aplicações financeiras junto do IGCP, quando as receitas do ICP-ANACOM não têm origem em transferências do orçamento do Estado, nem as necessidades de financiamento do ICP-ANACOM afectam as necessidades de financiamento do Estado.

A este propósito as alterações introduzidas em 2007 à "Lei-quadro" dos Institutos Públicos (Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril) em nada afectaram a possibilidade – já antes assinalada – de o diploma que proceder à criação de um instituto público poder conter disposições de carácter especial que se revelem necessárias, em especial sobre matérias não reguladas na "Lei-quadro" e nos diplomas legais genericamente aplicáveis ao instituto, sendo mantida a admissibilidade de derrogações ao regime comum, na estrita medida necessária à sua especificidade, quanto às entidades administrativas independentes, onde se inclui o ICP-ANACOM (artigos 9.º e 48.º da LQIP).

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 273/2007 limita-se a regular a integração da gestão da tesouraria e da dívida pública no IGCP e a reafirmar os princípios gerais da gestão da tesouraria do Estado, onde se inclui o princípio da unidade de tesouraria, o princípio da gestão integrada dos activos e passivos financeiros do Estado, o princípio da minimização do financiamento externo do Estado, e o princípio da redução dos saldos de tesouraria para níveis de segurança mínimos tecnicamente aceitáveis (artigos 1.º e 2.º Decreto-Lei n.º 273/2007).

A integração da gestão da tesouraria e da dívida pública no IGCP e a reafirmação dos princípios gerais da gestão da tesouraria do Estado constante do Decreto-Lei n.º 273/2007, não obriga o ICP-ANACOM a depositar as suas disponibilidades financeiras junto do IGCP, uma vez que tal seria incompatível com o *modo de legitimação das respectivas receitas*, com o princípio do *auto-financiamento* do ICP-ANACOM e com a sua *independência financeira*.

4. O problema da unidade de tesouraria *de iure condendo*

Entre 2006 e 2008, as sucessivas leis do orçamento do Estado continham uma autorização ao Governo para alterar o RTE no sentido do aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria (artigo 75.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro; artigo 113.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro; e artigo 103.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro).

Nos termos do artigo 103.º da Lei n.º 67-A/2007, para citar apenas a última versão da norma, o Governo fica autorizado a alterar o regime da tesouraria do Estado no sentido do aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria, enquanto instrumento da optimização da gestão global dos fundos públicos, mediante:

- Especificação das regras associadas ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e das entidades a ele sujeitas;
- Definição das consequências, designadamente, de natureza sancionatória, do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelas entidades ao mesmo sujeitas;

4

- Sujeição de entidades do sector público empresarial ao princípio da unidade da tesouraria;
- Alargamento dos serviços de natureza bancária prestados aos clientes do Tesouro em matéria de aplicação de disponibilidades, de operações activas de curto prazo e de abertura de contas caucionadas ou outro tipo de garantia de consignação de receitas;
- Reforço dos instrumentos de gestão da tesouraria do Estado em articulação com a gestão da dívida pública.

Nos termos da mesma disposição legal, o Governo fica também autorizado a alterar o regime da tesouraria do Estado através da sua adequação à reforma da gestão da tesouraria do Estado, concretizada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

Em bom rigor aquela autorização não pode ser qualificada como uma autorização legislativa, uma vez que a definição do regime da tesouraria do Estado não se inscreve na *reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República* e eventuais incidências ou alterações a introduzir por essa via na LEO não poderiam ser objecto de *autorização legislativa*, porquanto o «regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais» se inscreve na *reserva absoluta de competência legislativa do Parlamento* (artigo 164.º, alínea *r)* da Constituição).

Por isso, de um ponto de vista jurídico, é dificilmente compreensível a inscrição de uma "autorização legislativa" na lei do orçamento do Estado para alterar o RTE. Tanto assim é que (i) o alargamento dos serviços de natureza bancária prestados aos clientes do Tesouro em matéria de aplicação de disponibilidades, de operações activas de curto prazo e de abertura de contas caucionadas ou outro tipo de garantia de consignação de receitas, (ii) o reforço dos instrumentos de gestão da tesouraria do Estado em articulação com a gestão da dívida pública e (iii) a sua adequação à reforma da gestão da tesouraria do Estado, concretizada pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, mediante a integração da gestão da tesouraria e da dívida pública no IGCP, tiveram lugar por Resolução do Conselho de Ministros[34] ou por decisão dos

[34] Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2006 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2009.

órgãos competentes do IGCP (cf. artigos 5.º, 6.º e 11.º dos estatutos do IGCP[35]), não tendo sido necessário, por essa razão, alterar o RTE.

Por outro lado, a sujeição das entidades públicas empresariais ao princípio da unidade de tesouraria foi introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, e sucessivamente mantida nas leis orçamentais de 2006 em diante, e a definição de um quadro sancionatório associado ao incumprimento do princípio da unidade de tesouraria constava já do diploma de execução orçamental de 2004 (Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março), mantendo-se nos demais diplomas de execução orçamental e tendo sido levado à lei do orçamento em 2009 e em 2010 (artigo 132.º, n.º 6 da Lei do Orçamento do Estado para 2009 e artigo 63.º, n.º 6 da Lei do Orçamento do Estado para 2010).

Significa isto que grande parte do conteúdo útil das sucessivas "autorizações" contidas na lei do orçamento para alterar o RTE foi consumido por actos posteriores, pelo que não é de estranhar que as leis do orçamento para 2009 e 2010 já não contivessem semelhante "autorização".

De qualquer forma, a redacção daquelas disposições orçamentais, na parte em que se referem à «especificação das regras associadas ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e das entidades do sector público administrativo ao mesmo sujeitas» dão corpo a uma necessidade e correspondem a uma preocupação manifestada pelo Tribunal de Contas nos pareceres sobre a conta geral do Estado de 2007 e de 2008.

Dão corpo a uma necessidade porque a aplicação horizontal do princípio da unidade de tesouraria enfrenta inúmeras dificuldades, quer (i) as que decorrem da circunstância de o mesmo não ter consagração constitucional e de não ser dotado de valor paramétrico, pelo que a sua derrogação pode ocorrer a todo o tempo por acto legislativo e, nos termos do artigo 27.º, n.º 4, alínea *b)* do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer do IGCP; (ii) quer as que decorrem das diferentes formas de financiamento dos serviços e fundos autónomos e respectivos modos

[35] Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 28/98, de 11 de Fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 86/2007, de 29 de Março, pelo Decreto-Lei n.º 273/2007 de 30 de Julho e pelo Decreto-Lei n.º 69-A/2009 de 24 de Março.

de legitimação, sobretudo naqueles casos em que os serviços e fundos autónomos não recebem transferências do orçamento do Estado, não afectando as respectivas necessidades de financiamento; (iii) quer ainda as que resultam do estatuto de independência financeira atribuído a certos serviços e fundos autónomos, onde se inclui o ICP-ANACOM.

Correspondem a uma preocupação manifestada pelo Tribunal de Contas porque este, no parecer sobre a conta geral do Estado de 2007, salienta que «tem vindo a pronunciar-se sobre a unidade de tesouraria desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001» e que de forma recorrente «tem concluído que as medidas legislativas, nomeadamente, as constantes das leis orçamentais e decretos de execução orçamental não têm sido cumpridas pelos organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado»,[36] recomendando ao Governo que «garanta as condições necessárias à unidade da tesouraria do Estado, definindo sem ambiguidade todos os serviços que o gestor da tesouraria do Estado deve prestar neste âmbito, assegurando que efectivamente os presta e eliminando a consagração legal de excepções ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado» (Recomendação 37 – PCGE/2007).

Por seu turno, no parecer sobre a conta geral do Estado de 2008, o Tribunal de Contas 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» (Recomendação 42 – PCGE/2008).

Estas recomendações fazem todo o sentido porque o princípio da unidade de tesouraria do Estado está sujeito a um *casuísmo* que se mostra incompatível com as necessidades de certeza e segurança jurídica que deveriam existir nesta matéria.

Sendo a sua finalidade principal a redução dos custos de financiamento do Estado através da optimização da gestão global das disponibilidades de tesouraria do sector público, ***o princípio da unidade de tesouraria não pode ser visto como uma forma de financiamento do Estado através da mobilização de receitas provenientes de tributos bilaterais ou pondo em causa o auto-financiamento ou a independência de determinadas entidades dotadas de um estatuto especial no quadro dos serviços e fundos autónomos.***

[36] PCGE – 2007 Vol. I, p. 150.

Isto é, da mesma forma que importa precisar os critérios de "incidência subjectiva" da regra da unidade de tesouraria (como constava do artigo 75.º da Lei n.º 60-A/2005, do artigo 113.º da Lei n.º 53-A/2006 e do artigo 103.º da Lei n.º 67-A/2007), importa igualmente proceder à sua "delimitação objectiva" de modo a não incluir na gestão integrada da tesouraria do Estado receitas que não podem ser usadas para financiar gastos gerais da comunidade ou que estão consignadas a fins específicos, sob pena de infracção ao princípio da igualdade na repartição do encargos públicos e ao princípio do Estado Fiscal.

Dir-se-á que tal não sucede na medida em que a gestão integrada dessas receitas na tesouraria do Estado em nada prejudica a sua consignação aos fins a que se destinam. Contudo, tal só será o caso na medida em que o produto das aplicações financeiras dessas receitas, quanto integradas na tesouraria do Estado, não seja inferior ao produto das mesmas aplicações quando colocadas no sistema bancário.

Na realidade – e é aqui que reside o problema da igualdade na repartição do encargos públicos e do respeito pelo princípio do Estado Fiscal – a integração daquelas receitas na tesouraria do Estado gera resultados financeiros inferiores aos obtidos com a sua aplicação no sistema bancário, sendo a diferença apropriada pelo Estado que, dessa forma, acaba por se financiar através de receitas bilaterais emergentes de taxas ou contribuições financeiras.

Por isso, ***os serviços e fundos autónomos exclusivamente financiados por receitas próprias e que não beneficiam de transferências do orçamento do Estado*** – e, por isso, não afectam as respectivas necessidades de financiamento – *escapam à racionalidade da regra da unidade de tesouraria.*

Por conseguinte, não se justifica a sua sujeição a essa regra, sendo certo que, nesses casos, a sua aplicação põe em causa o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e o princípio do Estado Fiscal, uma vez que implica a utilização de receitas bilaterais para financiar os gastos gerais da comunidade.

6

5. Conclusões

O estudo da questão posta à nossa consideração, permite reunir as seguintes conclusões fundamentais:

1.ª Mantêm-se inalteradas as conclusões a que chegámos no nosso parecer de 22 de Dezembro de 2005, fundando-se a não aplicação da regra da unidade de tesouraria do Estado ao ICP-ANACOM no *princípio do seu auto-financiamento* e na sua *independência financeira*, que justificam amplamente – sem pôr em causa o princípio da boa gestão financeira do sector público – a sua exclusão da regra da unidade de tesouraria do Estado;

2.ª O ICP-ANACOM é integralmente financiado por receitas próprias não beneficiando de quaisquer transferências do orçamento do Estado, pelo que as suas necessidades de financiamento não afectam as necessidades de financiamento do Estado, nem contribuem para aumentar os custos desse financiamento;

3.ª A integração da tesouraria ICP-ANACOM na tesouraria do Estado põe em causa a legitimação das respectivas receitas e a sua autonomia patrimonial, reditícia, orçamental e de tesouraria;

4.ª Estando o legislador vinculado a garantir a independência do ICP-ANACOM, enquanto entidade orgânica, financeira e funcionalmente separada do Governo, dotada dos meios necessários ao desempenho das suas funções, afigura-se incompatível com essa vinculação a sujeição do ICP-ANACOM à regra da unidade de tesouraria do Estado;

5.ª A sujeição das disponibilidades de tesouraria do ICP-ANACOM a uma gestão centralizada e integrada a cargo do Estado põe em causa o modo de legitimação das suas receitas (auto-financiamento) e põe em causa a sua independência financeira, enquanto elemento integrante da sua independência

funcional, exigida pelo direito comunitário e determinada pelo artigo 4.º, n.º 2 da Lei das Comunicações Electrónicas;

6.ª A unidade de tesouraria, na medida em que importe o *financiamento de serviços gerais da administração através da cobrança de taxas*, põe em causa o *princípio da justiça na repartição dos encargos públicos* e o *princípio do Estado Fiscal*, uma vez que faz recair sobre um universo delimitado de contribuintes encargos que dizem respeito a todos os cidadãos;

7.ª Um despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela, determinando ao ICP-ANACOM a transferência dos saldos de contas de depósito à ordem ou a prazo, ou de outras aplicações financeiras, para o Tesouro, não só violaria o princípio da *independência financeira* do ICP-ANACOM, como poria em causa a legitimação das respectivas receitas, por implicar a integração da sua tesouraria na tesouraria do Estado e a consequente apropriação pelo Estado de parte das suas receitas;

8.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 derrogações à regra da unidade de tesouraria;

9.ª O quadro sancionatório aplicável ao incumprimento da regra da unidade de tesouraria dificilmente tem aplicação a serviços e fundos autónomos integralmente financiados por receitas próprias;

10.ª A integração da gestão da tesouraria e da dívida pública no IGCP e as alterações introduzidas em 2007 à "Lei-quadro" dos Institutos Públicos em nada afectaram o estatuto de independência financeira e de auto-financiamento do ICP-ANACOM, nem introduziram alterações à regra da unidade de tesouraria do Estado que tenham como consequência a obrigação de o ICP-ANACOM depositar as suas disponibilidades financeiras junto do IGCP;

11.ª Os serviços e fundos autónomos exclusivamente financiados por receitas próprias e que não beneficiam de transferências do orçamento do Estado – e, por isso, não afectam as respectivas necessidades de financiamento – escapam à racionalidade da regra da unidade de tesouraria;

12.ª A aplicação da regra da unidade de tesouraria a serviços e fundos autónomos exclusivamente financiados por receitas próprias põe em causa o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos e o princípio do Estado Fiscal;

13.ª É contrário ao princípio geral da boa gestão financeira a que se encontram vinculados os serviços e fundos autónomos e as entidades públicas empresariais, transferir as respectivas disponibilidades de tesouraria para o IGCP, sempre que se possa demonstrar que este não assegura a prestação de todos os serviços proporcionados pelos bancos ou que não os assegura nas mesmas condições de eficácia e eficiência;

14.ª O princípio da unidade de tesouraria não pode ser visto como uma forma de financiamento do Estado através da mobilização de receitas provenientes de tributos bilaterais ou pondo em causa o auto-financiamento ou a independência de determinadas entidades dotadas de um estatuto especial no quadro dos serviços e fundos autónomos.

Tal é, salvo melhor juízo, o nosso parecer.

Lisboa, em 7 de Setembro de 2010

Eduardo Paz Ferreira
DOUTOR EM DIREITO
Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa

Sérgio Gonçalves do Cabo
MESTRE EM DIREITO
Advogado

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
1069-049 - LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DEP. AUDITORIA II, Ofício nº. 019720	18-11-2010	Of. n.º NEAO/CONT.	2010-11-24

ASSUNTO: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009**

Volume II – Capítulo VIII – 8.3 – Unidade de Tesouraria do Estado

Relativamente ao extracto do anteprojecto de Parecer referido em epígrafe e em resposta ao ofício em referência, encarrega-me Sua Ex.ª o Director Nacional da PSP de informar v. Ex.ª o seguinte:

1. A Polícia de Segurança Pública tem vindo a efectuar diligências, junto do IGCP, no sentido da atribuição dos acessos necessários à utilização da funcionalidade de "Depósitos Externos" disponível no Homebanking para que as várias Unidades de Polícia, geograficamente dispersas pelo Continente e Ilhas, possam efectuar, através dessa ferramenta, os depósitos na conta da PSP no IGCP existente para o efeito e já utilizada pelos seus serviços centrais.

   Reitera-se que relativamente a este assunto já foi dado conhecimento a essa Direcção-Geral das diligências já efectuadas no sentido de dar cumprimento à UTE, nomeadamente no decurso da Auditoria aos Sistemas de Gestão e de Controlo no âmbito dos Investimentos da PSP – ano de 2007 – Processo n.º 40/2008-AUDIT e Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, através do n/Ofício nº. 12855, de 2009/11/30.

   Refira-se ainda que em cumprimento do princípio da UET, a PSP tem divulgado junto dos seus "clientes/utentes" esta conta para efeitos de efectivação de pagamentos por transferência bancária.

Travessa da Fábrica dos Pentes nº. 22 – 1269-003 Lisboa - Tel (21) 370 39 00 - Fax (21) 386 01 32

DGTC 25.11.10 20778

S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

DIRECÇÃO NACIONAL

DEPARTAMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA

2. Relativamente ao saldo, no valor de € 6 116 901,74, detido fora do Tesouro, este montante resulta do seguinte:

   a) € 3 257 916,16 correspondem ao saldo apresentado em 31 de Dezembro do Fundo de Fardamento, criado pelo Decreto-Lei 68/81, de 7 de Abril e cujos movimentos foram sempre efectuados através desta conta. Este saldo deixará de existir na gerência de 2010 se for aprovado o relatório elaborado pela Comissão Liquidatária do referido fundo, designada nos termos do art.º 122º. do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de Outubro e remetido à tutela através do ofício n.º 45/DNALF/OULF/2010, de 30 de Setembro, conforme documento em anexo.

   b) € 2 500 000,00 correspondem aos depósitos efectuados no mês de Dezembro e destinados ao pagamento dos serviços de segurança remunerados, prestados por elementos da PSP, na sequência de solicitações de entidades externas. Este montante transitou em saldo e foi convertido em receita através da TEI n.º 550716, de 18/01/2010, por ser necessário para efectuar o pagamento, em Janeiro, aos elementos policiais do valor correspondente aos serviços prestados, o que ocorre em simultâneo com o processamento de vencimentos e abonos.

   c) € 358 986,58, respeitam 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.

Com os melhores cumprimentos elevada consideração,

O DIRECTOR NACIONAL ADJUNTO
(Unidade Orgânica de Logística e Finanças)

Francisco Ascenção Santos
Superintendente-Chefe

Travessa da Fábrica dos Pentes nº. 22 – 1269-003 Lisboa - Tel (21) 387 47 36 - Fax (21) 386 49 47

S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

DIRECÇÃO NACIONAL

Gabinete do Director Nacional-Adjunto

Unidade Orgânica de Logística e Finanças

Exm.º Senhor
Dr. António José L. Coelho dos Santos
M.I. Chefe de Gabinete de Sua Excelência o
Ministro da Administração Interna
Ministério da Administração Interna
Praça do Comércio – Ala Oriental
1149-018 Lisboa

C/Conhecimento:
Exm°s. Senhores:
Dr. Ricardo Azevedo Saldanha
MI Chefe de Gabinete de Sua Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna
Intendente Pedro A. Nunes Teixeira
Digm.° Chefe de Gabinete de Sua Ex.ª o Director Nacional da PSP

Sua referência:	Data:	Nossa referência:	Data:
		Of. 45/DNA/UOLF/2010	**30SET2010**

Assunto: RELATÓRIO FINAL PARA EXTINÇÃO DO FUNDO DE FARDAMENTO

Encarrega-me Sua Excelência o Director Nacional da PSP de remeter a V. Ex.ª. dois dossiers contendo o relatório final em título, acompanhado de seis anexos, para despacho de Sua Excelência o Ministro das Finanças e da Administração Pública e de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, rogando especial compreensão e celeridade possível, na medida em que o pagamento aos credores do fundo só pode ser efectuado após decisão exarada no referido despacho.

Acompanha o relatório a Informação/Proposta nº. 46/2010 de 30SET2010, com o pedido de alteração orçamental que visa a satisfação integral dos créditos sobre o Fundo de Fardamento.

Com os melhores cumprimentos, e elevada consideração.

O Director Nacional-Adjunto

Francisco Ascenção Santos
Superintendente-chefe

Largo da Penha de França, 1 1199-010 LISBOA Tel: 21 811 10 00

e) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo VII - ofício n.º 2010 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
f) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo VII - ofício n.º 22086 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.

CAPÍTULO IX

Operações e saldos de Encerramento

f) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo VII - ofício n.º 22086 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.

CAPÍTULO X

Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial

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. : 18.851
Data V/Ref. : 5 Nov. 10

N.º Proc. : 20.900/2010
Data Emissor : 18 Nov. 10

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo aos "Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial".

Em resposta ao ofício acima mencionado, e no que respeita às recomendações formuladas no capítulo IV, informo o seguinte:

1. Quanto à questão relativa ao classificador económico referida nos pontos 10.1 e 10.5, estranha-se que este seja denominado como "novo classificador", uma vez que está em vigor desde 14 de Fevereiro de 2002. O ponto levantado por esse Tribunal relativamente à necessidade de desagregar as sociedades financeiras em públicas e privadas, será devidamente ponderado quando se proceder à revisão do referido classificador.

2. O Quadro X.14, contém apenas informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). No entanto, e conforme quadro 112 do relatório da CGE/2009, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), para além dos valores entregues pela DGTF, contabilizou em 2009 entregas de dividendos da LISNAVE – Estaleiros Navais, SA (284.793,60 euros), e da LUSA – Agência de Notícias de Portugal, SA (107.839,91 euros), para além da entrega da AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA (824.853,12 euros, efectuada no serviço local de finanças.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

DGTC 23 11'10 20704

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

U090869 17NOV'10 16:13

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício 18852
Data: 5 de Novembro de 2010

N/Ref. GAC/2010
Data:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo aos "Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial" (pontos 10.1. a 10.3).

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, informa-se V.Exa. que apenas nos suscita comentário a referência constante do **Ponto 10.2.1.2.1.**, Pag X.4, no sentido de que o valor de 14,2 M€ pago ao Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico foi incorrectamente classificado por esta Direcção-Geral.

Efectivamente, impõe-se esclarecer que o pagamento foi efectuado através da rubrica com classificação económica 05.01.01, à semelhança dos pagamentos efectuados às restantes entidades na sequência de um crédito especial. Para a referida classificação foi tida em conta a natureza jurídica de fundo público e um NIPC correspondente ao grupo empresas (512098247).

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Pedro Rodrigues Felício

DGTC 22 11°10 20483

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

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00340 12/11/10

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, de 2009, relativo aos "Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial" (ponto 10.3).

V/FAX n.º 1334/10, de 05.11.2010 – Departamento Auditoria I

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª cópia da Informação n.º 43/10, de 12-11-2010, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, referente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Coordenadora do Gabinete,

Lurdes Ferreira
(Inspectora Tributária Assessora Principal)

DGTC 12 11'10 20104

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 Nº 24634 Saída
Em 12/11/2010 Código
Rubrica

Classificação:

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.

12. 11. 2010

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Concordo.
À consideração do Sr. D.G.
Prof. José Azevedo Pereira.

2010/11/12

Por delegação de competências
do Subdirector-Geral

FRANCISCO A. CID FERREIRA
DIRECTOR DE SERVIÇOS

Informação

N.º 43

Data 2010/11/12

Proc.

Contribuinte

Técnico Responsável

Assunto:
Anteprojecto de Parecer sobre a CGE, de 2009, relativo aos Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE

A Direcção-Geral dos Impostos foi citada pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas, através do fax n.º 1334/10 - DA I.2 - Tec, para apresentar comentários relativos ao documento preparatório de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009,

Em cumprimento do despacho do Senhor Subdirector-Geral, Dr. Jorge Soares, foi esta Direcção de Serviços incumbida de formular os comentários solicitados pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

No ponto "10.3.2 - *Receitas de capital*" do documento consta que "(...) *a Direcção-Geral dos Impostos limitou-se a informar o montante de € 10,5 milhares, provenientes de empresas de capital maioritariamente públicos sem especificar, contrariamente ao solicitado, as entidades que originaram essas transferências.*"

Atendendo ao parágrafo transcrito importar referir que:

1 - As competências da Direcção-Geral dos Impostos (doravante DGCI) estão plasmadas no Decreto-Lei n.º 81/2007, de 29 de Março.

2 - No referido diploma legal são atribuídas à DGCI competências para "*arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público que lhe sejam atribuídas por lei.*" (alínea g) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 81/2007, de 29 de Março).

3 - A solicitação de elementos formulada pelo Tribunal de Contas, inserem-se no âmbito das competências mencionadas no ponto anterior.

4 - Na cobrança deste tipo de receitas estão implícitos os seguintes procedimentos:

i) Guia é emitida e processada por uma entidade externa;

ii) A DGCI procede à cobrança e contabilização;

5 - Sempre que exista a necessidade de proceder à recolher deste tipo de informação, tal implica a realização de consultas a diversos sistemas informáticos (SLC e SGR), não estando a informação completa e disponível de forma directa, sendo necessário solicitar cópias dos documentos de cobrança aos respectivos Serviços de Finanças, originando hiatos temporais alargados na consolidação da mesma.

6 - No que concerne ao teor da informação solicitada, esta Direcção de Serviços mesmo após a remessa dos elementos ao Tribunal de Contas continuou a analisar este processo, no intuito de validar os procedimentos adoptados pelos diferentes serviços de finanças, relativamente a este tipo de cobranças.

7 - A informação recolhida consta do seguinte quadro:

Classificação Económica	Dt. Cob.	Descritivo	Valor Receita
10 01 01 01 99	2009-11-04	André Nogueira Comércio de Ourivesaria Lda	990,33
10 01 01 01 99	2009-09-18	Alves & Carreira Lda	900,20
10 01 01 01 99	2009-03-26	Azevedo Pinho e Jesus Lda	6.494,38
10 01 01 01 99	2009-07-20	Gabriel Ribeiro Lda	25,23
10 01 01 01 99	23-10-2009	Gabriel Ribeiro Lda	111,23
10 01 01 01 99	25-11-2009	Bazar do Bosque Comércio Internacional Lda	354,00
10 01 01 01 99	12-02-2009	Comp. União Crédito Popular SARL	401,96
10 01 01 01 99	25-08-2009	Mayer e Ramalheira Lda	1.271,43
			10.548,76

9 - Todas as guias de receita foram emitidas com base no D.L. n.º 365/99, de 17 de Setembro. O referido diploma legal estabeleceu o regime jurídico do acesso, do exercício e da fiscalização da actividade de prestamista, tendo revogado o Decreto n.º 17 766, de 17 de Dezembro de 1929, os Decretos-Leis n.ºs 29 640, de 30 de Maio de 1939, 32 428, de 24 de Novembro de 1942, 225/80, de 12 de Julho, e 341/85, de 22 de Agosto, a Portaria n.º 10471, de 19 de Agosto de 1943, e o n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento das Contrastarias, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 391/79, de 20 de Setembro.

10 - Da análise documental efectuada verificou-se que as guias foram incorrectamente emitidas, pelos sujeitos passivos. Uma vez que as guias indicavam expressamente a classificação económica relativa ao capítulo 10, tendo originado a incorrecta classificação das mesmas.

11 - A classificação correcta seria a utilização do Capítulo 06, grupo 01, artigo 02 de acordo com o *Desenvolvimento das Receitas do Estado*, que acompanha o OE para 2009.

12 – Os Serviços de Finanças foram avisados das conclusões da presente análise, tendo sido planeada uma análise ao exercício de 2010, de forma a detectar e corrigir atempadamente situações análogas.

À consideração superior.

O Director de Serviços

Gustavo Madeira

351 213836243

IAPMEI
Parceiros para o Crescimento

Fax nº IA/10/I21063

Para: Tribunal de Contas - Direcção Geral

Nº fax: 21 793 60 33

Att.: Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes

Data: 11 de Novembro de 2010

Ref.: DGOR-DPF.10/ SR

Nº páginas: 1

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2009 relativo aos "Fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial"

Exmo. Senhor,

Em resposta ao vosso Fax n.º 1324/10 - DA I-Tec de 5 de Novembro de 2010, vimos por este meio confirmar que o IAPMEI processou por lapso, no ano de 2009, duas transferências no valor de € 20.000 e € 184.855 a favor da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas e Agência Portuguesa do Ambiente respectivamente que, na verdade, não pertencem à esfera do Sector Público Empresarial.

Conforme referido em correspondência anterior enviada a essa Direcção Geral, a inexistência de uma listagem discriminativa de todas as entidades pertencentes ao Sector Público Empresarial dificulta, por vezes, a correcta identificação das entidades beneficiárias das transferências a efectuar pelo IAPMEI.

O IAPMEI mantém-se à disposição de V. Exas. para qualquer eventual esclarecimento adicional que considere necessário.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho Directivo

Margarida Ruch Perdigão

DGTC 11 11'10 20021

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

UNIV.MADEIRA 16 11'10 02877

UNIVERSIDADE da MADEIRA

TRIBUNAL DE CONTAS
C/C Secção Regional da Madeira
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Comunicação de	S/Ref.:	N/Ref.:	Data:
			11-11-2010

ASSUNTO: Universidade da Madeira – Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009

Ex.mos Senhores,

Em resposta do vosso ofício número 18839, de 5-11-2010, vimos por este meio esclarecer que a transferência da Universidade da Madeira para o CITMA – Centro de Ciência e Tecnologia da Madeira, no valor de 46.702,00 euros, foi classificada por lapso na rubrica económica 04.01.01 - Sector Público Empresarial. Mais informamos que esta situação decorre de um erro de carácter administrativo, não verificado em anos anteriores, que será corrigido nos anos subsquentes.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos com os nossos melhores cumprimentos.

Atenciosamente,

O Reitor da Universidade da Madeira

Prof. Doutor José Manuel Castanheira da Costa

DGTC – 18-11-10 20406

Universidade da Madeira - Reitoria
Colégio dos Jesuítas, Praça do Município, 9000-081 FUNCHAL
Contribuinte – VAT Nº PT680041982 * Email: reitor@uma.pt *
Telefone +351 291 209 400 (geral) * Telefax +351291209410

351 213428717

MC
Ministério da Cultura

ICA INSTITUTO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL

Para: Departamento de Auditoria
Tribunal de Contas

De: ICA

Fax: 21 7936033

Páginas: 1

Telefone:

Data: 2010/11/17

Nº: 0039/DG/2010

URGENTE ☐ PARA REVER ☐ COMENTAR S.F.F. ☐ RESPONDER S.F.F. ☐ RECICLAR S.F.F.

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo aos Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Publico Empresarial

Em resposta ao vosso Fax n. 1325/10 – DA I.2-Tec de 05/11 vimos por este meio agradecer e informar que iremos cumprir com as recomendações propostas.

Com os melhores cumprimentos.

Catarina Ferreira Correia
Directora do Departamento de Getão

T (+351 213 230 800)
F (+351 213 431 952)
Rua S. Pedro de Alcântara, 45, 1º
1250-038 Lisboa Portugal

Mod.21.02

DGTC 18 11'10 20433

Ministério da Saúde

Instituto Nacional de Saúde
Doutor Ricardo Jorge, I.P
Av. Padre Cruz, 1649-016 Lisboa
P o r t u g a l

telf. +351 217 519 200
fax. +351 217 526 400
http: www.insa.pt
info@insa.min-saude.pt

Instituto Nacional de Saúde
Doutor Ricardo Jorge

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas
Dr. António de Sousa Menezes
Av. da Republica, 65
1050 – 189 LISBOA

Sua referência	Data	Nossa referência	Data
		10 11 12 1004786	

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2009 relativo aos "Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial" (ponto 10.5)

Na sequência do fax recepcionado neste Instituto no passado dia 5 do mês em curso, sobre o assunto em epígrafe, e tal como anteriormente já informado por este Instituto a V. Exa., gostaríamos apenas de referir que nos elementos contabilísticos relativos à Conta de Gerência do ano de 2009, enviados em devido tempo a esse Tribunal, o valor constante na rubrica económica 06.01.01 é de 1.558.959,67 €, nunca tendo sido registado outro valor nesta rubrica.

Por este facto, não é possível a este Instituto esclarecer a diferença de 361.028 € indicada por V. Exa. uma vez que desconhecemos a fonte do valor apurado por esse Tribunal.

Através do nosso ofício n.º 1003362 de 26/07/2010 - cuja cópia se anexa - informámos igualmente V. Exa. que os valores registados nesta rubrica económica são correspondentes a subsídios transferidos por entidades públicas que, em termos de contabilidade patrimonial, e uma vez que no POCMS nada obsta a este facto, foram registados na conta 7429.

Mais informamos V. Exa. que o sistema informático da contabilidade utilizado por este Instituto é o SIDC pertencente à ACSS sendo a reconversão da contabilidade patrimonial para a contabilidade pública efectuada de forma totalmente automática pelo SIDC.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

J. Pereira Miguel

Prof. Doutor José Pereira Miguel
Presidente do INSA

DGTC 12 11'10 20056

S. R.

MINISTÉRIO DA SAÚDE

CENTRO DE HISTOCOMPATIBILIDADE DO CENTRO

LUSOTRANSPLANTE

À Direcção Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria I
A/c Dr. António de Sousa e Menezes
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência:	Sua comunicação de:	Data:	Nossa referência:
			9NOV'10 0814

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a conta Geral do Estado de 2009 relativo aos "Fluxos financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial" (ponto 10.5).

Em referência à V. Mensagem fax n.º 1331/10 – DA I.2 – Tec, de 5 de Novembro do corrente, cumpre-nos informar V. Exas. que, serão tomadas futuramente, todas a providências de modo a assegurar a correcta classificação de receitas análogas.

Com os melhores cumprimentos

A Directora,

(Dra. Maria Luisa Dias Horta de Oliveira Pais)

DGTC 10 11'10 19904

Praceta Prof. Mota Pinto – Edifício S. Jerónimo – 4º Piso – Apartado 9041 – 3001-301 COIMBRA Tel. +351 239480700 Fax +351 239480790
Email: geral@histocentro.min-saude.pt www.histocentro.min-saude.pt

Centro Hospitalar
de Entre o Douro e Vouga, E.P.E.

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor Coordenador do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

CA-600/10-20 **Data:** 2010/11/15
FS/AC

Assunto: Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo aos "Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Publico Empresarial" (Ponto 10.5)

De acordo com o solicitado no oficio de V. Exa. com a Ref. 1332/10-DA I.2- Tec de 05-11 , informamos que o Hospital de São João da Madeira, o Hospital de São Miguel e o Hospital de São Sebastião, integram desde 01/02/2009 o Centro Hospital de Entre o Douro e Vouga, EPE.

Em relação ao valor inscrito pelo Hospital Distrital de São João da Madeira, na rubrica 06.01.01, contabilizado em Janeiro de 2009, constata-se de facto que esta Instituição procedeu de forma incorrecta á classificação do montante de 72.000 euros, situação que foi confirmada com a responsável do Serviço de Contabilidade.

Deste modo, informa-se ainda que no futuro se terá maior cuidado na classificação de receitas e despesas.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Silva
Presidente do Conselho de Administração

DGTC 18 11'10 20397

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

MINISTÉRIO DA SAÚDE

CHON

CENTRO HOSPITALAR
DO OESTE NORTE
ALCOBAÇA - CALDAS DA RAÍNHA - PENICHE

Sua Referência

Sua Comunicação de

Nossa Referência / Data

Exma. Senhora
Dra. Rosário Silva
Departamento de Auditoria 1
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

006814 12-11-10

Assunto: **"Fluxos Finaceiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial".**

Informo V. Exa. que o montante de € 78.650 refere-se a um subsídio enviado pela ARSLVT e reconhecemos o erro de classificação, o qual não foi corrigido por já termos procedido ao encerramento de contas e enviado para o Tribunal de Contas.

Mais informo que futuramente teremos uma maior atenção para que esta situação não volte a suceder.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Manuel Ferreira de Sá
Presidente do Conselho de Administração

CF/PC

DGTC 15 11'10 20115

CENTRO HOSPITALAR DO OESTE NORTE
2500-176 Caldas da Rainha • Portugal
Tel. 262830300 (geral) • Fax 262880579 (administração)
Fax 262834757 (aprovisionamento) • Fax 262830306 (s. pessoal / r. humanos)

Mod. AD. 39 - Lumiaprintas

CAPÍTULO XI

Fluxos Financeiros com a União Europeia

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. : 19.302
Data V/Ref. : 11 Nov. 10

N.º Proc. : 21.538/2010
Data Emissor : 22 Nov. 10

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo ao Capítulo XI – "Fluxos financeiros com a União Europeia" – Pontos 11.1 e 11.2.

No âmbito das funções da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o anteprojecto em epígrafe não nos merece comentários, apenas efectuamos o reparo quanto aos valores das "Reposições abatidas nos pagamentos" que, por lapso, constam da coluna 5 do quadro XI.5.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

DGTC 25 11'10 20844

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

SIC

CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA

04 9 70 02 00 CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA
122 RECEITA SEM TRANSIÇÃO DE SALDOS
000 NÃO DEFINIDA
4020 TRANSFERENCIAS ENTRE ADMINISTRACOES PUBLICAS

Balancete de Pagamentos Por Classificação Económica
Ano 2009

Classificação Económica	Dotação Corrigida - Total Congelamentos (1)	Pagamentos Ilíquidos (2)	Reposições Abatidas (3)	Pagamentos Líquidos ((4) = (2) - (3))	Saldo Orçamental ((5) = (1) - (4))
040901 B0 00	84.344.000,00	84.343.416,34	0,00	84.343.416,34	583,66
Total Cl. Funcional:	84.344.000,00	84.343.416,34	0,00	84.343.416,34	583,66
Total Cód. Programa:	84.344.000,00	84.343.416,34	0,00	84.343.416,34	583,66
Total Cl. Financeira:	84.344.000,00	84.343.416,34	0,00	84.343.416,34	583,66
Total Cl. Orgânica:	1.621.244.000,00	1.676.475.259,00	55.257.307,66	1.621.217.951,34	26.048,66
Total Geral:	1.621.244.000,00	1.676.475.259,00	55.257.307,66	1.621.217.951,34	26.048,66

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 -17148
Lisboa, 18 de Novembro de 2010

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a conta Geral do Estado de 2009 relativo aos "Fluxos Financeiros da EU para Portugal"

No seguimento do Anteprojecto de Parecer referenciado em epígrafe, informamos que:

1. A tendência evidenciada no presente relato no que respeita às transferências que a Comissão Europeia (CE) promove directamente para as contas das Autoridades de Pagamento/Certificação, sem passar pela respectiva conta no IGCP, aberta especificamente para retractar as fluxos financeiros entre Portugal e a UE, tem se intensificado no corrente ano, segundo informações que temos vindo a receber dessas Autoridades;
2. Consideramos importante que todos os fluxos financeiros transitem pela conta da CE existente na tesouraria do Estado, como forma de conhecer fidedignamente os valores que Portugal recebe e que paga à CE.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

Instituto Público
Pessoa Colectiva nº 503 756 237

DGTC 18 11'10 20453

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

22.NOV 2010 00004366

Assunto:

Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, relativo a Fluxos Financeiros da UE para Portugal

Na sequência do v/ ofício 18945 de 08 de Novembro de 2010, junto se remetem a V.Exa as observações deste Instituto ao documento relativo ao "Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, relativo a Fluxos Financeiros da UE para Portugal".

Com os melhores cumprimentos

José Santos Soeiro
Presidente

DGTC 26 11'10 20898

Anexo: O citado

Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
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

Tribunal de Contas "Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, relativo a Fluxos Financeiros da UE para Portugal"

Na sequência das Conclusões e Recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas no âmbito do relatório supra referido junto se remetem os comentários do IFDR.

Ponto 11.3.2.1 – Execução do QREN

Quadro XI.3 - Página XI.8

Na coluna Programação 2007/2013, Despesa Comunitária relativa ao FEDER, onde se lê 11.839,2, deve ler-se 11.938,2

Ponto 11.3.3.2 – Execução dos programas de iniciativa comunitária (2000-2006)

Página XI.20

Quanto à constatação "A exemplo dos anos anteriores o Relatório financeiro sobre o Orçamento da União Europeia para 2009 continua a contabilizar como sendo destinados na íntegra ao nosso país os montantes destinados aos Programas de Cooperação Territorial cuja Autoridade de Certificação é uma entidade portuguesa, quando, na realidade, a maior parte destas verbas é transferida para outros Estados-Membros. Trata-se, assim de verbas em trânsito, que circulam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional destes Programas, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a UE.

Neste contexto, é necessário que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais", o IFDR mantém, face à sua resposta relativa ao exercício anterior, que o sistema de informação da Entidade Pagadora - SIEP, está preparado para poder efectuar pagamentos tanto aos chefes de fila como aos sócios. No entanto, somente o POCTEP aderiu a esta possibilidade pelo que tanto para o MAC como para o Espaço Atlântico só paga a chefes de fila, mantendo-se actuais as observações da resposta anteriormente enviada.

Ponto 11.3.3.4 – Execução do Fundo de Coesão II

Quadro XI.7 – Página XI.21

Os valores constantes deste mapa coincidem com os montantes transmitidos no nosso email de 25/10/2010 os quais têm subjacentes os aspectos mencionados no referido e-mail.

No entanto, e atendendo a que Fonte referida é a Publicação "Execução Financeira do Fundo II, 2010", constatou-se que os valores divulgados nesta sede são diferentes dos comunicados no nosso e-mail. As diferenças registam-se no Ambiente e têm a ver com o facto dos montantes usados pela Unidade de Certificação não integrarem a despesa relativa aos projectos aprovados inicialmente no FC I e com segundas fases aprovadas no FCII, e integrarem os montantes certificados em overbooking (valores usados para cálculo do esforço do controlo). Estas conclusões foram já confirmadas com a Coordenação Nacional do Fundo de Coesão.

Neste contexto, parece-nos mais adequado que os dados da CGE sejam os dados da Publicação "Execução Financeira do Fundo II, 2010" (já publicados – ver quadro B) já que os que foram remetidos por e-mail têm um âmbito específico (esforço de controlo).

Junto anexamos, um quadro com as diferentes abordagens e notas explicativas das diferenças.

Consideramos ainda que a designação da coluna "Apoio Aprovado Total" deve ser substituída por "Investimento Total Aprovado ".

QUADRO A - Dados fornecidos pelo IFDR conforme email de 25/10/2010:

Un:€

Sectores	Despesa **Total** Certificada		
	Até 31-12-2008	De 01/01/2009 a 31/12/2009	Acumulada 31/12/2009
Transportes	1.448.275.109	141.793.826	1.590.068.935
Ambiente	1.272.133.894	336.348.600	1.608.482.494
AT	2.288.249	779.844	3.068.093
Total	**2.722.697.252**	**478.922.270**	**3.201.619.522**

QUADRO B - Dados constantes da Publicação "Execução Financeira do Fundo de Coesão II":

Un:€

Sectores	Despesa **Total** Certificada		
	Até 31-12-2008	De 01/01/2009 a 31/12/2009	Acumulada 31/12/2009
Transportes	1.448.275.109	141.793.826	1.590.068.935
Ambiente	1.339.814.711	331.005.237	1.670.819.948
AT	2.288.249	779.844	3.068.093
Total	**2.790.378.069**	**473.578.907**	**3.263.956.976**

QUADRO C – (Quadro B - Quadro A):

Un:€

Sectores	Despesa **Total** Certificada		
	Até 31-12-2008 (a)	De 01/01/2009 a 31/12/2009 (b)	Acumulada 31/12/2009
Transportes	0	0	0
Ambiente	67.680.817	-5.343.363	62.337.454
AT	0	0	0
Total	**67.680.817**	**-5.343.363**	**62.337.454**

a) - Os montantes do Quadro A **não incluem** as despesas certificadas até 2007 ao abrigo do FCII relativa aos projectos aprovados inicialmente no FdC I com 2ª fases aprovadas no FdC II, a saber:
Projecto 1996/PT/16/C/PE/021 - V. R. Sto. António (2,498,602€);
Projecto 1997/PT16/C/PE/015- A.M. Oeste (20,574,180€);
Projecto 1994/PT/16/C/PE/028 - Alqueva (58,935,409€),
e incluem despesa certificada em overbooking no montante de 14.327.374€ relativa aos projectos 2000/PT/16/C/PE/008 - SIMLIS e 1996/PT/16/C/PE/003 - SIMRIA.

b) - Os montantes do quadro A incluem despesa certificada em overbooking no montante de 5.343.363€.

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. : 18.943
Data V/Ref. : 8 Nov. 10

N.º Proc. : 21.127/2010
Data Emissor : 22 Nov. 10

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo aos "Fluxos financeiros da UE para Portugal".

No âmbito das funções da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o anteprojecto em epígrafe não nos merece comentários.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

DGTC 25 11'10 20845

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.

IGFSE/S/9398/2010 - 26-11-2010

V/Ref.:
Data:
N/Ref.: UGC

Exmo. Senhor
Doutor Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo aos "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal"

Em resposta ao vosso ofício n.º 18946, de 8 de Novembro, relativo ao assunto acima referenciado, cumpre-me informar que o IGFSE, IP, após análise dos dados respeitantes ao FSE, contidos no anteprojecto de Parecer enviado a este Instituto para análise, nada tem a acrescentar.

Refiro ainda que esta informação foi já remetida ao Tribunal de Contas, através de correio electrónico, dirigido ao Dr. António Rosário.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Directivo

DGTC 30 11'10 21114

AF/

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

CAPÍTULO XII

Segurança Social

IGFSS / 30-11-2010 /S 18690

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL I.P.

EFQM Recognised for excellence 5 star

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 30/11/2010

SERVIÇO:

Exmo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII	Ofício nº 19499 /2010 de 15 de Novembro	DOC 19389/2010	29/11/2010

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009

Na sequência da análise do Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009, transmite-se a V. Exª., para além das comunicações do Instituto de Informática, ISS,IP e do IGFCSS,IP (que se anexam), o seguinte:

1 - Ponto 12.6 – Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas (fl. XII.214 e seguintes):

1.1 - Quanto ao Sistema de Informação Integrado da Segurança Social, têm sido introduzidas melhorias contínuas no mesmo, pelo que cumpre-nos informar, relativamente às reservas aludidas nesse ponto, que a percentagem de contribuições por clarificar tem vindo a reduzir-se muito significativamente no decorrer do exercício de 2010.

No âmbito do acordo com os CTT para cobrança de contribuições a situação tem sido objecto de reporte no sentido de correcção do respectivo sistema informático, sendo que a Segurança Social continuará a envidar todos os esforços necessários para que a informação disponibilizada seja de melhor qualidade.

DGTC 30 11'10 21115

1.2 - O módulo do SIF Consolidação Financeira (EC-CS) tem igualmente registado melhorias muito significativas, fruto do diálogo do IGFSS com o II,IP, sendo propósito do IGFSS utilizar este módulo na consolidação patrimonial na CSS de 2010. Note-se contudo, que no Anteprojecto de parecer é referido que o IGFSS completou "*as medidas de controlo, através da consolidação patrimonial pelo método do Balancete consolidado, dando assim acolhimento á recomendação formulada na Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008*" (fl. XII.73), acrescentado "*que não existem fundamentos que ponham em causa o processo de consolidação do balanço e da demonstração dos resultados realizados pelo IGFSS*" (fl. XII.77), pelo que se discorda que sobre o processo de consolidação da CSS de 2009 recaiam reservas que "*determinam e influenciam negativamente a fiabilidade, a consistência e a integridade da informação financeira apresentada*".

1.3 – Relativamente aos apoios financeiros atribuídos aos Centros de Cultura e Desporto:

1.3.1 - Refere o TC que, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2006 emitiu uma Recomendação que dispunha que «*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*».

- Antecedia esta Recomendação um intróito onde era concretizada a razão que fundamentava o que a seguir se recomendava: «*De acordo com o consubstanciado na alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, toda a despesa pública de qualquer natureza carece de adequada lei que a autorize. A concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto das Instituições de Segurança Social configura uma prática reiterada seguida há longos anos no sector da Segurança Social, enquadrada exclusivamente por actos de natureza administrativa. Afigura-se, contudo, que, porque se trata da assunção de despesas, a matéria não pode ser meramente tratada através de actos de natureza administrativa, devendo, sendo caso disso, ser objecto de acto legislativo, que tenha em conta a devida harmonização ao nível do Sector Público Administrativo, ou pura e simplesmente cessar-se a prática que vem sendo seguida*».

1.3.3.-Sua Excelência a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social veio alegar que «*Esta matéria tem vindo a ser regulada nos Decretos de execução orçamental, vide no artigo 67.º do DL 72-A/2010, de 18 de Junho, 62.º do DL n.º 69-A/2009, de 24 de Março, e no n.º 2 do artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março*».

1.3.4 - O TC, por sua vez, não considera que esta recomendação tenha sido acolhida, dizendo que «*o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007), determinou a cessação, a partir de 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*».

1.3.5 - Esta regra tem efeitos para além da vigência anual do Orçamento do Estado de 2007, sendo uma das chamadas «boleias orçamentais», aproveitando-se o facto de se proceder à elaboração da Lei do Orçamento para proceder a alterações legislativas de fundo.

1.3.6 - Diz ainda o TC que, «*por seu lado, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril (que regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado), no qual assume particular relevância o princípio da não cumulação de prestações de acção social complementar com outras de natureza e finalidade garantidas pelos regimes gerais de protecção social, veio definir que "*A acção social complementar integra o conjunto de prestações complementares de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública que se destinem a prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social*", designadamente nas áreas do fornecimento de refeições e serviço de cafetaria/bar, do apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes e do apoio a acções de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários, estatuindo ainda que "*O regime das prestações da acção social complementar, designadamente as condições e critérios de concessão, os montantes e demais requisitos, é definido em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e da Administração Pública"».

1.3.7 - Acrescenta o TC que «*Até à presente data, apenas foi regulamentada a concessão do subsídio de estudo, do subsídio de creche e a área do apoio social* [em nota de rodapé, refere que tal regulamentação consta, respectivamente, das Portarias n.ºs 1486/2008, 1487/2008 e 1488/2008, todas de 19 de Dezembro], *pelo que o actual quadro legal e regulamentar da acção social complementar se circunscreve àquelas prestações*».

1.3.8 - Refere o TC no seu anteprojecto que «*O Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de Julho, veio aditar um artigo ao Decreto-Lei n.º 122/2007, no sentido de permitir aos institutos públicos o desenvolvimento de iniciativas de acção social complementar relativas a educação pré-escolar e creches, com as finalidades legalmente previstas, desde que seja para tanto concedida autorização pelos Ministros das Finanças e da tutela*».

1.3.9 - O TC remata esta parte dizendo que «*Resulta, pois, das normas invocadas que, fora dos casos legalmente admissíveis e acima elencados, se encontra vedada aos serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado a atribuição de subsídios que visem financiar iniciativas de acção social complementar legalmente não previstas e regulamentadas*».

1.3.10 - Para completar, o TC diz que «*As normas invocadas pela Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social em nada invalidam a ausência de permissão legal de transferências não previstas na lei. Efectivamente, por um lado, os Decretos-Lei de execução orçamental em causa não podem, como decorre do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 112.º da CRP, afastar o disposto numa Lei do Orçamento do Estado ou na lei que estabelece o quadro da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, devendo antes interpretar-se as suas normas em conformidade com as normas de valor reforçado em que encontram o respectivo fundamento*».

1.3.11 - Termina o TC referindo que «*Por outro lado, as normas que têm, desde 2008, vindo a ser inseridas nos sucessivos Decretos-Lei de Execução Orçamental limitam-se a estabelecer a competência para autorização de transferências para centros de cultura e desporto da segurança social, não contendo a disciplina jurídica sobre as circunstâncias e requisitos de tais transferências ou do destino final desses financiamentos, que há-de*

buscar-se noutros diplomas legislativos, como o Decreto-Lei n.º 122/2007 e a legislação conexa, supra identificada».

1.3.12 - Ora, é neste ponto que divergimos da interpretação que é dada pelo Tribunal de Contas, como veremos a seguir.

A NATUREZA JURÍDICA DOS CENTROS DE CULTURA E DESPORTO E O SEU ÂMBITO DE ACTUAÇÃO

1.3.13 - Os centros de cultura e desporto são associações sem fins lucrativos que exercem actividades que promovem o bem-estar dos seus associados.

1.3.14 - Esta natureza de serem associações sem fins lucrativos (*vide*, por todos, os estatutos da Associação Nacional dos Centros de Cultura e Desporto da Segurança Social), não determina que sejam sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, conforme define o artigo 156.º da LOE/2007.

1.3.15 - Efectivamente, a sua actuação no âmbito social não é totalmente coincidente com a determinada no Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, indo para além do que nela é definida como «acção social complementar», prosseguindo objectivos nas áreas cultural, desportiva, recreativa, social, de economia social, de formação e qualificação profissionais, da informação, do bem-estar e da dignidade dos trabalhadores representados pelas associações.

1.3.16 - Terá, portanto, um âmbito mais alargado de actividades do que as definidas no diploma que determina o que integra a acção social complementar, e que a ultrapassam.

O DECRETO-LEI N.º 122/2007, DE 27 DE ABRIL E A LEGISLAÇÃO CONEXA

1.3.17 - O Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, determina o conteúdo da acção social complementar, quando prescreve no artigo 2.º o seguinte:

Artigo 2.º
Objectivos

1— A acção social complementar integra o conjunto de prestações complementares de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública que se destinem à prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social.

2— A acção social complementar é desenvolvida nas seguintes áreas:
a) Fornecimento de refeições e serviço de cafetaria/ bar;
b) Apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes;
c) Apoio nas despesas respeitantes à educação;
d) Apoio sócio-económico em situações socialmente gravosas e urgentes;
e) Apoio a actividades de animação sócio-cultural;
f) Apoio a actividades de ocupação de tempos livres;
g) Apoio a acções de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários.

3— O regime das prestações da acção social complementar, designadamente as condições e critérios de concessão, os montantes e demais requisitos, é definido em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

4— A concessão das prestações pode depender do nível de recursos dos beneficiários, designadamente da sua situação sócio-económica, nos termos a fixar no diploma a que alude o número anterior.

1.3.18 - Os Centros de Cultura e Desporto parecem estar abrangidos em parte pelas áreas de actividade da acção social complementar, mas ultrapassam-nas, como vimos anteriormente.

1.3.19 - Como é referido no anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, a LOE de 2007 continha o artigo 156.º que determinava:

Artigo 156.º
Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde

Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

1.3.20 - Conforme vimos supra, o TC considera que «*Resulta, pois, das normas invocadas que, fora dos casos legalmente admissíveis e acima elencados, se encontra vedada aos serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado a atribuição*

de subsídios que visem financiar iniciativas de acção social complementar legalmente não previstas e regulamentadas», incluindo nos casos «*acima elencados*» as Portarias números 1486/2008, 1487/2008 e 1488/2008, todas de 19 de Dezembro, que vieram regulamentar o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, referindo-se-lhes como «*legislação conexa*».

1.3.21 Tal como refere o TC, estas Portarias regulamentam «*a concessão do subsídio de estudo, do subsídio de creche e a área do apoio social*», sendo, portanto, admitidas pelo TC como limitativas do actual quadro legal e regulamentar da acção social complementar, circunscrevendo-se este àquelas prestações.

O N.º 2 DO ARTIGO 9.º DO DECRETO-LEI N.º 122/2007, DE 27 DE ABRIL

1.3.22 - DIspõe o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 122/2007:

> Artigo 9.º
> **Norma revogatória**
> 1— São revogados os seguintes diplomas:
> *a*) O Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio;
> *b*) O Decreto-Lei n.º 212/96, de 20 de Novembro.
>
> 2— Até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, mantêm-se em vigor os actuais regulamentos, com excepção dos relativos às prestações enunciadas nas alíneas seguintes, os quais cessam a sua vigência com a entrada em vigor do presente decreto-lei:
> *a*) Comparticipação em despesas de saúde;
> *b*) Subsídio de funeral;
> *c*) Subsídio materno-paterno infantil;
> *d*) Subsídio de nascimento.

1.3.23 - Não menos importante do que o resto do diploma legal, o n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, vem determinar que «*Até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, mantêm-se em vigor os actuais regulamentos* (...)», excepcionando os das alíneas que se se seguem e que nos escusamos de reproduzir.

1.3.24 Salvo melhor opinião, esta norma, embora apelidada de «*revogatória*» – e sendo-o efectivamente numa parte – é também uma norma que, até que se produza um determinado resultado – ou seja, a publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º – mantém em vigor os regulamentos já existentes à data da publicação deste diploma legislativo.

1.3.25 - Nestes termos, existe já regulamentação anterior que se destina a estabelecer o regime jurídico e factual da atribuição de subsídios que visem financiar iniciativas de acção social complementar.

1.3.26 - Pelo menos em parte, as transferências do Orçamento do Estado, através do Orçamento da Segurança Social, estão justificadas legalmente e não constituem nenhum atropelo das regras orçamentais, antes estando determinados o fim a que se destinam e o regime jurídico que devem prosseguir, existindo uma concordância com a Jurisprudência do Tribunal de Contas em relação a este entendimento (*vide*, a título de exemplo, o Acórdão n.º 8/09 do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, de 18 de Fevereiro, na parte que se refere às Portarias publicadas e ao n.º 2 do artigo 9.º).

1.3.27 – Não podemos olvidar que os Centros de Cultura e Desporto são instituições sem fins lucrativos que actuam nas diversas áreas definidas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, mas que as ultrapassam, áreas essas que as Portarias publicadas posteriormente a este diploma não cobrem na totalidade – no entanto, *ex vi* n.º 2 do artigo 9.º, a regulamentação anterior à publicação deste diploma não foi revogada e mantém-se em vigor até à produção de nova regulamentação.

1.3.28- Naturalmente que deverão ser afinados os mecanismos de transparência e de retorno que os Centros de Cultura e Desporto utilizam, mas não se pode pôr de parte a vigência da regulamentação anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril.

Pelo *supra* exposto conclui-se que:

a) Os centros de cultura e desporto actuam no âmbito da acção social complementar, mas também ultrapassam este âmbito.

b) O artigo 156.º da LOE de 2007 determina que «Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde».

c) Os centros de cultura e desporto são entidades sem fins lucrativos, não sendo sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

d) O Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, dispõe sobre a acção social complementar, determinando que serão publicadas Portarias para estabelecer o regime das prestações da acção social complementar.

e) No entanto, o artigo 9.º, n.º 2 refere que, exceptuadas as prestações nele referidas, até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, manter-se-ão em vigor os regulamentos anteriores.

f) Desta forma, existem regulamentos em vigor que legitimam a atribuição de prestações no âmbito da acção social complementar, desde que não sejam atribuídos a sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, com exclusão dos enumerados no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 122/2007.

g) Não deverá, no entanto, deixar de se legislar e clarificar esta situação, de forma a estabelecer-se de forma definitiva os mecanismos de transparência e retorno no que toca aos centros de cultura e desporto.

1.4 – Quanto à alteração da contabilização das prestações sociais em situação de prescrição informa-se que se encontra definido o respectivo plano de contabilização, requerendo-se, contudo, uma avaliação exaustiva de todas as transacções automáticas existentes no SIF, devendo essa avaliação estender-se às interconexões com os outros sistemas informáticos.

1.5 - No que diz respeito ao imobilizado e não obstante as melhorias reconhecidas pelo Tribunal de Contas, o IGFSS no decorrer do ano de 2010, tem estado a sanar as inconformidades que ainda transitaram do exercício anterior, nomeadamente no que se refere à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno (com a colaboração do II;IP) e a revalorização dos imóveis registados a 1 euro. Informa-se, por outro lado, que já se encontra regularizado o Imobilizado em curso referente a Equipamento informático.

1.6 - Quanto às dívidas de terceiros, a propósito do ajustamento às contas patrimoniais à Conta consolidada da Região Autónoma dos Açores e da Conta do Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira, refere-se que "*não obstante a imaterialidade dos valores em causa, o movimento registado nas demonstrações financeiras da RAM deveria ser acompanhado da respectiva correcção das provisões, ou seja, da reclassificação de provisões a curto prazo para médio e longo prazos, e, no caso da RAA, as suas demonstrações financeiras deveriam ter sido objecto de constituição de provisões de pelo menos 50% sobre o valor reclassificado*" (fla. XII.217) Sobre esta matéria, de referir:

- Na Nota 41.5 do Anexo às Demonstrações Financeiras e Orçamentais Consolidadas é referido, sobre esta matéria o seguinte "Em sede de consolidação procedeu-se ainda á reclassificação de dívidas apresentadas em contas patrimoniais de "outros devedores c/c", com antiguidade superior a um ano, como "dívidas de cobrança duvidosa" no montante total de 46.467,94 euros, referente à Conta do Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira e no montante de 1.687,18 euros, evidenciado na Conta Consolidada da Região Autónoma dos Açores";

- Do exposto na Nota acima identificada constata-se que não ocorreram movimentos de reclassificação de rubricas do activo bruto de curto prazo para médios e longos prazos, donde não fazer sentido qualquer reclassificação das provisões acumuladas;

- Acompanha-se o entendimento do Tribunal de Contas de ao serem reclassificadas nas contas individuais as dividas de terceiros, com natureza de conta corrente, para dívidas de cobrança duvidosa, atendendo à antiguidade das mesmas, dever-se-ia ter constituído

provisões sobre o valor reclassificado. Contudo, no caso vertente, "*dada a imaterialidade dos valores em causa*" (conforme referido pelo TC), elegeu-se a opção de não afectar o resultado líquido consolidado, opção essa, que em nossa opinião e contrariamente ao exposto no Anteprojecto de parecer, não prejudicou as características qualitativas das demonstrações financeiras consolidadas.

1.7 – Relativamente à reconciliação bancária, informa-se que IGFSS tem vindo a desenvolver, desde Fevereiro de 2010, insistências junto dos bancos, no sentido de obter as certidões de saldos e rendimentos, necessárias às respectivas Contas anuais.
À data de 25 de Outubro de 2010, foi enviado às instituições bancárias em falta através mail (vide Anexo), com um pedido de urgência na entrega das certidões, explicitando os problemas inerentes à não entrega e as medidas que o IGFSS teria de tomar caso a situação de incumprimento se mantivesse.

Em 29 de Outubro a situação tinha evoluído favoravelmente, e os bancos que se encontravam em falta, eram os seguintes:

- Millennium BCP (1 certidão) – Aguardava-se recepção do original para envio.
- BES (2 certidões) - Aguardava-se recepção dos originais para envio;
- Santander Totta (2 certidões) - Aguardava-se recepção dos originais para envio;
- Barclays - Aguardava-se o envio da certidão - Ultima insistência 28/10/2010;
- Banco Popular - Aguardava-se que o envio da certidão - Ultima insistência 28/10/2010;
- BPN - Aguardava-se que o envio da certidão - Ultima insistência 29/10/2010;
- CCCAM (1 certidão) – Aguardava-se recepção do original para envio;
- Montepio Geral - Aguardava-se que o envio da certidão - Ultima insistência 28/10/2010.

Após novas insistências, a situação melhorou novamente, pelo que, nesta data, apenas se encontra em falta a certidão de rendimentos do Banco Popular, mas apenas na parte relativa a depósitos à ordem (o banco, por lapso não incluiu os rendimentos de DO),. Seguem em anexo (Anexo -3 folhas) cópias das certidões de rendimentos do Barclays, BPN e Banco Popular – Depósitos a Prazo, aguardando-se a chegada dos originais.

No que respeita a certidões de saldos da taxa zero, aguarda-se a chegada do original da certidão do BBVA (cópia em anexo).

2- Relativamente ao Mapa do Activo Bruto Consolidado é referido na folha XII.86 e seguinte, que "*no que se refere à conta Edifícios e outras construções não foram objecto de eliminação cerca de € 529,0 milhares*" (correspondente a duas vezes o valor de € 264,5 milhares), e mais à frente, na folha XII.90, que o IGFSS transferiu para o ISS 264.568,3 euros.

Sucede que o facto patrimonial referente a este último valor, se encontra incorrectamente identificado no Anteprojecto de parecer. Com efeito, o ISS rectificou no exercício de 2009, o registo de uma dação da Máquinas Pinheiro, Lda., no âmbito de uma regularização de Dívidas à Segurança Social ocorrida no ano precedente, movimentando (para além dos documentos identificados na nota de rodapé, n.º 2, da folha XII.90) a débito as contas 592 – "Resultados transitados – Regularizações de grande significado" e 4822 – "Amortizações acumuladas – Edifícios e outras construções" por contrapartida da respectiva conta 422 - "Edifícios e outras construções", no valor precisamente de 264.568,3 euros (vide documentos 8200000108, 8200000109 e 8200000110).

Tendo concorrido para o Balanço consolidado o referido movimento efectuado na conta 592 – "Resultados transitados – Regularizações de grande significado", somos de opinião que os movimentos efectuados em sede de consolidação que recaíram sobre o Mapa do Activo Bruto se encontram correctos.

3 – É referido na folha XII. 4 do Anteprojecto de parecer que a não integração no SIF do IGFCSS/FEFSS e da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, "*limita a imputação automática das despesas de administração e de outras despesas comuns do Sistema de Segurança Social aos sistemas e subsistemas que carecem de intervenção manual para a elaboração dos respectivos mapas*". Considerando que a execução orçamental da despesa do IGFCSS/FEFSS é vertida inteiramente no Sistema Previdencial Capitalização, sendo o computo da execução da despesa da Rádio

Marconi materialmente inexpressiva para o referido apuramento, não se nos afigura inteiramente justa esta opinião do TC.

4- A diferença revelada no Quadro XII.2 – Alterações orçamentais, no valor de 300,01 euros, encontra-se vertida nos verbetes n.º 11 e 12 e vai ao encontro da norma definida pela Direcção – Geral do Orçamento no ofício n.º 11, de 19 de Janeiro de 2006, que se transcreve: "Em termos de execução orçamental de receita, deverá reflectir-se o valor efectivamente apurado de saldo da gerência anterior, podendo ser inferir ao valor de orçamento corrigido, no caso de ter havido uma sobrestimação do saldo proposto a aprovação pelo Governo".

5 – Sobre o conteúdo da nota de rodapé inserida na folha XII. 65 é firme convicção deste Instituto, que o Balanço extraído do SIF e o construído manualmente integraram o processo da Conta do IGFSS do exercício de 2009. Contudo, em anexo, remetem-se estes dois Mapas.

6 – Quanto ao QCA II (vide folha XII.185), clarifica-se a nossa comunicação anterior (oficio n.º 18046, de 5 de Novembro último), informando-se que ainda permanecem projectos por encerrar no âmbito dos geridos pelo IGFSE, correspondendo maioritariamente a processos que se encontram em execução fiscal. Quanto ao FEDER, o IGFSS regularizou o saldo da conta 27475 – "Proveitos diferidos – Saldos de programas – FEDER" no exercício de 2010, após a comunicação do respectivo gestor em que deu a conhecer que se efectivou tal encerramento no ano precedente.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

José Augusto Antunes Gaspar
Presidente

XII.16

Francisco.F.Alves

De: M.Alexandra.Goncalves em nome de IGFSS-DGF.NAP
Enviado: segunda-feira, 25 de Outubro de 2010 13:49
Para: Lina Angelo
Cc: Francisco.F.Alves; Paula.I.Guerra; Sonia.A.Fraga
Assunto: FW: MPG - Juros DO e IRC - 5º

Boa tarde

Tendo em vista reunir a documentação necessária para a conta de gerência de 2009 do IGFSS, IP, designadamente certidões de rendimento por conta bancária, foram efectuados sucessivos pedidos a essa instituição bancária, desde o início de 2009.

Constata-se que nesta data, relativamente à vossa instituição, não obtivémos ainda a totalidade das certidões, ou a correcção de certidões que foram enviadas com valores incorrectos, necessárias à referida conta de gerência, apesar dos pedidos e insistências efectuados.

Atendendo ao tempo decorrido, a situação é insustentável e configura um não cumprimento da obrigação de reporte atempado de declarações de saldos e rendimentos, prejudicando a verificação, por parte do Tribunal de Contas, das contas do IGFSS, pelo que se solicita que até 29 de Outubro de 2010 sejam enviadas as certidões em falta.

Mais se informa que temos vindo a reportar ao Tribunal de Contas as iniciativas desenvolvidas para obter os elementos acima referidos. Por outro lado, no âmbito do nosso Sistema de Gestão da Qualidade, o não cumprimento do prazo acima indicado, leva-nos a formalmente reportar ao Banco de Portugal uma reclamação pela deficiente prestação de serviços, em simultâneo com Ofício dirigido ao Conselho de Administração da vossa instituição bancária.

Na expectativa da rápida resolução deste problema, apresento os meus cumprimentos

Francisco Alves

Director

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

Departamento de Gestão Financeira

Av. Manuel da Maia, n.º 58 - 1049-002 Lisboa

Telefone 218 433 570 - Fax 218 433 719

E-mail: francisco.f.alves@seg-social.pt

De: Sonia.A.Fraga
Enviada: terça-feira, 13 de Julho de 2010 14:59
Para: Ana.Monteiro.Pereira
Cc: Paula.I.Guerra; Paula.M.Carvalho
Assunto: RE: MPG - Juros DO e IRC - 5º

Boa tarde

Agradeço um ponto de situação.

Obrigada

Com os melhores cumprimentos

Sónia Fraga
Coordenadora

Departamento de Gestão Financeira
Núcleo de Acordos e Produtos
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
Av. Manuel da Maia, n.º 58, 1049-002 LISBOA
Tel.: 21 843 3606 Fax: 21 843 3719
e-mail: sonia.a.fraga@seg-social.pt

De: Ana.Monteiro.Pereira
Enviada: quinta-feira, 29 de Abril de 2010 17:20
Para: Lina Angelo
Cc: Paula.M.Carvalho; Sonia.A.Fraga; Paula.I.Guerra
Assunto: MPG - Juros DO e IRC - 5º
Importância: Alta

Bom Dia Dª Lina Angelo!

Continuamos a agurdar V/ resposta, solicitada por esta via em 05.03.2010.

Atentamente,
Ana Paula Pereira

De: Ana.Monteiro.Pereira

25-11-2010

SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 02/12/2010

Exmo. Senhor
M.I. Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1060-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Porto,
		CD 1598	2010.11.29

ASSUNTO: **ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2009**

Exmo. Senhor,

Em resposta ao vosso ofício com a referência DA VII de 15.11.2010, relativo ao parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009, vem o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP referir o seguinte:

I - INTEGRAÇÃO DO IGFCSS NO SIF (fla 11)

Tal como referido no ofício nº 1570/2010 de 20.08.2010, foi realizada em Setembro uma reunião com o IGFSS e com o II, onde se procurou apresentar àquelas duas instituições as ferramentas com as quais o Instituto actualmente opera e os procedimentos que segue, bem como identificar as necessidades específicas que tem face ao cenário de integração no SIF.

Mais recentemente, em Novembro, foi realizada nova reunião entre as mesmas instituições, tendo sido decidida a utilização directa de terminais SIF para a contabilização do Instituto a partir de Maio de 2011 (com recuperação dos movimentos a Janeiro) ficando, tal como inicialmente previsto, a integração da informação do FEFSS para uma segunda fase do processo.

Tendo em conta que a contabilização do FCR (Fundo dos Certificados de Reforma) é actualmente realizada em contas de ordem do Instituto, e atendendo a que, para todos os efeitos, o impacto no projecto de integração do IGFCSS no SIF é idêntico ao do FEFSS, ficou decidido avaliar a possibilidade de autonomização do FCR enquanto entidade contabilística distinta, à semelhança do recentemente efectuado como FEFSS.

II - IMPOSTO RETIDO NA RECEITA PROVENIENTE DE DIVIDENDOS E PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS DE SOCIEDADES (fla 31)

A situação a que se refere a recomendação do Tribunal de Contas encontra-se descrita no documento anexo (anexo 1), tendo o IGFCSS decidido solicitar parecer à Direcção Geral do Orçamento, o que viria a ser efectuado em 14.04.2010. O Instituto aguarda ainda pelo referido parecer.

InstitutodeGestãodeFundos

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

III - CORRECÇÃO DA CONTABILIZAÇÃO DAS MENOS VALIAS REALIZADAS (fla 31)

Tal como referido no relatório, o IGFCSS procedeu à correcção da contabilização das menos valias realizadas, em conformidade com as recomendações do Tribunal.

IV - CARTA DE CONFORTO (fla 152)

Relativamente à carta conforto da FINPRO, subscrita pelo IGFCSS, IP e enviada à CGA, a mesma refere-se a um "Contrato de promessa de aquisição da posição contratual em contrato de terceiros, celebrado em 23 de Julho de 2008 entre a Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD) e a FINPRO, SGPS, SA".

Esse mesmo contrato foi renovado por mais 12 meses no passado dia 23.07.2010. Nesta renovação, o IGFCSS, IP recusou-se a renovar a carta conforto em questão, atentas as considerações do Tribunal de Contas constantes do relatório preliminar de auditoria ao IGFCSS, IP.

V - JUROS CORRIDOS (fla 157)

O IGFCSS procederá, em 2011, à contabilização dos juros corridos de acordo com a norma regulamentar nº 4/2007 do Instituto de Seguros de Portugal, conforme recomendado pelo Tribunal.

VI - CUSTOS COM PESSOAL (fla 196)

O relatório da auditoria integrada a que se alude foi recebido pelo Instituto em 23.11.2010, pelo que o Conselho Directivo do Instituto está presentemente a analisar as recomendações do Tribunal.

VII - NOTA 8.2.2 DO ANEXO ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DO IGFCSS (fla 203)

Os ajustamentos a efectuar implicam alterações de carácter estrutural na principal aplicação de suporte ao negócio do IGFCSS (aplicação de gestão de activos TRADER). Os procedimentos a implementar estão já identificados, mas revelam-se complexos, extensos e morosos, porquanto mexem com a própria lógica e arquitectura da referida aplicação.

Sendo intenção do IGFCSS acatar a recomendação do Tribunal, reiteramos, contudo, que os procedimentos seguidos actualmente não apresentam impactos no resultado do exercício.

VIII - ALÍNEA D) – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (fla 215 e 216)

i) Metodologia de Contabilização dos Juros Corridos

Consideramos que a contabilização do juro corrido simultaneamente em rubrica de receita (pela totalidade do juro) e de despesa (pela parte do juro corrido anterior à aquisição do título) iria empolar, quer a receita, quer a despesa. Com efeito, estaríamos a considerar como receita, um proveito que não nos pertence na totalidade e a considerar o diferencial como despesa.

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

O referido diferencial mais não é do que o pagamento ao vendedor do título, por conta do emitente do empréstimo obrigacionista, do valor correspondente aos juros a que o mesmo tem direito pela posse da obrigação no período decorrido entre o cupão anterior e a data da alienação.

Por outro lado, o IGFCSS considera não existir no classificador económico rubrica de despesa adequada à correcta reflexão destes movimentos, porquanto no agrupamento 03 são registados juros pagos por força da contracção de empréstimos, o que claramente não é o caso.

ii) Contabilização das Menos Valias Realizadas

Ver Ponto III.

iii) Imposto Retido na Receita Proveniente de Derivados Financeiros

Pensamos que a recomendação diz respeito ao Imposto Retido nos Dividendos e não nos Derivados Financeiros.

Ver ponto II.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente do Conselho Directivo,

A. Henrique Cruz

DGTC 02 12'10 21148

InstitutodeGestãodeFundos

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

Concordo com o envio deste Pedido à DGO.

2010.04.06

MEMO

De: DAG/AF Autor: Pedro Andrade
Para: CD Data: 11.03.2010
Assunto: Pedido de Parecer à DGO

CARACTERIZAÇÃO

Os juros vencidos de obrigações estrangeiras e os dividendos de acções estrangeiras poderão sofrer retenção na fonte lançada pelo Estado de residência do emitente. Nos termos da legislação interna dos países em causa, o FEFSS é obrigado a proceder à liquidação do imposto através de retenção na fonte pela Instituição Financeira contratante.

Caso exista um Acordo de Dupla Tributação (ADT) celebrado entre Portugal e o Estado da fonte dos rendimentos, o FEFSS poderá beneficiar de um crédito de imposto por dupla tributação. Este crédito poderá ocorrer no exercício em que sucedeu a retenção ou em exercícios futuros.

PROCEDIMENTO ACTUAL

Actualmente a situação descrita é tratada contabilisticamente da seguinte forma:

- A receita contabilizada pelo valor líquido;
- Na data do recebimento do juro / dividendo:
  - 25111.05 Operações normais - Rendimentos da propriedade, é movimentada pelo valor do juro / dividendo
  - 25113.05 Operações de regularização - Rendimentos da propriedade pelo valor do imposto retido
- Na data da recuperação do imposto:
  - 25111.05 Operações normais - Rendimentos da propriedade pelo valor do imposto recuperado

PEDIDO DE PARECER

As dúvidas sobre a adaptação do classificador das receitas e despesas públicas a este tipo de situações, levou-nos a implementar o procedimento acima descrito, que se nos afigura correcto.

No entanto, são levantadas questões quer devido à contabilização da receita pelo seu valor líquido, quer nas situações em que o imposto é recuperado em exercício posterior àquele em que o imposto é retido.

Neste contexto, solicitamos parecer sobre:

1) Como registar o imposto retido na data da operação do recebimento do juro / dividendo?
2) Como registar a recuperação do imposto, se esta ocorrer no exercício em que sucedeu a retenção?
3) Como registar a recuperação do imposto, se esta ocorrer em exercícios futuros?

121793/2010 29.11.2010
ISS-Alameda * SAI CD-121793/2010 * 29-11-2010

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 06/12/2010

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	15/11/2010-Ofício n.º 19500	SC/DGF	

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009**

Em resposta ao vosso Ofício nº. 19.500, de 15/11/2010, passa-se a informar:

1. *"Esclarecer sobre quais as razões que conduziram a que no biénio 2009/2008 todos os Centros Distritais do Continente e Regiões Autónomas apresentem decréscimos dos valores médios mensais das prestações de desemprego processados por beneficiário."*

O subsídio de desemprego é calculado com base na remuneração de referência do beneficiário.

O decréscimo do valor médio mensal do subsídio de desemprego em 2009, relativamente a 2008, terá de resultar do facto de o salário médio dos desempregados em 2008 ser superior ao salário médio dos desempregados em 2009.

Uma explicação possível poderá ser o facto de em 2008 terem sido atingidos pelo desemprego mais trabalhadores com qualificações elevadas, com salários médios altos.

O aumento do desemprego em 2009, atingindo mais trabalhadores menos qualificados, pode ter contribuído para baixar o salário médio dos trabalhadores desempregados.

2. *Informar de forma detalhada, quais os motivos que contribuem para a existência de movimentos por reconciliar, anteriores a 2007 (inclusive), nomeadamente nas contas bancárias identificadas no mapa seguinte…."*

Relativamente a este ponto informa-se que, na sequência do Projecto SCORE, o ISS, IP tem vindo a cancelar grande parte das contas bancárias, nomeadamente contas com movimentos por reconciliar há mais de dois anos, verificando-se uma diminuição significativa no número de movimentos por reconciliar no decorrer de 2010.

De notar que no final de 2008, estavam activas cerca de 290 contas bancárias, tendo-se reduzido para 188 contas bancárias no exercício de 2009. Actualmente encontram-se activas 104 contas bancárias, estando em curso uma 2.ª fase de encerramento, sendo expectável que no final do presente exercício o número de contas bancárias seja ainda mais reduzido.

Mais se informa, que este processo implica bastante trabalho de análise, pesquisa e contactos com os bancos, estando a ser desenvolvidos todos os esforços no sentido de regularização desta situação o mais rapidamente possível.

DGTC 06 12'10 21333

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

Das 36 contas bancárias referidas, foram regularizadas 18 no decurso do presente exercício. Remete-se em anexo quadro discriminativo por conta bancária e que demonstra a situação actual das referidas contas bancárias.

I – Mapa do activo bruto

No exercício de 2009, com o propósito de elevar os padrões de fiabilidade e fidedignidade das suas demonstrações financeiras, o ISS, IP levou a cabo um processo que conduziu a diversas reclassificações e transferências, em particular na conta 41 – "Investimentos Financeiros" (rubrica "Investimentos em imóveis") e conta 42 – "Imobilizações Corpóreas" (rubricas de "Terrenos e recursos naturais" e "Edifícios e outras construções").

Ao nível do Mapa do activo bruto, este processo teve reflexos ao nível da coluna "Transferências e abates", onde se incluíram as variações positivas e negativas decorrentes deste processo.

Ou seja, o entendimento do ISS, IP, neste aspecto é que todos os movimentos que impliquem reclassificações de imobilizado, deverão ser relevados na coluna "Transferências e abates" deste mapa. Acresce que, estes movimentos não são considerados na aplicação SIF para a elaboração do respectivo mapa, pelo que o mapa entregue aquando da prestação de contas foi elaborado tendo em consideração estas reclassificações.

Não obstante, considerando os comentários efectuados no anteprojecto de Parecer da Conta da Segurança Social de 2009, já solicitámos orientação ao IGFSS, IP no procedimento a seguir em situações similares.

II – Fundo de maneio

No que se refere à conta de fundo de maneio, é de salientar que nem todas as reposições efectuadas à data de 31.12.2009, foram realizadas através da conta 118, verificando-se a reposição de muitos valores directamente nas tesourarias GT (contas 112) e por depósito em conta bancária do ISS, IP (contas 121).

A diminuição apresentada relativamente ao período homólogo do valor do fundo de maneio deve-se, por um lado, à redução dos montantes atribuídos de alguns fundos de maneio, e por outro, à extinção de outros fundos maneio.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

António Nogueira de Lemos

Vogal

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

Quadro demonstrativo dos movimentos por reconciliar anteriores a 2007 (inclusive)

ID	Banco	NIB	Nº de Conta no Razão	Distrito	Situação actual Nº PA anteriores a 2007		Justificação
					Ano	Nº PA's	
1	BANCO BPI, SA	DO BPI 001000002787675010410 Doença	1212101591	Viseu	0	0	Situação regularizada
2	BANCO BPI, SA	DO 001000001988933010143 Outras	1219100771	Beja	2002	4	Reportam-se a erros contabilísticos que se encontram em análise e respectiva regularização.
					2003	10	
					2005	191	
					2006	66	
					Total	*271*	
3	BANCO BPI, SA	DO 001000009526900010143 Fundos fixos	1218100151	Lisboa	2000	1	Encontra-se em análise as 6 partidas que resultaram do processo de centralização dos Fundos Fixos na Empresa 2001. Em curso a sua regularização
					2001	4	
					2004	1	
					Total	*6*	
4	BANCO BPI, SA	DO 001000008887705010168 Outras	1219100781	Beja	2002	1	Reportam-se a erros contabilísticos que se encontram em análise e respectiva regularização.
					2003	5	
					2005	13	
					2006	11	
					2007	12	
					Total	*42*	
5	BANCO BPI, SA	DO 001000003556395010157 Outras	1219100761	Évora	2004	1	
					2005	2	
					2006	1	
					2007	7	
					Total	*11*	
6	BANCO BPI, SA	DO 001000000119133000132 Outras	1219100791	Portalegre	0	0	Situação regularizada
7	BANCO BPI, SA	DO 001000001371701010225 Outras	1219101221	Faro	2005	5	Cheques emitidos em circulação. Em curso a sua regularização
				Faro	2006	4	
				Faro	2007	23	
					Total	*32*	
8	BANCO BPI, SA	DO BPI 001000001988933010337 Outros	1219101991	Centrais	0	0	Situação regularizada
9	BANCO COMERCIAL PORTUGUES, SA	DO 003300000708036431640 Outras	1219330241	Beja	0	0	Situação regularizada
10	BANCO COMERCIAL PORTUGUES, SA	DO 003300000000593465505 Outras	1219330301	Coimbra	0	0	Situação regularizada
11	BANCO COMERCIAL PORTUGUES, SA	DO BCP 003300004522446811105 Doença	1212331331	Viseu	2003	1	Diferença no pagamento de um cheque
					2004	1	Cancelamento de carta cheque por ler
					Total	*2*	Encontram-se em regularização.
12	BANCO COMERCIAL PORTUGUES, SA	DO 003300000000537292805 Outras	1219330621	CNP	2006	2	A área financeira do CNP foi integrada no
					2007	1	DGF em Junho/2010, sendo que estas partidas
					Total	*3*	estão em análise para regularização.
13	BANCO COMERCIAL PORTUGUES, SA	DO BCP 003300004522423560205 Doença	1212331241	Faro	0	0	Situação regularizada
14	BANCO COMERCIAL PORTUGUES, SA	DO BCP 003300004522430583005 Desemprego	1211331251	Faro	0	0	Situação regularizada
15	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800002557029800116 Outras	1219180311	Castelo Branco	2002	7	Cheques emitidos em circulação. Em curso a sua regularização
				Castelo Branco	2003	6	
				Castelo Branco	2005	1	
					Total	*14*	
16	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800002146975100139 Outras	1219180251	Beja	2002	5	Reportam-se a erros contabilísticos que se encontram em análise e respectiva regularização.
					2003	5	
					2007	5	
					Total	15	
17	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800002146316500112 Outras	1219180531	Viana Castelo	0	0	Situação regularizada
18	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800003965783800659 Prest Famil	1213180411	Viseu	0	0	Situação regularizada

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

Quadro demonstrativo dos movimentos por reconciliar anteriores a 2007 (inclusive)

ID	Banco	NIB	Nº de Conta no Razão	Distrito	Situação actual Nº PA anteriores a 2007		Justificação
					Ano	Nº PA's	
19	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800005081507102031 Prest Famil	1213180791	Vila Real	2004	2	O banco lançou juros e IRC com movimentos contrários, aos quais se aguardam correcção por parte do banco, já por diversas vezes solicitada.
20	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800002152946200143 Doença	1212180331	Coimbra	2001	18	Os movimentos pendentes com data valor de 2001 dizem respeito a devoluções de valores não pagos. Em curso a sua regularização.
21	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800000255327200359 Outras	1219180241	Évora	2002	3	O saldo está a ser regularizado.
				Évora	2004	2	
				Évora	2007	1	
					Total	*6*	
22	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800000519158000103 Outras	1219180541	Faro	2005	8	Cheques emitidos em circulação. Em curso a sua regularização.
					2006	10	
					2007	3	
					Total	*21*	
23	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800003965783801047 Outras	1219180451	Viseu	0	0	Situação regularizada
24	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800000040220500103 Outras	1219180561	CNP	0	0	Situação regularizada
25	BANCO TOTTA & ACORES, SA	DO 001800000610424100116 Outras	1219180261	Portalegre	0	0	Situação regularizada
26	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO CGD 003500630010167323065 Outros	1219351881	Centrais	0	0	Situação regularizada
27	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003509060005576493062 Outras	1219350991	Vila Real	0	0	Situação regularizada
28	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003501230004835681760 Outras	1219350661	Aveiro	0	0	Situação regularizada
29	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003503600002953781787 Outras	1219350751	Guarda	0	0	Situação regularizada
30	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003501710008503901716 Outras	1219350831	Braga	0	0	Situação regularizada
31	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003500630008615523079 Outras	1219350481	Lisboa	2002	1	Esta conta apresenta 6 partidas por reconciliar. Já foram diversas vezes solicitados à Entidade Bancária os justificativos dos documentos estando a aguardar os mesmos para posterior regularização.
					2004	3	
					2006	1	
					2007	1	
					Total	*6*	
32	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003502970002102691734 Outras	1219350591	Évora	2007	2	O saldo existente resultante de transferências de outras contas entretanto encerradas. Em curso a sua regularização.
33	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003502220003490101707 Outras	1219350691	Castelo Branco	2002	3	Cheques emitidos em circulação. Em curso a sua regularização
				Castelo Branco	2004	4	
				Castelo Branco	2005	8	
				Castelo Branco	2006	3	
				Castelo Branco	2007	2	
					Total	*20*	
34	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003506510036038631706 Outras	1219350901	Porto	0	0	Situação regularizada
35	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003503030003831621778 Outras	1219351031	Faro	2003	1	Cheques emitidos em circulação. Em curso a sua regularização
					2005	3	
					2006	4	
					2007	7	
					Total	*15*	
36	CAIXA GERAL DE DEPOSITOS, SA	DO 003500630008615603007 Outras	1219350471	Lisboa	2002	2	Esta conta encontrava-se parametrizada em GT e pertencia ao CDist de Lisboa. Devido a vários constrangimentos registados na aplicação de GT, com impacto ao nível da contabilização dos valores, permancem por reconciliar estes documentos. Tem vindo a ser feito um esforço de regularização destas partidas, que continuam a ser objecto de análise.
					2003	16	
					2004	11	
					2005	8	
					2006	9	
					2007	12	
					Total	*58*	

MTSS
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Instituto de Informática, I.P.

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 06/12/2010

Tribunal de Contas

A/c Dr.ª Helena Cruz Fernandes

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
DA VII	19471 de 15/11/2010	2082/2010 de 29/11/2010	

Assunto: **Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009**

Em complemento ao documento enviado no passado de 29 de Novembro, vimos remeter a V. Exa. uma nova versão com objectivo de esclarecer melhor alguns dos comentários tecidos sobre o anteprojecto de parecer da conta da segurança social de 2009.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo,

(Manuel da Cruz Pires)
Presidente

Uso Restrito

DGTC 06 12'10 21343

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

EFQM Recognised for excellence 4 star
ISO 9001 BUREAU VERITAS Certification
ISO 27001 BUREAU VERITAS Certification

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Instituto de Informática, I.P.

Comentários no âmbito do projecto de Parecer da Conta da Segurança Social de 2009

Versão 3.0

Os direitos de autor deste trabalho pertencem ao Instituto de Informática, I.P. (II, I.P.) e a informação nele contida encontra-se classificada em conformidade com a política de segurança da informação do II, I.P. (ver classificação atribuída no rodapé das páginas seguintes). Caso este documento não esteja classificado como "Público", não pode ser duplicado, destruído, arquivado, divulgado, ou transportado, na íntegra ou em parte, nem utilizado para outros fins que não aqueles para que foi fornecido, sem a autorização escrita prévia do II, I.P., em conformidade com o procedimento interno de manuseamento da informação do II, I.P., ou, se alguma parte do mesmo for fornecida por virtude de um contrato com terceiros, segundo autorização expressa de acordo com esse contrato. Todos os outros direitos e marcas são reconhecidos.

As cópias impressas não assinadas representam versões não controladas.

EFQM Recognised for excellence 4 star

ISO 9001 BUREAU VERITAS Certification

ISO 27001 BUREAU VERITAS Certification

TITULO	Versão: 3.0
Comentários no âmbito do projecto de Parecer da Conta da Segurança Social de 2009	Data: 02 de Dezembro de 2010

Controlo do Documento

Responsável:	II, IP

Histórico de Alterações

Data	Versão	Descrição	Autor

Índice

1. Introdução 4

2. - 12.2 Orçamento e Conta (página 11) 4

3. - 12.2.5 Conta da Segurança Social (página 21) 5

4. - 12.3.3.2 Comparação de saldos entre documentos de prestação de contas (página 53) 5

5. - 12.4.1 Processo de consolidação patrimonial (página 62 e seguintes) 6

6. - 12.4.2.1.1.1 Imobilizações corpóreas (página 82 e seguintes) 7

7. - 12.4.3 Demonstrações de resultados (página 187 e seguintes) 7

8. - 12.5 Principais observações aos sistemas de informação e controlo relativos à arrecadação de contribuições e quotizações e pagamento de prestações 7

9. - 12.6 Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas (pág. 214) 9

10. Conclusão 10

1. Introdução

Na sequência do ofício do Tribunal de Contas relativo ao anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009, foi elaborado o presente documento onde se tecem alguns comentários que nos parecem pertinentes com objectivo de actualizar alguma informação remetida ao longo do ano, em sede de acompanhamentos de auditorias, bem como da evolução de alguns pontos já mencionados nos pareceres dos anos anteriores.

2. - 12.2 Orçamento e Conta (página 11)

Para a elaboração das demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas é utilizado o sistema de Informação da Segurança Social (SIF) que assenta no sistema aplicacional SAP R/3, 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 ainda este sistema.

Sobre este assunto confirmamos a realização da reunião na data prevista, 14 de Setembro, e estiveram presentes representantes dos três organismos, IGFCSS, II, I.P. e IGFSS.

Na sequência dessa reunião foi apresentada uma proposta elaborada pelo II e pelo IGFSS que tem como principais objectivos:

1. Criar as condições para que o IGFCSS, passe a utilizar o SIF para o suporte àsua actividade administrativa e financeira;
2. Estudar a viabilidade de desenvolver um interface que permita a troca de informação entre aplicação de mercados de capitais "TRADER" e o SIF para que seja reflectida neste último a situação Patrimonial e Orçamental do FEFSS.

Na sequência da proposta apresentada, foi realizada uma reunião no dia 23 de Novembro, onde ficou definido que:

1. Se vão iniciar os trabalhos conjuntos entre IGFCSS, II, e IGFSS no sentido de a partir de Maio de 2011 o IGFCSS começar a utilizar o SIF, recuperando a informação desde Janeiro;
2. Que com base no dados a enviar pelo IGFCSS, o II e IGFSS, vão analisar a informação que é gerada pela aplicação "TRADER", no sentido de se encontrar uma forma de fazer chegar ao SIF a situação patrimonial e orçamental relativa ao FEFSS.
3. Que irá ser feito um trabalho de análise entre os planos de contas em utilização pelo IGFCSS e o do SIF, no sentido de avaliar se é necessário algum ajustamento.

3. - 12.2.5 Conta da Segurança Social (página 21)

IGFSS efectuou um pedido de intervenção *"(...) com o objectivo de ser criada uma funcionalidade nos mapas de execução orçamental, de forma a obter directamente do SIF a execução orçamental consolidada"*. A propósito deste pedido, o Instituto de Informática, IP refere que relativamente à necessidade de exclusão da totalidade de operações entre entidades parceiras a mesma encontra-se a aguardar oportunidade para ser desenvolvida. No que concerne à imputação automática das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema, aquele Instituto informa que ficou acordado que *"(...) o IGFSS, IP iria apresentar um pedido de intervenção (em elaboração) especificando as regras de imputação, por forma a desenvolver no II, IP, o processo de análise, desenvolvimento e implementação do mesmo, de acordo com a prioridade que lhe for atribuída e condicionada pelo esforço que esta alteração possa envolver"*.

Estas duas novas necessidades estão em fase de especificação funcional no II, e em breve serão enviadas para aprovação do IGFSS. Após essa aprovação irá ser apresentado o calendário de desenvolvimento e implementação da solução aprovada.

4. - 12.3.3.2 Comparação de saldos entre documentos de prestação de contas (página 53)

O Mapa apresentado foi produzido extra-SIF. Em sede de auditoria às operações de consolidação da CSS de 2008, que ainda não incluía um Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado, o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de se obter do sistema o referido Mapa de acordo com o POCISSSS. No âmbito do acompanhamento das recomendações implementadas o Instituto de Informática[2] referiu que *"Foi enviado pelo IGFSS e recepcionado pelo II, IP um pedido de especificação necessária e com o objectivo de ser criada uma funcionalidade geradora do Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado e de acordo com o modelo aprovado pelo POCISSSS (...)"* e que *"Da elaboração feita pelo IGFSS extra SIF para o ano de 2009, é de esperar que se consigam identificar todas as fontes de informação em SIF, necessárias à sua integral elaboração no Sistema SIF/SAP"*.

O pedido em causa está em fase de análise para se avançar para a especificação funcional do mesmo, no sentido de ser validado e aprovado pelo IGFSS, para posteriormente ser calendarizado o seu desenvolvimento e implementação. A expectativa é que se consiga em conjunto implementar este mapa para apresentação da conta de 2010.

subsistemas. No âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações aquele Instituto informou que *"Em reunião realizada (...), no dia 11/08/2010, ficou acordado, que o II, IP iria inventariar e divulgar todos os elementos que o SIF/SAP disponibiliza sobre a antiguidade de saldos, por forma a viabilizar a sua análise conjunta com o IGFSS, IP e a identificação das acções futuras eventualmente a desencadear"*.

Na sequência desta reunião foi disponibilizada a informação necessária para que se consiga obter a informação pretendida a partir do SIF, tendo o II detectado que a informação disponibilizada ainda não foi suficiente, estando de momento a decorrer a elaboração de um memorando explicativo da solução.

5. - 12.4.1 Processo de consolidação patrimonial (página 62 e seguintes)

Página 70 - Operações de consolidação

Consolidação financeira), verificaram-se, ainda em 2009, situações de incongruências entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das unidades de consolidação, conduzindo, mais uma vez, ao adiamento na utilização plena desta ferramenta do SIF/SAP.

O II, IP conjuntamente com o IGFSS, IP encontra-se a elaborar um trabalho que tem como objectivo a utilização plena do módulo de consolidação em SIF. O II, IP tem acompanhado os trabalhos do IGFSS, IP e respondido de forma muito regular aos pedidos daquela instituto, tendo como resultado uma melhoria bastante significativa na utilização do módulo EC-CS em SIF.

Página 71 – Eliminação das dívidas activas e passivas

Sobre esta matéria o Tribunal recomendou ao Instituto de Informática, em sede da já referida auditoria às operações de consolidação[1], que desenvolvesse uma funcionalidade que permita obter as operações a eliminar no processo de consolidação por entidade e a criação de um campo de preenchimento obrigatório de indicação de operação realizada com entidade parceira, informando o Instituto que *"Irá ser desencadeada a análise à parametrização em SIF de uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras, ou não com as transacções realizadas será objecto de análise conjunta, por forma a identificar os requisitos necessários à disponibilização da informação adequada"* e que *"(...) alguns dos pedidos de alterações que neste momento estão em análise e que aguardam desenvolvimento, sofreram algum atraso, devido ao facto de durante este ano de 2010 estarem a decorrer os trabalhos de Migração Tecnológica, da versão do SAP que suporta o SIF"*.

O II, IP informa que até agora não houve oportunidade de discutir com o IGFSS, esta questão e que irá desencadear uma análise conjunta a esta matéria com o objectivo de parametrizar no SIF uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras ou não, com as transacções realizadas.

Página 76 – Juízo final sobre a consolidação efectuada

4. Ainda não é possível aos responsáveis pelas demonstrações financeiras extraírem relatórios por antiguidade de saldos directamente do SIF ou de outros sistemas, designadamente o sistema de Gestão de contribuintes e o sistema de Gestão de beneficiários.

A extracção de relatórios por antiguidade de saldo directamente de GC ou de SICC é uma operação de grande complexidade técnica, pelo que ainda não é possível avançar mais informação quanto à possível concretização desta operação.

6. - 12.4.2.1.1.1 Imobilizações corpóreas (página 82 e seguintes)

Instituto de Informática, IP

Sobre este assunto e no sentido de melhorar o processo de controlo interno do imobilizado, foram alterados alguns procedimentos de forma a tornar mais claras as evidências recolhidas nas acções de controlo. Neste âmbito foi modificado o formulário de validação de imobilizado onde são recolhidas as evidências da auditoria. Este formulário é assinado quer pelo técnico da AFA que efectua o controlo quer pelo técnico local que o acompanha, sendo um suporte para a elaboração de um relatório final de cada uma das acções de controlo efectuadas.

No que concerne ao POAT, o II, IP mantém a informação remetida ao Tribunal de Contas, no passado dia 4 de Novembro, no sentido de regularizar o saldo em sede de encerramento de exercício de 2010.

7. - 12.4.3 Demonstrações de resultados (página 187 e seguintes)

Subsídios Concedidos

Para este efeito junto se remete o quadro identificativo das transferências efectuadas durante o exercício de 2009 para o CCD LVT, nesta rubrica, no âmbito do Protocolo entre aquela instituição e o II, IP.

Entidade destinatária	Valor transferido	Destino das verbas transferidas	Disposição legal permissiva	Indicação do despacho autorizador para a realização da transferência	Sistema e/ou Subsistema que suportou a despesa e respectiva classificação económica
C.C.D. Lisboa	44.952,06	Aquisição bens	Protocolo interno		Administração - D.02.01.21
C.C.D. Lisboa	84.214,68	Subsídio por refeição	Despacho nº 26/SESS/96		Administração - D.05.07.04.01

8. - 12.5 Principais observações aos sistemas de informação e controlo relativos à arrecadação de contribuições e quotizações e pagamento de prestações

Relativamente a este ponto o II concorda com o que foi referido na medida em que se baseia em informações remetidas no passado mês de Setembro, pelo que merece apenas referir o seguinte:

Tesouraria Única

Devolvidos e Programa de Regularização de OT's), com vista a "*contemplar a alteração da contabilização prevista para os processos da Tesouraria Única*", bem como, "[com] *o objectivo de garantir a centralização nas contas bancárias do IGFSS das cobranças relativas a Comparticipações Estabelecimentos Integrados, foram identificados e seleccionados os canais de pagamento, efectuada a análise das adaptações necessárias aos sistemas e procedimentos a adoptar*".

O referido conjunto de alterações está a ser desenvolvido e implementado no âmbito do projecto SID que se encontra em curso.

Neste momento encontra-se em fase de testes.

Declarações de Remunerações

Mantém-se a informação remetida no passado mês de Setembro, tendo, no entanto, sido decidido desenvolver o novo serviço de entrega de DR.'s na actual plataforma SSD, pelo que se eliminou a dependência face ao desenvolvimento do portal transaccional.

Interface GC/SIF e GC/SEF

O SIF tem implementado os processos conducentes à correcta contabilização dos movimentos gerados pelo sistema GC.

O interface GC-SIF é executado diariamente para todos os tipos de movimentos, sendo integrados numa base diária todos os movimentos gerados por GC, no âmbito da sua actividade corrente.

Sistema Integrado da Dívida

Em SIF o Projecto SID consistiu em desenvolver interface de contabilização de movimentos gerados por SEF e implicou alterações complexas às interfaces de SICC-SIF e de GT-SIF.

A componente de contabilização, encontra-se em fase de testes, fase esta que poderá demorar mais do que o inicialmente previsto, devido à sobreposição com os trabalhos associados ao período de fecho anual de contas.

Ainda neste âmbito, prevê-se que a Contabilização de SICC das Participações e Dívida de Prestações e a Contabilização de SEF estejam em produção apenas em 2011 e que o acompanhamento e controlo dos acordos de regularização extraordinária da dívida está identificado como tarefa do projecto SID a implementar em 2011.

Reconciliações Bancárias

Contudo, aguarda-se ainda a implementação da funcionalidade de aglutinação dos registos aquando do lançamento à conta 12, utilizando o campo 'referência do ficheiro', continuando a efectuar uma contabilização à conta 21 por cada número de extracção enviado por GC (solução idêntica à que já era utilizada por SGT).

A interface de contabilização de movimentos de GC, tem como base para a contabilização um registo de GC. Para cada registo de GC são efectuadas todas as contabilizações necessárias para esse registo, Processamento/ Liquidação/ Recebimento, não fazendo agregação de documentos para lançamento do recebimento.

Esta metodologia técnica, foi implementada e confere à interface uma capacidade de resposta de elevada performance garantido que cada registo tem todas as contabilizações associadas.

A agregação utilizando o campo "referência do ficheiro" vai ser alvo de análise por parte das equipas de GC e SIF, e IGFSS dado que até agora não foi possível encontrar uma forma técnica de tornar esta agregação exequível.

Regime Público Complementar

No que concerne ao regime público complementar, não foi realizado ainda qualquer desenvolvimento informático, designadamente com vista à contabilização automática associada a todos os ficheiros previstos neste sistema não obstante as especificações técnicas/contabilísticas relativas à contabilização automática dos movimentos a ela associados terem sido efectuadas pelo IGFSS. Assim, em 2009, todos os movimentos correspondentes aos 73.956 registos, no montante de € 5.310.9979,37,

O II irá iniciar no ano de 2011 o desenvolvimento do Interface automático para contabilização do RPC, implementação que dependerá da concorrência que vier a existir com outras prioridades que forem definidas posteriormente.

9. - 12.6 Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas (pág. 214)

a) Sistema de informação

Na contabilização da receita de contribuições registam-se melhorias ao nível da tempestividade e integralidade. Contudo, ainda permanece um elevado valor contabilizado em "contribuições por clarificar", na ordem dos 91,8% do total da receita cobrada. Este facto não tem permitido a afectação dos valores cobrados às respectivas parcelas (contribuições das entidades empregadoras, quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, contribuições dos trabalhadores independentes e regimes especiais) o que significa que os valores considerados não correspondem ao valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação, o que não garante o adequado financiamento das entidades com base nestas receitas.

O SIF tem vindo no ano de 2010, a contabilizar os movimentos de GC para o tipo de operação 011 – Compensação, conforme pode ser constatado no sistema. No mês de Outubro houve um decréscimo de movimentos lançados, que está associado a um período de recuperação de movimentos, em virtude de o sistema SIF em Setembro ter realizado a migração para nova versão, e ter estado fechado para movimentos nas últimas 2 semanas. Encontra-se neste momento o sistema a recuperar de forma significativa esta situação, conforme pode ser verificado pela consulta ao sistema.

Processo de consolidação

A consolidação patrimonial de 2009 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 incongruências entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação.

O II, IP conjuntamente com o IGFSS, IP encontram-se a elaborar um trabalho conjunto que tem como

objectivo a utilização plena do módulo de consolidação em SIF. O II, IP tem acompanhado os trabalhos do IGFSS, IP e respondido de forma muito regular aos pedidos daquela instituto, tendo como resultado uma melhoria bastante significativa na utilização do módulo EC-CS em SIF.

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.

O II, IP informa que até agora não houve oportunidade de discutir com o IGFSS, esta questão e que irá desencadear uma análise conjunta a esta matéria com o objectivo de parametrizar no SIF uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras ou não, com as transacções realizadas.

10. Conclusão

Face ao exposto, reiteramos o empenho do Conselho Directivo e das equipas internas no sentido de dar continuidade aos trabalhos conducentes ao cumprimento das recomendações do Tribunal de Contas, na perspectiva da melhoria contínua quer dos sistemas de informação de suporte à actividade da segurança social, quer da informação residente nesses sistemas e, também, da informação financeira do próprio Instituto.

CAPÍTULO XIII

Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social

g) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo III - ofício n.º 1451/GABSG/2010 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.

a) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo III - ofício n.º 20541/2010 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.

Caixa 3

Dívida Não Financeira

Oficio N.: 6231
Data: 24-11-2010

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Gabinete do Secretário de Estado da Saúde

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Caixa para o volume I do parecer "dívida não financeira"

Exmo Senhor Director-Geral:

Em resposta ao ofício n.º 18 350 de 29.10.2010 e atendendo, ainda, ao disposto no ofício n.º 19610 de 17.11.2010, cumpre-me prestar a Vossa Excelência o esclarecimento seguinte:

Apreciados os ficheiros excel que suportam o anexo I (entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31.12.2009, superiores a 10 milhões de €, e situação das mesmas a 31.03.2010), agora solicitados a cada uma das instituições do universo da Saúde constantes desse Anexo, podemos afirmar não termos detectado nenhuma diferença de registo relativamente aos valores comunicados pelo Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

João Manuel Gonçalves

DGTC 25 11'10 20790

Av. João Crisóstomo, 9, 5.º 1049-062 LISBOA 21 330 50 00 21 330 51 24

Cx3.3

008741 12 NOV '10 16:26

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

Exma. Senhora
Dra. Maria da Luz Faria
Auditora-Coordenadora da
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage
1069-045 LISBOA

S/Ref. 18351
Data: 29.10.2010

N/Ref. GAC/2010
Data:

Assunto: Caixa para o Volume I do Parecer: "Dívida não Financeira"

Exm.ª Senhora,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe e na sequência do solicitado através do ofício supra identificado, cumpre informar V. Ex.ª que, após a análise do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 remetido para apreciação, esta Direcção-Geral apenas entende ser de salientar que a referência ao acréscimo de € 7.497,4 milhares verificado em 2009, nos valores em dívida relativos a bonificação de juros, comparativamente ao ano de 2008, resultou do facto de os pedidos e reclamações de bonificações de juros não terem sido apresentados em momento que permitisse que os mesmos fossem efectuados ainda durante o ano de 2009, pelo que o respectivo pagamento ocorreu já no corrente ano.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Pedro Rodrigues Felício

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

DGTC 15 11'10 20150

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

Cx3.4

ÍNDICE

ÍNDICE

I – Processo Orçamental I.1

- Direcção-Geral do Orçamento I.3

II – Execução do Orçamento da Receita II.1

- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público II.3
- Direcção-Geral dos Impostos II.6
- Direcção-Geral do Orçamento II.27
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo II.32

III – Execução do Orçamento da Despesa III.1

- Assembleia da República (ponto 3.1) III.3
- Direcção-Geral do Orçamento III.9

IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central IV.1

- Direcção-Geral do Orçamento IV.3

V – Subsídios, Benefícios Fiscais e Outras Formas de Apoio V.1

- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 5.1) ..... a)
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 5.2) ..... b)
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 5.2) ..... c)
- Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ponto 5.2) ..... d)

VI – Dívida Pública VI.1

- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (pontos 6.1 a 6.4) VI.3
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.3) VI.5
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (pontos 6.5 e 6.7) VI.7
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (ponto 6.6) VI.10
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 6.6) VI.11
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 6.7 e 6.10) VI.12
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 6.8) VI.13
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 6.9) VI.14

- Companhia de Seguros de Créditos (ponto 6.9) VI.16

VII – Património do Estado VII.1

- Ministro de Estado e das Finanças (pontos 7.1 a 7.4) VII.3
- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 7.1 a 7.3) VII.6
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (pontos 7.1 e 7.2) VII.7
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (pontos 7.1 e 7.3) VII.9
- Instituto dos Museus e da Conservação (ponto 7.3) VII.11
- Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa (ponto 7.3) VII.12
- Universidade Técnica de Lisboa (ponto 7.3) VII.13
- Turismo de Portugal (ponto 7.3) VII.14
- Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (ponto 7.3) VII.16
- Instituto do Emprego e Formação Profissional (ponto 7.3) VII.17
- Instituto Politécnico de Santarém (ponto 7.3) VII.20
- Instituto Superior de Engenharia do Porto (ponto 7.3) VII.22
- Instituto Superior de Engenharia de Lisboa (ponto 7.3) VII.23
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (ponto 7.4) VII.24
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (ponto 7.5) VII.25
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 7.5) VII.30
- Direcção-Geral do Orçamento (ponto 7.5) VII.32

VIII – Operações de Tesouraria VIII.1

- Assembleia da República VIII.3
- Tribunal Constitucional VIII.7
- ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações VIII.8
- Polícia de Segurança Pública VIII.49
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público ..... e)
- Direcção-Geral do Orçamento ..... f)

IX – Operações e Saldos de Encerramento **IX.1**

- Direcção-Geral do Orçamento ..... f)

X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento de Estado e o Sector Público Empresarial **X.1**

- Direcção-Geral do Orçamento (pontos 10.1 a 10.5) X.3
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (pontos 10.1 a 10.3) X.4
- Direcção-Geral dos Impostos (ponto 10.3) X.5
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (ponto 10.4) X.10
- Universidade da Madeira (ponto 10.4) X.11
- Instituto do Cinema e do Audiovisual (ponto 10.5) X.12
- Instituto Nacional Doutor Ricardo Jorge (ponto 10.5) X.13
- Centro de Histocompatibilidade do Centro (ponto 10.5) X.14
- Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga (ponto 10.5) X.15
- Centro Hospitalar do Oeste Norte (ponto 10.5) X.16

XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia **XI.1**

- Direcção-Geral do Orçamento XI.3
- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público XI.5
- Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional XI.6
- Direcção-Geral do Orçamento XI.9
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu XI.10

XII – Segurança Social **XII.1**

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social XII.3
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social XII.18
- Instituto da Segurança Social XII.22
- Instituto de Informática XII.26

XIII – Conta Consolidada do Estado incluindo a do Sistema de Segurança Social **XIII.1**

- Assembleia da República ..... g)
- Direcção-Geral do Orçamento ..... a)

CAIXA 3 – Dívida não Financeira Cx3.1

- Gabinete do Secretário de Estado da Saúde Cx3.3
- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças Cx3.4

a) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo III - ofício n.º 20541/2010 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo II - ofício n.º 347 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
c) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo II - ofício n.º 21577 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
d) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo II - ofício n.º 4358 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
e) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo VII - ofício n.º 2010 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
f) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo VII - ofício n.º 22086 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.
g) Ver resposta ao contraditório constante do Capítulo III - ofício n.º 1451/GABSG/2010 da entidade no qual apresenta alegações de outros capítulos do Parecer.