PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2016

Índices

ÍNDICE

SUMÁRIO I

INTRODUÇÃO 3

a) Objeto, âmbito e metodologia; condicionantes 3

b) Normas de enquadramento orçamental 4

c) Principais medidas de política orçamental em 2016 5

d) Normas de execução orçamental de 2016 6

e) Estrutura do Parecer 7

f) Exercício do contraditório 7

Caixa 1 – Implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e da Entidade Contabilística Estado (ECE) *8*

Parte A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL 13

1.1. A economia em 2016 13

1.1.1. A economia internacional *13*

1.1.2. A economia portuguesa *14*

1.2. As previsões macroeconómicas e orçamentais em 2016 16

1.2.1. O cenário macroeconómico, revisão e valores verificados *17*

1.2.2. O cenário orçamental, revisão e valores verificados *19*

Parte B – A Conta Geral do Estado

2. ORÇAMENTO DO ESTADO – ALTERAÇÕES 25

3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE) 27

3.1 Síntese da CGE 27

3.2. Receita da Administração Central 30

3.2.1. Receita Consolidada *30*

3.2.2. Receita Fiscal *35*

3.2.3. Despesa Fiscal *42*

3.2.4. Dívida Fiscal *42*

3.2.5. Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado 51
3.2.6. Receita Não Fiscal 53
3.2.7. Receita por cobrar 59
Caixa 2 – Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro 61
3.3. Despesa da administração central 64
3.3.1. Despesa por classificação económica 64
3.3.2. Despesa por programas 67
3.3.3. O quadro plurianual de programação orçamental 71
3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental ─ Irregularidades .. 74
3.4. Consolidação da administração central 83
3.4.1. Consolidação 83
3.4.2. Evolução 84
4. DÍVIDA PÚBLICA 86
4.1. Dívida Financeira 86
4.1.1. Dívida direta dos SI 86
4.1.2. Dívida direta dos SFA 98
4.1.3. Dívida direta consolidada do Estado 105
4.1.4. Custo do financiamento antecipado 106
4.1.5. Dívida de Maastricht 107
4.2. Garantias do Estado 109
4.2.1. Garantias a operações de financiamento 110
4.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares 120
4.2.3. Apoio aos clientes de retorno absoluto do BPP 122
4.2.4. Balanço entre receita e despesa orçamental associada às garantias 123
4.2.5. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento 123
Caixa 3 – Custos públicos associados a linhas de crédito com garantia mútua (2008-2016) 125
4.3. Dívida não financeira 127
4.3.1. Serviços integrados e serviços e fundos autónomos (excluindo EPR) 127
4.3.2. Entidades do Serviço Nacional de Saúde 128
4.3.3. Entidades públicas reclassificadas 128
4.3.4. Reporte de dados 130
Caixa 4 – Conta consolidada do Ministério da Saúde 131
5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA 133
5.1. Saldo global 133

5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia 134
5.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal 135
5.3.1. Reflexo das transferências da União Europeia na CGE 135
5.3.2. Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020 137
5.3.3. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013 139
5.3.4. Outros fluxos 139
6. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL 141
6.1. Fluxos financeiros para o SPE 142
6.2. Fluxos financeiros provenientes do SPE 144
7. FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS 146
7.1. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas 147
7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas 147
7.1.2. Das Regiões Autónomas para a Administração Central 148
7.2. Fluxos financeiros com as Autarquias Locais 148
7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais 148
7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central 151
8. BENEFÍCIOS FISCAIS, SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO 152
8.1. Benefícios Fiscais 152
8.1.1. Objeto do exame 152
8.1.2. Resultado do exame 153
8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis 167
Caixa 5 – Apoios públicos ao sector financeiro 171
9. PATRIMÓNIO DO ESTADO 174
9.1. Património Financeiro 174
9.1.1. Património financeiro dos serviços integrados 174
9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos 183
9.1.3. Património financeiro consolidado dos SI e SFA 193
9.1.4. Aplicação das receitas das privatizações 194
Caixa 6 – Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN 195
9.2. Património Imobiliário 197
9.2.1. Inventário e Balanço 197
9.2.2. Operações Imobiliárias 200
9.2.3. Princípio da Onerosidade 202
9.2.4. Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial 204

10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA 207
10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado 208
10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros 208
10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado 210
10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir 212
10.2. Unidade da Tesouraria do Estado 213
10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo 213
10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro 215
10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI) 216
10.2.4. Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA) 216
10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP) 218
10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE 220
10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir 221
Caixa 7 – Atividade do Fundo de Resolução 223

Parte C – A Conta da Segurança Social

11. ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES 231
11.1. Enquadramento 231
11.2. Limitações e condicionantes 237
12. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL 238
12.1. Orçamento da Segurança Social 239
12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental 239
12.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final 240
12.2. Conta da Segurança Social 242
12.2.1. Consolidação de contas 242
12.2.2. Execução orçamental 245
12.2.3. Balanço 266
12.2.4. Demonstração de resultados 304
13. ANÁLISES COMPLEMENTARES 308
13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS 308
13.1.1. Caracterização da população alvo 308
13.1.2. Pensões médias mensais da SS 310
13.1.3. Despesas com pensões 311
13.1.4. Financiamento do sistema de pensões da SS 313

13.1.5. Pensões – Análise procedimental e processual 317

13.2. O desemprego 322

13.2.1. Enquadramento geral 322

13.2.2. Beneficiários de prestações de desemprego 324

13.2.3. Prestações de desemprego médias mensais 325

13.2.4. Despesa com prestações de desemprego 326

13.2.5. Financiamento 329

13.3. Património financeiro 330

13.3.1. Comportamento dos mercados financeiros 330

13.3.2. Desempenho do Fundo de Estabilização 331

13.3.3. Análise da estratégia e resultados 338

Caixa 8 – Caixa Geral de Aposentações (CGA) 342

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

14. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS 351

14.1. Conta consolidada da administração central e segurança social 351

14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2016 354

14.3. O saldo estrutural 355

14.4. O saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) 356

15. ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL 358

15.1. Recomendações não acolhidas pela administração central 358

15.2. Recomendações não acolhidas pela segurança social 364

16. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 370

Caixa 9 – Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais 407

17. JUÍZO SOBRE A CONTA 411

A) Conta da Administração Central 411

B) Conta da Segurança Social 413

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro A. 1 – Cenário base do OE 2016, revisão, projeções de outras entidades e valores verificados 17
Quadro A. 2 – Previsão orçamental, revisão e valores verificados (em contabilidade nacional) 19
Quadro A. 3 – Portugal – principais indicadores económicos 22

Quadro B. 1 – Administração central – alterações de natureza económica 25
Quadro B. 2 – Execução orçamental da administração central 27
Quadro B. 3 – Receita da Administração Central – Principais Agregados 31
Quadro B. 4 – Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais ... 32
Quadro B. 5 – Receita da Administração Central – Receita Fiscal 36
Quadro B. 6 – Omissão de fluxos financeiros na contabilização da receita dos principais impostos 41
Quadro B. 7 – Ciclo da Dívida em Cobrança Coerciva (DCC) 42
Quadro B. 8 – Redução de dívida 44
Quadro B. 9 – Receita cobrada pela AT 44
Quadro B. 10 – Ciclo da Dívida Fiscal por Ação Inspetiva (DFAI) 47
Quadro B. 11 – Receita Fiscal por Ação Inspetiva com Regularizações Voluntárias 48
Quadro B. 12 – Ciclo da Dívida Fiscal por Combate à Fraude e à Evasão (DFCFE) 50
Quadro B. 13 – Impacto do PERES na Receita do Estado de 2016 52
Quadro B. 14 – Receita consolidada da Administração Central – Receitas correntes não fiscais 53
Quadro B. 15 – Receita consolidada da Administração Central – Receitas de capital 55
Quadro B. 16 – Receita da Administração Central – Financiamento do Estado às EPR 57
Quadro B. 17 – Receita e Despesa do FET na CGE de 2016 61
Quadro B. 18 – Receita e Despesa do FEA na CGE de 2016 61
Quadro B. 19 – Erros nos Fluxos de Caixa do FET 62
Quadro B. 20 – Erros nos Fluxos de Caixa do FEA 62
Quadro B. 21 – Despesa face ao orçamento e evolução face ao ano anterior (2015-2016), por classificação económica 65
Quadro B. 22 – Despesa consolidada da administração central por programa orçamental e agrupamentos de despesa 68
Quadro B. 23 – QPPO 2016 – previsão, revisões, execução e desvio 73
Quadro B. 24 – Erros detetados na especificação da classificação económica 78
Quadro B. 25 – Erros na reclassificação da despesa de 2015, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2016 80
Quadro B. 26 – Incorreções na despesa por Programa de 2015, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2016 80
Quadro B. 27 – Transferências para entidades do mesmo programa que não foram consolidadas 81
Quadro B. 28 – Despesa em projetos que não foi incluída nos mapas 53 a 62 da CGE 82

Quadro B. 29 – Receitas, despesas e saldo global da AC (2016) 83
Quadro B. 30 – Valor nominal do *stock* da dívida pública (SI) 86
Quadro B. 31 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros (SI) 89
Quadro B. 32 – *Stock* da dívida consolidada em valor nominal (SI) 93
Quadro B. 33 – Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI) 94
Quadro B. 34 – Valor nominal do *stock* da dívida (SFA) 98
Quadro B. 35 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA) 98
Quadro B. 36 – Fluxos financeiros (SFA) 100
Quadro B. 37 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada (SFA) 103
Quadro B. 38 – Fluxos financeiros consolidados (SFA) 104
Quadro B. 39 – *Stock* da dívida consolidada – principais SFA 104
Quadro B. 40 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada do Estado 105
Quadro B. 41 – Dívida direta do Estado e dívida das administrações públicas (Conceito de Maastricht) – 2016 107
Quadro B. 42 – Responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas 110
Quadro B. 43 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2016 110
Quadro B. 44 – Alterações a garantias de anos anteriores 111
Quadro B. 45 – Responsabilidades acumuladas do Estado 112
Quadro B. 46 – Carteira por tipo de operação e por banco aderente 114
Quadro B. 47 – Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado 115
Quadro B. 48 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas 116
Quadro B. 49 – Pagamentos do Estado em 2016 em execução de garantias 117
Quadro B. 50 – Pagamentos ao FGCG em execução de garantias 118
Quadro B. 51 – FCGM – Nível de sinistralidade 119
Quadro B. 52 – Apólices de seguro garantidas em 2016 120
Quadro B. 53 – Responsabilidades do Estado no final de 2016 121
Quadro B. 54 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias 123
Quadro B. 55 – Outras pessoas coletivas de direito público – Limite orçamental 123
Quadro B. 56 – Execução das linhas de crédito a 31/12/2016 125
Quadro B. 57 – Bonificações da taxa de juro e da comissão de garantia em 31/12/2016 126
Quadro B. 58 – Passivos financeiros e contas a pagar na CGE/2016 127
Quadro B. 59 – Dívida não financeira das EPR 129
Quadro B. 60 – Resultados económicos consolidados do Ministério da Saúde – triénio 2014-2016 131
Quadro B. 61 – Estrutura do Balanço consolidado 131
Quadro B. 62 – Composição da dívida consolidada a fornecedores do "Ministério da Saúde" 132
Quadro B. 63 – Indicadores financeiros 132
Quadro B. 64 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas 135

Quadro B. 65 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE 141
Quadro B. 66 – Fluxos financeiros para o SPE 142
Quadro B. 67 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias 143
Quadro B. 68 – Fluxos financeiros com origem no SPE 144
Quadro B. 69 – Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2016 146
Quadro B. 70 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional 147
Quadro B. 71 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central 148
Quadro B. 72 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local 149
Quadro B. 73 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central 151
Quadro B. 74 – Evolução da despesa fiscal 152
Quadro B. 75 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC 159
Quadro B. 76 – Apreciação dos processos de candidatura a BFCI 164
Quadro B. 77 – Concessão, avaliação e extinção de BFIC em 2016 165
Quadro B. 78 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2014-2016) 167
Quadro B. 79 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2016) 168
Quadro B. 80 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora 169
Quadro B. 81 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional - 2008-2016 (por tipo e entidade beneficiária) 171
Quadro B. 82 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional – 2016 (por tipo e entidade beneficiária) 172
Quadro B. 83 – Apoios Públicos ao Sistema Financeiro 2008-2016 (por tipo de apoio) 173
Quadro B. 84 – Carteira de ativos financeiros dos SI 175
Quadro B. 85 – Empréstimos contratados em 2016 pela DGTF 177
Quadro B. 86 – Receita e despesa com ativos financeiros 2016 182
Quadro B. 87 – Evolução do património financeiro não consolidado dos SFA/EPR 184
Quadro B. 88 – Variação registada em 2016 na carteira de créditos da Parvalorem 186
Quadro B. 89 – Confronto entre as receitas orçamentadas, as executadas e as apuradas através das Instruções 189
Quadro B. 90 – Confronto entre as despesas orçamentadas, as executadas e as apuradas através das Instruções 191
Quadro B. 91 – Evolução do património financeiro consolidado dos SFA/EPR 193
Quadro B. 92 – Património Financeiro Consolidado - Evolução Global em 2016 194
Quadro B. 93 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2016 195
Quadro B. 94 – Evolução dos registos no SIIE 199
Quadro B. 95 – Receita obtida em 2016 com operações imobiliárias 201
Quadro B. 96 – Despesa paga em 2016 com operações imobiliárias 201
Quadro B. 97 – Princípio da Onerosidade entre 2014 e 2016 – Valor anual devido, cobrado e em dívida 203
Quadro B. 98 – Receitas e Despesas do FRCP em 2016 204
Quadro B. 99 – Erros na Demonstração dos Fluxos de Caixa 206

Quadro B. 100 – Conta dos Fluxos Financeiros 209
Quadro B. 101 – Balanço da Tesouraria do Estado 210
Quadro B. 102 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE 215
Quadro B. 103 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados 216
Quadro B. 104 – Disponibilidades e Rendimentos de SFA 217
Quadro B. 105 – Disponibilidades e Rendimentos de EPR 217
Quadro B. 106 – Disponibilidades e Aplicações de IES 218
Quadro B. 107 – IES em incumprimento da UTE em 31/12/2016 218
Quadro B. 108 – Disponibilidades e Rendimentos de EP 219
Quadro B. 109 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE 220
Quadro B. 110 – Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado 222
Quadro B. 111 – Principais receitas e despesas 224
Quadro B. 112 – Condições dos empréstimos – principais alterações 225

Quadro C. 1 – Alterações orçamentais 241
Quadro C. 2 – Receitas por classificação económica 246
Quadro C. 3 – PERES – Dados provisórios 247
Quadro C. 4 – PERES – Adesões 248
Quadro C. 5 – PERES – Adesões expressas e "tácitas" 248
Quadro C. 6 – PERES – Forma de pagamento 249
Quadro C. 7 – Desagregação da receita de "Contribuições" 250
Quadro C. 8 – Receitas por origem 252
Quadro C. 9 – Despesas por classificação económica 253
Quadro C. 10 – Despesa por aplicações 254
Quadro C. 11 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas 260
Quadro C. 12 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas 261
Quadro C. 13 – Balanço da segurança social 266
Quadro C. 14 – Evolução do Imobilizado no triénio 2014 a 2016 267
Quadro C. 15 – Linhas de crédito de apoio à economia social 269
Quadro C. 16 – Instituições com liquidação por incumprimento 269
Quadro C. 17 – Localização dos bens no módulo AA – Por tipo de bem 273
Quadro C. 18 – Localização dos bens no módulo AA – Por Instituto 274
Quadro C. 19 – Bens adquiridos em 2016 – Por Instituto 274
Quadro C. 20 – Bens não amortizados – Por Instituto 276
Quadro C. 21 – Bens que não foram totalmente amortizados - Por Instituto 276
Quadro C. 22 – Dívida de terceiros 285
Quadro C. 23 – Dívida de contribuintes, por conta corrente e cobrança duvidosa 287

Quadro C. 24 – Dívida de Terceiros (contribuintes), por conta corrente e cobrança duvidosa 287
Quadro C. 25 – Disponibilidades 298
Quadro C. 26 – Reconciliações bancárias (em número e valor) 300
Quadro C. 27 – Documentos por reconciliar 31/12/2014 – 31/12/2016 300
Quadro C. 28 – Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS e ISS) 301
Quadro C. 29 – Antiguidade dos documentos por contabilizar (IGFSS e ISS) 301
Quadro C. 30 – Demonstração de resultados da segurança social – 2014 a 2016 305
Quadro C. 31 – Beneficiários de pensões 308
Quadro C. 32 – Pensões e complementos 312
Quadro C. 33 – Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição) 314
Quadro C. 34 – Pensões do sistema regimes especiais 315
Quadro C. 35 – Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania) 315
Quadro C. 36 – N.º de prestações de desemprego no período 2012/2016 325
Quadro C. 37 – Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2012/2016 325
Quadro C. 38 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego 327
Quadro C. 39 – Financiamento das prestações de desemprego do sistema previdencial - repartição 329
Quadro C. 40 – Variação do valor da carteira 332
Quadro C. 41 – Composição e variação homóloga dos ativos da carteira 333
Quadro C. 42 – CGA – Fontes de financiamento 344
Quadro C. 43 – CGA – Reservas dos Fundos de Pensões 346
Quadro C. 44 – CGA – Aplicação de Recursos 347

Quadro D. 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social de 2016 351
Quadro D. 2 – Erros de classificação económica 353
Quadro D. 3 – Composição do saldo estrutural – 2016 (Saldo PDE em % do PIB, saldo estrutural e componentes em % do PIB potencial) 355
Quadro D. 4 – Saldos e ajustamentos – ótica da contabilidade pública para a da contabilidade nacional (2016) 357
Quadro D. 5 – Evolução da dívida pública – 2012-2016 407

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico A. 1 – PIB por regiões (variação anual em %) 13
Gráfico A. 2 – PIB na área do euro (variação anual em %) 13
Gráfico A. 3 – Saldos orçamentais na área do euro (% PIB) 14
Gráfico A. 4 – Dívidas públicas na área do euro (% PIB) 14
Gráfico A. 5 – Contributos para a variação do PIB (em p.p.) 15
Gráfico A. 6 – Componentes da despesa (t.v. real, em %) 15
Gráfico A. 7 – Previsões macroeconómicas e valores verificados 18
Gráfico A. 8 – Desvios entre os valores verificados e as previsões orçamentais 20

Gráfico B. 1 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva 43
Gráfico B. 2 – Revisões do quadro plurianual de programação orçamental 72
Gráfico B. 3 – Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior 76
Gráfico B. 4 – Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20% 78
Gráfico B. 5 – Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2012-2016) 84
Gráfico B. 6 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2012-2016) 84
Gráfico B. 7 – Detentores da dívida em dezembro 2016 87
Gráfico B. 8 – Detentores da dívida transacionável em dezembro 2016 87
Gráfico B. 9 – Maturidade da dívida de m/l prazo 88
Gráfico B. 10 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas 113
Gráfico B. 11 – Responsabilidades do Estado no final de 2016 por países 121
Gráfico B. 12 – Dotações financeiras no capital do FCGM por entidade promotora – situação a 31/12/2016 126
Gráfico B. 13 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2014 a 2016 133
Gráfico B. 14 – Transferências para a União Europeia em 2016 134
Gráfico B. 15 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2016 (FEEI e FEAC) 137
Gráfico B. 16 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020 138
Gráfico B. 17 – Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL 150
Gráfico B. 18 – Evolução da despesa fiscal 152
Gráfico B. 19 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2016 168
Gráfico B. 20 – Distribuição dos apoios financeiros por áreas – 2016 170
Gráfico B. 21 – Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento da CGE 2008-2016 171
Gráfico B. 22 – Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro 2008-2016 – Responsabilidades efetivas 173

Gráfico C. 1 – Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas 258
Gráfico C. 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva 261
Gráfico C. 3 – Variação (%) da receita e despesa efetiva 263
Gráfico C. 4 – Variação (%) das contribuições e pensões 263
Gráfico C. 5 – Receitas em percentagem do PIB 263
Gráfico C. 6 – Despesas em percentagem do PIB 263
Gráfico C. 7 – Evolução do sistema previdencial (SP) 265
Gráfico C. 8 – Beneficiários ativos e passivos do SSS – índice de dependência 309
Gráfico C. 9 – Taxa de substituição do rendimento 310
Gráfico C. 10 – Pensões médias mensais 311
Gráfico C. 11 – Evolução da despesa com pensões no quinquénio 316
Gráfico C. 12 – Taxas de emprego e taxas de desemprego 322
Gráfico C. 13 – Taxas de desemprego por duração de procura 322
Gráfico C. 14 – Oferta de emprego no ano de 2016 324
Gráfico C. 15 – Procura de emprego no ano de 2016 324
Gráfico C. 16 – N.º de desempregados (total e inscritos) vs N.º de prestações de desemprego 325
Gráfico C. 17 – Evolução do valor do Fundo 332
Gráfico C. 18 – Limites à composição da carteira 336
Gráfico C. 19 – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira 336
Gráfico C. 20 – Rendibilidade e Risco 338
Gráfico C. 21 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS 339
Gráfico C. 22 – FEFSS em % do PIB 339
Gráfico C. 23 – Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores 343
Gráfico C. 24 – Índice de cobertura das despesas com pensões 348

Gráfico D. 1 – Composição da receita e da despesa públicas – 2017-2022 408

SUMÁRIO

SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, incluindo a da Segurança Social, dentro do prazo fixado na lei.

2. O Parecer incide sobre a Conta Geral do Estado, que inclui as contas da administração central [serviços integrados (SI) e serviços e fundos autónomos (SFA), incluindo estes as designadas entidades públicas reclassificadas (EPR)] e a conta da Segurança Social. As contas da administração central são apresentadas apenas em contabilidade orçamental. A conta da Segurança Social é apresentada, também, em base patrimonial. A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da administração central, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor. Neste contexto, o Tribunal exprime a sua opinião em termos não completamente coincidentes com o modelo previsto nas Normas Internacionais de Auditoria.

3. A verificação das contas assenta em trabalhos preparatórios realizados pelo Tribunal junto das entidades executoras, designadamente no Ministério das Finanças e no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e em auditorias realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.

Implementação do SNC-AP e da ECE

4. A aplicação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) foi adiada por um ano, para 01/01/2018, mas mantem-se o objetivo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do OE para 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na CGE.

SUMMARY

1. The Court of Accounts hereby issues its Opinion on the General State Account and the Social Security Account for the year 2016, within the deadline set by law.

2. The opinion refers to the General State Account, which includes the accounts of central government (integrated services and autonomous services and funds, including the so-called reclassified public entities) and the social security accounts. Central government accounts are presented only on a cash basis. Social security accounts are presented both on cash and on accrual basis. The General State Account still does not comprise a balance sheet and an income statement of central government, whereas the financial statements included in the account are supported by the different accounting systems in use. In this context, the Court's opinion is presented in terms that may not fully coincide with International Standards on Auditing.

3. The examination of the accounts is based upon preparatory work carried out by the Court in the departments responsible for budget implementation, namely in the Ministry of Finance and in the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security, and upon audits directed at specific areas of budget management and execution.

System of Accounting Standards for Public Administrations (SNC-AP) and State Accounting Entity (ECE)

4. The application of the Accounting Standards System for Public Administrations (SNC-AP) was postponed by one year to 01/01/2018, even though maintaining the aim of preparing the projected financial statements for the 2019 State Budget and the related financial statements in the General State Account. Constraints found in the implementation of

Verificam-se constrangimentos na implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado (ECE) que exigem o reforço de ações, de forma a cumprir atempadamente as obrigações decorrentes da lei, nomeadamente, ao nível do desenvolvimento do quadro legal, da conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação, da preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas, e do início da aplicação do SNC-AP por algumas entidades.

the SNC-AP and of the State Accounting Entity require the strengthening of ongoing actions, in order to comply in a timely manner with the obligations arising from the law, namely: the development of the legal framework, the design and development of IT systems, the preparation and issuance of guidelines for addressing and harmonizing accounting policies, and the start of SNC-AP implementation by some entities.

Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

Macroeconomic and Budgetary Framework

5. No Relatório do OE 2016 subsistem insuficiências relativamente à informação sobre a relação dos pressupostos macroeconómicos com a orçamentação das receitas e despesas públicas. O Relatório da CGE 2016 não apresentou os impactos, de forma quantificada, das medidas de consolidação orçamental.

5. The Report on the 2016 State Budget maintains shortcomings concerning information on the relationship between the macroeconomic assumptions and the budgeting of public revenue and expenditure. The Report on the 2016 General State Account does not quantify the impact of fiscal consolidation measures.

Conta Geral do Estado – Administração Central

General State Account – Central Government

6. O OE inicialmente aprovado pela Assembleia da República foi significativamente alterado ao longo do ano, tendo a receita efetiva aumentado € 1.755 M e a despesa efetiva € 2.393 M. A dotação provisional voltou a ser predominantemente utilizada para reforçar dotações suborçamentadas e não para fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, como determina a lei.

6. The State Budget initially adopted by Parliament was substantially amended throughout the year, resulting in an effective increase of EUR 1.8 billion in revenue and EUR 2.4 billion in expenditure. The provisional appropriation was again mainly used to reinforce underestimated appropriations rather than to meet unforeseeable and unavoidable expenditure, as decreed by law.

7. A receita consolidada da administração central (€ 56.596 M) aumentou 1,9% (€ 1.069 M), impulsionada pelo acréscimo de 2,4% (€ 973 M) nas receitas fiscais (€ 41.096 M) e de 2,1% (€ 95 M) nas contribuições sociais (€ 4.696 M). Os impostos indiretos registaram um acréscimo de 6,7% (€ 1.466 M) e os diretos uma quebra de 2,7% (€ 493 M). A evolução positiva da receita fiscal beneficiou da cobrança de € 444 M ao abrigo do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado

7. The central government consolidated revenue (EUR 56.6 billion) increased by 1,9% (EUR 1,7 billion), driven by a 2,4% (EUR 973 million) increase in tax revenue (EUR 41.1 billion) and 2.1% (EUR 95 million) in social contributions (EUR 4.7 billion). Indirect tax revenues increased by 6.7% (EUR 1.5 billion) and direct tax revenues decreased by 2.7% (EUR 493 million). The tax revenue increase benefited from the collection of EUR 444 million under the Special Program for Reducing

(PERES) e de € 150 M de impostos de 2015 arrecadados em 2016. O aumento das contribuições sociais decorre do acréscimo de 1,8% (€ 73 M) na receita da CGA e de 2,9% (€ 16 M) na receita da ADSE.

Indebtedness to the State and EUR 150 million from 2015 taxes collected in 2016. The increase in social contributions is due to an increase of 1.8% (EUR 73 million) in CGA (Civil Servants Pension Scheme) revenue and 2.9% (EUR 16 million) in ADSE (Civil Servants Health System) revenue.

8. A CGE continua a evidenciar casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e insuficiências dos sistemas de contabilização e controlo, situações que permitem omissões materiais e a manutenção de autonomia financeira a entidades que, indevidamente registam receitas do Estado como receitas próprias. São disso exemplos a contribuição para o audiovisual entregue à RTP e outros impostos indevidamente contabilizados por serviços e fundos autónomos (v.g.: resultados de exploração de apostas mútuas, lotarias e imposto sobre o jogo).

8. The General State Account continues to observe relevant cases of non-compliance with budgetary principles and legal provisions ruling revenue collection and accounting, as well as shortcomings in control and accounting systems. These allow for material omissions and the maintenance of financial autonomy for entities that, unduly, record state revenues as their own revenues. Examples of this are the audio--visual contribution awarded to RTP (Public Broadcasting Corporation) and other taxes improperly accounted for by autonomous services and funds (e.g., mutual betting, lotteries and gambling taxes).

9. A CGE continua sem apresentar resultados específicos do combate à fraude e à evasão fiscais. Segundo a informação prestada ao Tribunal pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a receita em questão totalizou € 491 M, mais € 252 M (105,4%) face a 2015.

9. The General State Account presents no quantitative outcomes on the fight against fraud and tax evasion. According to information provided to the Court by the Tax and Customs Authority, the revenue in question totalled EUR 491 million, EUR 252 million (105.4%) more than in 2015.

10. A despesa consolidada da administração central atingiu € 64.272 M (incluindo parte da despesa com ativos financeiros e a despesa com passivos financeiros das Parvalorem, Parups e Parparticipadas). Excluindo a despesa com ativos e com passivos considerada, cifrou-se em € 62.976 M, mais € 1.111 M do que em 2015. Destacam-se as transferências correntes e de capital e os subsídios (€ 27.007 M, 42,9% do total) e as despesas com pessoal (€ 15.837 M, 25,1% do total).

10. The central government consolidated expenditure (including part of the expenditure on financial assets and liabilities of Parvalorem, Parups and Parparticipadas) was EUR 64.3 billion. Excluding these financial assets and liabilities, it amounted to EUR 63 billion, EUR 1.1 billion more than in 2015. Main expenditures were current and capital transfers and subsidies (EUR 27 billion, 42.9% of total) and staff costs (EUR 15.8 billion, 25.1% of the total).

11. Os aumentos mais significativos ocorreram nas despesas com pessoal (€ 619 M, influenciados pela reversão da redução remuneratória) e nos juros e outros encargos (€ 191 M) As maiores reduções verificaram-

11. Major increases occurred in staff costs (EUR 619 million, influenced by the reversal of salary cuts) and in interest and other charges (EUR 191 million). The main reduction took place in capital goods

se na aquisição de bens de capital (€ 242 M, com destaque para a quebra em € 151 M nas despesas da Infraestruturas de Portugal).

acquisition (EUR 242 million), mainly due to the decrease of EUR 151 million in the expenditure of Infraestruturas de Portugal (public rail and road infrastructures company).

12. Os Programas PO 12 – Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (€ 19.513 M), PO 13 – Saúde (€ 9.881 M) e PO 05 – Gestão da Dívida Pública (€ 7.381 M) registaram os montantes mais significativos de despesa, e no conjunto representam 58% da despesa. Não é possível uma avaliação dos resultados da execução orçamental uma vez que não foram definidos no OE, nem objetivos, nem indicadores para as medidas de cada um dos 18 programas.

12. The major expenditure amounts, accounting for 58% of the total, were registered on Budget Programs 12 – Employment, Solidarity and Social Security (EUR 19.5 billion), 13 - Health (EUR 9.9 billion) and 05 – Public Debt Management (EUR 7.4 billion). It is not possible to evaluate the performance of budget programs since the State Budget had no objectives nor indicators for the measures included in each of the 18 programs.

13 Na contabilização da despesa verificaram-se situações de desrespeito dos princípios da anualidade (contabilização como despesa paga de transferências para contas bancárias dos próprios serviços destinadas a serem utilizadas no ano seguinte), da universalidade (a CGE não integra a despesa de todos os serviços e entidades públicas) e da especificação (despesas incorretamente classificadas, com impacto no total da despesa efetiva e no saldo). A correção da despesa consolidada, ao nível dos programas orçamentais foi também afetada por lapsos na identificação de transferências entre entidades do mesmo programa.

13. In expenditure accounting procedures, the Court found cases of non-compliance with the budgetary principles of annuality (fund transfers to bank accounts allocated to be used only in the following year accounted for as expenditure of the current year), universality (the General State Account does not include the expenditure of all public services and agencies) and specification (incorrectly classified expenditure, with impact on the amount of effective expenditure and on the balance). The accuracy of consolidated expenditure at budgetary programs level was also affected by flaws in selecting all transfers between entities of the same program

14. Os valores inicialmente fixados no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para cada um dos programas orçamentais, que são vinculativos para o ano em questão, foram sucessivamente alterados; a própria Lei do Orçamento do Estado não respeitou os limites do QPPO aprovados na mesma data. Estes procedimentos pervertem o efeito disciplinador que o QPPO deveria ter nas finanças públicas.

14. Amounts initially set for each of the budget programs in the Multiannual Framework of Budget Programming, which are binding for the year in question, were successively increased; the State Budget Law itself did not respect the limits of the Framework that were adopted on the same date. These procedures prevent the disciplining effect on public finances, which was the main purpose of the Multiannual Framework of Budget Programming.

15. Em 2016 os principais instrumentos de financiamento foram as Obrigações do Tesouro (taxa fixa e variável) e a dívida de retalho (Certificados de Aforro e Certificados

15. In 2016, fixed interest rate bonds and retail debt (Savings Certificates and Treasury Certificates Savings Plus) were the main sources of financing. The debt of the

do Tesouro). A dívida dos empréstimos obtidos por via do Programa de Assistência Económica e Financeira sofreu uma redução de € 4.496 M em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do Fundo Monetário Internacional.

Economic and Financial Assistance Programme loans dropped by EUR 4.5 billion due to an early partial repayment of the International Monetary Fund loan.

16. A CGE (mapa XXIX) continua a não incluir a dívida dos SFA (onde se integram as EPR), bem como a dívida representada por derivados e locações financeiras.

16. The General State Account (Map XXIX) still does not present data on the outstanding debt of autonomous services and funds (which include the reclassified public entities) nor on the debt arising from financial derivatives and leasing contracts.

17. O Tribunal apurou que o valor nominal da dívida consolidada do Estado (SI, SFA e SS) era de € 234.573 M em 31/12/2016, mais € 9.472 M (4,2%) do que em 31/12/2015. A dívida consolidada e os respetivos encargos não foram apresentados na CGE. Foram pagos € 8.011 M de juros e € 131 M com outros encargos da dívida pública. Ao nível dos SFA, assinalam-se omissões e numerosas incorreções de classificação económica, com particular relevância no âmbito das EPR. De entre as incorreções avultam as relativas à classificação da receita proveniente de aumentos de capital de EPR, considerada na CGE como receita de passivos financeiros.

17. The Court estimates that on 31 December 2016 the nominal value of the outstanding State consolidated debt (integrated services, autonomous services and funds and social security) was EUR 234.6 billion, EUR 9.5 billion (4,2%) more than on 31 December 2015. The consolidated debt and related charges were not presented in the General State Account. Interest in the amount of EUR 8 billion and EUR 131 million of other debt charges were paid in 2016. At the level of autonomous services and funds, there are omissions and numerous economic misclassifications, mainly in the sector of reclassified public entities, particularly the cases where revenue from equity capital increases was considered in the General State Account as loan income.

18. Ao longo do ano de 2016, o Estado manteve na Tesouraria um saldo médio de € 12.378 M (em boa parte resultante da emissão de dívida), cujo custo líquido atingiu € 182 M.

18. During 2016 the Treasury kept an average cash balance of EUR 12.4 billion, (largely resulting from debt issuance) with a net cost of around EUR 182 million.

19. Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento no total de € 872 M, envolvendo o Fundo de Resolução e o Fundo de Contragarantia Mútuo. No final do ano, as responsabilidades por garantias a financiamentos totalizavam € 23.339 M, incluindo € 2.283 M prestadas por SFA, e € 948 M de seguros de crédito e similares, reduzindo-se em € 1.761 M (-7%) face ao ano anterior. As responsabilidades que constam da CGE encontram-se subavaliadas em cerca de € 2.258 M, por não incluírem a maior parte das garantias

19. In 2016, the State issued EUR 872 million of new guarantees for borrowing operations, involving the Resolution Fund and the Mutual Counter-Guarantee Fund. By the end of the year, liabilities concerning such guarantees reached EUR 23.3 billion, including EUR 2.3 billion issued by autonomous services and funds, and EUR 948 million for credit insurance and similar operations, a reduction of EUR 1.8 billion (-7%) over the previous year. Liabilities included in the General State Account are undervalued by approximately

prestadas por SFA. Foram pagos € 58 M em execução de garantias.

EUR 2.3 billion, since they do not include most of the guarantees provided by autonomous services and funds. Because of collateral enforcement, EUR 58 million were paid.

20. O relatório da CGE apenas evidencia a dívida não financeira no final de 2016 dos subsectores dos SI, parte dos SFA (porque não inclui as EPR) e parte do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Porém, esses dados não são rigorosos no que respeita aos valores que servem de base ao seu apuramento. Em 31/12/2016 a dívida a fornecedores externos das entidades do SNS, incluindo hospitais empresarializados, era cerca de € 1.841 M e a dívida de "passivos não financeiros" das EPR (excluindo as do SNS) de € 199 M.

20. The Report on the General State Account only presents the non-financial debt at the end of 2016 of the integrated services and autonomous services and funds (but without reclassified public entities) subsectors and part of the National Health Service. On 31 December 2016, debt to external suppliers of the National Health Service, including incorporated public hospitals, was approximately EUR 1.8 billion and the non-financial liabilities of reclassified public entities (excluding those belonging to the National Health Service) were EUR 199 million.

21. A CGE regista progressos significativos na identificação dos recursos comunitários transferidos para Portugal e no reflexo dos fundos europeus na execução orçamental.

    A utilização dos fundos europeus em 2016 permite concluir que a fase final dos Programas Operacionais cofinanciados do período de programação 2007-2013 decorreu de forma regular, mas a execução dos programas do período 2014-2020 apresenta níveis muito baixos, com exceção dos programas da área do desenvolvimento rural e dos financiados pelo Fundo Social Europeu.

21. The General State Account shows significant progress in identifying the European Union funds transferred to Portugal and reflecting those funds in budget execution.

    The use of EU funds in 2016 shows that the final stage of implementation of the co-financed operational programmes for the period 2007-2013 took place in a regular way, but the 2014-2020 programmes execution have very low implementation levels, with the exception of the rural development programmes and those financed by the European Social Fund.

22. A CGE não reflete, ainda, de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às autarquias locais, omitindo os empréstimos a médio e longo prazos e a totalidade das operações extraorçamentais. O Tribunal apurou que os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 863 M (€ 450 M para a Madeira e € 413 M para os Açores) e para as autarquias locais € 3.252 M.

22. The General State Account still does not show, in a true, complete and aggregate way, financial flows to autonomous regions and local government, as it doesn't record medium and long term loans and the out of budget transactions in its statements. The Court found that financial flows to autonomous regions reached EUR 863 million (EUR 450 million to Madeira and EUR 413 million to the Azores) and to local government EUR 3.3 billion.

23. A despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) relevada na CGE (€ 2.538 M) continua subavaliada. Estão

23. The tax expenditure reported in the General State Account (EUR 2.5 billion) is still undervalued. About EUR 60 million in

omissos de € 60 M em IRC e parte dos € 5.795 M em IVA relevados como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais. Não foi quantificada despesa fiscal relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos no montante de € 67.051 M, em que a simples aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral aos montantes declarados apura o valor de € 89 M.

corporate income tax and part of the EUR 5.8 billion recorded as outgoing VAT revenue due to structural tax relief, have been omitted. Furthermore, relevant tax expenditure was not quantified, namely relating to acts and transactions exempt from stamp duty declared by taxpayers in the amount of EUR 67.1 billion. Applying the minimum rate of stamp duty to these amounts adds up to EUR 89 million.

24. Em 2016, a administração central pagou em apoios financeiros € 2.684 M (4,2% da despesa consolidada), € 2.636 M ao sector privado e € 48 M ao sector público.

24. In 2016, subsidies paid by central government amounted to EUR 2.7 billion (4, 2% of its consolidated expenditure), EUR 2.6 billion to the private sector and EUR 48 million to the public sector.

25. Entre 2008 e 2016 foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos líquidos atingiram, no final do período, € -14.606 M.

25. Between 2008 and 2016, the net flows of State aid granted to the financial sector reached EUR -14.6 billion.

O Fundo de Resolução promoveu a revisão das condições dos empréstimos concedidos pelo Estado (€ 4.389 M) e por entidades participantes do Fundo (€ 700 M) no que respeita a prazos de vencimento e taxas de juro. Apesar dos prazos de vencimento terem sido alargados em mais de 25 anos, os contratos continuam a prever o ajustamento desses prazos em função das receitas a receber ou das responsabilidades adicionais decorrentes das medidas de resolução aplicadas.

The Resolution Fund was able to review the conditions of the loans granted by the State (EUR 4.4 billion) and the entities participating in the Fund (EUR 700 million) in terms of maturities and interest rates. Although the maturity dates were extended by more than 25 years, the contracts still foresee the adjustment of these dates based on revenue to be received or additional liabilities resulting from resolution measures.

26. O património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) em 31/12/2016 cifrava-se em € 59.054 M, mais € 3.562 M do que em 2015, em consequência, sobretudo, do aumento do valor das participações sociais do sector dos SI.

26. By the end of 2016, the State consolidated financial assets (integrated services and autonomous services and funds, including reclassified public entities) amounted to EUR 59.1 billion, EUR 3.6 billion more than in 2015, as a result of increased value of shareholdings owned by Integrated Services.

27. O saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendia, no final de 2016, a € -3. 658 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam

27. By the end of 2016 the net balance of revenue and expenditure resulting from nationalization and privatization of Banco Português de Negócios and from the establishment and operation of special purpose vehicle companies Parups, Parvalorem and Parparticipadas, amounted to EUR -3.7 billion. Together, these companies

€ 2.033 M (excluindo do passivo € 2.875 M de empréstimos do Estado) e beneficiavam de € 2.714 M de garantias prestadas pelo Estado.

28. Subsistem a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis. A informação sobre o património constante da CGE continua inconsistente e permanece afetada por várias deficiências: o Relatório da Conta é manifestamente insuficiente para confirmar a contabilização, nos respetivos mapas, das receitas obtidas (€ 115 M) e das despesas pagas (€ 207 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central; estas operações estão afetadas por erros (€ 3 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 270 M).

29. A conta dos fluxos financeiros não comporta a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central (€ 3.474 M das receitas reportadas na execução orçamental não constam da contabilidade da tesouraria). Com efeito, parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 569 M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Parte dos juros (€ 99 M, 86%) auferidos, desde 2011, em incumprimento da unidade de tesouraria ainda não foi entregue ao Estado.

Conta da Segurança Social

30. Para dois dos institutos que integram o perímetro de consolidação da segurança social não foi emitida certificação legal de contas e para três as certificações legais de contas foram emitidas com opiniões de reserva. Compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social, órgão que ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências.

had negative equity in the amount of EUR 2 billion (excluding liabilities of EUR 2.9 billion from State loans) and benefited from EUR 2.7 billion of State guarantees.

28. The absence of a properly valued State owned real estate inventory persists. The information in the General State Account about State owned real estate is persistently inconsistent and affected by flaws. The Report on the General State Account is clearly insufficient to confirm, as it should, the revenue (EUR 115 million) and the expenditure (EUR 207 million) resulting from real estate transactions carried out by central government departments. These transactions are affected by errors (EUR 3 million) and, especially, by lack of validation (EUR 270 million).

29. The financial flows account does not include all central government bodies' transactions (EUR 3.5 billion of the revenue reported in the budget execution are not included in the treasury accounts). In fact, a significant portion of central government agencies and public companies cash resources (with an average balance of EUR 569 million and no data from many entities) is being kept and managed outside the Treasury and is not recorded in the Treasury's cash accounts. Besides, most of interest earned since 2011 in violation of the Treasury's central system was not surrendered to the State (EUR 99 million, 86%).

Social Security Account

30. No statutory certification of accounts was issued for two of the agencies that are part of the social security consolidation perimeter, and for three others statutory certifications were issued with reservations. It is incumbent upon the Consultative Council of the Institute of Financial Management of Social Security to issue an opinion on the budget and the social security account, but the members of that Council have yet to be appointed, which hinders the issuance of that opinion.

31. A receita total ascendeu a € 31.973 M, 75,8% do previsto, menos 8,6% que em 2015. O total da receita efetiva foi de € 25.712 M (mais 4,5% que em 2015), destacando-se a proveniente de contribuições e quotizações (€ 14.778 M), e de transferências correntes (€ 9.941 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial - repartição (€ 650 M). As transferências do OE destinadas ao sistema de proteção social de cidadania têm vindo sistematicamente a revelar-se superiores ao necessário. O regime excecional de regularização de dívidas de natureza contributiva (PERES) permitiu arrecadar até final de 2016 € 52 M e associar a esta medida uma dispensa de juros de € 13 M. Os prazos de adesão e de pagamento foram alargados sem que tenha sido adotada a forma devida, o que importou num aumento de € 40 M na cobrança e de € 12 M em juros dispensados. Para os contribuintes que optaram pelo pagamento em prestações foram dispensados juros a 100% relativamente ao capital inicial de, pelo menos, 8% sobre o valor em dívida, contrariando o estabelecido no diploma legal.

32. A despesa total atingiu € 30.030 M, 73,8% do previsto, menos 9,3% que em 2015, e a despesa total efetiva foi de € 24.148 M (mais 2,5% que em 2015), sendo as despesas com pensões (€ 16.124 M) e as despesas com ação social (€ 1.727 M) as mais significativas no âmbito das despesas efetivas. O saldo de execução orçamental foi de € 818 M, permitindo um acréscimo de 26,5% no saldo acumulado. O saldo de execução efetiva foi de € 1.564 M, mais 50,8% que em 2015.

33. Mais de metade da receita proveniente de contribuições e quotizações foi contabilizada com recurso a uma tabela de imputação, não sendo integralmente garantida a sua afetação real de acordo com a respetiva origem, em incumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas.

31. The total revenue collected by the social security system amounted to EUR 32 billion, 75.8% of the budget, and 8.6% less than in 2015. The total effective revenue was EUR 25.7 billion (4.5% more than in 2015), the major sources being employers and worker's contributions (EUR 14.8 billion) and current transfers (EUR 9.9 billion) which include the extraordinary transfer from central government in order to finance the social insurance system deficit (EUR 650 million). The transfers from the State Budget to the social welfare system have been consistently higher than necessary. The Special Program for Reducing Indebtedness to the State allowed for EUR 52 million to be collected until the end of 2016 and exemption from payment of interest in the amount of EUR 13 million. The deadlines for adhesion and payment set in this Program were extended, although without due form, which implied an increase of EUR 40 million in collection and EUR 12 million in discharged interest. For taxpayers who opted for payment in instalments, interest was waived at 100% for an initial capital of at least 8% of the amount owed, in disregard of the law.

32. Total expenditure reached EUR 30 billion, 73.8% of the budget estimate, 9.3% less than in 2015, and the effective total expenditure was EUR 24.2 billion (2.5% more than in 2015). The most relevant effective expenditure items were pensions (EUR 16.1 billion), and welfare benefits (EUR 1.7 billion). The balance of budget execution was EUR 818 million, resulting in a 26.5% increase in the accumulated balance. The balance of effective revenue and expenditure was EUR 1.6 billion, 50.8% more than in 2015.

33. The accounting of more than half of the social security contributions revenue was based on a table of allocation, a procedure that does not fully ensure the allocation of contributions in accordance with their respective sources and in breach of the public revenues classifier.

34. Em 2012 foram celebrados dois protocolos entre o MTSSS, a CNIS, a UM e a UMP para apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito garantidas pelo MTSSS por via do IGFSS, com a constituição, por 7 anos de dois depósitos bancários junto da CEMG. Estes protocolos foram objeto de alterações, através de acordos, declarações ou aditamentos, relativas quer ao prazo quer à taxa de remuneração dos depósitos dados em garantia, as quais se consubstanciaram em condições menos vantajosas para a segurança social. Aderiram à medida 296 instituições e até 31/12/2016 foram executadas garantias devido a incumprimento por parte de 4 instituições.

34. In 2012, two protocols were signed between the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security and three entities representing private social solidarity institutions aimed at supporting activities of social sector entities through two credit lines. Guarantees given by the Ministry took the form of two 7-year term bank deposits made by the Institute of Financial Management of Social Security with Montepio Geral bank. Amendments to these protocols by means of agreements, declarations or additions changed both the term and rate of remuneration of the above-mentioned deposits, resulting in less advantageous conditions for Social Security. Up to 31 December 2016 296 institutions had benefited from the credit lines and, due to non-compliance by 4 institutions, guarantees were foreclosed.

35. No imobilizado continua a verificar-se no SIF a ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico. Existem bens cujo período de vida útil já decorreu e ainda não estão totalmente amortizados, em virtude de deficiências na introdução de dados no sistema informático e de ausência de mecanismos de monitorização de inventários. Regista-se a impossibilidade de validação do valor da maioria dos itens de uma amostra de imóveis e a existência de incorreções nas contas de imobilizado e de amortizações, em virtude, designadamente, de: inclusão na parcela do terreno dos imóveis de valores com origem em benfeitorias inicialmente contabilizadas em imobilizado em curso; inexistência de registo de terreno com registo de titularidade a favor da segurança social; cálculo de amortizações sobre a parcela do valor dos terrenos; edifícios sem registo de amortizações desde 2002; e incorreta atribuição de vida útil aos imóveis.

35. In fixed assets, there still exists a lack of full information on the location of equipment in the Financial Information System, preventing effective physical control procedures. The useful life of some assets has already elapsed but they are not yet fully depreciated, due to deficiencies in information system data entry and absence of monitoring instruments. It is noted that the value of most items in a sample of real estate could not be validated. Inaccuracies were also found in the property and equipment and depreciation accounts, due, in particular, to: the undue inclusion of values regarding improvements in buildings in the land component of real estate properties; absence of accounting records in the balance sheet of properties already registered in favour of social security in the land registry; absence of depreciation of the land components of some real estate assets; buildings without depreciation records since 2002; and mistakes in the years of useful life assigned to some buildings.

36. As dívidas de terceiros ascendem, em termos brutos, a € 12.579 M, com destaque para os créditos sobre "*Contribuintes*" e "*Clientes*", representando, respetivamente, 75,5% e 11,1% do total. As dívidas de cobrança duvidosa representam 61,8% do total,

36. Accounts receivable amount, in gross terms, to EUR 12.6 billion, mostly regarding claims on taxpayers and clients, representing, respectively, 75.5% and 11.1% of total. Bad debts represent approximately 61.8% of this total, the corresponding provisions

situando-se as respetivas provisões em € 7.775 M. Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores relevados no balanço relativos à dívida de contribuintes, uma vez que não se revela possível validá-los através do cruzamento com os valores registados nas contas correntes dos contribuintes (GC e SEF); registam-se deficiências na constituição de provisões para dívida contributiva e incumprimento do princípio da especialização do exercício relativamente aos juros vencidos até 31/12/2016, que ascendem, se considerado o período de 1976 a 2016, a € 2.072 M.

amounting to EUR 7.8 billion. Reservations about the reliability of the amounts shown in the balance sheet relating to contributors' debt remain unchanged, since it is not possible to validate those amounts by cross-checking with the amounts recorded in the contributors' current accounts (Management of Contributors and Contributions Foreclosures systems); there were shortcomings in the recording of provisions for contributors debts and non-compliance with the principle of accrual for interest accrued up to 31 December 2016, which adds up to EUR 2.1 billion, considering the time span from 1976 to 2016.

37. Em 2016, o ISSA efetuou um ajustamento ao valor da dívida de contribuintes por comparação entre o valor relevado no SIF e em GC. Porém, a metodologia adotada não acautelou aspetos relevantes.

37. In 2016, the Azores Social Security Institute adjusted the value of contributors' debt by comparing the amount reported in the Financial Information System and in the Current Account Management System. However, the adopted methodology did not take into account relevant aspects.

38. O valor do resultado líquido do exercício não é fiável, porquanto não reflete o impacto das incorreções na contabilização de operações relativas a imobilizado e a dívidas de terceiros e do incumprimento do princípio da especialização dos exercícios.

38. Net income disclosed on the Social Security Account is unreliable, as it is affected by inaccuracies in the accounting records relating to fixed assets and accounts receivable and to non-compliance with the accrual principle.

39. A despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 16.124 M. Desta, 78,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice. De uma ação de controlo à atribuição de pensões, verificou-se a ocorrência de erros nos períodos considerados para efeitos do seu cálculo, bem como a indevida aplicação às pensões atribuídas ao abrigo da Lei 90/2009, que institui um regime especial, de norma constante do regime geral vertido no Decreto-Lei 187/2007, o que é suscetível de diminuir indevidamente algumas pensões.

39. Expenditure on pensions and supplements paid by the Social Security System totalled EUR 16.1 billion, 78.9% of which refers to old-age pensions. An audit on the pension granting procedures has shown errors in the time periods taken into account for the purposes of calculating pensions and the improper application to pensions granted under Law 90/2009 (establishing a special scheme) of the general scheme defined by Decree-Law 187/2007, which is likely to unduly reduce the amount of some pensions.

40. A despesa com prestações de desemprego foi de € 1.510 M e destinou-se, em 72,9%, a fazer face a encargos com subsídio de desemprego. No triénio iniciado em 2014, período em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação,

40. Expenditure with unemployment benefits amounted to EUR 1.5 billion, of which 72.9% to cover costs of unemployment subsidy. In the three-year period starting in 2014, when the labour market started to show some recovery, all indicators show a decrease

todos os indicadores evidenciam uma diminuição (n.º de desempregados e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas), o mesmo acontecendo em termos homólogos. No quinquénio em análise (2012/2016), apenas em 2012 e 2013 se verificaram necessidades de financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial-repartição, as quais totalizaram € 516 M, compensadas pelos excedentes verificados nos restantes anos de 2014 a 2016.

(number of unemployed persons and of unemployment benefits granted and paid), the same being observed on a year-on-year basis. During the five-year review period (2012/2016), the need to finance the unemployment benefits supported by the social insurance system occurred only in 2012 and 2013, totalling EUR 516 million, compensated by surpluses in the remaining years.

41. O FEFSS aumentou 1,0%, para € 14.246 M, equivalentes a 116,4% da despesa anual com pensões do sistema previdencial (suficiente para suportar 14 meses) e a 7,7% do PIB. A volatilidade baixou para 4,8% e a rotação da carteira para 0,835. As dotações atingiram € 227 M, pelo que o valor acrescentado pela gestão foi negativo. Apesar do reforço do montante aplicado em dívida garantida pelo Estado Português, o seu valor diminuiu 2,0% (€ 219 M) e o peso caiu para 75,8% da carteira, dada a diminuição no valor de mercado das OT (ainda assim, € 911 M acima do valor de reembolso). A taxa de rendibilidade foi negativa (-0,6%), influenciada pelo desempenho da carteira de dívida pública nacional (-1,7%). O Fundo apresenta uma rendibilidade média anual de 4,65%, que permitiu acumular € 6.474 M.

41. The value of the Social Security Financial Stabilization Fund increased by 1% to EUR 14.2 billion, equivalent to 116.4% of annual expenditure with social insurance system pensions (enough to cover 14 months) and 7.7% of GDP. Volatility dropped to 4.8% and portfolio turnover to 0.835. The capital inflows amounted to EUR 227 million, so the value added by management was negative. Despite increased investment in Portuguese Sovereign debt, its value decreased by 2.0% (EUR 219 million) and its weight fell to 75.8% of the portfolio, given the decrease in the market value of Treasury Bonds (even so, EUR 911 million above redemption value). The yield was negative (-0.6%), influenced by the performance of the Portuguese Sovereign debt portfolio (-1.7%). The Fund has an average annual return of 4.65%, which allowed for the accumulation of EUR 6.5 billion.

42. Apenas a carteira constituída por dívida pública estrangeira e ações (19,7% do total) é gerida contra *benchmarks* (interno e da Tutela) e apresentou *excess returns* negativos, de 0,25% e 2,83%, respetivamente. Algumas premissas importantes surgem secundarizadas, como o compromisso entre risco e rendibilidade, a diversificação e a autonomia técnica. A transparência deve ser reforçada, nomeadamente nas componentes da carteira não sujeitas a uma gestão ativa, onde a Reserva Estratégica constitui um caso extremo de perda de valor. A informação disponível não possibilita uma adequada identificação dos impactos das decisões de

42. Only the portfolio consisting of foreign public debt and shares (19.7% of the total) is managed against two benchmarks (one internal and one fixed by the Ministry) and showed negative excess returns of 0.25% and 2.83%, respectively. Important assumptions were not given the adequate importance, such as the compromise between risk and return, portfolio diversification and technical autonomy. Transparency must be strengthened, particularly in the portfolio components not subject to active management, where the Strategic Reserve is an extreme case of value loss. The available information does not allow an adequate identification of the impact of management

gestão, não existindo um efetivo comparativo de desempenho ou dados que permitam avaliar o resultado das operações mais significativas.

43. As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.790 M e as despesas efetivas situaram-se em € 9.703 M, destacando-se a despesa com pensões, que representou 98,0% daquelas e manteve uma tendência crescente continuada. A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,3% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, obrigando a um esforço financeiro acrescido por parte do Estado. As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2016, 85,9% das iniciais. Entre 2011 e 2014, as reservas de 4 destes fundos esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex-militares por conta do ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2016 o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 1.069 M.

decisions and there is no effective performance referential, or data, that allow evaluation of the most significant operations.

43. The effective revenue of the Civil Servants Pension Scheme amounted to EUR 9.79 billion, whereas the effective expenditure amounted to EUR 9.70 billion, with pension expenditure accounting for 98% and showing a continued growing trend. Revenue from contributions covered only 13.3% of pension expenditure, an indicator that has been deteriorating since 2006, forcing the State to an increased financial effort. The reserves of the pension funds of state owned enterprises transferred to the Civil Servants Pension Scheme accounted, at the end of 2016, for 85.9% of their initial value. Between 2011 and 2014 the reserves of four of these funds came to an end, so their liabilities have since been funded by the Civil Servants Pension Scheme own revenue and/or by the State Budget. The same occurs with the pension supplements paid to ex-servicemen on behalf of the former Pension Fund of the Armed Forces. Between 2011 and 2016, the state's financial effort to cover these costs was EUR 1.1 billion.

Consolidação

44. A conta consolidada da administração central e da segurança social, excluindo as receitas e despesas em ativos e passivos financeiros, evidencia receita de € 72.080 M, despesa de € 76.895 M e o consequente saldo de € -4.815 M. Acrescendo os ativos e passivos financeiros da administração central a considerar, o défice aumenta para € 5.568 M.

Consolidation

44. Excluding all income and expenditure related to financial assets and liabilities, the consolidated account (integrated services, autonomous services and funds and social security) recorded revenue of EUR 72.1 billion, expenditure of EUR 76.9 billion and a negative balance of EUR 4.8 billion. However, adding the central government revenue and expenditure arising from financial assets and liabilities the deficit increases to EUR 5.6 billion.

Recomendações

45. 63% das recomendações formuladas no Parecer de 2014 à Assembleia da República e/ou ao Governo, foram acolhidas total ou parcialmente.

46. Neste Parecer formulam-se 75 recomendações, contributo deste Tribunal para a correção dos erros e deficiências assinalados e para a melhoria da fiabilidade, do rigor e da transparência da CGE.

Juízo sobre a Conta[1]

47. O Tribunal considera que a Conta da Administração Central está afetada por um conjunto de erros materialmente relevantes que determinaram a formulação de reservas e ênfases nos domínios dos sistemas contabilísticos, da legalidade e da correção financeira e de uma limitação de âmbito.

    A Conta da Segurança Social está afetada por erros materialmente relevantes, pelo que o Tribunal formula reservas no âmbito do controlo interno, da legalidade e da correção financeira.

Recommendations

45. 63% of the Court of Accounts recommendations to Parliament and/or to the Government in its 2014 Opinion were totally or partially implemented.

46. This Opinion includes 75 recommendations, aiming to correct errors and shortcomings detected and to improve the reliability, accuracy and transparency of the General State Account.

Opinion on the Account[1]

47. The Court finds that the central administration account is influenced by a set of materially relevant errors from which derive reservations and emphasis of matter with regard to accounting systems, legality and financial correction and a limitation of scope.

    The social security account is influenced by materially relevant errors and therefore the Court has reservations concerning internal control, legality and financial correction.

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

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

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 em conformidade com as atribuições e competências estabelecidas na Constituição da República Portuguesa[1], na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas[2] e na Lei de Enquadramento Orçamental[3].

A Conta, elaborada e apresentada pelo Governo, foi remetida ao Tribunal em 30 de junho de 2017.

a) Objeto, âmbito e metodologia; condicionantes

O Parecer incide sobre a Conta Geral do Estado (CGE), que abrange as contas da administração central do Estado (serviços integrados – SI e serviços e fundos autónomos – SFA), apresentadas apenas em contabilidade orçamental e suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor, e a conta da segurança social, apresentada, também, em base patrimonial.

O subsector dos SI abrangeu 283 unidades orçamentais e o dos SFA integrou 356 entidades, das quais 155 eram EPR.

O Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património e pronuncia-se sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno e formula recomendações à Assembleia da República ou ao Governo com vista a serem supridas as deficiências detetadas.

O Parecer suporta-se nos resultados das ações de controlo e das auditorias realizadas de acordo com os métodos e técnicas constantes dos Manuais de Auditoria do Tribunal e as normas internacionais (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*). Foram ainda aprovados 4 relatórios de acompanhamento da execução orçamental da administração central e da segurança social[4].

A CGE não comporta, ainda, um balanço e uma demonstração de resultados da administração central do Estado, não permitindo que o Tribunal exprima a sua opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria, o qual pressupõe a implementação de um sistema contabilístico que possibilite o registo integrado das operações orçamentais, patrimoniais e financeiras do Estado, conforme previsto na nova lei de enquadramento orçamental (LEO) e no sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP)[5].

---

[1] Art. 214.º.

[2] Cfr. art. 41.º da Lei 98/97, de 26/08, alterada pelas Leis 87-B/98, de 31/12, 1/2001, de 04/01, 55-B/2004, de 30/09, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, e 20/2015, de 09/03.

[3] Lei 91/2001, de 20/08, com as sucessivas alterações, a última introduzida pela Lei 41/2014, de 10/07; revogada pela Lei 151/2015, de 11/09, com aplicação diferida, na maioria do seu articulado, por 3 anos.

[4] Administração Central – Relatórios 4/2016 e 3/2017 relativos ao 1.º trimestre de 2016 e aos valores provisórios de 2016, respetivamente; Segurança Social – Relatórios 1/2017 e 2/2017 respeitantes ao 1.º semestre de 2016 e aos valores provisórios de 2016.

[5] Aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09, com produção de efeitos a 01/01/2017, adiado para 01/01/2018 (DL 85/2016, de 21/12). O SNC-AP tem por base o normativo internacional expresso nas IPSAS - *International Public Sector Accounting Standards* e substitui o plano oficial de contabilidade pública (POCP) e os planos de contas sectoriais.

b) Normas de enquadramento orçamental

Nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP)[1], a lei do orçamento é elaborada, organizada, votada e executada anualmente, de acordo com a lei de enquadramento, devendo a respetiva proposta ser acompanhada de relatórios, designadamente sobre a previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no orçamento, a justificação das variações de previsões das receitas e despesas face ao ano anterior, a dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro, os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

Com a aprovação da nova LEO (Lei 151/2015) iniciou-se um período de transição na aplicação do novo processo orçamental decorrente da derrogatória de três anos para a produção de efeitos dos artigos 3.º e 20.º a 76.º[2]; por conseguinte, no exercício orçamental de 2016 aplicaram-se as normas constantes do seu Título I (*Objeto e âmbito*), com exceção do artigo 3º (*Âmbito orçamental e contabilístico*), e dos Capítulos I (*Política orçamental*) e II (*Princípios orçamentais*) do Título II.

Durante o período transitório mantêm-se em vigor as normas da Lei 91/2001 respeitantes ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do OE, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias de estabilidade orçamental e às disposições finais[3].

O novo enquadramento orçamental apenas se aplicará na sua plenitude ao exercício orçamental de 2019. Em estreita articulação com as regras previstas no SNC-AP, introduz mudanças significativas no processo orçamental, nos sistemas contabilísticos e no modelo de programação, execução e controlo orçamental; visa reduzir a fragmentação do processo orçamental e introduz um conjunto de procedimentos com vista à melhoria da disciplina financeira, da transparência e da qualidade da informação contabilística e de gestão.

Destacam-se os seguintes aspetos: redefinição do modelo de programação orçamental plurianual; implementação de um sistema contabilístico que compreende a contabilidade financeira, orçamental e de gestão e a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para a administração central e para a segurança social; introdução de uma nova estrutura do OE assente nos programas orçamentais, agregados em missões de base orgânica; criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), que centralizará as operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, designadamente, receitas gerais, ativos e responsabilidades.

Introduz, ainda, alterações às atribuições cometidas ao Tribunal de Contas, destacando-se: i) a certificação da CGE; ii) a antecipação do prazo para a emissão do PCGE para 30 de setembro do ano seguinte ao ano económico a que a conta respeita (cujo prazo de apresentação é antecipado para 15 de maio); e iii) a audição do Tribunal pela Assembleia da República no âmbito da discussão da proposta de lei do OE, relativamente ao acolhimento das recomendações formuladas nos PCGE[4].

[1] Art. 105.º, 106.º e 162.º, alínea d), da CRP.

[2] Prevista nos artigos 7.º, n.º 2, e 8º da Lei 151/2015.

[3] Para clareza de expressão, no presente Parecer a referência à LEO aprovada pela Lei 91/2001 designar-se-á LEO 2001 e a aprovada através da Lei 151/2015, LEO 2015.

[4] Cfr. art. 66.º e 38.º, n.º 6, com eficácia diferida por 3 anos.

c) Principais medidas de política orçamental em 2016

O OE 2016, aprovado pela Lei 7-A/2016, de 30/03, entrou em vigor a 31/03/2016, tendo-se verificado no primeiro trimestre a prorrogação da vigência das disposições constantes do OE 2015 e do decreto-lei de execução orçamental[1]. O DL 253/2015, de 30/12, estabeleceu um conjunto de normas destinadas a disciplinar a aplicação do regime transitório, designadamente quanto à clarificação do orçamento de referência para a aplicação do regime de execução por duodécimos[2].

O OE 2016 definiu um conjunto de medidas de política orçamental e continha implícitas outras contempladas em diplomas próprios, a maioria publicados no final de dezembro de 2015. Merecem destaque as seguintes:

- Redução da sobretaxa do IRS em 2016 (Lei 159-D/2015, de 30/12)[3];
- Aumento da retribuição mínima mensal garantida (DL 254-A/2015, de 31/12) e prorrogação da redução da taxa contributiva para a segurança social a cargo das entidades que empreguem trabalhadores que auferem essa retribuição;
- Redução da contribuição extraordinária de solidariedade (Lei 159-B/2015, de 30/12)[4];
- Extinção progressiva da redução remuneratória em 2016 (60% a partir de 01/04, 80% a partir de 01/07 e eliminação completa a partir 01/10) (Lei 159-A/2015, de 30/12);
- Reposição das regras de atualização do valor das pensões do regime geral da segurança social e do regime de proteção social convergente aplicável às pensões até € 628,82, e a reposição do valor de referência do complemento solidário para idosos (DL 254-B/2015, de 31/12);
- Manutenção em vigor em 2016 da contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica, do adicional em sede de imposto único de circulação, do adicional às taxas do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, da contribuição sobre o sector bancário e da contribuição extraordinária sobre o sector energético (Lei 159-C/2015, de 30/12);
- Aumento do valor de referência do rendimento social de inserção (DL 1/2016, de 06/01);
- Atualização dos valores dos abonos de família para crianças e jovens e pré-natal e respetivas majorações, incluindo a da bonificação por deficiência (Portaria 11-A/2016, de 29 /01);
- Redução do IVA na restauração – sujeição da prestação de serviços de alimentação (com exclusão da maioria das bebidas) à taxa intermédia a partir de 01/07/2016, incluindo neste escalão as refeições prontas a consumir, com ou sem entrega ao domicílio;
- Alterações em sede de IRS - eliminação do quociente familiar, reposição do quociente conjugal anterior à reforma do IRS e aumento das deduções à coleta fixa por dependente e ascendente e por dependente e ascendente portador de deficiência;

[1] Em conformidade com o disposto no art. 12-Hº da LEO 2001.

[2] Complementado pela Circular da Direção-Geral do Orçamento (DGO) 1380, de 26/02/2016.

[3] Eliminação para os rendimentos até € 7.070, progressividade entre 1% e 3% para os rendimentos até € 80.000 e manutenção de 3% para os rendimentos superiores a esse montante; eliminação da sobretaxa em 2017.

[4] Determina, também, a sua extinção em 2017.

- Alterações em sede de IRC – modificações aos regimes de *participation exemption*[1], redução do prazo de reporte dos prejuízos fiscais de 12 para 5 anos, exceto para as PME, reavaliação do ativo fixo tangível[2] e manutenção da taxa de 21% (não se concretizando a sua redução programada para 2016, 19%[3]);
- Alterações no cálculo do imposto sobre veículos (reforço do peso da componente CO2) e do imposto sobre o tabaco; agravamento da tributação do recurso ao crédito ao consumo; aumento do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos; reforço da tributação em imposto de selo das comissões cobradas pelo sector financeiro;
- Manutenção da proibição de valorizações remuneratórias no setor público, da atribuição de prémios de desempenho e de gestão e condicionamentos do posicionamento remuneratório na sequência de procedimentos concursais;
- Aprovação de um regime excecional de regularização de dívidas fiscais e contributivas à segurança social, através de pagamento integral ou em prestações (DL 67/2016, de 03/11).

d) Normas de execução orçamental de 2016

O DL 18/2016, de 13/04, alterado através do DL 35-A/2016, de 30/06 (DLEO)[4] aprovou as normas de execução orçamental para 2016; destacam-se os seguintes aspetos:

- Imposição de cativações adicionais às previstas no OE 2016, correspondentes ao valor do aumento das despesas com pessoal financiadas por receitas gerais face à execução orçamental provisória de 2015 e, no que se refere a receitas próprias, aos montantes em que o aumento seja superior a 4%;
- Não aplicação do regime da execução do orçamento por duodécimos, ficando as entidades obrigadas a respeitar as previsões mensais de execução orçamental;
- Obrigatoriedade da divulgação da lista dos municípios que tenham dívidas com um prazo médio superior a 60 dias, a efetuar pela Direção-Geral das Autarquias Locais;
- Alteração do modelo organizativo centralizado nas secretarias gerais das atribuições de organismos nos domínios da gestão de recursos humanos, administrativos, financeiros e patrimoniais[5], estabelecendo um novo modelo assente na partilha de atividades comuns, através da constituição de centros de responsabilidade e de custos com níveis de crédito próprios das subentidades;
- Aplicação de um regime especial de controlo da execução orçamental às EPR em geral e de um regime excecional às EPR que preencham os requisitos estabelecidos no n.º 10 do art. 3.º do OE

[1] Visa a eliminação da dupla tributação pela redistribuição de lucros e reservas e a isenção de tributação de mais-valias na alienação de participações societárias.

[2] Decreto-Lei 66/2016, de 03/11.

[3] Conforme se encontrava previsto na Lei 2/2014, de 16/01, (reforma do IRC).

[4] Cfr., ainda, Declarações de Retificação 5 e 10-A/2016, publicadas em 21/04 e 09/06, respetivamente.

[5] Implementado em anos anteriores nos Ministérios das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e da Economia e na Presidência do Conselho de Ministros.

2016[1], identificadas no Anexo II ao DLEO[2], as quais se encontram dispensadas da observância das regras relativas às previsões mensais de execução, à assunção de encargos plurianuais, ao princípio da unidade de tesouraria, ao parecer prévio à contratação de prestação de serviços (tarefa e avença) e de aquisição de serviços de consultadoria técnica e à prestação de informação sobre fundos disponíveis, compromissos, contas a pagar e pagamentos em atraso; aplicam, ainda, um regime simplificado de classificação económica das receitas e das despesas e encontram-se dispensadas das cativações impostas pelo art. 3.º do OE 2015;

- Redução de prazos para a prestação de informação sobre a execução orçamental e sobre fundos disponíveis, compromissos, contas a pagar e pagamentos em atraso;
- Introdução de disposições relativas à recuperação de créditos, à gestão de património e à gestão de pessoal que, em anos anteriores, se encontravam previstas na lei do orçamento;
- Prorrogação de medidas excecionais de estabilidade orçamental, nomeadamente quanto à remuneração dos membros de gabinetes ministeriais e dos dirigentes de institutos públicos de regime especial;

O incumprimento das normas previstas no DLEO origina, cumulativamente, o apuramento de responsabilidades financeira, a impossibilidade de recurso ao aumento temporário de fundos disponíveis e, após três incumprimentos, a retenção de 1% da dotação orçamental relativa a receitas gerais (exceto as destinadas a remunerações certas e permanentes), líquida dos cativos iniciais, a repor no mês seguinte à prestação da informação, salvo em situações de incumprimento reiterado, em que apenas são repostos 90 % dos montantes retidos.

e) Estrutura do Parecer

O Parecer encontra-se estruturado em quatro partes: *Enquadramento Macroeconómico e Orçamental*, *Conta Geral do Estado*, *Conta da Segurança Social* e *Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta*.

Em regra, os valores são apresentados nos quadros em milhões de euros, podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas; as percentagens encontram-se arredondadas à décima. A abreviação dos montantes efetua-se do seguinte modo: milhões de euros – € xx M; milhares de euros – € xx m.

No presente Parecer a referência à LEO aprovada pela Lei 91/2001 designar-se-á LEO 2001 e a aprovada através da Lei 151/2015, LEO 2015.

f) Exercício do contraditório

O anteprojeto do Parecer foi enviado às entidades responsáveis pela execução orçamental para pronunciamento sobre o teor do mesmo; as alegações apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final do Parecer. No Anexo I identificam-se as entidades ouvidas, as matérias em causa e indica--se se apresentaram ou não alegações. A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas encontram-se apresentadas integralmente no Anexo II.

[1] EPR que não recebam transferências do OE ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1.500.000.

[2] Para além das EPR identificadas, o regime excecional é ainda aplicado à SPGM – Sociedade de Investimentos, SA, e à ANI – Agência Nacional de Inovação, SA (cfr. art. 21.º).

CAIXA 1 – IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP) E DA ENTIDADE CONTABILÍSTICA ESTADO (ECE)

Com a publicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental e a aprovação do SNC-AP, no final de 2015, teve início uma alteração profunda do regime orçamental e contabilístico do Estado.

A aplicação do SNC-AP por todas as entidades da AP, então prevista para 1 de janeiro de 2017, foi adiada para 1 de janeiro de 2018. A CGE, com a inclusão de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsectores da administração central e da segurança social, preparadas de acordo com o SNC-AP, mantém-se prevista legalmente para o exercício orçamental de 2019.

A ECE será constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto ente soberano, *"tais como as receitas gerais, o património, a tesouraria, a dívida direta do Estado e respetivos encargos, as transferências para outras entidades e administrações públicas, os contratos de parceria público-privadas e outras concessões, as provisões e os passivos contingentes"*. Pela materialidade financeira desse conjunto de operações, a implementação da ECE é fundamental para concretizar o novo modelo de gestão das finanças públicas.

Neste contexto, o Tribunal tem vindo a auditar os processos de implementação do SNC-AP e da ECE tendo publicado 4 relatórios de auditoria. As principais conclusões e recomendações dos dois últimos[1] constam da presente Caixa.

1. Comuns aos dois relatórios:

a) Gestão dos processos de implementação do SNC-AP e da ECE atribuída à Unidade de Implementação da LEO (UniLEO). Porém, entre a criação desta Unidade, em setembro de 2015 e o início da sua operacionalização decorreu mais de um ano, não obstante o prazo legal de 180 dias fixado para o efeito. A constituição e regras de funcionamento da UniLEO só foram aprovadas em novembro de 2016 e os respetivos responsáveis nomeados no final desse ano. Até à entrada em funcionamento da UniLEO o processo esteve sob a dependência da DGO, já registava atrasos significativos e não se encontrava integralmente definido nem calendarizado.

b) Dificuldades na operacionalização do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos da UniLEO, ao nível da afetação dos recursos humanos, com prejuízo para a execução da sua missão.

c) Aspetos positivos durante 2017: definição clara dos responsáveis pela coordenação e monitorização do processo de transição; articulação com o processo de implementação da nova LEO; apresentação de um plano de implementação da LEO que inclui, designadamente, a revisão do modelo de controlo interno e auditoria.

2. Sobre a implementação do SNC-AP:

a) O calendário legal fixado continua a ser exigente, presente todos os constrangimentos identificados nos relatórios de auditoria deste Tribunal e que podem pôr em causa as metas fixadas para o curto prazo:

   ◊ Diplomas sobre a arquitetura financeira do Estado ainda por rever, com impacto no desenvolvimento de projetos, respetivos custos e no cumprimento dos prazos.

[1] Relatórios de Auditoria n.os 22 e 23/2017–2.ª Secção, disponíveis em: www.tcontas.pt.

- ◊ Sensibilização insuficiente das entidades e seus dirigentes para uma abordagem integrada do processo de transição para o SNC-AP, com prejuízo para a afetação adequada de recursos em tempo oportuno.
- ◊ Arquitetura técnica de referência do Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública ainda por definir, com prejuízo para o desenvolvimento de módulos críticos para implementar o SNC-AP e cumprir a LEO.
- ◊ Atraso na adaptação dos sistemas contabilísticos ao SNC-AP, na sua interligação com os sistemas centrais e/ou com os sistemas complementares locais (sistemas de negócio próprios de cada entidade), com entidades a reconhecer a impossibilidade de efetuar a transição no prazo fixado.
- ◊ Subdimensionamento das estruturas de apoio ao processo de transição, face aos pedidos, resultando em prazos de resposta alargados, que prejudicam a qualidade do processo de transição.
- ◊ Atraso na configuração do modelo de formação adequado ao novo normativo. No final de outubro de 2017 foram disponibilizados *on line* os primeiros módulos do plano de formação aprovado pelo Despacho n.º 9101/2017, de 17 de outubro, do Ministro das Finanças.

b) A estes riscos acrescem os relacionados com o cumprimento das novas regras e procedimentos no exercício orçamental de 2019, nomeadamente a apresentação no OE 2019 de demonstrações financeiras previsionais e a apresentação da CGE 2019 com demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas.

c) Ainda não foram definidos aspetos chave para preparar a consolidação do OE e da CGE, que poderão vir a integrar um manual de consolidação, nomeadamente, identificação das entidades abrangidas, entidade consolidante, políticas contabilísticas uniformes, critérios de mensuração compatíveis, identificação de operações comuns.

d) Existe risco elevado de descontrolo de custos: o atraso no planeamento global levou a concentrar fases de transição num horizonte temporal muito curto, dificultando a sua sequência e a afetação adequada de recursos. Tal pode conduzir a reformulações sucessivas dos processos e respetivos sistemas de suporte.

e) Continuam em desenvolvimento aspetos iniciados em 2016, como a definição de regras para a intercomunicabilidade entre os sistemas de informação locais e centrais; ajustamentos ao plano de contas central; revisão do manual de implementação; alargamento do mecanismo para o esclarecimento de questões contabilísticas a todas as entidades; realização de ações de formação.

3. Sobre a implementação da ECE:

a) O planeamento do processo de implementação da ECE limita-se aos termos acordados com o Eurostat em contrato celebrado para o desenvolvimento de um projeto piloto da ECE. O contrato foi objeto de duas adendas, que procederam a uma restruturação e recalendarização das atividades do projeto e à aprovação de um novo cronograma para as dez atividades que compõem as três fases do projeto (Fase 1 – Modelo Concetual e Instrumentos Normalizadores, Fase 2 – Implementação do Sistema de Informação e Formação e Fase 3 - Implementação Piloto).

b) A ECE é um elemento de um novo modelo de gestão das finanças públicas que se encontra parcialmente por definir e quase integralmente em implementação:

- ◊ As recalendarizações do projeto, com a dilação dos prazos para o desenvolvimento de todas as atividades, traduziram-se no adiamento por 15 meses da conclusão do projeto piloto da ECE previsto no contrato com o Eurostat. A duração total do projeto quase duplica, da calendarização inicial (16 meses) para a resultante da segunda revisão (31 meses).

- ◊ A implementação do balanço de abertura (BA) piloto tem um âmbito material mais restrito do que o definido para a ECE pela LEO ao excluir, por exemplo, as operações associadas à dívida pública, às receitas fiscais, ao património imobiliário do Estado e às parcerias público-privadas. A exclusão de ativos e passivos de tal materialidade põe em causa a utilidade da elaboração do BA piloto.
- ◊ Os responsáveis da UniLEO admitem a possibilidade de não haver condições para elaborar um BA piloto, não obstante reiterarem o compromisso de apresentar um BA da ECE, reportado a 01/01/2019, ainda que incompleto.
- ◊ Não se encontra previsto um período experimental abrangendo todas as operações a reconhecer e mensurar nos termos da LEO, o que permitiria avaliar em que medida estariam garantidos os requisitos técnicos e institucionais para uma plena aplicação no exercício orçamental de 2019.
- ◊ Cumprir as metas definidas para os demais projetos de implementação da LEO é, também, fator crítico de sucesso da implementação da ECE, sobretudo os relativos aos sistemas de informação, dada a necessidade da interligação entre os sistemas de informação das entidades que atuam como agentes do Estado e o de suporte à ECE e a relação a estabelecer entre este e os outros sistemas de informação a implementar no quadro do novo modelo da LEO[1].
- ◊ O envolvimento das entidades que atuam como principais agentes do Estado e que terão de prestar a informação para a contabilização das operações pela ECE é diminuto, sobretudo nos casos da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.
- ◊ A execução do projeto piloto da ECE depende de serviços contratados a entidades externas (para oito das dez atividades) reforçando a necessidade de efetivo e adequado acompanhamento do processo pela UniLEO.

4. Recomendações

O Tribunal formulou recomendações no sentido de que, para a correta e atempada implementação do SNC-AP e da ECE, continua a ser necessário tomar medidas pertinentes, que permitam recuperar os atrasos que se verificam (no desenvolvimento do quadro legal, na conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação, na preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas e no início da aplicação do SNC-AP por algumas entidades), de forma a cumprir os objetivos de apresentação, no OE 2019, de demonstrações financeiras previsionais e, na CGE 2019, de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas.

***

O Tribunal acompanhou, igualmente, a implementação do POCP nos estabelecimentos de ensino não superior, tendo aprovado o Relatório de Auditoria n.º 26/2017-2.ª Secção, onde, essencialmente, concluiu:

a) O POCP foi aplicado no ano de 2016 em todos os estabelecimentos de ensino não superior;
b) Porém, a maioria desses estabelecimentos apresentaram as contas de gerência no modelo simplificado.

[1] Sistemas a implementar: Sistema Central de Receitas Públicas, Sistema de Planeamento Financeiro e Orçamento, Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas, Sistema Central de Gestão de Tesouraria e Sistema de Faturação Eletrónica.

PARTE A

ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL

1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL

1.1. A economia em 2016

1.1.1. A economia internacional

Em 2016 a economia mundial desacelerou o seu ritmo de crescimento para 3,2% (3,4% em 2015) em virtude do abrandamento nas economias avançadas (-0,6 p.p. face ao ano anterior) e da ligeira melhoria do desempenho dos países emergentes e em desenvolvimento (+0,1 p.p.). Estes países mantiveram uma posição determinante no crescimento económico mundial (4,3% face a 1,7% nas economias avançadas), no contexto da heterogeneidade entre países e regiões[1].

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

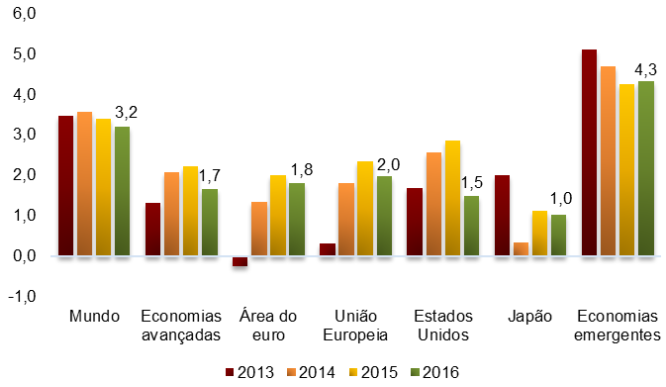
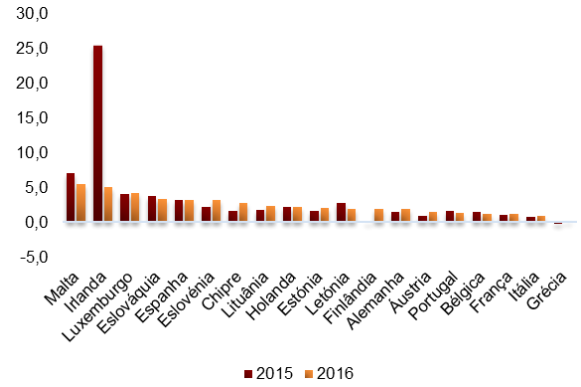


Gráfico A. 2 – PIB na área do euro (variação anual em %)



Fonte: FMI , *World Economic Outlook Update*, outubro de 2017.

Na generalidade das economias avançadas, o motor do crescimento continuou a ser a procura interna, em particular o consumo privado, impulsionada pela recuperação do mercado de trabalho. O PIB na área do euro registou uma variação anual de 1,8% (2,0% em 2015) em resultado da evolução favorável do rendimento real disponível das famílias, num contexto de crescimento do emprego, de melhoria das condições de financiamento bancário e de redução dos preços do petróleo; o abrandamento registado deveu-se, sobretudo, à desaceleração das exportações (3,2% contra 6,4% em 2015), em linha com a evolução do comércio mundial (2,4% que compara com 2,8% em 2015).

A atividade económica nos países emergentes e em desenvolvimento manteve-se condicionada pela redução dos preços das matérias-primas (nomeadamente do petróleo), pelo crescimento moderado da procura externa e pela manutenção de tensões geopolíticas em alguns países.

O crescimento económico moderado a nível mundial foi acompanhado pela tendência generalizada de uma taxa de inflação reduzida em 2016 (em média 2,8%, igual à registada em 2015), decorrente em grande parte da continuada queda do preço das matérias-primas, designadamente do preço do petróleo bruto Brent que diminuiu para 43 dólares por barril (51 dólares por barril em 2015). Nas economias avançadas, o crescimento médio anual dos preços no consumidor ascendeu a 0,8% (0,3% em 2015), enquanto nos países emergentes atingiu 4,3% (4,7% em 2015).

[1] Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o FMI, *World Economic Outlook* de outubro de 2017, e a CE, AMECO de maio de 2017.

Em matéria de finanças públicas, em 2016 manteve-se a alteração na posição das regiões ao nível da evolução do saldo orçamental iniciada no ano anterior, com as economias emergentes a alcançaram um défice de 4,8% do PIB (4,5% em 2015), superior ao registado nas economias avançadas que se situou em 2,8% do PIB (2,6% em 2015). A dívida pública atingiu nas economias avançadas 106,3% do PIB (104,1% em 2015), contrastando com 46,8% do PIB nas economias emergentes (43,8% em 2015).

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

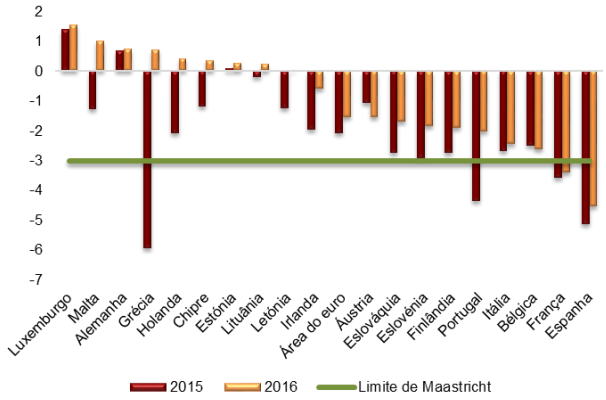
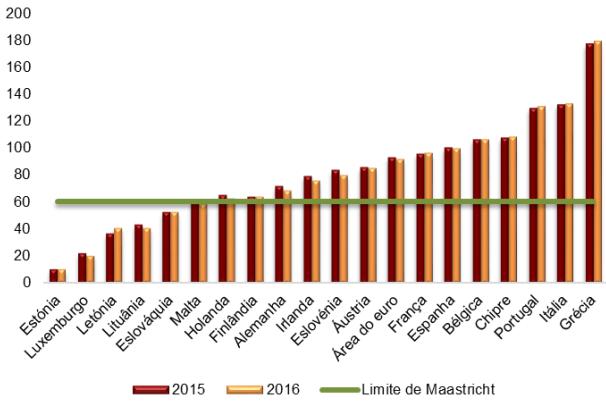


Gráfico A. 4 – Dívidas públicas na área do euro (% PIB)



Fonte: AMECO, maio de 2017.

As medidas de reequilíbrio das contas públicas aplicadas pelos países da área do euro contribuíram para a redução do défice orçamental em 2016 que atingiu 1,5% do PIB (2,1% em 2015), com oito países a apresentarem excedentes orçamentais e apenas dois países responsáveis por défices superiores ao limite de 3% do PIB. Em 2016 o rácio da dívida pública no PIB manteve a trajetória descendente iniciada no ano anterior, ascendendo a 91,3% (92,5% em 2015), com treze países a serem responsáveis por rácios superiores ao valor de referência de 60%.

1.1.2. A economia portuguesa

Em 2016 a economia portuguesa teve um crescimento de 1,5%[1] (1,8% em 2015), situando-se 0,3 p.p. abaixo do observado na área do euro. O menor dinamismo da atividade económica refletiu o crescimento menos robusto da procura interna, em especial do investimento, a par da desaceleração das exportações de bens e serviços, em linha com a evolução menos favorável da procura externa. A tendência verificada de contributo positivo da procura interna e de contributo negativo da procura externa na variação real do PIB manteve-se pelo terceiro ano consecutivo.

[1] Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o INE, Contas Nacionais de setembro de 2017, e o BdP, Boletins Económicos de maio e de outubro de 2017.

Gráfico A. 5 – Contributos para a variação do PIB (em p.p.)

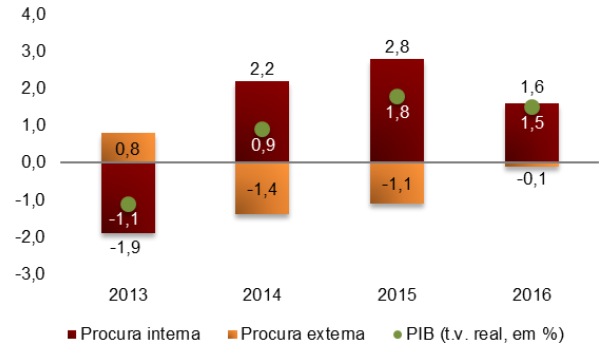
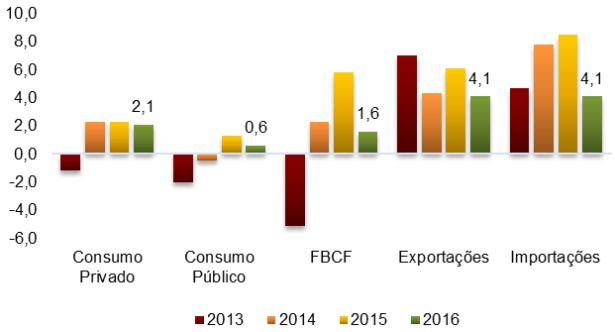


Gráfico A. 6 – Componentes da despesa (t.v. real, em %)



Fonte: INE.

O consumo privado cresceu a um ritmo mais moderado (-0,2 p.p. face a 2015), mantendo-se em linha com a redução do serviço da dívida das famílias e com a melhoria das condições no mercado de trabalho; o seu menor dinamismo em 2016 refletiu a desaceleração do consumo de bens duradouros (11,7% face a 14,8% em 2015). O consumo público também cresceu a um ritmo mais lento (-0,7 p.p. face a 2015) em resultado da redução do consumo intermédio e das prestações sociais em espécie. O investimento registou uma queda de 4,2 p.p. por comparação com o ano anterior, em virtude da evolução da componente de equipamento de transporte (8,4% face a 21,8% em 2015), da construção (-0,3% face a 4,9%) e de outras máquinas e equipamentos (4,3% face a 7,5%).

As exportações e as importações de bens e serviços tiveram uma variação anual negativa em relação a 2015 (-2,0 p.p. e -4,4 p.p., respetivamente). Quanto às exportações, a evolução reflete o comportamento da componente de bens, que cresceu 4,3%, contra 6,6% em 2015, e da componente de serviços, que registou uma desaceleração de 1,3 p.p. para 3,4%. A evolução das importações reflete o menor dinamismo das importações de bens (4,5% que compara com 8,8% em 2015) e de serviços (1,6% após uma variação de 6,4% em 2015).

Em 2016 a taxa de inflação, medida pela variação do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), foi de 0,6% (+0,1 p.p. face a 2015) resultante da evolução dos preços dos bens alimentares e dos serviços (0,0% e 1,5%, respetivamente), destacando-se a variação média anual dos preços dos bens alimentares não transformados (1,6%). Os bens industriais contribuíram negativamente para a variação média do IHPC, devido aos preços dos bens energéticos (-1,8%).

A melhoria das condições do mercado de trabalho continuou em 2016, com a taxa de desemprego a reduzir-se em 1,3 p.p., fixando-se em 11,1% da população ativa, mantendo a trajetória de redução iniciada em 2013; o desemprego de longa duração sofreu uma ligeira melhoria, ascendendo a 62,1% dos desempregados (63,5% em 2015). Para a variação do emprego em 1,2% destacaram-se os serviços (2,7%) e a indústria transformadora (2,6%). No conjunto, esta evolução refletiu-se numa redução de 0,3% da população ativa (-0,6% em 2015), com a taxa de atividade a fixar-se nos 58,5%.

O saldo da balança corrente e de capital situou-se em 1,7% do PIB no final de 2016 (1,3% em 2015), devido à redução do défice das balanças de bens e de rendimento primário (ambos em 0,3 p.p. do PIB) e de um aumento do excedente da balança de serviços (em 0,2 p.p. do PIB), associado ao desempenho do sector do turismo. O excedente da balança de capital diminuiu para 1,0 p.p. do PIB, contra 1,2 p.p. em 2015, relacionado com a redução das transferências de fundos europeus destinados a investimento.

Em 2016, o défice das AP, na ótica da contabilidade nacional, situou-se nos 2,0% do PIB, menos 2,4 p.p. do que em 2015. A dívida bruta das AP voltou a crescer, atingindo 130,1% do PIB no final do ano, o que compara com 128,8% em 2015; a variação registada deveu-se aos ajustamentos défice-dívida (3,1 p.p. do PIB), num contexto em que o saldo primário contribuiu para a redução do rácio da dívida (em -2,2 p.p. do PIB), justificado, principalmente, pelo aumento de depósitos detidos pelas AP[1].

1.2. As previsões macroeconómicas e orçamentais em 2016

Excecionalmente, o Projeto de Plano Orçamental (PPO 2016) e a proposta do Orçamento do Estado (OE 2016) foram apresentados em 22 de janeiro e 5 de fevereiro de 2016, respetivamente, e não a 15 de outubro de 2015, devido às eleições legislativas ocorridas em outubro de 2015.

O cenário macroeconómico implícito no PPO 2016 e no Programa de Estabilidade para o período de 2016 a 2020 (PE 2016/2020) foram objeto de parecer prévio do Conselho das Finanças Públicas (CFP). Quer o PPO 2016, quer o PE 2016/2020 foram sujeitos à divulgação pública de informação quantitativa e qualitativa sobre os agregados macroeconómicos e orçamentais, em conformidade com os modelos de prestação de informação à CE definidos a partir de 2012[2].

O Parecer do CFP sobre as previsões macroeconómicas incluídas no PPO 2016 concluiu que as mesmas apresentavam riscos relevantes, realçando que "*a presente conjuntura internacional deveria levar a maior prudência na hipótese assumida para a evolução da procura externa* [e] *(...) as previsões quanto ao comportamento dos preços, do investimento e do comércio externo em 2016 podem ser consideradas como pouco prudentes"*. No PE 2016/2020, o CFP manteve a opinião expressa quanto às previsões para 2016[3].

Neste contexto, as previsões macroeconómicas e orçamentais subjacentes ao PPO 2016 foram alteradas no relatório que acompanhou a proposta do OE 2016 (ROE 2016). Ao nível do cenário macroeconómico, a previsão para a variação do PIB foi revista em baixa (de 2,1% para 1,8%) em virtude da perspetiva menos favorável para a evolução do consumo privado e das exportações. Em matéria orçamental, a proposta do OE 2016 integrou medidas adicionais, no valor total de € 1.125 M, com vista a acolher a recomendação da CE para um maior ajustamento estrutural[4].

Os documentos de programação orçamental têm vindo a apresentar, desde 2012, uma melhoria ao nível do reporte de informação sobre as previsões, como observado pelo Tribunal de Contas no PCGE. Destaca-se o tratamento dos seguinte temas, geralmente em anexos específicos e/ou quadros: i) riscos do cenário macroeconómico com a inclusão de análises de sensibilidade e cenários alternativos; ii) riscos orçamentais; iii) projeções de receita e despesa num cenário de políticas invariantes; iv) previsões macroeconómicas e orçamentais divulgadas por outras entidades; v) maior especificação dos dados quantitativos sobre as previsões macroeconómicas e os objetivos orçamentais; vi) principais medidas de política orçamental incluídas na proposta do OE; e vii) medidas implementadas ou a implementar para acolher as recomendações emitidas pelo Conselho Europeu e para a concretização das metas nacionais relativas à Estratégia Europa 2020.

[1] € 22.537 M em 2016 face a € 18.647 M em 2015 – cfr. PDE, 2.ª notificação de 2017.

[2] Expressos no Código de Conduta para a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e no Código de Conduta para a aplicação do Pacote Duplo.

[3] Na opinião sobre o PPO 2016, a CE considerou o cenário macroeconómico otimista. No mesmo sentido, o Parecer do Conselho Europeu sobre o PE para 2016 de Portugal.

[4] De acordo com a informação constante de carta de 05/02/2016 enviada pelo MF à CE.

1.2.1. O cenário macroeconómico, revisão e valores verificados

A política orçamental para 2016 teve por base o cenário macroeconómico apresentado no ROE 2016. Nele previa-se o crescimento do produto em 1,8%, assegurado pela evolução positiva de todas as componentes da procura interna e das exportações, num contexto de recuperação do emprego e de descida da taxa de desemprego. O PE 2016/2020, de abril de 2016, manteve o mesmo cenário.

No ROE 2017, o MF reviu em baixa a evolução do PIB em 0,6 p.p. como resultado da perspetiva do crescimento menos acentuado do consumo privado e da quebra no crescimento previsto do investimento.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões oficiais, a sua comparação com as projeções efetuadas pelo Banco de Portugal (BdP) e por organismos internacionais de referência (CE, FMI e OCDE), bem como os valores verificados para a economia portuguesa em 2016 (INE).

Quadro A. 1 – Cenário base do OE 2016, revisão, projeções de outras entidades e valores verificados

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

Principais agregados macroeconómicos	PPO 2016	ROE 2016	ROE 2017	BdP			CE			FMI			OCDE			INE
	jan 16	fev 16	out 16	dez 15	mar 16	out 16	fev 16	mai 16	nov 16	fev 16	abr 16	out 16	nov 15	jun 16	nov 16	set 17
1. PIB real e componentes																
PIB	**2,1**	**1,8**	**1,2**	**1,7**	**1,5**	**1,1**	**1,6**	**1,5**	**0,9**	**1,4**	**1,4**	**1,0**	**1,6**	**1,2**	**1,2**	**1,5**
Consumo privado	2,6	2,4	2,0	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	1,5	-	-	1,6	2,2	2,0	2,1
Consumo público	0,0	0,2	0,6	0,3	1,1	1,0	0,4	0,6	0,6	0,0	-	-	0,5	0,1	1,1	0,6
FBCF	4,9	4,9	-0,7	4,1	0,7	-1,8	3,0	1,6	-1,4	3,0	-	-	3,0	-1,5	-2,0	1,6
Exportações	4,9	4,3	3,1	3,3	2,2	3,0	4,3	4,1	2,8	4,2	4,8	2,9	5,9	2,8	3,3	4,1
Importações	5,9	5,5	3,2	3,6	2,1	3,0	4,9	4,3	3,3	4,0	4,3	3,0	6,0	2,8	3,6	4,1
2. Mercado de trabalho																
Emprego total	1,0	0,8	0,8	-	-	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	-	-	1,2
Taxa de desemprego (%)	11,2	11,3	11,2	-	-	11,2	11,7	11,6	11,1	11,6	11,6	11,2	11,3	12,1	11,0	11,1
3. Preços																
Taxa de inflação (IHPC)	1,4	1,2	0,8	1,1	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,3	0,7	0,6
Deflator do PIB	2,0	2,0	2,0	-	-	-	1,5	1,4	1,8	1,5	1,5	1,8	0,5	1,2	1,5	1,4

Fonte: MF, PPO 2016, ROE 2016, ROE 2017; BdP, Boletins Económicos de dezembro de 2015, de junho e de outubro de 2016; CE, *European Economic Forecast Winter* 2016, *Spring* 2016 e *Autumn* 2016; FMI, *Country Report* 16/97 de março de 2016, *World Economic Outlook* de abril e de outubro de 2016; OCDE, *Economic Outlook* n.º 98, n.º 99 e n.º 100; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2017.

Considerando as previsões divulgadas entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016, o BdP e os três organismos internacionais antecipavam um crescimento económico em 2016 entre 1,4% e 1,7%, abaixo da previsão do MF (1,8%). Esta estimativa ligeiramente superior refletia a perspetiva de uma evolução mais favorável do consumo privado e do investimento[1], bem como um maior crescimento dos preços. Relativamente à evolução das variáveis do mercado de trabalho, o cenário do ROE 2016 apresentava-se em linha com as expectativas da CE, do FMI e da OCDE.

As previsões do BdP e do FMI publicadas entre março e abril de 2016 mantiveram válidas estas observações face à comparação com o cenário expresso no PE 2016/2020.

A revisão em baixa da evolução do PIB no ROE 2017, devido à evolução menos dinâmica do consumo privado, do investimento e das exportações, foi igualmente seguida nas previsões do BdP e dos três

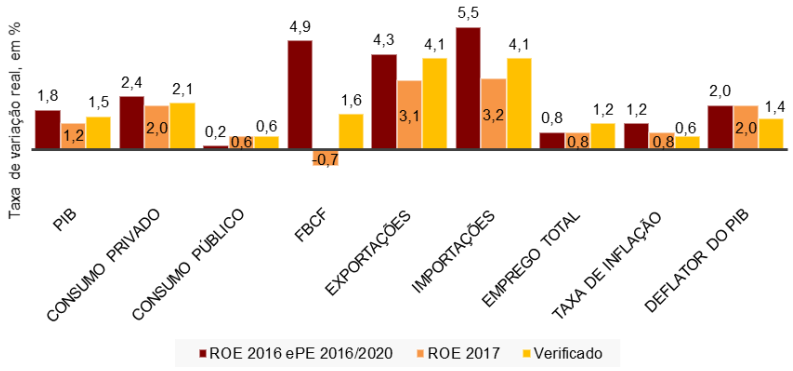
[1] Atendendo à data da publicação dos exercícios de previsão, os cenários do BdP e da OCDE não incluíram a informação do PPO 2016 e as previsões da CE e do FMI não consideraram as medidas adicionais integradas na proposta do OE 2016.

organismos internacionais; a variação anual do PIB esperada pelo MF (1,2%) era inferior à da CE (1,5%) e igual à da OCDE, publicadas em maio e junho de 2016, respetivamente. As previsões divulgadas em outubro e novembro de 2016 apontavam para um crescimento do PIB entre 1,0% e 1,1%.

Ao nível dos cenários apresentados pelas várias instituições, verificou-se uma tendência comum nas previsões para a sobrestimação da previsão do crescimento do investimento e das exportações, em parte amortizado pela expetativa do aumento das importações.

Os valores verificados na economia portuguesa em 2016 comportaram desvios face às previsões macroeconómicas apresentadas pelo MF, conforme gráfico seguinte.

Gráfico A. 7 – Previsões macroeconómicas e valores verificados



Fonte: MF, ROE 2016, PE 2016/2020 e ROE 2017; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2017.

Ao nível do crescimento do PIB, o desvio de -0,3 p.p. entre a previsão constante no ROE 2016 e o valor verificado deveu-se, sobretudo, à sobrestimação do crescimento da procura interna, em especial do investimento (desvio de -3,3 p.p.), atenuada pela subestimação do crescimento da procura externa, com destaque para as importações (-1,4 p.p.).

Pelo contrário, as variáveis do mercado de trabalho encontravam-se subestimadas no cenário do ROE 2016 (o valor do emprego previsto em 0,4 p.p. abaixo do verificado e a taxa de desemprego 0,2 p.p. acima do verificado), tal como na estimativa do ROE 2017. Ao nível dos preços, a variação verificada da taxa de inflação foi inferior à previsão embora positiva e motivada pela variação anual positiva do consumo privado em resultado do aumento do rendimento das famílias.

Em termos do reporte da informação sobre as previsões macroeconómicas nos diversos documentos, o ROE 2016 identificou as rubricas orçamentais com maior sensibilidade a uma alteração da taxa de crescimento da atividade económica e das condições do mercado de trabalho (em particular por via da variação da receita fiscal, da receita de contribuições sociais e da despesa com subsídio de desemprego). Porém, não quantificou o impacto de alterações das variáveis macroeconómicas na orçamentação das rubricas da receita e da despesa com que se correlaciona[1].

[1] O ROE 2017 também não apresenta este efeito desagregado por categorias de receita e despesa embora apresente valores para o efeito de alterações do cenário macroeconómico no saldo orçamental e em conjunto com o impacto de "restantes efeitos" (Quadro III.1.1).

1.2.2. O cenário orçamental, revisão e valores verificados

O ROE 2016[1] fixou um limite para o défice orçamental das AP, ótica da contabilidade nacional, de € 4.183 M em 2016 (2,2% do PIB), permitindo corrigir a situação de défice excessivo[2]. O cenário orçamental definido no PE 2016/2020 mantinha o rácio, como reflexo da diminuição residual da receita (€ 206 M) e da despesa (€ 315 M). Já o ROE 2017 previa um agravamento do défice (€ 462 M) motivado pelo desvio esperado na execução da receita (-€ 554 M) face ao da despesa (-€ 91 M).

Quadro A. 2 – Previsão orçamental, revisão e valores verificados (em contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2015[(a)]	Ano 2016				
	Estimativa de execução	PPO 2016	ROE 2016	PE 2016/2020	ROE 2017	Verificado (INE)
Receita total	78 877	80 136	81 606	81 400	80 846	79 706
Despesa total	86 645	84 988	85 790	85 475	85 384	83 371
Saldo global	-7 768	- 4 852	-4 183	-4 076	-4 538	-3 665
Saldo global em % PIB	-4,3	-2,6	-2,2	-2,2	-2,4	-2,0
Por memória:						
PIB nominal	-	186 722	186 327	186 303	185 267	185 179
Dívida pública (em % PIB)	128,7	126,0	127,7	124,8	129,7	130,1

(a) Estimativa para 2015 expressa no ROE 2016.

Fonte: MF, PPO 2016, ROE 2016, PE 2016/2020, ROE 2017; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2017.

Perante a estimativa da execução orçamental de 2015, a previsão expressa no ROE 2016 assumia um perfil de ajustamento orçamental assente essencialmente num aumento da receita de € 2.729 M (3,5%), face a uma ligeira redução da despesa de € 855 M (1,0%), com uma melhoria do saldo orçamental em € 3.585 M (46,2%) e uma variação positiva da dívida pública de 2,9 p.p.. Em termos de rácio do PIB, este ajustamento permitiria reduzir o défice de 4,3% para 2,2% do PIB.

Para a evolução das receitas, o cenário do ROE 2016 determinava um crescimento da receita fiscal em 2,9%, assente na subida da receita de impostos indiretos (6,6%), da receita de contribuições sociais em 3,1% e de outra receita corrente em 8,6%, bem como da receita de capital em 32,8%. Do lado da despesa, a previsão de redução assentava na evolução das despesas de capital (-38,0%)[3], uma vez que para as outras componentes se previa um aumento.

Na realidade verificou-se que a receita e a despesa total das AP em 2016 se situou abaixo da previsão apresentada no ROE 2016 em € 1.900 M e em € 2.419 M, respetivamente, originando um desvio favorável de € 518 M no saldo orçamental em 2016 (+0,2 p.p. do PIB), que se fixou nos 2,0% do PIB.

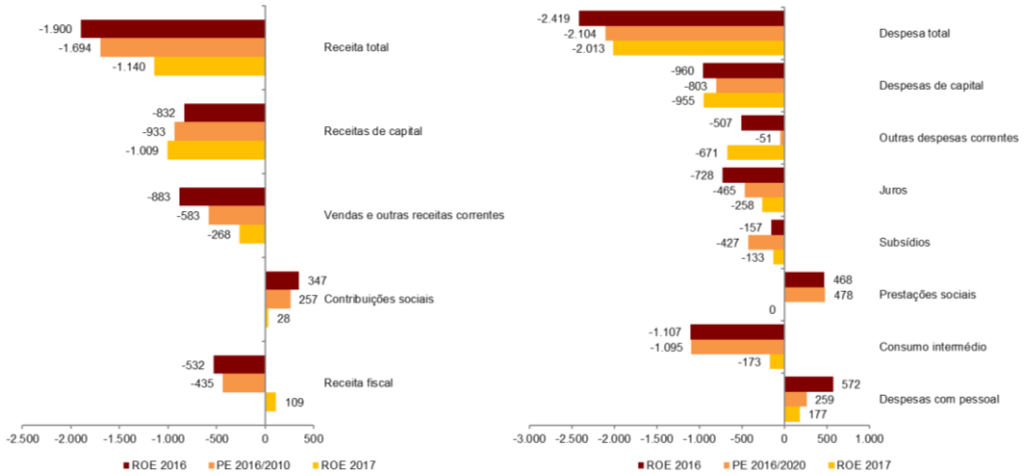
[1] Versão revista (cfr. Nota Explicativa sobre a Proposta de Orçamento de Estado de 2016).

[2] A 16/06/2017 o Conselho Ecofin aprovou a decisão de encerramento do procedimento de défice excessivo.

[3] A redução das despesas de capital encontrava-se influenciada pelo efeito base do registo da operação de resolução do BANIF em dezembro de 2015 (Lei 159-E/2015, de 30/12).

Gráfico A. 8 – Desvios entre os valores verificados e as previsões orçamentais

(em milhões de euros)



Fonte: MF, ROE 2016, PE 2016/2020 e ROE 2017; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2017.

A redução do défice entre 2015 e 2016 deveu-se, na sua maioria, à redução da despesa (78%) e apenas 22% se deveu ao aumento da receita. Esta repartição não estava prevista no ROE 2016 nem nos dois documentos subsequentes (PE 2016/2020 e ROE 2017), que previam uma melhoria implícita do saldo orçamental face aos valores verificados em 2015 assente, principalmente, no aumento da receita por comparação com a redução da despesa[1].

O desvio no total da receita (-€ 1.900 M) decorreu, maioritariamente, do comportamento das vendas e outras receitas correntes (divergência de € 883 M, dos quais € 635 M respeitam a outras receitas correntes) e das receitas de capital (que ficaram aquém do objetivo previsto em € 832 M). O desvio desfavorável da receita fiscal (-€ 532 M) resultou, sobretudo, da evolução dos impostos indiretos (-€ 411 M).

O desvio no total da despesa (-€ 2.419 M) foi motivado, em particular, pela redução do consumo intermédio (-€ 1.107 M) devido à contabilização inicial dos cativos permanentes nesta rubrica. Por outro lado, a despesa com juros ficou aquém do orçamentado no ROE 2016 (-€ 728 M), verificando-se a mesma situação para as outras despesas correntes (-€ 507 M) devido à utilização da dotação provisional e da reserva orçamental que inicialmente estavam imputadas nesta rubrica. As despesas de capital registaram uma execução inferior à prevista no ROE 2016 (-€ 960 M), em especial o investimento (€ 866 M), justificada pela execução dos fundos europeus do atual quadro comunitário de apoio.

Em termos de reporte de informação, o ROE 2016 caracterizou-se por uma melhoria qualitativa ao nível da especificação das medidas orçamentais (do valor total das medidas, 7% encontravam-se insuficientemente especificadas[2] face a 40% na proposta do OE 2015). Apesar de o ROE 2016 ter apresentado a estimativa quantificada do efeito das medidas orçamentais para esse ano na receita e na despesa, o RCGE 2016 não discriminou os resultados quantitativos atingidos com a implementação de cada uma dessas medidas. Por sua vez, o RCGE 2016 apresentou, com maior detalhe, informação sobre

[1] Receita vs despesa na melhoria do saldo orçamental: ROE 2016: 75% vs 25%; PE 2016/2020: 69% vs 31%; e ROE 2017: 62% vs 38%. Apenas o PPO 2016 previa um contributo da despesa (55%) superior ao da receita (45%).

[2] "Poupanças sectoriais e simplificação administrativa de processos" (€ 183 M) e "Redução de gastos – programa aproximar e outros" (€ 70 M) – cfr. Quadro II.3.6 do ROE 2016.

os desvios nas previsões orçamentais, mas não incluiu na análise, de forma quantificada, o impacto do cenário macroeconómico e das medidas orçamentais previstas no ROE 2016 na execução orçamental.

Da análise realizada extraem-se as seguintes observações:

- O cenário macroeconómico base do OE 2016 apresentou-se mais favorável face ao cenário do BdP e dos organismos internacionais de referência (CE, FMI e OCDE), em particular quanto à evolução da procura interna e dos preços. No cenário do MF destaca-se o desvio face ao valor verificado do investimento que se encontrou sobrestimado em 3,3 p.p. no ROE 2016.
- As previsões orçamentais constantes do ROE 2016 incluíram um aumento da receita fiscal, em € 1.332 M, e da receita de contribuições sociais, em € 635 M, assim como a redução da despesa com subsídio de desemprego e outros apoios, em € 152 M. A trajetória destes agregados orçamentais revelava-se consistente com perspetiva de crescimento da atividade económica e de melhoria das condições do mercado de trabalho. O PE 2016/2020 e o ROE 2017 reviram em baixa a receita fiscal em € 97 M e € 544 M, respetivamente, em linha com a expetativa de desaceleração da atividade económica. A execução da receita ficou aquém dos objetivos previstos no ROE 2016, no PE 2016/2020 e no ROE 2017 (desvio de -2,3%, -2,1% e -1,4%) e a despesa teve um desempenho mais favorável (-2,8%, -2,5% e -2,4%), destacando-se os desvios na receita corrente não fiscal e nas despesas com consumo intermédio.
- Subsistem ainda insuficiências na informação divulgada no âmbito da orçamentação – o ROE 2016 não apresentou a estimativa quantificada do impacto do cenário macroeconómico (crescimento do PIB, aumento do emprego e queda do desemprego) na orçamentação das rubricas da receita e da despesa das AP com que se correlaciona – e da execução orçamental – RCGE 2016 não quantificou os impactos atingidos com a implementação das medidas orçamentais previstas no ROE 2016 e na análise dos desvios nas previsões orçamentais não integrou o efeito, de forma quantificada, de cada uma daquelas medidas orçamentais e dos valores verificados na economia portuguesa.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças alegou que *"os documentos de programação orçamental (…) explicitam os pressupostos macro orçamentais subjacentes às previsões das receitas e das despesas públicas"*. Porém, consideramos que um cenário macroeconómico robusto deve vir acompanhado de dados sobre a sensibilidade das rubricas da receita e da despesa a alterações desses mesmos pressupostos, o que ainda não é apresentado nos documentos citados.

Ao nível da CGE o Ministro das Finanças referiu que a *"informação sobre a execução das medidas encontra-se quantificada na CGE 2016 ainda que de forma não sistematizada"*, dando como exemplos os resultados alcançados com as medidas temporárias e operações extraordinárias (Quadros 7 e 32 do RCGE), bem como os dados referentes à receita fiscal. No entanto, esta informação não só não está sistematizada como continua incompleta pois cobre apenas algumas dessas medidas.

ANEXO

Quadro A. 3 – Portugal – principais indicadores económicos

	Unidades	2013	2014	2015	2016
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)					
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	170 269	173 079	179 809	185 179
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	-1,1	0,9	1,8	1,5
Procura Interna	t.v. real, %	-1,9	2,2	2,7	1,6
Consumo Privado	t.v. real, %	-1,2	2,3	2,3	2,1
Consumo Público	t.v. real, %	-2,0	-0,5	1,3	0,6
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-5,1	2,3	5,8	1,6
Exportações de bens e serviços	t.v. real, %	7,0	4,3	6,1	4,1
Importações de bens e serviços	t.v. real, %	4,7	7,8	8,5	4,1
Rendimento e Poupança (1)					
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	-0,2	-0,2	3,4	3,6
Taxa de Poupança Interna	% PIB	15,4	15,0	14,9	15,6
Sociedades	% PIB	12,7	13,4	12,2	12,1
Particulares	% PIB	5,5	3,6	3,6	4,0
Administrações Públicas	% PIB	-2,8	-2,0	-0,9	-0,5
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho					
Inflação (IHPC) (2)	t.v. média, %	0,4	-0,2	0,5	0,6
Deflator do PIB (1)	t.v., %	2,3	0,8	2,0	1,4
Remunerações Nominais por Trabalhador (3)	t.v. média, %	3,6	-1,8	0,4	2,1
Custos Unitários do Trabalho (3)	t.v. anual, %	1,8	-1,3	0	2,2
Mercado de Trabalho (4)					
População Ativa	Milhares	5 285	5 226	5 195	5 178
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	4 429	4 500	4 549	4 605
Taxa de Atividade	% Pop. Total	59,3	58,8	58,6	58,5
Taxa de Desemprego	% Pop. Ativa	16,2	13,9	12,4	11,1
Finanças Públicas (5)					
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,0	-2,3	0,2	2,2
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB	129,0	130,6	128,8	130,1
Balança de Pagamentos (3)					
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	3,2	1,6	1,3	1,7
Balança Corrente	% PIB	1,6	0,1	0,1	0,7
Balança de Bens	% PIB	-4,7	-5,5	-5,2	-5,0
Balança de Serviços	% PIB	6,6	6,6	7,0	7,2
Balança de Capital	% PIB	1,6	1,4	1,2	1,0
Taxas de Juro					
Taxa de Juro Euribor a 3 meses (6)	Em % (dezembro)	0,3	0,1	-0,1	-0,3
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos (3)	Em % (dezembro)	6,0	2,8	2,5	3,7
Taxas de Juro Bancárias (3)					
Crédito a Sociedades não Financeiras	t.acordada anualizada, %	5,1	4,1	3,0	2,8
Crédito a Particulares, Habitação	t.acordada anualizada, %	3,3	3,0	2,2	1,8
Agregados de Crédito Bancário (3)					
Crédito ao Sector Não Monetário, exceto A.P.	t.v. anual, %	-3,7	-3,7	-1,7	-0,9
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. anual, %	-5,0	-2,6	-1,3	-0,7
Crédito a Particulares	t.v. anual, %	-4,0	-5,0	-2,3	-1,5
Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (7)	t.v. hom. (dez.)	16,0	-26,8	10,7	-11,9

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

(1) INE - Contas Nacionais (base 2011), setembro de 2017.

(2) INE - Preços.

(3) BdP - Boletim Estatístico, novembro de 2017.

(4) INE - Mercado de trabalho.

(5) INE - Reporte dos défices excessivos, setembro de 2017.

(6) Instituto Europeu dos Mercados Monetários. (7) CMVM - Indicadores mensais do mercado de capitais português.

PARTE B

A CONTA GERAL DO ESTADO

2. ORÇAMENTO DO ESTADO – ALTERAÇÕES

As alterações orçamentais na receita e na despesa da administração central (SI e SFA), excluindo *transferências* (*correntes* e *de capital*) e *rendimentos de propriedade/juros* entre esses serviços, constam do quadro seguinte segundo a classificação económica e a sua natureza.

Quadro B. 1 – Administração central – alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações			Total das alterações		Orçamento final
		Dotação provisional	Créditos especiais	Outras			
	(SI+SFA)	(SI)	(SI)	(SI+SFA)	(valor)	(%)	(SI+SFA)
Receitas correntes	**60 271**	**-**	**202**	**1 144**	**1 346**	**2,2**	**61 617**
Receita fiscal	41 521	-	2	233	235	0,6	41 757
Impostos diretos	17 913	-	-	23	23	0,1	17 936
Impostos indiretos	23 608	-	2	210	212	0,9	23 821
Contribuições p/ Segurança Social, CGA e ADSE	4 641	-	-	90	90	1,9	4 731
Transferências correntes	2 518	-	15	320	335	13,3	2 853
Outras receitas correntes	11 591	-	185	501	686	5,9	12 277
Receitas de capital	**1 494**	**-**	**259**	**150**	**409**	**27,4**	**1 902**
Venda de bens de investimento	334	-	-	22	22	6,6	355
Transferências de capital	917	-	1	138	139	15,1	1 056
Outras receitas de capital	243	-	0	-10	-10	-4,0	233
Saldo da gerência anterior (SI)	-	-	258	-	258	-	258
Receita efetiva	**61 765**	**-**	**461**	**1 294**	**1 755**	**2,8**	**63 520**
Ativos financeiros	4 692	-	-	196	196	5,4	4 888
Passivos financeiros	92 242	-	-	56	56	0,1	92 298
Saldo da gerência anterior (SFA)	87	-	-	7 077	7 077	8 158,0	7 164
Receita total	**158 786**	**-**	**461**	**8 624**	**9 084**	**5,8**	**167 870**
Despesas correntes	**64 962**	**-239**	**401**	**1 959**	**2 121**	**3,3**	**67 083**
Despesas com pessoal	15 690	262	178	281	721	4,6	16 411
Remunerações certas e permanentes	11 585	208	93	-81	221	1,9	11 806
Abonos variáveis ou eventuais	881	-	19	48	67	7,6	948
Segurança social	3 224	54	66	314	434	13,5	3 658
Aquisição de bens e serviços correntes	13 091	-	116	1 593	1 709	13,1	14 800
Juros e outros encargos	8 120	-	0	74	74	0,9	8 194
Transferências correntes	25 382	-	41	362	403	1,6	25 784
Subsídios	735	-	-	-16	-16	-2,2	719
Outras despesas correntes (inclui a dotação provisional)	1 944	-502	67	-335	-770	-39,6	1 174
Despesas de capital	**4 440**	**-**	**109**	**163**	**272**	**6,1**	**4 712**
Aquisição de bens de capital	3 167	-	102	209	311	9,8	3 478
Transferências de capital	1 149	-	3	-24	-22	-1,9	1 127
Outras despesas de capital	124	-	4	-22	-18	-14,2	107
Despesa efetiva	**69 402**	**-239**	**510**	**2 122**	**2 393**	**3,4**	**71 795**
Ativos financeiros	8 928	-	-	494	494	5,5	9 422
Passivos financeiros	80 106	-	-	354	354	0,4	80 459
Despesa total	**158 435**	**-239**	**510**	**2 970**	**3 241**	**2,0**	**161 676**
Saldo efetivo	**-7 637**	**239**	**-50**	**-828**	**-638**	**8,4**	**-8 275**

Nota: Por se excluir as *transferências* de/para serviços da administração central, no quadro: *i)* a receita de créditos especiais (€ 461 M) é inferior à despesa (€ 510 M), quando totalizou € 583 M (dos quais € 122 M de *transferências* de serviços da administração central); *ii)* na dotação provisional, os reforços são inferiores às anulações, em € 239 M, valor que reforçou dotações de *transferências* para serviços da administração central.

Fontes: SIGO e SGR – Sistemas de informação orçamental, Mapa I da Lei 7-A/2016, de 30/03 e Quadro 48 – Alterações orçamentais da administração central.

Os orçamentos iniciais[1] da receita efetiva (€ 61.765 M) e da despesa efetiva (€ 69.402 M) foram aumentados, respetivamente, em € 1.755 M (2,8%) e € 2.393 M (3,4%), agravando o défice em € 638 M (8,4%), em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações dos orçamentos privativos dos SFA.

Na abertura de créditos especiais dos serviços integrados destaca-se o reforço das dotações para *despesas com pessoal* [€ 178 M, dos Ministérios das Finanças (€ 77 M), da Justiça (€ 54 M) e da Administração Interna (€ 40 M)], *aquisição de bens e serviços correntes* (€ 116 M, dos quais € 52 M da Autoridade Tributária e Aduaneira) e *aquisição de bens de capital* (€ 102 M, dos quais € 81 M do Ministério da Defesa Nacional). Essas alterações tiveram contrapartida em receita sobretudo de *saldos da gerência anterior* (€ 258 M) e outras receitas correntes (€ 185 M)

A "dotação provisional", com a classificação económica *outras despesas correntes*, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi totalmente utilizada (€ 502 M) no reforço de dotações suborçamentadas, destinando-se 52,3% ao reforço das *despesas com pessoal* (€ 262 M, essencialmente nos estabelecimentos de ensino não superior) e transferido o restante para *serviços autónomos*[2], o que evidencia, mais uma vez, a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação.

Incumprido este princípio, a "reserva orçamental" com a classificação económica *outras despesas correntes*, em cada ministério, inicialmente de € 152 M, foi também largamente utilizada (€ 65 M) no reforço de outras classes de despesa, designadamente, as *despesas com pessoal* que, no total da administração central, aumentaram € 721 M.

De salientar que, para suportar a reversão da redução remuneratória o OE incluiu no Ministério das Finanças uma "dotação centralizada" (€ 447 M), a repartir pelos diferentes ministérios de acordo com as respetivas necessidades de execução (utilizados € 338 M). Embora adequadamente classificada em *despesas com pessoal*, contrariou o princípio da especificação por orgânica, uma vez que as correspondentes dotações dos ministérios foram suborçamentadas.

De notar o elevado montante do *saldo da gerência anterior* dos SFA, € 7.077 M, que não figuram nos orçamentos iniciais e são integrados durante a execução orçamental, designadamente no IAPMEI (€ 497 M), Infraestruturas de Portugal (€ 414 M), ACSS (€ 333 M) e no Instituto do Turismo de Portugal (€ 325 M).

[1] Orçamento de Estado para 2016, aprovado pela Lei 7-A/2016, de 30/3, que entrou em vigor a 1 de abril.

[2] Totalizando € 239 M, com destaque para a ACSS (€ 120 M, para regularização de pagamentos em atraso de entidades do SNS) e o IFAP (€ 101 M, para regularização de responsabilidades decorrentes de correções financeiras aplicadas pela Comissão Europeia no âmbito das ajudas FEAGA e FEADER).

3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE)

3.1 Síntese da CGE

Neste ponto resume-se a execução orçamental evidenciada na CGE de 2016 discriminada no mapa XXIII – *conta consolidada da administração central e da segurança social* (art. 75.º, n.º 2 da LEO). Para efeito deste ponto releva também o relatório da CGE.

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

Quadro B. 2 – Execução orçamental da administração central

(em milhões de euros)

Receitas	2015 CGE	2016		Despesas	2015 CGE	2016	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**53 951**	**61 617**	**55 077**	**Despesas correntes**	**57 592**	**67 083**	**59 090**
Impostos diretos	18 265	17 936	17 772	Despesas com pessoal	15 218	16 411	15 837
IRS	12 709	12 406	12 231	Aquisição de bens e serviços	8 533	14 800	8 541
IRC	5 254	5 202	5 239	Juros e outros encargos	7 769	8 194	7 974
Outros	302	328	303	Transferências correntes	24 639	25 784	25 299
Impostos indiretos	21 858	23 821	23 324	Administração local	2 603	2 692	2 675
IVA	14 859	15 326	15 098	Segurança social	9 028	8 978	8 971
ISP	913	3 612	3 447	Famílias	10 183	10 536	10 353
Imposto do selo	1 338	1 376	1 394	Resto do Mundo	1 964	2 189	2 027
Imposto consumo tabaco	1 213	1 514	1 515	Outras	861	1 389	1 273
Outros	3 535	1 992	1 869	Subsídios	739	719	641
Contrib. seg social, CGA, ADSE	4 601	4 731	4 696	Outras despesas correntes	609	1 174	768
Transferências correntes	2 396	2 853	2 496	Diferenças de conciliação	84	-	31
Outras receitas correntes	6 702	12 277	6 717	**Despesas de capital**	**4 027**	**4 712**	**3 645**
Diferenças de conciliação	129	-	72	Investimento	2 764	3 478	2 515
Receitas de capital	**1 331**	**1 902**	**1 279**	Transferências de capital	1 182	1 127	1 007
Venda de bens de investimento	195	355	200	Adm. regional e local	681	358	354
Transferências de capital	1 031	1 056	946	Outras transf. de capital	500	769	653
Outras receitas de capital	86	491	132	Outras despesas capital	81	107	94
Diferenças de conciliação	19	-	-	Diferenças de conciliação	-	-	29
Receita efetiva	**55 282**	**63 520**	**56 356**	**Despesa efetiva**	**61 619**	**71 795**	**62 735**
Ativos financeiros	6 453	4 888	3 807	Ativos financeiros	12 768	9 422	5 844
Passivos financeiros	80 101	92 298	66 578	Passivos financeiros	66 420	80 459	57 602
Total	**141 836**	**160 706**	**126 740**	**Total**	**140 807**	**161 676**	**126 181**

Nota: No orçamento são consolidadas as transferências correntes e de capital e os rendimentos de propriedade/juros entre entidades da administração central. Na execução são consolidadas, também, a venda/aquisição de serviços de saúde entre entidades do Programa Saúde.

Fonte: CGE de cada ano (Mapa XXIII) e Quadro 48 – Alterações orçamentais da administração central.

No relatório da CGE a execução da administração central (AC) mereceu várias considerações analíticas, das quais se destacam:

A receita efetiva aumentou 1,9% face à execução orçamental de 2015, correspondendo a um acréscimo de 1.073,7 M€, essencialmente pela variação de 6,7% nos Impostos indiretos e a nível inferior, nas Transferências correntes (4,2%) e nas Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE (2,1%). Em sentido inverso, destaque para as diminuições de 8,3% nas Transferências de capital e de 2,7% nos Impostos diretos.

- *A redução nos Impostos diretos (-2,7%, -492,8 M€) foi influenciada pela cobrança do IRS (-478,2 M€), decorrente das alterações na lei da reforma do IRS, com impacto no aumento dos reembolsos, e das alterações na retenção da sobretaxa.*

- *Na subida nos Impostos indiretos (6,7%, 1.465,7 M€) relevaram principalmente as variações no ISP (633,7 M€), no IT (302,3 M€) e no IVA (239,3 M€) que representaram em conjunto 80,1% do acréscimo em causa. O crescimento no ISP foi justificado essencialmente pelo aumento das taxas e do consumo de combustíveis, bem como dos valores cobrados em janeiro decorrentes da possibilidade concedida de pagamento até ao dia 4 de janeiro de obrigações cuja data limite coincidisse com o dia 31 de dezembro de 2015 (tolerância de ponto), sem quaisquer acréscimos ou penalidades. Esta também a principal justificação para a melhoria na execução do IT. Quanto ao IVA, aponta-se a melhoria da atividade económica, que só não teve um impacto mais positivo devido à redução das taxas aplicáveis à restauração.*

- *Nas Contribuições para a segurança social, a CGA e a ADSE (2,1%, 94,8 M€), foi determinante o aumento na receita da CGA (73,5 M€) devido ao acréscimo das quotas dos subscritores e da contribuição das entidades decorrente da extinção da redução remuneratória na administração pública, de forma progressiva durante o ano.*

- *Nas Transferências correntes o aumento (4,2%, 100,4 M€) foi suportado pelas transferências de entidades externas às administrações públicas. Com efeito, a mudança de critério na contabilização das transferências da UE, de pedidos de pagamento a reembolso das ajudas FEADER-PDR 2020 [a contabilização em 2016 foi realizada em rubricas orçamentais, contrariamente ao verificado em 2015, maioritariamente em rubricas extraorçamentais], resultou no aumento de 290 M€ na execução orçamental do IFAP. Em sentido contrário, realce-se o nível da cobrança da EDIA, que se consubstanciou numa redução de 121 M€, em resultado do encerramento da vigência do QREN e do facto de o programa Portugal 2020 ter ainda evidenciado reduzida execução nesta entidade.*

- *Nas Transferências de capital (-8,3%, -85,5 M€) é de relevar o decréscimo nas transferências da UE para a Infraestruturas de Portugal (-163,6 M€), decorrente do encerramento do QREN, e da reduzida expressão do Portugal 2020 na execução orçamental de 2016.*

A despesa efetiva cresceu 1,8% (1.116,3 M€), face a 2015, determinada pelos seguintes aumentos:

- *Despesas com pessoal (4,1%, 618,8 M€), principalmente devido à medida de reversão progressiva da redução remuneratória; influenciada ainda pelo pagamento, em 2016, de encargos com contribuições para os sistemas de proteção social com vencimentos em dezembro/2015 relativas no programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar.*

- *Transferências correntes e de capital (1,9%, 485,2 M€), destacando-se: a concessão de apoios à agricultura e pesca pelo IFAP no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2020 [em 2015, € 500 M€ foram registados em rubricas extraorçamentais]; a entrega das contribuições para o Fundo Único de Resolução Bancária ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução Bancária; o pagamento das contragarantias executadas pelas sociedades de garantia mútua, da responsabilidade do Fundo de Contragarantia Mútuo; o acréscimo da contribuição para o orçamento da UE no seguimento de novas regras no Sistema de Recursos Próprios da União; e o maior valor transferido pelas escolas para os municípios no âmbito da descentralização de competências. Em sentido contrário, destaca-se o decréscimo das transferências no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social na componente associada à transferência extraordinária para compensação do défice da Segurança Social.*

- *Juros e outros encargos (2,6%, 205,1 M€), em resultado do aumento do stock de OT e de certificados de aforro e do tesouro, parcialmente compensado pela redução dos encargos decorrente das amortizações dos empréstimos contraídos junto do FMI.*

- *Outras despesas correntes e de capital (24,9%, 171,8 M€), decorrente da evolução com a ação social escolar nas escolas do ensino básico e secundário e da regularização de responsabilidades das correções*

financeiras pela Comissão no âmbito das ajudas FEAGA e FEADER relativas ao Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013.

Em sentido inverso, decresceram os seguintes agregados de despesa:

- *Investimento (-9,0%, -249 M€) – influenciado por um conjunto de efeitos de base observados em 2015, nomeadamente: a concentração do investimento pela EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA, no período de financiamento correspondente ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013; a construção do Túnel do Marão, a cargo da Infraestruturas de Portugal, SA, também nesse ano; e a intensificação da execução de empreitadas de escolas que beneficiaram de cofinanciamento, sobretudo no segundo semestre de 2015, a cargo da Parque Escolar, EPE. Os encargos com concessões e subconcessões rodoviárias, a cargo da Infraestruturas de Portugal, SA, contrariam esta tendência;*

- *Subsídios (-13,3%, -98 M€) – pela evolução dos apoios às políticas ativas de emprego, da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, influenciada pelo decréscimo da taxa de desemprego.*

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) diminuiu 19,9% (15.738,8 M€), influenciada pelas seguintes variações:

- *Passivos financeiros (-13,3%, -8.814,4 M€), resultado do menor volume de amortizações de CEDIC subscritos pelos serviços autónomos, da menor amortização do empréstimo concedido pelo FMI ao abrigo do PAEF e da redução da amortização de OT. Estes decréscimos foram parcialmente atenuados com o crescimento dos encargos com colaterais de operações de financiamento.*

- *Ativos financeiros (-54,2%, -6.924,4 M€), explicado por diversos efeitos de base em 2015, nomeadamente, a aplicação de medidas de resolução ao Banif, a redução de aplicações em títulos de dívida pública de países da zona euro pelo Fundo de Garantia de Depósitos, as dotações de capital destinadas à Infraestruturas de Portugal e à CP, e o empréstimo concedido à Região Autónoma da Madeira no âmbito do PAEF-RAM.*

3.2. Receita da Administração Central

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio das receitas examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à atividade financeira e comparando as receitas orçamentadas com as efetivamente realizadas[1]. É dada especial importância ao controlo das receitas quanto à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização. No âmbito deste Parecer, as ações efetuadas para realizar tal controlo centraram-se na:

- Receita consolidada da administração central – ***vide 3.2.1***.
- Receita fiscal complementada com observações específicas sobre despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) e dívida fiscal (em cobrança coerciva ou resultante da ação inspetiva e, em particular, do combate à fraude e à evasão) incluindo a abrangida pelo programa especial de redução do endividamento ao Estado – ***vide 3.2.2. a 3.2.5***.
- Receita não fiscal – ***vide 3.2.6.***
- Receita por cobrar – ***vide 3.2.7***.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e apreciação das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos com materialidade financeira, o exame de operações contabilísticas.

3.2.1. Receita Consolidada

3.2.1.1. Objeto do Exame

A receita da administração central[2] inclui a do subsector Estado e a dos serviços e fundos autónomos (SFA)[3]. Na CGE de 2016, a receita do subsector Estado totaliza € 112.381 M[4], entre receitas orçamentais (€ 109.245 M) e extraorçamentais (€ 3.136 M), e a dos SFA perfaz € 48.835 M de receitas orçamentais[5].

A receita do subsector Estado foi registada no SGR por 113 entidades. A dos SFA foi reportada no SIGO por 356 SFA, incluindo 155 entidades públicas reclassificadas (EPR).

[1] Art. 41.º da LOPTC.

[2] A informação reportada na CGE sobre a receita da administração central tem por base: para a receita do subsector Estado, o Sistema Central de Receitas (SCR) que agrega a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) de âmbito local e, para a receita dos SFA, o Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

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

[4] Volume I – Tomo III – Mapa I – Receita dos Serviços Integrados, por classificação económica.

[5] Volume I – Tomo III – Mapa VI – Receita dos SFA, por classificação económica. Os mapas contabilísticos gerais não incluem receitas extraorçamentais dos SFA, nem sequer as inscritas no Mapa 31 do Volume II – Tomo X e XI (€ 6.792 M).

No primeiro trimestre de 2016 vigoraram o OE 2015[1] e o correspondente DLEO uma vez que o OE 2016 só entrou em vigor em 31 de março[2].

O Quadro B. 3 evidencia os principais agregados da receita consolidada da administração central e compara a execução de 2015 com a prevista no OE 2016. Além da receita efetiva, contém ainda as receitas objeto de consolidação, o saldo da gerência anterior dos SFA (com EPR) e as receitas de ativos financeiros, de passivos financeiros e de operações extraorçamentais, relevantes para o controlo da receita total.

A receita consolidada da administração central (€ 56.596 M) aumenta € 1.069 M (1,9%) devido, sobretudo, ao acréscimo da receita fiscal em € 973 M (2,4%) e das outras receitas em € 105 M (30,2%). A receita fiscal representa 72,6% da receita efetiva, mais 0,4 p.p. em relação a 2015.

Quadro B. 3 – Receita da Administração Central – Principais Agregados

(em milhões de euros)

Receita	2015	2016				
	Execução	OE final (b)	Execução	Variação		Taxa execução
				Valor	%	
Receitas Correntes	**53 847**	**56 532**	**54 863**	**1 016**	**1,9**	**97,0**
Receitas Fiscais	**40 123**	**41 757**	**41 096**	**973**	**2,4**	**98,4**
Impostos Diretos	18 265	17 936	17 772	-493	-2,7	99,1
Impostos Indiretos	21 858	23 821	23 324	1 466	6,7	97,9
Receitas Correntes Não Fiscais	**13 724**	**14 775**	**13 767**	**43**	**0,3**	**93,2**
Receitas de Capital	**1 331**	**1 646**	**1 279**	**-53**	**-4,0**	**77,7**
Outras Receitas	**349**	**715**	**454**	**105**	**30,2**	**63,5**
Receita Efetiva (a)	**55 528**	**58 893**	**56 596**	**1 069**	**1,9**	**96,1**
Transf. correntes da adm.central	15 776	18 165	17 748	1 972	12,5	97,7
Transf. de capital da adm.central	462	975	849	387	83,9	87,0
Juros pagos por SFA à adm.central	196	199	157	-40	-20,3	78,7
VSSOTE de entidades do SNS	4 383	4 699	4 699	316	7,2	100,0
Transferências de capital do FRDP	0	600	542	542	-	90,3
Saldo da Gerência Anterior dos SFA	5 799	7 164	7 106	1 307	22,5	99,2
Ativos Financeiros	6 453	4 888	3 807	-2 646	-41,0	77,9
Passivos Financeiros	80 101	92 298	66 578	-13 524	-16,9	72,1
Receita Orçamental	**168 697**	**187 881**	**158 080**	**-10 617**	**-6,3**	**84,1**
Operações Extraorçamentais	11 861	8 202	9 928	-1 933	-16,3	121,0
Receita Total	**180 558**	**196 082**	**168 008**	**-12 550**	**-7,0**	**85,7**

(a) Excluíram-se da receita efetiva as transferências correntes e de capital entre entidades da administração central (evitando duplicações), os € 4.699 M obtidos por vendas de serviços de saúde e outros trabalhos especializados (VSSOTE) de entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS) à Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) (operações assimiláveis a transferências intrassectoriais dos SFA) e os juros pagos por SFA a entidades da administração central. Em 2010, o Estado transferiu para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) € 1.500 M (para que o FRDP adquirisse Bilhetes do Tesouro, utilizados como colateral em operações de financiamento) e que foram, no exame da execução desse ano, excluídos da receita efetiva (vide Quadro 10 do PCGE 2010). Em 2016, o FRDP devolveu parte desse montante (€ 542 M) que igualmente se exclui da receita efetiva.

(b) O orçamento final corresponde ao OE inicial (Mapa I do OE 2016) com as alterações orçamentais da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais. Não houve alterações orçamentais da competência da Assembleia da República.

Nas alterações orçamentais autorizadas pelo Governo com impacto na receita (€ 461 M) destaca-se a abertura de créditos especiais com contrapartida em receita de saldos da gerência anterior (€ 258 M) e de outras receitas correntes (€ 185 M).

Fonte: SGR e SIGO de 2015 e 2016.

[1] Nos termos do art. 12.º-H da LEO.

[2] Lei 7-A/2016, de 30/03.

3.2.1.2. Resultado do Exame

Em matéria de correção financeira, o Tribunal tem formulado reservas sobre a fiabilidade dos valores inscritos na CGE. Tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das receitas da administração central inscritas na CGE 2016 pôs em evidência casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e contabilização das receitas e deficiências dos sistemas de contabilização e controlo.

Os principais casos de incumprimento de princípios orçamentais (abordados nos pontos seguintes) constam do Quadro B. 4.

Quadro B. 4 – Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais

(em milhões de euros)

Princípios	Âmbito	Situações	Valor
Anualidade, Unidade e Universalidade, Não compensação, Não consignação e Especificação	**Receita Orçamental**	Contribuição de Serviço Rodoviário afeta à Infraestruturas de Portugal	163
		Receita Fiscal afeta à Segurança Social	219
		Contribuição para o Audiovisual afeta à RTP	176
		Receita Fiscal afeta à Administração Central do Sistema de Saúde	108
		Receita Fiscal afeta ao Instituto de Turismo de Portugal	112
		Receita Fiscal afeta ao Instituto Nacional de Emergência Médica	99
		Receita afeta ao Fundo de Estabilização Tributário	40
		Receita Fiscal afeta a outros serviços da administração central	355
		Subtotal - Receita Orçamental	**1 272**
	Receita Extraorçamental [1]	Receita de serviços da administração central não registada na CGE	3 463
		Subtotal - Receita Extraorçamental	**3 463**
Total			**4 735**

Fonte: SGR, SIGO, CT e CGE 2016.

Na CGE 2016 subsistem deficiências que já foram objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal:

- Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado (em vigor desde 2001) e consequente desresponsabilização das entidades administradoras.
- Omissão de receitas do Estado no respetivo sistema de contabilização orçamental (SGR) e sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas.
- Deficiente identificação das entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado e das entidades que constituem o universo dos SFA.
- Omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da Conta.

[1] A receita extraorçamental relevada no quadro corresponde ao valor dos saldos das contas das entidades da administração central que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE.

Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado

O regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)[1] estabelece *"níveis de atuação e responsabilidade dos serviços e organismos integrados da administração central que asseguram ou coordenam a liquidação e contabilização das receitas do Estado"*. Destacam-se as principais normas desse regime:

- A contabilização das receitas do Estado é da responsabilidade das entidades administradoras dessas receitas (EAR), serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança[2].
- Compete às EAR prestar a informação relativa a todos os movimentos contabilísticos, por dia, por natureza da receita e unidade contabilística, de acordo com os circuitos e os suportes de informação indicados pela DGO[3]. Nas EAR existe um responsável pela contabilização dos factos registados, pela respetiva qualidade, fiabilidade e segurança, assim como pelo envio dessa informação para as respetivas entidades competentes[4].
- Quando nas EAR existirem sistemas próprios de administração das receitas, estes deverão assegurar a interligação com o sistema fornecido pela DGO[5].
- A intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP) na contabilização das receitas cessa com a transição das respetivas EAR para o RCRE[6].
- Essa transição é efetivada através de despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que essas entidades reúnam as condições adequadas para administrarem as respetivas receitas[7].

Ora, subsiste o incumprimento de normas fundamentais do RCRE pois:

- Ainda não foi emitido qualquer despacho de transição para o RCRE apesar de as receitas do Estado de 2016 terem sido contabilizadas no SGR por 113 entidades. A DGO não faz depender a disponibilização do SGR da prévia emissão, para cada entidade, do respetivo despacho de transição nem da nomeação formal do responsável pela contabilização.

  O Tribunal recomendou ao Governo[8] que procedesse, para cada exercício orçamental, à identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas, especificando as receitas administradas sob a sua responsabilidade direta. Essa informação, para o exercício de 2016 só foi divulgada pela DGO em abril, faltam-lhe 15 entidades que registaram receita no SGR e subsistem receitas que, só devendo ter uma EAR, foram contabilizadas por mais do que uma entidade. Ora, para essa identificação ser útil terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental, incluir todas as entidades intervenientes na contabilização e ter sido validada cada intervenção como efetivamente correspondente à função de EAR.

[1] Decreto-Lei 301/99, de 05/08, e Portaria 1122/2000, de 28/07.
[2] Art. 1.º, n.º 2, e art. 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei 301/99.
[3] Art. 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei 301/99.
[4] Art. 3.º, n.º 1, das Normas aprovadas pela Portaria 1122/2000.
[5] Art. 3.º, n.º 3, das Normas aprovadas pela Portaria 1122/2000.
[6] Artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei 301/99.
[7] N.º 3 da Portaria 1122/2000.
[8] *Vide* Recomendações 5 – PCGE 2011, 7 – PCGE 2012, 7 – PCGE 2013, 6 – PCGE 2014 e 6 – PCGE 2015.

- Mantém-se a falta de interligação dos sistemas próprios das EAR com o SGR não estando, por isso, assegurada a consistência da informação apresentada na CGE com a residente nesses sistemas próprios, para além de inviabilizar o cumprimento de outras normas do regime, como a prestação diária da informação, com maior impacto na receita fiscal, deficiência que tem sido objeto de apreciação crítica pelo Tribunal e dado origem à formulação de recomendações em anteriores Pareceres[1] – ***vide 3.2.2.2.***

- A intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT), prevista como transitória no RCRE[2] continua a manter-se na contabilização das receitas. Tal intervenção limita-se a fazer refletir no SGR: no caso do IGCP, as transferências efetuadas por outras entidades para receita do Estado e, no caso da AT, as entregas de receita do Estado nos serviços de finanças. Acresce que desresponsabiliza as EAR pela contabilização dessas receitas e prejudica a qualidade da informação prestada, porque se limita ao registo de operações de autoliquidação e cobrança, sem validar os valores cobrados como correspondentes a efetivas e concretas operações de liquidação.

Omissão de receitas do Estado

Subsiste a omissão de receitas do Estado no SGR e a sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas. Apesar de a LEO impor a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas[3] verifica-se a prática frequente da indevida dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e da omissão, nas despesas do Estado, das transferências dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias. Acresce ainda a contabilização indevida, pelas entidades beneficiárias, das verbas recebidas como receitas que não administram e, por isso, não podem validar nem certificar.

Sublinha-se que, para além da consequente falta de transparência da gestão orçamental, a lei não é cumprida sempre que as receitas do Estado sejam contabilizadas por outras entidades que não as respetivas entidades administradoras. Estas deficiências são notórias na contabilização da receita fiscal pois, apesar da administração dessa receita competir à AT, em 2016, outras entidades (incluindo EPR) contabilizaram € 1.272 M de receita fiscal – ***vide 3.2.2.2.***

Deficiente identificação das entidades

O controlo eficaz das contas públicas inclui verificar que a execução do OE é integralmente reportada, o que pressupõe, *inter alia*, a certificação do universo das entidades da administração central. Subsiste a omissão na CGE, e no OE, de entidades que, apesar das suas características particulares, a lei qualifica como SFA, dotando-as de autonomia administrativa e financeira. São os casos de: Sistema de Indemnização aos Investidores, Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, Fundo de Capital e Quase Capital[4] e Fundo de Dívida e Garantias[5]. Estas omissões desrespeitam os princípios da unidade e da universalidade.

[1] *Vide* Recomendações 2–PCGE 2010, 3–PCGE 2011, 6–PCGE 2012, 6–PCGE 2013, 7–PCGE 2014 e 7–PCGE 2015.
[2] Artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei 301/99.
[3] Artigos 5.º a 7.º da LEO.
[4] Criado pelo Decreto-Lei 225/2015, de 09/10.
[5] Criado pelo Decreto-Lei 226/2015, de 09/10.

Verifica-se, ainda, a indevida classificação, como EPR, do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução, por integrarem a lista dos SFA do Sector Institucional das Administrações Públicas do INE. Ora, como o Tribunal tem salientado de forma recorrente[1], a classificação é indevida porquanto estas entidades são SFA da administração central do Estado, independente e previamente à classificação atribuída pelo INE.

Fluxos financeiros não relevados

Subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE.

A reconciliação da receita constante no SGR e no SIGO com as entradas de fundos na tesouraria do Estado é, nos termos legais, integral e não parcial visto incluir receitas extraorçamentais. Porém, o Quadro B. 4 mostra que parte substancial dos fluxos financeiros (€ 3.463 M) recebidos por entidades da administração central não consta nos pertinentes mapas contabilísticos gerais da CGE.

Uma divergência desta dimensão evidencia a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros dessas entidades nos sistemas que suportam a CGE pois essa omissão, para além de desrespeitar os princípios orçamentais:

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

Para corrigir estas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral dos fluxos financeiros das entidades da administração central nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais[2]. Não obstante, tais deficiências persistem em 2016 nas receitas fiscal (***vide 3.2.2.2.***) e não fiscal (***vide 3.2.6.2.***).

3.2.2. Receita Fiscal

3.2.2.1. Objeto do Exame

A receita fiscal (€ 41.096 M) aumenta € 973 M (2,4%) pelo efeito conjugado do acréscimo de € 1.466 M (6,7%) nos *impostos indiretos* e da quebra de € 493 M (-2,7%) nos *impostos diretos*.

[1] PCGE 2013, 2014 e 2015, bem como Relatórios de acompanhamento da execução orçamental 4/2014, 3/2015, 4/2015, 3/2016, 4/2016 e 3/2017 relativos ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2016.

[2] Recomendações: 11 – PCGE/2009, 43 – PCGE 2010, 46 – PCGE 2011, 42 e 43 – PCGE 2012, 48 e 49 – PCGE 2013, 52 e 53 – PCGE 2014 e 51 e 52 – PCGE 2015.

Quadro B. 5 – Receita da Administração Central – Receita Fiscal

(em milhões de euros)

Receita	2015	2016				
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução
Impostos Diretos	**18 265**	**17 936**	**17 772**	**-493**	**-2,7**	**99,1**
Imp. sobre o Rend. das Pessoas Singulares (IRS)	12 709	12 406	12 231	-478	-3,8	98,6
Imp. sobre o Rend. das Pessoas Coletivas (IRC)	5 254	5 202	5 239	-16	-0,3	100,7
Outros	302	328	303	1	0,4	92,4
Impostos Indiretos	**21 858**	**23 821**	**23 324**	**1 466**	**6,7**	**97,9**
Imp. sobre os Prod. Petrolíferos e Energéticos (ISP)	2 813	3 612	3 447	634	22,5	95,4
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	14 859	15 326	15 098	239	1,6	98,5
Imposto sobre Veículos (ISV)	573	661	672	98	17,2	101,7
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1 213	1 514	1 515	302	24,9	100,1
Imp. sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	183	187	194	11	5,9	103,6
Imposto do Selo (IS)	1 338	1 376	1 394	57	4,2	101,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	285	311	310	24	8,6	99,5
Outros	594	834	694	100	16,9	83,2
Receita Fiscal	**40 123**	**41 757**	**41 096**	**973**	**2,4**	**98,4**

Fonte: SGR/SIGO.

Pelo impacto na evolução da receita fiscal de 2015 para 2016, salientam-se as situações seguintes:

- A cobrança, em 04/01/2016, de € 150 M de impostos (€ 121 M de ISP e € 29 M de IT) com prazo de pagamento até 31/12/2015, por encerramento, neste dia, dos serviços da AT devido a tolerância de ponto[1].
- A cobrança de € 444 M de dívidas fiscais[2], ao abrigo do regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, também designado por Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)[3], que estabeleceu um conjunto de medidas excecionais e temporárias[4] de regularização dessas dívidas através do seu pagamento integral ou em prestações.

A receita do IRS (€ 12.231 M) diminui € 478 M (-3,8%) como resultado do aumento de € 345 M nos reembolsos e restituições (deduzidos à cobrança) e do decréscimo de € 133 M na cobrança. O aumento das verbas reembolsadas decorre de alterações introduzidas com a reforma do IRS[5], casos da substituição do quociente conjugal pelo quociente familiar, da subida da dedução fixa por dependente e do aumento dos limites máximos das deduções à coleta relativas às despesas de educação e de saúde. A redução verificada na cobrança resulta do efeito conjugado:

[1] Resolução do Conselho de Ministros 96/2015.

[2] Valores respeitantes a receita do Estado, pelo que apenas inclui a receita relativa ao Continente.

[3] Aprovado pelo Decreto-Lei 67/2016, de 03/11.

[4] Vigoraram para as adesões efetuadas de 04/11/2016 a 23/12/2016 e envolveram a anulação dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas processuais bem como a atenuação das coimas (*vide* 3.2.5).

[5] Lei 82-E/2014, de 31/12 e Decreto-Lei 5/2016, de 08/02.

- da redução de € 347 M na sobretaxa[1] e de € 211 M nas retenções sobre rendimentos de capitais (juros de depósitos e outros rendimentos);
- do aumento de € 424 M nas retenções na fonte sobre rendimentos do trabalho dependente e de pensões[2].

A receita do IRC (€ 5.239 M) diminui € 16 M (-0,3%) como resultado do aumento de € 195 M nos reembolsos e restituições (deduzidos à cobrança) exceder o acréscimo de € 179 M na cobrança. Para o aumento das verbas reembolsadas em 2016 concorre o efeito base da redução anormal dos reembolsos pagos em 2015 resultante da introdução, na regulamentação dos pedidos de reembolso, de condições mais exigentes para a sua concretização[3]. Para o aumento da cobrança concorre:

- o acréscimo dos € 291 M obtidos ao abrigo do PERES e dos € 105 M obtidos ao abrigo do regime de reavaliação do ativo fixo tangível[4];
- o impacto da redução da taxa de IRC de 23% para 21% em 2015 (com reflexo na receita de 2016) e a reforma do regime de tributação dos organismos de investimento coletivo[5] desde 30/06/2015 cujo regime transitório implicou cobrar ainda em 2015 valores que seriam devidos em 2016.

A receita do IVA (€ 15.098 M) aumenta € 239 M (1,6%) como resultado do acréscimo de € 602 M na cobrança ter sido atenuado pelo acréscimo de € 363 M nos reembolsos e restituições (deduzidos à cobrança). Para o aumento das verbas reembolsadas em 2016 também concorre o efeito base da redução anormal dos reembolsos pagos em 2015[6] (situação similar à do IRC). No aumento da cobrança avultam os acréscimos de € 482 M (2,7%) relativo a autoliquidações e de € 66 M na cobrança coerciva.

A receita do ISP (€ 3.447 M) aumenta € 634 M (22,5%) devido ao aumento das taxas unitárias do imposto[7] e à atualização do valor adicional sobre as emissões de CO2 para 2016[8] (mais € 50 M obtidos). A CSR, mesmo sem ter sido agravada em 2016[9], aumenta € 70 M (10,8%).

---

[1] Lei 159-D/2015, de 30/12, que estabelece para 2016 a extinção da sobretaxa de IRS para os rendimentos até € 7.070 e a progressividade da sobretaxa entre 1% e 3% para os rendimentos até € 80.000. Para os rendimentos superiores a esse montante, a sobretaxa mantém-se nos 3%.

[2] Para o aumento das retenções na fonte do trabalho dependente concorre a reversão da redução remuneratória da função pública. Nos termos da Lei 159-A/2015, de 30/12, a redução remuneratória foi progressivamente eliminada ao longo de 2016, com reversões trimestrais de 40% a partir de 1 de janeiro, 60% a partir de 1 de abril, 80% a partir de 1 de junho e a eliminação completa da redução remuneratória a partir de 1 de outubro.

[3] Despacho Normativo 7-A/2015, de 30/04, da Ministra de Estado e das Finanças, que entrou em vigor a 01/05/2015.

[4] O Decreto-Lei 66/2016, de 03/11, estabelece um regime facultativo de reavaliação do ativo fixo tangível e propriedades de investimento de acordo com as normas contabilísticas aplicáveis, designadamente, para reforço de capitais próprios. Para o efeito, sujeita-se a reserva de reavaliação fiscal a uma tributação autónoma especial e, em contrapartida, permite-se, aos sujeitos passivos abrangidos, a dedução fiscal dos acréscimos de depreciação dos ativos objeto de reavaliação. A reavaliação fiscal produzirá efeitos em termos de depreciações, a partir do exercício de 2018.

[5] Aprovado pelo Decreto-Lei 7/2015, de 13/01.

[6] Despacho Normativo 17/2014, de 26/12, do SEAF, que alterou e republicou o Despacho Normativo 18-A/2010, de 01/07.

[7] Portaria 24-A/2016, de 10/02, que consubstancia um agravamento fiscal de 6 cêntimos/litro no imposto aplicável à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário e de 3 cêntimos/litro no imposto aplicável ao gasóleo colorido. Posteriormente, a Portaria 136-A/2016, de 12/05 procedeu à atualização da taxa unitária do ISP, reduzindo em 1 cêntimo/litro as gasolinas e gasóleo simples. A Portaria 291-A/2016, de 16/11 procedeu a nova atualização da taxa unitária do ISP diminuindo 1 cêntimo/litro para o gasóleo.

[8] Portaria 420-B/2015, de 31/12, aumentou em 0,004 cêntimos/litro para a generalidade dos combustíveis sujeitos a ISP.

[9] A última atualização da CSR ocorreu com o OE 2015 (Lei 82-B/2014, de 31/12).

A receita do IS (€ 1.394 M) aumenta € 57 M (4,2%) em resultado do acréscimo de cobrança em € 25 M (16,4%) nas aquisições de imóveis, de € 9 M (13,8%)[1] nas transmissões gratuitas, de € 7 M (0,7%)[2] nas entregas através de guias de multi imposto e de € 7 M em execução fiscal.

A receita do IT (€ 1.515 M) aumenta € 302 M (24,9%) por atualização das taxas de imposto introduzidas pelo OE 2016[3] e pelo crescimento da introdução de produtos de tabaco ao consumo decorrente da não entrada em vigor do OE no início do ano. Com efeito, o regime legal limita essa introdução, entre 01/09 e 31/12, para impedir a criação de stocks excedentários com o intuito de evitar a aplicação de novas taxas de imposto que ocorre normalmente com a publicação do OE de cada ano[4]. A publicação do OE 2016 em 30/03 fez a introdução ao consumo de produtos de tabaco[5] crescer 110% no primeiro trimestre de 2016 (não abrangido pelo referido período de limitação) face ao período homólogo de 2015.

A receita do ISV (€ 672 M) aumenta € 98 M (17,2%) acompanhando a tendência de recuperação de venda de veículos automóveis. Segundo a Associação Automóvel de Portugal (ACAP)[6], o mercado de veículos automóveis cresceu 15,8%, tendo sido comercializados mais 34 mil veículos do que em 2015.

Para o aumento de € 100 M nos outros impostos indiretos concorrem os acréscimos provenientes de *lotarias*, *imposto do jogo e impostos indiretos diversos*, mais € 29 M (26,7%), € 23 M (19,7%) e € 37 M (40,0%), respetivamente. Nas lotarias, destaca-se a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), com mais € 14 M (23,7%) e a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), com mais € 9 M (28,4%). Para o aumento do *imposto do jogo* avulta o Turismo de Portugal com mais € 21 M (23,6%). No caso dos *impostos indiretos diversos*, a SCML regista mais € 20 M (€ 1 M em 2015), a ACSS mais € 8 M (€ 91 m em 2015) e o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) mais € 9 M (€ 91 M em 2015).

Já a receita da *contribuição especial da indústria farmacêutica* (€ 14 M), incluída nos *impostos diversos sobre o consumo*, passou a ser corretamente registada em 2016 como receita do Estado[7], pela AT, quando em 2015 tinha sido indevidamente contabilizada como imposto, pela ACSS.

3.2.2.2. Resultado do Exame

Em 2016, a receita fiscal contabilizada representa 72,6% da receita consolidada da administração central pelo que as deficiências na sua contabilização têm significativo impacto no rigor e fiabilidade da CGE. Apesar da correção importante da contabilização da receita do ISP, mantêm-se deficiências referidas em Pareceres anteriores: a falta de interligação dos sistemas da AT ao SGR, a omissão de impostos na receita do Estado e a omissão de fluxos financeiros relativos a receita fiscal extraorçamental.

[1] Informação divulgada pela AT no Portal das Finanças.

[2] Esta variação resulta, por um lado, do aumento do imposto cobrado relativamente a seguros, operações financeiras e organismos de investimento coletivo em € 14 M (4,6%), € 7 M (1,4%) e € 6 M (273,6%), respetivamente e, por outro, da diminuição do IS relativo a jogos e garantias de obrigações, no valor € 9 M (-4,8%) e € 8 M (-16,3%) respetivamente.

[3] Nos termos do art. 157.º resulta um agravamento de 7 cêntimos por maço de tabaco.

[4] *Vide* art. 106.º, n.º 1 do Código dos Impostos Especiais de Consumo, na redação dada pela Lei 82-B/2014, de 31/12.

[5] Dados estatísticos de introduções no consumo de produtos sujeitos a IT divulgados pela AT.

[6] Disponível em http://www.acap.pt/.

[7] Nos termos do art. 197.º do OE 2016.

Falta de interligação dos sistemas da AT com o SGR

Continua por estabelecer a interligação dos sistemas próprios da AT com o SGR determinada pelo RCRE em vigor (desde 2001). Essa falta de interligação, como o Tribunal tem assinalado, inviabiliza o cumprimento de outras normas do regime, como as relativas à prestação diária da informação[1], e não garante a consistência entre a receita contabilizada no SGR e a informação dos sistemas próprios da AT.

Omissão de impostos na receita do Estado

Apesar de a administração da receita fiscal competir à AT, outras entidades (incluindo EPR) ainda contabilizaram, em 2016, € 1.272 M de impostos que deveriam ter sido registados no SGR pela AT. Trata-se de situações em que o produto da receita (ou parte dele) está afeto a outras entidades que contabilizam indevidamente as verbas recebidas (prévia e indevidamente deduzidas à receita do Estado) como impostos apesar de não serem (ou não lhes competir ser) a entidade administradora dessa receita nem terem (ou não lhes competir ter) intervenção na sua liquidação e cobrança.

A receita fiscal é devida ao Estado, na medida em que este é o sujeito ativo da respetiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da unidade e da universalidade impõem a inscrição da previsão da sua cobrança, como receita do Estado, no OE de cada ano. Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita possa ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e adequada classificação[2]. Assim, essas verbas devem ser integralmente registadas pela AT como receita do Estado e a consequente transferência para outras entidades deve constar da despesa do Estado.

Com a entrada em vigor do OE 2016, a contabilização de impostos cujo produto (ou parte dele) estava afeto a SFA (incluindo EPR) foi alterada em conformidade com o recomendado pelo Tribunal[3]. Até 30/03/2016 vigorou o orçamento transitório, tendo sido as verbas ainda transferidas sem registo orçamental para as entidades beneficiárias e nestas contabilizadas como impostos. A alteração efetuada corrigiu a maior parte dessas situações através da contabilização dos impostos, pela AT, e o registo orçamental das subsequentes transferências. Pela primeira vez, a AT registou na receita do Estado:

- a contribuição de serviço rodoviário (CSR)[4] afeta à Infraestruturas de Portugal[5] – € 556 M;
- a parte do produto do ISP consignada ao Fundo Português de Carbono (FPC) e ao Fundo Florestal Permanente (FFP) – € 19 M e € 16 M, respetivamente;
- a parte da receita cobrada pela AT afeta ao Fundo de Estabilização Tributário (FET) – € 44 M[6].

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

[2] Nos termos do n.º 3 do art. 42.º da LEO.

[3] *Vide* Recomendações mais recentes 4 – PCGE 2011, 5 – PCGE 2012, 5 – PCGE 2013, 5 – PCGE 2014 e 5 – PCGE 2015.

[4] O art. 204.º do OE 2016 procede à alteração do art. 6.º da Lei 55/2007, de 31/08, que regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da Estradas de Portugal (atual IdP), que passa a ter a seguinte redação: «Artigo 6.º [...] Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, o produto da contribuição de serviço rodoviário é transferido do orçamento do subsector Estado para a Infraestruturas de Portugal, SA, constituindo sua receita própria.»

[5] A CSR criada pela Lei 55/2007, de 31/05, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal (atual Infraestruturas de Portugal), veio substituir parte da receita de ISP. Esta substituição decorre do disposto no art. 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".

[6] A que acrescem € 2,5 M de receita corrente não fiscal.

A parte da receita do ISP (€ 10 M) afeta ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), após ter sido registada adequadamente pela AT, foi indevidamente deduzida à receita do Estado, como restituição, para ser entregue ao IFAP que, também, registou indevidamente a verba recebida como ISP. A utilização da restituição para entregar a verba ao IFAP, como o Tribunal já assinalou em situações análogas, é um procedimento contabilístico inadequado por omitir receita e despesa do Estado, em desrespeito dos princípios orçamentais da universalidade e da não compensação. Apesar das alterações verificadas na contabilização e antes referidas, em 2016 ainda subsiste receita fiscal (€ 1.272 M) não contabilizada pela AT mas por outras entidades:

- € 254 M respeitantes ao primeiro trimestre de 2016 (durante o qual vigorou o OE transitório e se manteve o procedimento anterior) foram ainda contabilizados indevidamente como impostos[1].
- € 624 M correspondentes a impostos indevidamente contabilizados por SFA (incluindo EPR), com destaque para € 200 M registados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), € 112 M pelo Turismo de Portugal (TP), € 108 M pela ACSS e € 99 M pelo Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM).
- € 219 M correspondentes a impostos indevidamente contabilizados pela Segurança Social.
- € 176 M relativos à contribuição para o audiovisual (CAV), afeta à Rádio e Televisão de Portugal (RTP) e por esta entidade registada como receita de *taxas sobre a energia*, apesar de se tratar efetivamente de um imposto visto não constituir a contraprestação de um serviço[2]. Assim, como qualquer receita fiscal e não obstante o seu produto estar consignado à RTP, a CAV é uma receita do Estado a registar pela AT e a transferência para a RTP deve constar da despesa do Estado.

  Como o OE 2016 determinou que a receita da CAV fosse transferida do orçamento do subsector Estado[3], o orçamento da RTP não previa receita de *taxas sobre a energia* mas essa transferência do Estado. Porém, a contabilização da CAV manteve-se inalterada, não cumprindo o disposto na LOE. Só em 2017, a CAV passou a ser registada como imposto pela AT e a transferência para a RTP a ser registada na despesa do Estado[4].

À semelhança do que sucedeu em 2015, ficou também por corrigir a contabilização da contribuição sobre os sacos de plástico leve (CSPL)[5], tendo a AT apenas registado no SGR a parte da cobrança que constitui receita do Estado e, por indicação da DGO, transferido a verba afeta a outras entidades sem qualquer registo, cabendo a essas entidades a sua contabilização[6]. O Tribunal reitera que também o procedimento de contabilização da CSPL deve ser corrigido pois o registo de receitas por entidades que não são as respetivas administradoras viola o disposto no RCRE. Em contraditório, a DGO continua a alegar que a CSPL é um caso diferente porque a lei que a cria procede *"(...) expressamente, ab initio à afetação da receita cobrada por diferentes entidades, uma das quais o Estado".*

[1] Este valor não coincide com o das deduções à receita do Estado (€ 214 M) no primeiro trimestre de 2016 porque as verbas afetas a essas entidades são transferidas no mês seguinte ao das deduções.

[2] *Vide* Acórdãos 354/98 e 307/99 do Tribunal Constitucional.

[3] O art. 198.º do OE 2016 altera o n.º 2 do art. 6.º da Lei que aprova o modelo de financiamento do serviço público de radiodifusão e de televisão (Lei 30/2003, de 22/08).

[4] Para o efeito, a DGO criou uma rubrica própria para a CAV: "0201990299 - Contribuição sobre o audiovisual (CAV)" incluída nos Impostos Indiretos - Impostos diversos sobre o consumo.

[5] Criada pelo art. 30.º da Lei 82-D/2014, de 31/12.

[6] O art. 44.º da Lei 82-D/2014, de 31/12, determina a afetação de acordo com as seguintes percentagens: 75% para o Estado, 13,5% para o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, 8,5% para a Agência Portuguesa do Ambiente, 2% para a AT e 1% para a Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar.

A CSPL é um imposto e, assim, uma receita fiscal devida ao Estado que é o sujeito ativo da respetiva relação jurídica tributária. A afetação de parte do seu produto a outras entidades não desobriga a entidade administradora (AT) da responsabilidade pela sua integral liquidação, cobrança e contabilização (no SGR) devendo essa afetação ser registada como transferência na despesa do Estado.

Omissão de fluxos financeiros relativos a receita fiscal extraorçamental

O registo de receita extraorçamental no SGR tem sido limitado a *reposições abatidas nos pagamentos* e excessos de multi imposto a restituir aos contribuintes, por intervenção da própria DGO, à revelia de normas legais e de recomendações do Tribunal[1]. Assim, e de forma recorrente, a AT continua a não contabilizar a receita fiscal extraorçamental relativa a impostos das regiões autónomas (RA) e dos municípios[2] cujo impacto na receita dos principais impostos (IRS, IVA, IRC, ISP e ainda IUC[3] pela não contabilização de 44% da sua receita[4]) consta do Quadro B. 6.

Quadro B. 6 – Omissão de fluxos financeiros na contabilização da receita dos principais impostos

(em milhões de euros)

Receita Extraorçamental	IRS	IRC	IVA	IUC	ISP	Total
Receita das Regiões Autónomas	401	476	679	8	132	1 696
Receita dos Municípios	0	274	0	239	0	513
Total	**401**	**750**	**679**	**247**	**132**	**2 209**

Fonte: Fonte: AT - Tabelas mensais de contabilização, SGR e CT.

Estes fluxos continuam por registar em receita extraorçamental, bem como os das verbas transferidas para a administração regional e local, em despesa extraorçamental. A sua não contabilização pela AT decorre do entendimento da DGO, sancionado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO)[5], que tais receitas *"devem ser refletidas na contabilidade das Regiões Autónomas e não na CGE, pelo que a sua entrega deve ser processada com recurso a operações de tesouraria"* e *"os sistemas que suportam a CGE são sistemas de cariz apenas orçamental, tanto do lado da receita como do lado da despesa, não permitindo evidenciar nesta o registo de receitas e despesas extraorçamentais, nem os montantes a cobrar e a entregar às RA no final de cada ano"*. O Tribunal reitera que tal posição não tem sustento na lei pois:

- o cumprimento do princípio da especificação previsto na LEO concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e das despesas públicas[6], os quais incluem as operações extraorçamentais, sendo extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados, obrigando ao registo, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não sejam de operações orçamentais;
- estas operações extraorçamentais suportam a cobrança de receitas fiscais (que compete à AT validar e registar como EAR) e a entrega das verbas devidas completando, de forma verdadeira e apropriada, o seu registo na contabilidade de RA e municípios (como receitas orçamentais).

[1] Recomendações 43-PCGE 2010, 46-PCGE 2011, 43-PCGE 2012, 5 e 48-PCGE 2013, 8-PCGE 2014 e 8-PCGE 2015.

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

[3] Nos termos do n.º 1 do art. 3.º da Lei 22-A/2007, de 29/06, que aprovou o Código do IUC.

[4] A receita de IUC contabilizada no SGR ascendeu a € 310 M.

[5] Despacho de 13/10/2014.

[6] Aprovados pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

Em contraditório, a AT reitera que a não contabilização dessas verbas decorre do entendimento da DGO sobre esta matéria que se encontra sancionado pelo SEAO. Em contraditório, a DGO alega que os sistemas já permitem esses registos para 2017, de acordo com as instruções para preparação do correspondente OE. Importa salientar, desde já, que não foram previstas para 2017, nas operações extraorçamentais, classificações económicas específicas para registo dos impostos a entregar às regiões autónomas e às autarquias e que, até ao final de outubro desse ano, não foram registadas as operações extraorçamentais em causa.

3.2.3. Despesa Fiscal

O exame da receita fiscal, para a sua total e completa compreensão, deve ter em conta a apreciação específica da despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) constante do ponto 8.1. para o qual se remete. Aqui apenas se sublinha que a relevação da despesa fiscal na CGE de 2016 (€ 2.538 M) não é integral nem fiável continuando à margem da contabilidade orçamental e manifestamente subavaliada.

3.2.4. Dívida Fiscal

Aspeto importante no exame da receita fiscal, e por isso a merecer uma apreciação específica, é a dívida fiscal (impostos liquidados por cobrar ou anular) em cobrança coerciva (por incumprimento do prazo de cobrança voluntária) ou resultante da ação inspetiva e, em particular, do combate à fraude e à evasão (atividade que visa assegurar o cumprimento das obrigações fiscais).

3.2.4.1. Dívida em Cobrança Coerciva

O ciclo da dívida em cobrança coerciva (DCC) no ano de 2016 consta do quadro seguinte[1].

Quadro B. 7 – Ciclo da Dívida em Cobrança Coerciva (DCC)

(em milhões de euros)

Situação	Dívida	IRC	IRS	IVA	Outra	Total
Saldo Inicial (SI)	Ativa	1 558	933	2 506	2 198	**7 195**
	Suspensa	3 453	720	2 770	1 404	**8 348**
	Incobrável (declarada em falhas)	457	452	1 461	746	**3 116**
	Dívida transitada do ano anterior	**5 468**	**2 105**	**6 738**	**4 348**	**18 659**
Aumento (A)	Instaurada e outros aumentos	742	545	1 204	980	**3 471**
DCC = SI + A		**6 210**	**2 650**	**7 942**	**5 328**	**22 130**
Redução (R)	Cobrada	443	330	326	370	**1 470**
	Anulada	300	130	340	160	**930**
	Prescrita	175	102	512	250	**1 039**
Saldo Final (SF)	Ativa	1 549	862	2 397	2 106	**6 914**
	Suspensa	3 263	789	2 887	1 625	**8 563**
	Incobrável (declarada em falhas)	480	436	1 480	817	**3 213**
	Dívida a transitar para o ano seguinte (DCC – R)	**5 292**	**2 088**	**6 763**	**4 548**	**18 691**

Fonte: AT.

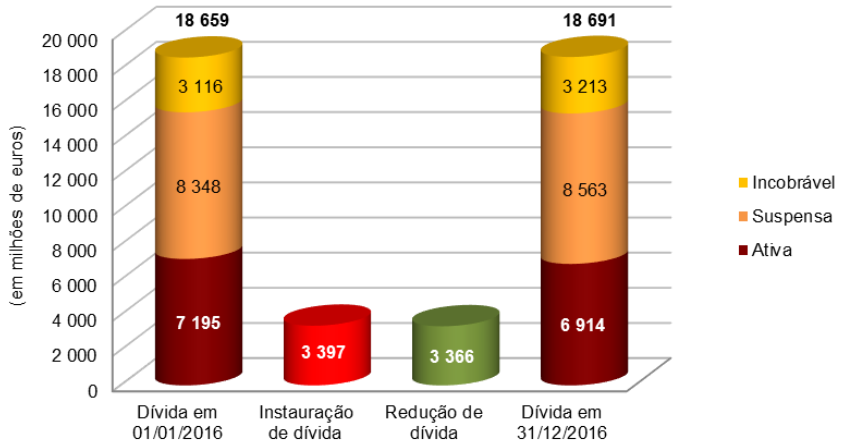
[1] A DCC abrange dívida não fiscal e dívida extraorçamental incluídas no quadro em "Outra".

A informação sobre o ciclo da DCC constante do quadro e reportada pela AT concorre para suprir a falta de informação sobre a evolução da dívida fiscal na CGE de 2016 cujo relatório apenas reporta valores sobre a sua redução por cobrança coerciva (€ 1.307 M), anulação (€ 843 M) ou prescrição (€ 777 M)[1].

Da DCC reportada pela AT para 2016 (€ 22.130 M[2]) apenas foi cobrada 6,6% (€ 1.470 M), anulada 4,2% (€ 930 M) e prescrita 4,7% (€ 1.039 M). No final do ano permanecia em dívida 84,5% (€ 18.691 M), da qual apenas 37% se encontrava ativa, estando 46% suspensa e 17% incobrável.

O gráfico seguinte ilustra, para 2016, a evolução e a distribuição da DCC. O saldo em dívida apenas aumenta 0,2% (€ 32 M) mas a parte da dívida suspensa e incobrável[3], devido a litígio ou à falta de património dos devedores para garantir o seu pagamento, aumenta 2,7% (€ 312 M)[4] enquanto a parte da dívida ativa diminui 3,9% (€ 281 M).

Gráfico B. 1 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva



A redução da DCC continua a não ser reportada de forma consistente pela AT[5], no SGR e na CGE. O quadro seguinte evidencia as diferenças em 2016[6].

[1] *Vide* Volume I – Tomo I – III.2.1.1.2.3. Extinções de Créditos Fiscais (páginas 65 a 67).

[2] Dívida transitada do ano anterior (84,3%) e dívida instaurada no ano (15,7%).

[3] A dívida suspensa aumenta 2,6% (€ 215 M) e a incobrável 3,1% (€ 97 M).

[4] Passa de 61,4% para 63% (€ 11.776 M) do total, correspondendo 45,8% a dívida suspensa e 17,2% a incobrável. Por sua vez, as situações de insolvência de contribuintes devedores (€ 3.629 M e 42,3%) e de oposição à execução (€ 3.607 M e 42,2%) constituem 84,5% da dívida suspensa.

[5] Ao Tribunal e no Relatório de Atividades da AT – 2016 (página 28).

[6] Em contraditório, a AT alega que a *"diferença existente tem justificação no facto de na CGE os valores contabilizados são apenas das dívidas fiscais enquanto no Parecer para o TC os valores obtidos são totais independentemente do tributo ou proveniência"* o que *"implica um valor sempre superior"*. Porém, esta situação não explica todas as diferenças evidenciadas no quadro, como é o caso da cobrança coerciva de receita orçamental reportada pela AT (€ 1.289 M) face à registada no SGR (€ 1.264 M).

Quadro B. 8 – Redução de dívida

(em milhões de euros)

Operação	AT	SGR	CGE	Diferença AT – SGR	Diferença AT – CGE
Cobrança Coerciva	1 470	1.264	1 307	206	163
Anulação	930	51 059	843	- 50 129	87
Prescrição	1 039	631	777	407	262
Total	**3 439**	**52 954**	**2 927**	**- 49 515**	**512**

Fonte: AT, SGR e CGE.

Tomando como exemplo a cobrança coerciva (CC) reportada pela AT (€ 1.289 M de receita orçamental e € 181 M de extraorçamental), apenas 86% foi registado no SGR (€ 1.264 M de receita orçamental). Porém, o relatório da CGE reporta € 1.307 M[1] de CC de dívida fiscal que inclui receita extraorçamental (impostos municipais) sem a distinguir da orçamental. Para a dívida fiscal anulada[2] ou prescrita também se verificam diferenças por explicar nos valores reportados por AT, no SGR e na CGE.

Importa, também, assinalar que, não obstante o aumento verificado em 2016 (48,8%), a CC representa apenas 2,5% da cobrança registada pela AT (CAT) no SGR, como se discrimina no quadro seguinte.

Quadro B. 9 – Receita cobrada pela AT

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança Voluntária		Cobrança Coerciva		Cobrança da AT – CAT		CC / CAT (%)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
IRS	14 647	14 404	235	271	14 881	14 675	**1,6**	**1,8**
IRC	5 600	5 955	135	409	5 735	6 364	**2,4**	**6,4**
IVA	18 503	18 272	240	298	18 743	18 570	**1,3**	**1,6**
Outras	6 617	10 026	239	287	6 857	10 313	**3,5**	**2,8**
Total	**45 367**	**48 658**	**849**	**1 264**	**46 217**	**49 922**	**1,8**	**2,5**

Fonte: SGR.

O acréscimo da CC (48,8%), face ao da cobrança voluntária (7,3%), é devido ao impacto do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES), em particular, na CC de IRC que aumenta 202,5% (€ 273 M). Da CC reportada pela AT, 30,2% respeitam a IRC e, destes, 60,6% a pagamentos efetuados ao abrigo do PERES.

Por outro lado, à semelhança de anos anteriores, a CC do IVA representa apenas 8,8% da respetiva DCC enquanto 49,3% da dívida prescrita, 46,1% da dívida incobrável e 36,2% da dívida total em 31/12/2016 respeitam a IVA sem serem reportadas as razões dessa incobrabilidade.

[1] Volume I – Tomo I – III.2.1.1.2.3. Extinções de Créditos Fiscais – Quadro 36 (página 66).

[2] As operações registadas no SGR incluem € 50.413 M de uma DCC de IRS, após lapso em autoliquidação (digitação do NIF com duas casas decimais em vez da importância a pagar) e consequente anulação sem que na CGE (e na informação reportada ao Tribunal) essa DCC seja considerada e explicada. Em contraditório, a AT alega que na *"fórmula de extração de dados procurou-se retirar uma anulação de um processo instaurado, por erro grosseiro, no valor de € 50.412.595.800,00*" e que na *"gestão diária, não introduzimos o valor nem na instauração nem na respetiva anulação apenas por decisão gestionária para não criar um desvio anormal, e futuramente não identificável, nos mapas do ano de 2016*". Ora, em vez de omitida da CGE e da informação reportada ao Tribunal, a instauração e consequente anulação de um processo, por *"erro grosseiro"*, deveria ter sido explicada mais ainda por ter gerado um *"desvio anormal"* admitido pelos sistemas de gestão e controlo da AT.

A anulação de dívida reportada na CGE[1] decorre, sobretudo, de declarações fiscais de substituição apresentadas pelos contribuintes (56,4%). Porém, o valor anulado aumenta 97,8% face a 2015 (mais € 426 M) sem serem reportadas razões para essa evolução.

Continuando a marcação de penhoras a ser um instrumento eficaz para a CC de dívidas, em 2016 foram marcadas 3.968.620[2] penhoras e, destas, concretizadas 322.951 (8,1%). Como resultado foram depositados € 208 M e, destes, € 150 M (72,1%) foram afetos a processos de execução fiscal, sendo os "Créditos" os ativos mais frequentemente penhorados e de maior valor.

Por sua vez, as 12.344 vendas marcadas em 2016 representam apenas 25% das marcadas em 2015 (49.363), o que se deve, sobretudo, à alteração verificada no regime legal[3]. Das vendas marcadas foram concretizadas 4.291 que geraram, em 2016, depósitos de € 85 M, dos quais € 80 M (95,2%) foram provenientes da venda de "Imóveis". Porém, à semelhança dos anos anteriores, apenas € 6 M (6,7%) foram imputados à respetiva CC. A ineficácia da venda deste tipo de bem penhorado está associada, com frequência, à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras devido às garantias reais de que estas últimas são, em regra, titulares.

Neste âmbito continuam por implementar recomendações[4] do Tribunal que visam a defesa da legalidade e dos direitos dos contribuintes como é o caso do registo da fundamentação da escolha do bem penhorado. A AT alega que a lei não obriga a fundamentar mas a que penhora comeÇe por recair nos bens com valor pecuniário de mais fácil realização, mais adequados ao valor do crédito e previsivelmente suficientes para pagar a dívida[5]. Ora, a falta dessa fundamentação não cumpre a lei pois, tendo o processo de execução fiscal natureza judicial, a penhora configura um ato materialmente administrativo[6].

Em contraditório a AT reitera que "*o sistema não deixa de assegurar o respeito integral pelas regras de competência, na medida em que aos Chefes de Finanças cabe a validação «manual» do cumprimento dos princípios legais vigentes na efetivação das penhoras"*. Ora, essa intervenção dos chefes de finanças não dispensa a AT de fundamentar, adequadamente, perante os contribuintes, a escolha do bem a penhorar.

Persiste por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de erro. A AT reitera as alegações efetuadas em anos anteriores, referindo que a fixação de um prazo legal poderia ter um efeito contrário ao pretendido, dado que o levantamento ou a redução das penhoras poderia, nesse caso, ser efetuado apenas no último dia do prazo legal. Ora, fixar um prazo curto salvaguardaria os direitos dos contribuintes, mesmo que a redução ou o levantamento da penhora ocorresse no último dia.

Sobre o ressarcimento dos contribuintes em caso de penhoras indevidas, a AT continua a alegar que se encontra implementada no SIPE (Sistema Informático de Penhoras Eletrónicas) uma funcionalidade destinada a automatizar o registo dos pedidos de levantamento de penhora e que foi implementado o SGAC (Sistema de Gestão e Aplicação de Créditos) para promover a correção de cobranças indevidas e a célere restituição dos montantes aos respetivos titulares, logo que verificada a irregularidade.

[1] Volume I – Tomo I – III.2.1.1.2.3. Extinções de Créditos Fiscais – Quadro 37 (página 66).

[2] *Vide* Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras – 2016 (página 153).

[3] Lei 13/2016, de 23/05, que altera o Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei 433/99, de 26/10, e a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei 398/98, de 17/12, que protege a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal. Este diploma legal é aplicável aos processos de execução fiscal iniciados após a sua entrada em vigor e aos que se encontravam pendentes a essa data, ou seja, em 24/05/2016.

[4] Dirigidas à AT no Relatório de Auditoria 25/2011-2.ª Secção.

[5] Nos termos dos artigos 217.º e 219.º do CPPT.

[6] Nos termos do n.º 3 do art. 268.º da CRP.

Ora, implementar sistemas informáticos não garante, por si só, a salvaguarda dos direitos dos contribuintes, sendo também necessário um quadro normativo com prazos e sanções em caso de incumprimento.

Em contraditório a AT reconhece que continuam a ocorrer *"situações, não o podemos negar, em que os prazos, sobretudo de restituição de valores irregularmente penhorados, se estendem para além do obviamente desejável, mas tal não invalida, nem pode menorizar, os importantes ganhos de celeridade nesta matéria"*.

Continuam por publicar instruções definindo as condições a observar e a fundamentação exigida para o adiamento da abertura de propostas de compra de bens penhorados[1].

Em 424 dos 803 casos reportados pela AT a 2016 não se indicam motivos concretos, mas apenas denominações genéricas *("Cumprimento de formalidades legais", "Teor do despacho"*), para fundamentar o adiamento cuja duração mais frequente é de 15 dias, mas em 9 casos excede 100.

Estas situações ilustram que a falta dessas instruções constitui um obstáculo à harmonização dos respetivos processos de decisão no quadro do respeito pelos princípios da igualdade e da justiça a que os órgãos de execução fiscal estão legalmente vinculados.

Em contraditório, a AT alega que os três casos passíveis de adiar a abertura das propostas de compra *"se encontram legalmente estabelecidos e delimitados"*. Todavia, subsiste a ocorrência de adiamentos sem serem apresentados motivos concretos, mas formulações vagas e genéricas.

3.2.4.2. Dívida Fiscal por Ação Inspetiva

A apreciação[2] específica da dívida fiscal resultante da atividade da inspeção tributária e aduaneira (ITA)[3] visa complementar o exame da receita fiscal e suprir a falta de informação sobre a evolução dessa dívida e a receita que gera, na CGE de 2016.

São autonomizados os resultados da intervenção da UGC[4], atenta a importância da receita gerada pelos designados grandes contribuintes (GC)[5].

O ciclo da dívida fiscal por ação inspetiva (DFAI) gerada pela ITA em 2015 e 2016 e respetiva variação (em %), bem como da gerada pela UGC (em valor e % da ITA para 2016) consta do quadro seguinte.

[1] Recomendação dirigida à AT no Relatório de Auditoria 48/2009-2.ª Secção.

[2] Decorrente da evidência recolhida nos trabalhos realizados para o presente PCGE que envolveram a obtenção de dados da AT, o exame das respostas às questões colocadas, dos resultados da ITA, dos planos e dos relatórios de atividades da AT, da ITA e da Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC), bem como dos registos do SGR e dos dados estatísticos extraídos do Sistema Integrado de Informação da Inspeção Tributária (SII IT).

[3] Cometida à AT nos termos do art. 2.º, n.º 2, alínea b) e h), do Decreto-Lei 118/2011, de 15/12.

[4] A Portaria 320-A/2011, de 30/12, fixa as competências da UGC inserida na estrutura orgânica da AT para enfrentar a complexidade das questões sobre os grandes contribuintes.

[5] A Portaria 107/2013, de 15/03, estabelece os critérios de seleção dos contribuintes cuja situação tributária deva ser acompanhada pela UGC, para o período de 2013 a 2016. A Portaria 130/2016, em vigor desde 11/05, revogou a Portaria 107/2013, sem que nos relatórios de atividades da ITA e da UGC refiram as implicações disso na atividade operacional da UGC.

Quadro B. 10 – Ciclo da Dívida Fiscal por Ação Inspetiva (DFAI)

(em milhões de euros)

Dívida Fiscal	ITA			UGC	UGC
	2015	2016	2016/15	2016	ITA
Saldo Inicial (SI)	7 824	8 507	8,7%	2 696	31,7%
Liquidação (L)	1 074	916	-14,7%	188	20,5%
DFAI = SI + L	**8 898**	**9 423**	**5,9%**	**2 884**	**30,6%**
Anulação (A)	211	359	70,1%	221	61,5%
Anulação / DFAI	2,4%	3,8%		7,7%	
Cobrança (C)	180	500	177,8%	269	53,9%
Cobrança / DFAI	2,0%	5,3%		9,3%	
Saldo Final (SF) = DFAI - A - C	8 507	8 564	0,7%	2 394	28,0%
SF / DFAI	95,6%	90,9%		83,0%	
Variação do Saldo (SF – SI)	683	57	- 91,7%	- 302	
(SF – SI) / SI	8,7%	0,7%		- 11,2%	
Reembolsos e Restituições (RR)	16	15	- 8,7%	3	20,0%
Receita Fiscal = C – RR	**163**	**485**	**196,6%**	**266**	**55,0%**

Fonte: AT.

Da DFAI reportada pela AT para 2016 (€ 9.423 M)[1] apenas foi cobrada 5,3% (€ 500 M) e anulada 3,8% (€ 359 M). No final do ano permanecia em dívida 90,9% (€ 8.564 M).

A receita fiscal obtida por ação inspetiva (RFAI) aumenta € 322 M (196,6%) devido ao impacto do PERES, sobretudo na receita relativa à UGC (€ 266 M), representando esta 55,0% da total. Com este impacto a RFAI aumenta para 5,1% da DFAI (da qual 30,6% é relativa à UGC). Mesmo com a subida excecional da cobrança (€ 320 M) e da anulação (€ 148 M), além da descida da liquidação (€ 158 M), volta a acumular-se dívida fiscal em 2016 (mais € 57 M).

Adianta-se já que o PERES teve um impacto na RFAI de € 334 M (68,9%) e na receita com origem na UGC de € 229 M (86,2%) – ***vide em 3.2.5.*** a apreciação específica às condições especiais de adesão e aos benefícios associados ao PERES.

Além disso, dez dos GC foram responsáveis por 44,2% (€ 214 M) da RFAI, tendo € 199 M sido pagos ao abrigo do PERES (75,5% da receita fiscal relativa à UGC). Porém, € 187 M (93,9%) estão em contencioso, administrativo e judicial, existindo, portanto, risco de restituição de valores relevantes, com juros, em caso de decisão desfavorável ao Estado.

Acresce que 51,5% da DFAI anulada (€ 359 M) corresponde às dez operações de maior montante e que a primeira dessas anulou € 125 M de IRC a um GC, o que equivale a 34,8% da DFAI anulada e a 56,4% da dívida fiscal anulada pela UGC.

A concentração da DFAI num reduzido número de devedores (que, em regra, contestam as correções efetuadas pela AT), como os dados reportados sobre a cobrança ao abrigo do PERES e sobre a anulação ilustram, revela falta de eficácia da ação inspetiva, sobretudo quando se trata de contribuintes acompanhados no cumprimento das obrigações fiscais pela UGC (criada para reduzir os custos de contexto e os riscos de incumprimento e de contencioso).

[1] Dívida transitada do ano anterior (90,3%) e dívida liquidada no ano (9,7%).

Importa, também, conhecer e corrigir as deficiências subjacentes à instauração de DFAI objeto de litígio, sobretudo a que for objeto de decisões judiciais desfavoráveis, para aumentar a eficácia da ação inspetiva, melhorar a qualidade da informação sobre a RFAI e reportar esse acréscimo de receita no OE e na CGE para conferir maior rigor e transparência à previsão e à execução da receita fiscal.

Ora, apesar dos progressos efetuados pela AT para reportar ao Tribunal informação detalhada sobre o ciclo da DFAI[1], os instrumentos de planeamento e gestão da atividade da ação inspetiva para 2016, bem como os resultados apresentados, continuam expressos em *"valor de correções"*[2] (receita potencial e não liquidada), concretamente, € 1.339 M como meta a atingir e € 1.599 M como executado, quando o correspondente ciclo da DFAI regista € 916 M liquidados e € 485 M de RFAI, apenas 57% e 31% da *"receita potencial"* executada, respetivamente.

O contributo da atividade da ITA e, em particular, da UGC para a receita fiscal (RF) deve incluir a receita com origem em regularizações voluntárias (RV) à matéria coletável e de imposto em falta, por contribuintes alvo de procedimentos de inspeção e de revisão. Porém a liquidação que gera essa receita não é incluída no ciclo da DFAI. Assim, também foi examinada a informação prestada pela AT sobre a RF proveniente de RV de imposto em falta, subsistindo a falta de informação sobre a RF proveniente de RV à matéria coletável.

A discriminação, por imposto, do contributo da RFAI com RV para a receita fiscal de 2016, bem como a especificação da parte relativa à UGC, consta do quadro seguinte.

Quadro B. 11 – Receita Fiscal por Ação Inspetiva com Regularizações Voluntárias[3]

(em milhões de euros)

Imposto	RF (a)			RFAI com RV								
				ITA					UGC			
	Total	GC	GC (%)	RFAI	RV	Total	ITA (%)	%	RFAI	RV	Total	UGC/ITA (%)
IRS	12 215	2 867	23,5	52	25	77	0,6	12,5	5	0	5	5,9
IRC	5 230	1 810	34,6	356	13	369	7,1	59,9	239	2	241	65,4
IVA	15 082	5 611	37,2	66	91	157	1,0	25,6	16	4	20	13,0
IS	1 394	731	52,4	11	2	13	0,9	2,0	7	0	7	57,2
Outros	6 322	4 556	72,1	0	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0
Total – 2016	**40 243**	**15 575**	**38,7**	**485**	**131**	**616**	**1,5**	**100,0**	**266**	**7**	**273**	**44,3**
Total – 2015	38 850	15 198	39,1	163	125	288	0,7		48	n/d	48	16,7
2015/2016 (%)	3,6	2,5	-	197,5	4,8	113,8	-		454,8	-	469,4	-

(a) Receita Fiscal registada no SGR / Relatórios de Atividades da ITA e UGC – 2016.

Fonte: AT.

A RFAI com RV (€ 616 M) representa 1,5% da RF (0,7% em 2015), 44,3% provém da UGC (€ 273 M), 59,9% é relativa a IRC (€ 369 M) e 25,6% a IVA (€ 157 M). O acréscimo face a 2015, 113,8% (€ 328 M) no total e 469,4% (€ 225 M) quanto à UGC é devido aos resultados obtidos com o PERES.

[1] Sobre as operações de liquidação, anulação, cobrança, reembolso/restituição e os saldos inicial e final em dívida.

[2] Calculado pela aplicação de um *"coeficiente de conversão"* ou *"taxa teórica"* de 20% sobre o valor das correções e regularizações voluntárias da matéria coletável/rendimento tributável de impostos sobre o rendimento e de 4% para os outros impostos, acrescido das correções e regularizações voluntárias de imposto em falta. Sobre as limitações da utilização desta percentagem *vide* Pareceres sobre a CGE de 2012 e seguintes.

[3] Receita (cobrança deduzida de reembolsos e restituições) com origem em procedimentos de inspeção e de revisão (RFAI) e receita com origem em regularizações voluntárias (RV) de imposto em falta, por iniciativa de contribuintes alvo de procedimentos de inspeção e de revisão.

Do exame realizado resultam as conclusões específicas seguintes:

- Falta de rigor e de transparência pela não especificação, na CGE de 2016, da RFAI (€ 485 M) e do ciclo da DFAI (€ 9.423 M) que a gera, bem como pela não definição prévia, no correspondente OE, das respetivas metas a atingir.
- Deficiente apresentação dos resultados da ação inspetiva através do *"valor de correções"* (receita potencial e não liquidada) em vez da RFAI e do seu peso relativo na DFAI e na RF, prejudicando a avaliação da qualidade, eficiência e eficácia dos recursos afetos e procedimentos aplicados.
- Reduzido contributo da ITA para a RF (1,5%) e, em particular, da UGC para a RF relativa aos GC (1,8%), mesmo com o impacto excecional do PERES (68,9% da RFAI da ITA e 86,2% da RFAI da UGC).
- Falta de eficácia da ação inspetiva[1].

3.2.4.3. Dívida Fiscal por Combate à Fraude e à Evasão

A apreciação específica da dívida fiscal resultante do combate à fraude e à evasão visa complementar o exame da receita fiscal e suprir a falta de informação sobre a evolução dessa dívida e a receita que gera, na CGE de 2016. Com efeito, a CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto como exigido pela lei[2]. Essa falta de informação não tem permitido concluir sobre a evolução desse combate nem sobre a receita fiscal daí decorrente.

Em contraditório, a AT alega: "*As ações desencadeadas pelo SII IT são quantificadas de acordo com um sistema de códigos de atividade e não por normas específicas*" o que torna "*impraticável quantificar e interligar os resultados das ações inspetivas com as normas específicas dos diplomas legais, considerando ainda que uma correção pode resultar de um articulado de normas jurídicas*". Ora, não só a apresentação dos resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão é uma exigência legal, como é a própria AT que presta informação ao Tribunal sobre o ciclo da respetiva dívida incluindo a receita gerada por essa dívida.

Os resultados relevantes que constam do Relatório de 2016, em matéria de liquidações e cobranças, respeitam aos montantes da cobrança coerciva de RF (€ 1.307 M), da cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos em 2016 (€ 231 M) e da emissão de notas de cobrança de IRC na sequência de correções da inspeção tributária (€ 435 M).

Ora, a cobrança coerciva é de dívidas não pagas por cobrança voluntária, as coimas não são coletas recuperadas e a emissão de notas de cobrança corresponde a valores liquidados e não cobrados. Não sendo os montantes reportados apenas imputáveis ao referido combate continua por cumprir a exigência legal de explicitar os seus resultados.

[1] Em contraditório, a AT alega que devem concorrer para a avaliação da eficácia *"os fatores que fazem com que as correções resultantes de uma ação inspetiva não tenham o correspondente reflexo na liquidação do imposto"*, especificando as correções que não cobrem o prejuízo do ano ou aquelas em que ao lucro tributável são deduzidos prejuízos de anos anteriores. Porém, dos sistemas de informação da ITA e da AT (e dos respetivos instrumentos de planeamento e gestão) não foi reportada ao Tribunal qualquer informação quantitativa ou de avaliação desses fatores.

[2] Nos termos do art. 64.º-B da Lei Geral Tributária.

Do Relatório também consta o grau de implementação das 109 medidas previstas no Plano Estratégico de Combate à Fraude e à Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio 2015-2017 sendo reportado: 55 (50,5%) medidas concluídas, 38 (34,9%) em curso e 16 (14,7%) não iniciadas. Porém, a informação prestada neste âmbito pela AT regista menos 30 medidas em curso (porque ainda não iniciadas), identifica 16 medidas concluídas antes de 2015 (pelo que não deveriam ter integrado o Plano) e apenas apresenta medição de impactos para 17 das restantes medidas concretizadas.

Da informação prestada pela AT ao Tribunal também consta o ciclo da dívida fiscal por combate à fraude e à evasão (DFCFE) em 2016 cuja receita fiscal totaliza € 491 M (mais € 252 M e 105,4% face a 2015) e representa 8% da DFCFE que o quadro seguinte desagrega em quatro partes (IRS, IRC, IVA e Outra). Esta informação confirma a incorreção da constante do Relatório acima referida e criticada.

Quadro B. 12 – Ciclo da Dívida Fiscal por Combate à Fraude e à Evasão (DFCFE)

(em milhões de euros)

Dívida Fiscal	IRS	IRC	IVA	Outra	Total
Saldo Inicial (SI)	934	3 639	368	272	5 213
Liquidação (L)	121	427	340	42	930
DFCFE = SI + L	**1 055**	**4 066**	**708**	**314**	**6 143**
Anulação (A)	48	250	16	20	334
Anulação / DFCFE	4,6%	6,1%	2,3%	6,3%	5,4%
Cobrança (C)	63	361	35	32	491
Cobrança / DFCFE	5,9%	8,9%	5,0%	10,3%	8,0%
Saldo Final (SF) = DFCFE - A - C	944	3.455	657	262	5.319
SF / DFCFE	89,5%	85,0%	92,8%	83,4%	86,6%
Variação do Saldo (SF – SI)	10	-184	289	-10	105
(SF – SI) / SI	1,1%	-5,0%	78,5%	-3,7%	2,0%
Reembolsos e Restituições (RR)					
Receita Fiscal = C – RR	**63**	**361**	**35**	**32**	**491**

Fonte: AT / Liquidações com origem na Inspeção e na Gestão Tributárias desde 2005.

Da DFCFE reportada pela AT para 2016 (€ 6.143 M)[1] apenas foi cobrada 8,0% (€ 491 M) e anulada 5,4% (€ 334 M). No final do ano permanecia em dívida 86,6% (€ 5.319 M).

Constituindo o combate à fraude e à evasão um elemento importante (embora não exclusivo) da ação inspetiva, os ciclos das respetivas dívidas evidenciam estrutura similar traduzida por receitas inferiores a 10% das dívidas e saldos superiores a 85%, mesmo com o impacto do PERES. A subsistência desta estrutura revela a existência de um núcleo importante de dívida fiscal comum ao referido combate, à ação inspetiva que o concretiza, à fase de cobrança coerciva para a qual evolui e, em regra, ao subjacente contencioso (entre devedores e administração tributária) que o prolonga.

A AT prestou ainda informação específica sobre as correções com origem na derrogação administrativa do sigilo bancário que geraram € 32 M de impostos em falta (€ 3 M em IRS, € 5 M em IRC, € 24 M em IVA) e sobre as correções devido a manifestações de fortuna que só geraram € 553 m de impostos em falta (€ 541 m em IRS e € 12 m em IVA).

[1] Dívida transitada do ano anterior (84,9%) e dívida liquidada no ano (5,1%).

Para não especificar a receita fiscal obtida por combate à fraude e à evasão, no SGR (que suporta a CGE), a AT alega que nem o regime legal aplicável à contabilização da receita do Estado o exige, nem dispõe de um sistema de informação com um desenvolvimento detalhado de caraterização das liquidações que permita tal especificação. Ora, mesmo assim, a AT reportou o ciclo da dívida fiscal que gera a receita em causa e registou no SGR € 2 M de IRS relativo a rendimentos abrangidos pela designada diretiva da poupança[1].

A AT também reportou dados obtidos através de mecanismos de troca de informações entre Estados relativos a rendimentos de poupança pagos por operadores económicos a residentes noutro Estado. Ora, esses mecanismos são suscetíveis de levar os destinatários a adotarem formas jurídicas distintas, tais como sociedades fictícias ou o registo dos ativos em nome de residentes locais, para evitar a tributação no Estado onde são residentes. A atuação sobre essas realidades complexas da fiscalidade internacional exige um controlo adequado e eficaz da efetiva tributação dos ativos financeiros localizados no estrangeiro (sempre que verificados os pressupostos legais).

Porém, a informação prestada pela AT sobre ativos localizados no estrangeiro e pertencentes a residentes em Portugal continua a resumir-se aos dados comunicados através de instrumentos jurídicos em vigor[2], não tendo reportado diligências para detetar outros ativos no estrangeiro (devido à existência de entidades fiduciárias ou de sociedades cujos proprietários não estejam identificados), nem para controlar a atividade efetuada no estrangeiro pelas instituições de crédito e pelas sociedades financeiras sediadas em Portugal com vista a apurar a existência de ativos detidos por residentes em Portugal não declarados.

3.2.5. Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado

O regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, também designado por Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES)[3], estabeleceu um conjunto de medidas excecionais e temporárias de regularização dessas dívidas através do seu pagamento integral ou em prestações e teve como objetivo incentivar os contribuintes a pagar dívidas cujo prazo legal de cobrança já tivesse sido ultrapassado.

A CGE de 2016 reporta € 443 M de receita fiscal obtida ao abrigo do PERES[4].

As condições especiais previstas no PERES abrangeram dívidas fiscais liquidadas até 04/11/2016 com facto tributário verificado até 31/12/2015 e prazo legal de cobrança terminado até 31/05/2016.

[1] Diretiva 2003/48/CE do Conselho, de 03/06, transposta pelo Decreto-Lei 62/2005, de 11/03, e revogada, desde 01/01/2016, pela Diretiva (UE) 2015/2060 do Conselho, de 10/11 – O IRS de 2016 registado pela AT é relativo a rendimentos obtidos antes desse ano. A AT reportou ao Tribunal ter recebido informação, ao abrigo desta diretiva, sobre € 346 M de rendimentos obtidos em 2015 com ativos localizados no estrangeiro detidos por residentes nacionais.

[2] A AT recebeu informação ao abrigo da Diretiva da Poupança, da Diretiva da Cooperação Administrativa em matéria fiscal (Diretiva 2011/16/UE, transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei 61/2013, de 10/05) e das Convenções para evitar a Dupla Tributação (CDT). Mas não foram realizados controlos fiscais com administrações tributárias de outros países ao abrigo da Convenção relativa à Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal (CAAMMF), aprovada pela Resolução da Assembleia da República 80/2014, de 16/09.

[3] Aprovado pelo Decreto-Lei 67/2016, de 03/11.

[4] Volume I – Tomo I – Quadro 32 (página 59).

O período de adesão vigorou de 04/11/2016 a 23/12/2016[1], tendo os devedores aderentes que incluir todas as suas dívidas na situação descrita (à exceção das dívidas com execução legalmente suspensa cuja exclusão era possível) e podendo optar pelo seu pagamento integral ou em prestações, com a anulação, no primeiro caso, ou a redução, no segundo caso, dos respetivos juros de mora, juros compensatórios e custas processuais, beneficiando ainda, no primeiro caso, da atenuação das coimas.

Optar pelo segundo caso implicava acumular as dívidas no mesmo plano prestacional, pagar 8% do seu valor até 23/12/2016 e pagar o restante em prestações mensais desde janeiro de 2017 (com três prestações vencidas por pagar o devedor volta à situação a que estaria obrigado se não tivesse aderido ao PERES).

Verificou-se a adesão ao PERES de 65.273 contribuintes com € 1.148 M de dívidas de natureza fiscal[2].

A opção pelo pagamento integral (após dedução dos respetivos benefícios) recaiu sobre 46,4% (€ 532 M) e gerou € 388 M de receita e a perda de € 144 M (por anulação de juros e de custas) e de € 11 M (por redução de coimas).

A opção pelo pagamento em prestações recaiu sobre os 53,6% (€ 616 M) restantes e gerou, em 2016, € 56 M de receita e a perda de € 0,5 M (por redução de juros e custas).

O impacto do PERES em 2016, para IRS, IRC, IVA e outra Receita do Estado consta do quadro seguinte.

Quadro B. 13 – Impacto do PERES na Receita do Estado de 2016

(em milhões de euros)

Extinção de Dívida	IRS	IRC	IVA	Outra	Total
Por Cobrança – Receita	52	291	87	14	**444**
Por Anulação – Perda de Receita	-	-	-	155	**155**

Fonte: AT.

Através do PERES, em 2016, foi extinta dívida no montante de € 599 M, € 444 M (74,1%) por cobrança de receita do Estado e € 155 M (25,9%) por anulação (perda de receita do Estado).

A opção pelo pagamento integral gerou 87,4% da receita obtida e 99,7% da perda de receita.

A receita de IRC representa 66,5% da receita obtida e 94,8% da relativa à opção pelo pagamento integral.

Só dez contribuintes pagaram € 199 M (44,8% da receita obtida) e beneficiaram da anulação de € 78 M (50,5% da perda de receita), porém, € 187 M (93,9%) pagos estão em contencioso, existindo, portanto, risco de restituição de valores relevantes, com juros, em caso de decisão desfavorável ao Estado.

[1] O prazo inicial (até 20/12/2016) foi prolongado em 3 dias, por Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

[2] Valores respeitantes a receita do Estado (não inclui receita das Regiões Autónomas).

3.2.6. Receita Não Fiscal

3.2.6.1. Objeto do Exame

A receita efetiva não fiscal (€ 15.500 M) aumenta € 96 M (0,5%) em resultado do acréscimo de € 105 M (30,2%) nas outras receitas e de € 43 M (0,3%) nas receitas correntes não fiscais atenuado pela redução de € 53 M (-4,0%) nas *receitas de capital*.

Receitas efetivas

O aumento de € 43 M (0,3%) nas receitas correntes não fiscais resulta do aumento de € 109 M (4,5%) nas *transferências correntes* e de € 95 M (2,1%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, a par da redução de € 130 M (-14,0%) nos *rendimentos da propriedade* e de € 31 M nas demais receitas.

Quadro B. 14 – Receita consolidada da Administração Central – Receitas correntes não fiscais

(em milhões de euros)

Receita	2015	2016				
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução
Contrib. para a SS, CGA e ADSE	4 601	4 731	4 696	95	2,1	99,3
Taxas, Multas e Outras Penalidades	2 873	2 787	2 851	-22	-0,8	102,3
Rendimentos da Propriedade	928	1 006	798	-130	-14,0	79,3
Transferências Correntes	2 410	2 882	2 519	109	4,5	87,4
Venda de Bens e Serviços Correntes	2 358	2 628	2 315	-43	-1,8	88,1
Outras Receitas Correntes	554	741	589	34	6,2	79,4
Receitas Correntes Não Fiscais	**13 724**	**14 775**	**13 767**	**43**	**0,3**	**93,2**

Fonte: SGR e SIGO de 2015 e 2016.

Para o aumento das *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* em € 95 M (2,1%) concorre:

- o acréscimo de € 73 M (1,8%), na receita da CGA, proveniente das quotas dos subscritores (€ 29 M) e das contribuições das entidades (€ 72 M), face à eliminação progressiva da redução remuneratória dos vencimentos da função pública durante 2016, atenuado pela redução da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES)[1] (€ 11 M), das compensações por pagamento de pensões e outras prestações (€ 16 M) e do número de subscritores[2];
- o acréscimo de € 16 M (2,9%), na receita da ADSE, oriundo das contribuições dos beneficiários titulares (€ 18 M), face à eliminação progressiva da redução remuneratória dos vencimentos da função pública durante 2016[3] e apesar da redução de 2,5% no número de beneficiários.

[1] A Lei 159-B/2015, de 30/12, estabelece para o ano de 2016 a redução da CES aplicável às pensões, subvenções e outras prestações pecuniárias de idêntica natureza, prevista no art. 79.º do OE 2015.

[2] A CGA tornou-se um sistema fechado deixando de proceder à inscrição de subscritores (art. 2.º da Lei 60/2005, de 29/12), tendo o número de subscritores descido 2,0% entre 2015 e 2016 (Relatório de Gestão de 31/08 a 31/12/2016).

[3] A alínea e) do art. 260.º do OE 2015 revogou o art. 47.º-A do Decreto-Lei 118/83, de 25/02, que regulamentava a contribuição da ADSE da entidade patronal ou equiparada. Não obstante, em 2016 foram ainda registadas contribuições dessas entidades resultantes de acertos e pagamentos em atraso (Relatório de Atividades 2016 da ADSE).

Para a diminuição das *taxas, multas e outras penalidades* em € 22 M (-0,8%) concorre:

- o aumento das *taxas diversas* em € 62 M (7,8%) e das portagens da IdP em € 21 M (6,6%);
- a redução das *coimas e penalidades por contraordenações tributárias* da AT em € 47 M (-24,5%)[1], das *multas e coimas por infrações ao Código da Estrada* aplicadas pela GNR em € 7 M (-36,2%) e pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária em € 5 M (-9,4%), das *taxas moderadoras* na área da saúde[2] em € 21 M (-11,9%), das *taxas de justiça* em € 12 M (-8,4%) e das *taxas de registo comercial* em € 9 M (-10,3%).

Para a diminuição dos *rendimentos da propriedade* em € 130 M (-14,0%) concorre a redução de € 104 M nos juros e de € 44 M nos dividendos pagos pelo Banco de Portugal (BdP) ao Estado (€ 147 M)[3]. Para a quebra nos juros releva o decréscimo dos juros de instrumentos de capital contingente *(coco bonds)* em € 48 M (-29,8%)[4] (devido ao não pagamento, por parte da CGD, dos € 45 M de juros vencidos em 30/12/2016 e convertidos em capital social no âmbito do processo de recapitalização do banco)[5] e dos juros entregues por SFA, em € 31 M (-18,2%)[6], com destaque para a redução dos juros pagos pelo Fundo de Resolução em € 26 M (-20,9%).

Para o aumento das *transferências correntes* em € 109 M (4,5%) concorre o:

- acréscimo de € 143 M (24,5%) nas *transferências correntes* da UE, para o qual concorrem os € 290 M (274,8%) transferidos para o IFAP, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020, com registo orçamental[7] e, em sentido contrário, da redução de € 121 M (-87,9%) nas transferidas para a EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA;
- decréscimo de € 32 M (-2,0%) nas *transferências correntes da segurança social*, devido à redução de € 55 M nos subsídios atribuídos ao Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP, para apoio à formação profissional, atenuada pelo aumento das verbas transferidas para a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares e para a AT, em € 11 M e € 7 M, respetivamente.

Para a diminuição da *venda de bens e serviços correntes* em € 43 M (-1,8%) concorre:

- a redução da *venda de serviços* em € 66 M e de *rendas* da ESTAMO, SA, em € 24 M;

[1] Também por efeito dos benefícios concedidos aos pagamentos efetuados no âmbito do PERES – ***vide 3.2.4.***

[2] O art. 112.º do OE 2016 dispôs que o Governo promovesse a redução do valor das taxas moderadoras até ao limite de 25% do seu valor total, o que veio a ser concretizado através da Portaria 64-C/2016 (Finanças e Saúde), de 31/03. A título exemplificativo, a taxa moderadora aplicável a consultas de medicina geral e familiar diminui 10%, de € 5,0 para € 4,5.

[3] Menos € 93 M do que o previsto (€ 240 M) e € 39 M aquém do referido a propósito do Relatório de Atividade e Contas de 2016 (€ 186 M) em comunicado do Banco de Portugal de 22-05-2017.

[4] Em 2016 o Estado recebeu € 113 M de juros de instrumentos de capital contingente (BCP: € 71 M e CGD: € 42 M).

[5] De acordo com o Relatório de Gestão 2016 da CGD, o aumento do capital social pelo valor em dívida dos instrumentos de capital contingente (*coco bonds)* subscritos pelo Estado com o valor nominal de € 900 M, acrescido dos juros vencidos e não pagos desde o último cupão até 04/01/2017, no valor de € 45 M, consubstancia uma das várias operações que concretiza a recapitalização da entidade.

[6] Em 2016 o Estado recebeu € 141 M de juros pagos por SFA, com destaque para os pagos pelo Fundo de Resolução (€ 98 M), Metro do Porto (€ 40 M) e Parque Escolar (€ 2 M).

[7] Ponto 65 da Circular Série A 1379 da DGO. A receita de fluxos financeiros da UE em 2015 foi essencialmente registada como extraorçamental por se tratar de verbas destinadas a cobrir despesa com financiamento 100% comunitário.

- o aumento da *venda de bens* em € 42 M[1], que reflete o impacto da contabilização em 2016, pela primeira vez, da receita entregue pelas escolas (€ 59 M) relativa à venda de *produtos alimentares e bebidas* e o decréscimo de € 24 M na receita do FPC obtida com leilões de licenças de emissões de gases com efeito estufa[2].

As *receitas de capital* diminuem € 53 M (-4,0%), pelo efeito conjugado da redução de € 104 M (-9,9%) nas *transferências de capital* e do acréscimo de € 46 M (53,3%) nas *outras receitas de capital* e de € 6 M (2,9%) na *venda de bens de investimento*.

Quadro B. 15 – Receita consolidada da Administração Central – Receitas de capital

(em milhões de euros)

Receita	2015	2016				
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução
Venda de Bens de Investimento	195	355	200	6	2,9	56,4
Transferências de Capital	1 050	1 057	946	-104	-9,9	89,5
Outras Receitas de Capital	86	233	132	46	53,3	56,7
Receitas de Capital	**1 331**	**1 646**	**1 279**	**-53**	**-4,0**	**77,7**

Fonte: SGR e SIGO de 2015 e 2016.

Na *venda de bens de investimento*, há que salientar os € 43 M[3] obtidos por via da alienação pelo Estado Português de 12 aeronaves F-16 à República da Roménia[4] e os € 81 M obtidos pela ESTAMO com a venda de *edifícios.* A baixa taxa de execução (56,4%) resulta da não concretização do programa de alienações do património da SCML[5] (com receita prevista de € 69 M).

Para a redução das *transferências de capital* em € 104 M (-9,9%) concorre:

- o efeito base (menos € 46 M) da transferência, em 2015, do Fundo de Pensões dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo e de parte do Fundo de Pensões da Gestnave para a CGA[6];
- a diminuição das *transferências de capital* da UE para a IdP em € 164 M[7] e para a Agência Portuguesa do Ambiente em € 14 M;

[1] Que atenuou a inexistência de receita de *vendas de bens* da EMPORDEF – Engenharia Naval, SA, no âmbito do contrato de construção de dois navios asfalteiros, com previsão de cobrança de € 52 M (ROE 2016, página 76).

[2] Atribuídas ao abrigo do regime CELE – Comercio Europeu de Licenças de Emissão (Decreto-Lei 38/2013, de 15/03).

[3] Força Aérea (€ 19 M) e Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (€ 24 M).

[4] Autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros 55/2013, de 21/08.

[5] ROE 2016, página 77.

[6] O Decreto-Lei 62/2015, de 23/04, determinou a transferência para a CGA das responsabilidades, designadamente, com os complementos de pensão de reforma, por velhice ou invalidez dos antigos trabalhadores da Gestnave - Serviços Industriais e dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), prevendo para tal a transferência para a CGA da totalidade do património do Fundo de Pensões dos ENVC e parte do património do Fundo de Pensões da Gestnave.

[7] Para tal decréscimo concorre o efeito base dos € 156 M de fundos comunitários recebidos em 2015 para a construção da autoestrada Transmontana (Relatório e Contas 2015 da IdP).

- o acréscimo das transferências para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C) em € 97 M[1] e para o IAPMEI em € 82 M.

As *outras receitas de capital*, registam uma taxa de execução de 56,7%, devido à não concretização das concessões da IP Telecom e da SILOPOR – Empresa de Silos Portuários, SA[2], com as quais se previa obter € 130 M[3]. Apesar disso, apresentam uma variação positiva de € 46 M (53,3%), influenciada pela entrada do Fundo de Contragarantia Mútuo[4] no perímetro orçamental, cuja receita de € 92 M de devoluções de recuperações de capital (pelas contragarantias executadas) por parte das Sociedades de Garantia Mútua atenuou a redução de € 19 M na receita registada pela DGTF (que em 2015 incluiu € 10 M obtidos com a concessão do Oceanário de Lisboa).

As *reposições não abatidas nos pagamentos* aumentam € 90 M com destaque para o acréscimo de € 79 M na receita proveniente de reembolsos relativos a transferências de Portugal para o Orçamento da UE[5].

Receitas não efetivas

Apesar de não integrarem a receita efetiva foram também examinadas, dada a sua materialidade, as receitas provenientes de ativos e de passivos financeiros, os saldos da gerência anterior e as receitas de operações extraorçamentais.

A receita de *ativos financeiros* diminui € 2.646 M (-41,0%) pelo efeito conjugado da redução de € 2.448 M na receita de *outros ativos financeiros*[6] detidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e do acréscimo de € 361 M na receita do Estado por amortizações de *empréstimos a médio e longo prazos*, sobretudo de SFA.

A receita com *passivos financeiros* diminui € 13.524 M (-16,9%) devido à quebra de € 11.550 M (-15,4%) na receita obtida pelo Estado com a emissão de dívida pública, com destaque para o decréscimo de € 6.544 M na receita obtida com subscrições de *títulos de curto prazo* pelos SFA. Há também a redução de € 1.029 M (-34,9%) na receita obtida através das dotações de capital concedidas pelo Estado às EPR (que as contabilizam como passivos financeiros) que, a par dos *empréstimos a médio e longo prazos*, constituem formas de financiamento pelo Estado, como evidencia o quadro seguinte.

[1] O significativo acréscimo de *transferências de capital* da UE para a AD&C que ocorreu em 2016 (€ 1 M em 2015 e € 97 M em 2016) deve-se ao facto de a entidade ter assumido a qualidade de entidade participante no Fundo de Capital e Quase Capital e no Fundo de Dívida e Garantia, na parte correspondente à componente de financiamento suportada pelos programas operacionais do Continente nesses Fundos (*vide* Despacho 13728-E/2015, de 02/09, publicado no Diário da Republica, 2.ª Serie, de 25/11/2015), *vide* Relatório de Gestão 2016 da AD&C.

[2] O ROE 2016 refere as concessões (páginas 76 e 77). A sua não concretização é confirmada no ROE 2017, página 30.

[3] € 90 M da concessão da IP Telecom (operador de telecomunicações e de serviços integrada no grupo IdP), a arrecadar pela IdP e € 40 M da concessão da SILOPOR, a arrecadar pelo Estado.

[4] Mapa V do OE 2016.

[5] De acordo com o Projeto de Orçamento Retificativo 8/2015, da UE (Capítulo 14), o recurso da UE baseado no RNB dos Estados-Membros consubstancia um recurso "complementar", destinado a fornecer as receitas necessárias à cobertura, num exercício determinado, das despesas que excedam a quantia cobrada graças aos recursos próprios tradicionais, aos pagamentos baseados no IVA e a outras receitas. Nos termos do referido Projeto, a taxa a aplicar ao RNB dos Estados-Membros para o exercício orçamental de 2015 foi revista em baixa, dando lugar a reembolsos, que no caso Português ascenderam a € 114 M, entregues por *reposições não abatidas nos pagamentos* já no exercício orçamental de 2016.

[6] Designadamente, títulos de dívida pública emitidos por países da Área do Euro (Relatório e Contas 2016 do FGD).

Quadro B. 16 – Receita da Administração Central – Financiamento do Estado às EPR

(em milhões de euros)

EPR	Empréstimos MLP		Dotações de Capital		Variação homóloga – Execução			
					Empréstimos MLP		Dotações de Capital	
	2015	2016	2015	2016	Valor	(%)	Valor	(%)
Metro do Porto	549	558	-	-	9	1,5	-	-
Parvalorem	285	334	-	-	48	17,0	-	-
Parups	84	92	-	-	8	9,4	-	-
Parque Escolar	23	a) 84	-	-	62	275,5	-	-
Parpública	-	b) 30	295	b) 260	30	-	-35	-11,8
Transtejo	12	4	1	12	-7	-63,5	11	764,1
Infraestruturas de Portugal	-	-	1.617	950	-	-	-667	-41,3
Metropolitano de Lisboa	-	-	189	358	-	-	169	89,4
Fundo de Resolução	489	0	-	-	-489	-	-	-
Parque Expo, 98	a) 5	0	-	-	-5	-	-	-
Empordef	1	0	-	-	-1	-	-	-
CP - Comboios de Portugal	-	-	683	176	-	-	-508	-74,3
SPMS - Serv. Partilhados do Min. Saúde	-	-	0	20	-	-	20	-
Fundo de Apoio Municipal	-	-	0	a) 93	-	-	93	-
Parparticipadas	-	-	c) 92	d) 16	-	-	-76	-82,2
Hospitais EPE	-	-	49	a) 3	-	-	-46	-93,9
EDIA	-	-	18	a) 27	-	-	10	56,7
Total	**1 448**	**1 101**	**2 945**	**1 916**	**-346**	**-23,9**	**-1 029**	**-34,9**

a) Na despesa: Parque Escolar (€ 85 M), Fundo de Apoio Municipal (€ 46 M), EDIA (€ 22 M), Parque Expo 98 (€ 0 M) e Hospitais EPE (€ 0 M).

b) Na despesa, estas operações foram integralmente registadas como dotações de capital (€ 290 M).

c) Na despesa, parte do valor encontra-se registado em empréstimos a médio e longo prazos (€ 40 M).

d) Na despesa, esta operação foi integralmente registada como empréstimos a médio e longo prazos.

Fonte: SIGO/SFA - Os valores correspondem ao reporte da execução orçamental da receita no SIGO não sendo, nos casos assinalados, integralmente coincidentes com a execução orçamental da despesa.

Dos *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 1.101 M) avultam os concedidos à Metro do Porto (€ 558 M), à Parvalorem (€ 334 M), à Parups (€ 92 M) e à Parque Escolar (€ 84 M). Para o decréscimo de € 346 M (-23,9%) nesses empréstimos concorre o efeito base do empréstimo concedido em 2015 ao FdR (€ 489 M) no âmbito do apoio financeiro da medida de resolução aplicada ao BANIF. Nas dotações de capital, avultam as relativas à IdP (€ 950 M), ao Metropolitano de Lisboa (€ 358 M) e à Parpública (€ 260 M). O decréscimo de € 1.029 M (-34,9%) nessas dotações decorre, essencialmente, da redução das dotações de capital da IdP[1] e da CP, em € 667 M e € 508 M, respetivamente. Refira-se, ainda, como forma de financiamento do Estado às EPR, a conversão em capital social dos montantes devidos em 2016 pela amortização de capital (€ 454 M) e juros (€ 107 M) dos créditos do Estado, designadamente: CP (€ 479 M), Transtejo (€ 47 M) e EDIA (€ 35 M).

O acréscimo de € 1.307 M (22,5%) no *saldo da gerência anterior* resulta, sobretudo, do aumento do saldo da Parcaixa (€ 700 M), do FGD (€ 558 M) e da IdP (€ 267 M) que supera a quebra verificada nos saldos da Caixa Seguros e Saúde (€ 332 M) e do IFAP (€ 127 M).

A receita de *operações extraorçamentais* reportada no SGR (€ 3.136 M) resulta, praticamente, das *reposições abatidas nos pagamentos* registadas pelo IGCP (€ 3.112 M) no âmbito da gestão da dívida pública (quando a previsão de instrumentos de dívida pública a pagar é superior ao valor pago origina a devolução do remanescente ao Estado). Por sua vez, a receita de *operações extraorçamentais* reportada no SIGO (€ 6.792 M) foi apenas registada por 44 dos 356 SFA.

[1] A IdP resulta da incorporação por fusão da EP - Estradas de Portugal (EP) na Rede Ferroviária Nacional - REFER, nos termos do Decreto-Lei 91/2015, de 29/05. Os dados de 2015 incluem a execução orçamental da EP até à fusão.

3.2.6.2. Resultado do Exame

O exame da receita não fiscal é condicionado pela informação dos SFA ser reportada no SIGO por valores mensais acumulados, sem autonomizar as operações nem identificar devidamente o mês a que respeitam os valores contabilizados. Além disso, fica evidente que subsistem por contabilizar operações subjacentes aos fluxos financeiros de muitas entidades quando 97,4% da receita extraorçamental é registado por apenas duas entidades: a AD&C (€ 5.665 M) e o IFAP (€ 951 M) que são intermediárias dos fluxos financeiros recebidos da EU e, em regra, registados como *operações extraorçamentais*.

Ora, omitir a contabilização de operações subjacentes aos fluxos financeiros de cada entidade impede o controlo apropriado dessa movimentação em sede de execução orçamental e respeitar os princípios orçamentais da universalidade e da especificação obriga a aplicar o código de classificação das receitas públicas à totalidade dos fluxos financeiros recebidos por todos os serviços da administração central. Para corrigir essas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral desses fluxos financeiros nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em *operações extraorçamentais* a parte não relevada em operações orçamentais[1]. Porém, tais deficiências persistem em 2016 nas receitas fiscal (***vide 3.2.2.2.***) e não fiscal (***vide 3.2.6.2.***).

No PCGE 2014, o Tribunal reportou que as inconsistências entre a informação do SIGO e a dos sistemas contabilísticos locais dos SFA se deviam à obrigação de prever as *operações extraorçamentais* para as poder reportar no SIGO. Recomendou, por isso, à DGO que eliminasse os constrangimentos técnicos dos sistemas de informação pois a imposição dessa regra, que não atende à natureza específica das *operações extraorçamentais*, obsta à total relevação no SIGO dos fluxos financeiros movimentados. Porém, na preparação do OE para 2017, a DGO exigiu a inscrição orçamental (na receita e na despesa) das *operações extraorçamentais*[2] gerando, deste modo, inconsistências com os sistemas contabilísticos locais, tanto atualmente (segundo as regras do POCP e POC sectoriais) como no futuro, visto colidir com o SNC-AP que determina um tratamento diferenciado para estas receitas (despesas) ao não prever as correspondentes contas de previsões (dotações) iniciais e corrigidas.

A DGO alega, já em 2017, que[3] *"dada a génese dos sistemas de informação orçamental, o procedimento contabilístico a dispensar às operações extraorçamentais está abrangido pelo processo aplicável às restantes previsões e dotações orçamentais. A criação de condições diferenciadoras implica uma análise cuidada das suas implicações e a definição de procedimentos orçamentais, bem como a redefinição de requisitos para os sistemas de informação"*. Ora, os requisitos dos sistemas de informação não podem obstar ao tratamento diferenciado das *operações extraorçamentais* determinado pelos referenciais contabilísticos (POCP e SNC-AP). Em contraditório, o MF e a DGO referem estar *"em fase de implementação um conjunto de alterações ao SIGO-SFA que visam permitir o reporte das rubricas extraorçamentais, no decurso da execução, sem que seja exigida a existência prévia de previsão / dotação (obrigando a realização de alterações orçamentais), por forma a eliminar os constrangimentos referenciados pelo Tribunal."*

Reitera-se que a incompleta relevação das operações extraorçamentais limita, objetivamente, o controlo da execução orçamental reportada na CGE visto que a contabilidade orçamental não regista a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central (como deveria) cujo valor permanece, nessa sede, desconhecido e, nessa medida, parcialmente insuscetível de exame.

---

[1] Recomendações: 11 – PCGE 2009, 43 – PCGE 2010, 46 – PCGE 2011, 42 e 43 – PCGE 2012, 48 e 49 – PCGE 2013, 52 e 53 – PCGE 2014 e 51 e 52 – PCGE 2015.

[2] Ponto 19 da Circular Série A 1384 da DGO.

[3] Contraditório da DGO ao Relatório n.º 3/2017-AEOAC-2.ª Secção – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a dezembro de 2016, aprovado em 25/05 e disponível em www.tcontas.pt.

3.2.7. Receita por cobrar

3.2.7.1. Objeto do exame

O relatório da CGE refere-se às receitas do Estado por cobrar no final de 2016 (€ 13.770 M) como *"um saldo contabilístico que traduz as dívidas ao Estado (representado pelos serviços integrados) em resultado da execução da receita"*[1]. Porém, apenas quatro entidades apresentam saldos de liquidação e a quase totalidade do respetivo valor corresponde aos saldos de liquidação da AT[2].

3.2.7.2. Resultado do exame

No relatório da CGE 2016 subsiste o tipo de informação reportado pelo Tribunal no PCGE 2015 como inconsistente por não corresponder às "receitas por cobrar" nem traduzir as dívidas ao Estado, pois:

- A generalidade das entidades administradoras da receita do Estado apenas regista liquidações no SGR com a respetiva cobrança, não evidenciando, por essa razão, saldo de receitas por cobrar. É o caso da DGTF com as contrapartidas devidas por implementação do princípio da onerosidade já liquidadas e não pagas (€ 26,3 M), não dando origem a qualquer registo no SGR.
- O saldo de liquidação da receita administrada pela AT e registada no SGR (a que se refere a CGE) continua manifestamente subavaliado faltando registar no SGR as liquidações de impostos abolidos ou não informatizados[3] e sendo o saldo das liquidações registadas que, no final do ano, se encontravam em execução fiscal (€ 11.740 M) muito inferior ao valor por cobrar em execução fiscal a 31/12/2016 (€ 18.691 M) reportado pela própria AT ao Tribunal (***vide 3.2.3.1.***).
- A autoliquidação também implica registar liquidação e cobrança com a mesma data-valor (operação a que recorrem IGCP, DGO e, em certos casos a AT, como refere o Relatório da CGE). O RCRE prevê em norma transitória[4] a intervenção dos serviços cobradores (com funções de caixas do Tesouro, como o IGCP e a AT) na contabilização das receitas até as respetivas entidades administradoras cumprirem as condições do regime para serem reconhecidas como tal. Essa intervenção reflete no SGR: no caso do IGCP, as transferências de outras entidades para receita do Estado e, no caso da AT, as entregas de receita do Estado nos serviços de finanças. Assim, não gera um saldo de receitas por cobrar, pois limita-se ao registo da autoliquidação e da cobrança, na data em que esta ocorre. Ora, apesar do RCRE estar em vigor desde 2001 e do SGR ter sido utilizado por 113 entidades, a intervenção, ao abrigo dessa norma transitória, é ainda significativa tendo o IGCP, nessa qualidade, refletido no SGR cobranças (e, simultaneamente, autoliquidações) no valor de € 3.877 M, bem superior ao registado em 2015 (€ 2.612 M)[5].

---

[1] Volume I – Tomo 1 – III.2.1.1.6. Receitas Liquidadas por Cobrar no Final de 2016. O saldo no final do período resulta das dívidas que transitaram do período anterior, acrescidas das liquidações ocorridas no período, abatidas das anulações de liquidação e extinções de créditos equivalentes, bem como da cobrança bruta do período em análise. Trata-se de liquidações emitidas e que ainda não foram objeto de cobrança, anulação ou extinção.

[2] Relativamente aos outros três serviços apura-se um saldo de liquidação de apenas € 682.

[3] Como é exemplo a contribuição especial devida pela valorização de imóveis decorrente da construção da nova Ponte Vasco da Gama, cujo regulamento foi aprovado pelo Decreto-Lei 51/95, de 20/03.

[4] Nos termos dos art. 6.º e 8.º do Decreto-Lei 301/99.

[5] O valor registado pela AT é substancialmente menor, ainda que não seja possível isolar essas cobranças, dado que a AT regista as cobranças recebidas nessa qualidade no balcão "0020 – Receita Diversa" conjuntamente com receitas que administra (como cobranças fora do circuito DUC efetuadas pelos serviços locais de finanças, relativas a impostos abolidos ou não informatizados). A receita total registada pela AT no referido balcão ascende, em 2016, a € 278 M.

Em contraditório, a DGO alega que o documento único de cobrança (DUC) "(…) *do SGR não visa responder à questão dos saldos por cobrar, que, de facto, apenas tem expressão no caso da AT, em que os registos contabilísticos não decorrem da emissão e pagamento de DUC do SGR.*" acrescentando que optou por implementar no SGR "*(…) um prazo de cobrança dos DUC de 60 dias, após os quais os mesmos são anulados automaticamente pelo sistema originando registos de "Anulação de liquidação", minorando as situações de DUC pendentes que ficam esquecidos pelos serviços.*"

Cada DUC emitido deve ser objeto de registo, em liquidação, no SGR para relevar, em cada momento, o valor já liquidado que se encontra por cobrar. O procedimento implementado, de anulação da liquidação gerada por determinado DUC caso não seja cobrado no prazo de 60 dias, impede a adequada relevação dos montantes liquidados e não cobrados.

CAIXA 2 – ATIVIDADE DOS FUNDOS DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO E ADUANEIRO

O Tribunal auditou a atividade, em 2015, do Fundo de Estabilização Tributário (FET) e do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)[1], dois fundos autónomos não personalizados e essencialmente destinados a financiar os encargos com suplementos remuneratórios atribuídos a trabalhadores da AT[2]. Tal auditoria concorreu para o Tribunal, no Juízo sobre a CGE desse ano constante do seu Parecer, expressar uma reserva pela omissão de receitas do Estado contabilizadas diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (FET e FEA incluídos) e uma ênfase pela omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, destacando o FET (€ 105 M de saldo com € 1.079 M de disponibilidades).

Para verificar se as deficiências reportadas já se encontravam corrigidas, foi examinada a receita (que inclui o saldo da gerência anterior) e a despesa dos dois Fundos reportada na CGE de 2016 e refletida nos quadros seguintes, bem como as respetivas contas. Foram também examinadas as respostas ao questionário sobre o acolhimento das recomendações.

Quadro B. 17 – Receita e Despesa do FET na CGE de 2016

(em milhares de euros)

Receita	Valor	Despesa	Valor
Impostos Diretos	24 555	Transferências Correntes	71 325
Impostos Indiretos	15 872	Outras Despesas Correntes	930
Taxas, Multas e Outras Penalidades	21 335	Ativos Financeiros	121 325
Rendimentos da Propriedade	3 719		
Transferências Correntes	38 378		
Venda de Bens e Serviços Correntes	9 275		
Saldo da gerência anterior	104 939		
Total	**218 073**	**Total**	**193 580**

Fonte: CGE – Volume II – Tomo X (Mapa 31).

Quadro B. 18 – Receita e Despesa do FEA na CGE de 2016

(em milhares de euros)

Receita	Valor	Despesa	Valor
Taxas, Multas e Outras Penalidades	3 075	Transferências Correntes	12 130
Rendimentos da Propriedade	185	Outras Despesas Correntes	46
Venda de Bens e Serviços Correntes	1 693		
Saldo da gerência anterior	84 415		
Total	**89 368**	**Total**	**12 176**

Fonte: CGE – Volume II – Tomo X (Mapa 31).

O exame revelou que, no essencial, essas deficiências subsistem, estando as contas do FET e do FEA (fluxos de caixa) e os pertinentes mapas da CGE de 2016 ainda materialmente afetados por erros, como os quadros e as observações seguintes evidenciam.

[1] Entretanto verificou-se a fusão do FEA no FET, nos termos do Decreto-Lei 113/2017, de 07/09.

[2] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 04/2017-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

Quadro B. 19 – Erros nos Fluxos de Caixa do FET

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa (FC)	Registos	Erros	Identificação do Erro
Saldo Orçamental da Gerência Anterior	104 939	23 997	1 - Omissão (CGE e FC)
Saldo Extraorçamental da Gerência Anterior	950 000	950 000	2 - Omissão (CGE) / Especificação (FC)
Receita Orçamental	48 161	48 161	3 - Excesso (CGE e FC)
	64 972	22 076	4 - Especificação (CGE e FC)
Receita Extraorçamental	2 247 720	2 247 720	5 - Excesso (FC)
Despesa Orçamental	193 580	121 325	6 - Excesso (CGE e FC)
Despesa Extraorçamental	2 126 395	2 126 395	7 - Excesso (FC)
Saldo Orçamental para a Gerência Seguinte	24 492	24 164	8 - Excesso (CGE e FC)
Saldo Extraorçamental para a Gerência Seguinte	1 071 325	1 071 325	9 - Omissão (CGE) / Especificação (FC)

Quadro B. 20 – Erros nos Fluxos de Caixa do FEA

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa (FC)	Registos	Erros	Identificação de Erro
Saldo Orçamental da Gerência Anterior	295		
Saldo Extraorçamental da Gerência Anterior	84 120	84 120	10 - Especificação (FC)
Receita Orçamental	4 953	4 953	11 - Especificação (CGE e FC)
	8 096	8 096	12 - Excesso (FC)
Receita Extraorçamental	108 874	108 874	13 - Excesso (FC)
Despesa Orçamental	12 176		
Despesa Extraorçamental	116 970	166 970	14 - Excesso (FC)
Saldo Orçamental para a Gerência Seguinte	1 168		
Saldo Extraorçamental para a Gerência Seguinte	76 024	76 024	15 - Especificação (FC)

- Só parcialmente foi retificada (e só para o FET) a deficiente e inapropriada contabilização (erros 1, 3, 4, 8 e 11) da parte das receitas do Estado consignadas aos Fundos (uma prática excecional e transitória nos termos da própria lei), bem como das despesas do Estado que estes financiam. Sublinha-se, sobretudo, o indevido registo, como receitas de 2016, de € 24 M recebidos pelo FET em 2015 e de € 24 M não recebidos pelo FET até 31/12/2016.

- Continua por uniformizar o regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório (incluindo suplementos) dos trabalhadores da AT.

- Não foi eliminada a afetação desnecessária dos recursos financeiros do Estado (corrigidos os saldos do FET e do FEA, verifica-se apenas a redução global de € 15 M, para € 1.149 M).

- Subsiste a inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas por omissão dos equivalentes de caixa (CEDIC) do FET na CGE (erros 2 e 9), da sua incorreta especificação, como saldo extraorçamental, nos fluxos de caixa do FET e do FEA (erros 2, 9, 10 e 15) e da sua indevida inclusão em receita e/ou despesa (erros 5, 6, 7, 12, 13 e 14). Esta deficiência continua patente entre o saldo do FET na CGE (€ 24 M) e as suas disponibilidades (€ 1.072 M).

Em contraditório, a DGO e a AT alegam que, com a entrada em vigor do OE para 2016 (no final do primeiro trimestre desse ano), foram estabelecidas as condições necessárias para regularizar a contabilização das receitas do Estado consignadas ao Fundo.

Ora, como os quadros ilustram e as contas do FET e do FEA até 07/09/2017 (já entregues ao Tribunal devido à fusão do FEA no FET) confirmam, a maior parte dessas receitas continua sem ser registada em transferências do Estado.

Também em contraditório, o MF e a AT alegam que a inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, por omissão dos equivalentes de caixa (CEDIC), decorre das instruções constantes das Circulares Série A n.º 1379, de 18/12/2015, e n.º 1387, de 03/08/2017.

Sobre esta questão refere-se que a mesma ficará resolvida com a entrada em vigor e plena aplicação do SNC-AP, o que está legalmente previsto para 01/01/2018. A demonstração dos fluxos de caixa passará a evidenciar no saldo, também, os equivalentes de caixa.

3.3. Despesa da administração central

A CGE 2016 apresenta a despesa paga pelos SI e pelos SFA em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica[1], em mapas que cruzam estas classificações[2], podendo também abranger outros classificadores[3], e em mapas comparativos com a despesa registada no ano anterior[4]. O Relatório da CGE analisa a despesa da administração central no seu conjunto e a execução orçamental por programas.

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

3.3.1. Despesa por classificação económica

O quadro seguinte evidencia a despesa consolidada da administração central: *i)* a inscrita na CGE (dotação disponível e execução); *ii)* a considerada no presente Parecer (ajustamentos metodológicos em relação aos valores da CGE e execução considerada); e *iii)* a variação face à execução de 2015. As diferenças metodológicas, em relação à CGE, são:

- Na "despesa efetiva", sem *ativos* e *passivos financeiros* (*vide* a correspondente linha A do quadro seguinte), a CGE consolida (elimina) *transferências (correntes* e *de capital)* e *juros* classificados como pagos entre entidades da administração central, bem como a *aquisição de bens e serviços* entre entidades do programa Saúde. Eventuais montantes que não tenham correspondência na receita são reclassificados, com uma classificação económica distinta, em "diferenças de consolidação". Neste Parecer são consolidadas as *transferências,* nos *juros,* apenas os pagos por SFA a entidades da administração central[5] e, no programa Saúde, apenas as aquisições da ACSS a entidades do SNS. As divergências verificadas com a receita correspondente são mantidas na respetiva classificação económica[6];
- Adicionalmente, considerou-se a despesa em certos *ativos financeiros* de médio e longo prazos[7] e os *passivos financeiros* das Parups, Parvalorem e Parparticipadas relativos a reembolsos de empréstimos da CGD referentes ao BPN (cfr. Caixa BPN).

[1] Mapas II a IV e VII a IX.

[2] Mapas 19 a 21 e 28 a 30.

[3] Designadamente, os mapas 22 e 31.

[4] Mapas 13 a 18 e 26 a 27.

[5] A CGE não apresenta informação fiável sobre o pagamento de juros dos serviços integrados a outras entidades da administração central: a despesa dos SI é de € 30 M, quando, só a CGA reportou ao Tribunal ter recebido € 188 M relativos a juros de títulos da dívida pública.

[6] Sobre o processo de consolidação, cfr. ponto 14.2.

[7] *Empréstimos a médio e longo prazos*, *ações e outras participações*, *unidades de participação* e *outros ativos financeiros*, dos serviços integrados e de SFA não EPR, exceto os que tenham como beneficiário outra entidade da administração central.

Quadro B. 21 – Despesa face ao orçamento e evolução face ao ano anterior (2015-2016), por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação Económica	PCGE 2015	CGE 2016			PCGE 2016		Variação 2016/15	
	Execução consolidada (1)	Dotação disponível (2)	Taxa de execução (3)=(4)/(2)	Execução consolidada (4)	Ajustam. Metodo-logia (5)	Execução consolidada (6)=(4)+(5)	Valor (7)=(6)-(1)	% (8)=(7)/(1)*100
Despesas correntes, exceto a) a c)	**57 837**	**61 300**	**96,4**	**59 090**	**241**	**59 331**	**1 493**	**2,6**
01 - Despesas com pessoal, das quais:	15 218	16 250	97,5	15 837	0	15 837	619	4,1
Remunerações certas e permanentes, das quais:	11 028	11 670	97,4	11 365		11 365	337	3,1
Pessoal dos quadros	7 423	7 859	97,2	7 635		7 635	212	2,9
Pessoal contratado a termo	534	622	95,9	597		597	62	11,6
Abonos variáveis ou eventuais	847	939	97,8	919		919	72	8,5
Segurança social, das quais:	3 344	3 641	97,6	3 553		3 553	210	6,3
Contribuições para a segurança social	2 646	2 889	98,0	2 830		2 830	185	7,0
02 - Aquisição de bens e serviços, exceto a)	8 739	9 343	91,4	8 541	206	8 746	7	0,1
03 - Juros e outros encargos, exceto b), dos quais	7 817	8 192	97,3	7 974	34	8 008	191	2,4
Juros da dívida pública	7 433	7 866	98,1	7 715	34	7 750	316	4,3
Outros juros	282	174	73,2	127		127	-155	-54,9
04 - Transferências correntes, exceto c), das quais para:	24 715	25 781	98,1	25 299	31	25 330	616	2,5
Regiões autónomas	0	362	97,9	355		355	354	
Famílias	10 183	10 536	98,3	10 353		10 353	169	1,7
05 – Subsídios	739	719	89,2	641		641	-98	-13,3
06 - Outras Despesas Correntes, das quais:	609	951	80,8	768		768	159	26,1
Estabelecim. de Educação e Ensinos Básico e Secundário	271	420	91,1	383		383	112	41,5
Divergências de consolidação		63		31	-31	0		
Despesas de capital, exceto d) a h)	**4 027**	**4 736**	**77,0**	**3 645**		**3 645**	**-382**	**-9,5**
07 - Aquisição de Bens de Capital, das quais:	2 764	3 436	73,2	2 515		2 515	-249	-9,0
Infraestruturas de Portugal - PPP	1 297	1 946	86,6	1 686		1 686	389	30,0
Infraestr de Portugal - construção, requalif. e conservação	164	25	58,7	15		15	-149	-90,9
EDIA	172	45	68,1	31		31	-141	-82,1
Parque Escolar	121	89	39,2	35		35	-86	-71,1
Entidades do Ministério do Ambiente	132	121	44,3	54		54	-78	-59,3
Entidades do Min. da Ciência, Tec. e Ensino Superior	156	196	41,6	81		81	-75	-47,9
08 - Transferências de Capital, exceto d), das quais para:	1 182	1 117	90,2	1 007	29	1 036	-146	-12,3
Regiões autónomas	467	142	100,0	142		142	-325	-69,6
Instituições da UE pagas pelo Fundo de Resolução	0	149	n.a	145		145	145	-
11 - Outras despesas de capital	81	100	93,3	94		94	13	15,8
Divergências de consolidação		82		29	-29	0		
A - Despesa sem ativos nem passivos financeiros	**61 864**	**66 036**	**95,0**	**62 735**	**241**	**62 976**	**1 111**	**1,8**
B - Ativos financeiros, excepto e) a h), dos quais:	**3 410**				**912**	**912**	**-2 498**	**-73,2**
Capitalização do BANIF	2 255						-2 255	-100,0
Empréstimo de médio e longo prazo à RAM	319						-319	-100,0
Empréstimo de MLP do IAPMEI a empresas privadas	266				388	388	122	46,1
C - Passivos fin Parvalorem, Parups, Parparticipadas	**478**				**384**	**384**	**-94**	**-19,7**
D – Ativos e passivos financeiros considerados (A+B+C)	**65 752**	**66 036**	**95,0**	**62 735**	**1 537**	**64 272**	**-1 480**	**-2,3**
E - Despesas excluídas	**96 117**	**114 774**	**76,4**	**87 681**	**-1 537**	**86 144**	**-9 973**	**-10,4**
a) Consolidação de despesas no programa Saúde	4 383	4 905	100,0	4 906	-207	4 699	316	7,2
b) Consolidação de juros	196	241	75,4	182	-25	157	-40	-20,3
c) Consolidação de transferências correntes	15 776	18 173	97,7	17 757	-9	17 748	1 972	12,5
d) Consolidação de transferências de capital	462	1 576	88,2	1 391		1 391	929	201,3
e) Ativos financeiros de EPR	3 686	2 118	64,4	1 364		1 364	-2 323	-63,0
f) Ativos fin em depósitos, equiv, títulos e em emprést. CP	1 238	1 414	42,3	598		598	-640	-51,7
g) Ativos financeiros em empréstimos de ML prazos	1 482	3 208	52,3	1 678	-590	1 088	-393	-26,6
h) Dotações de capital, participações e outros ativos fin.	2 952	2 680	82,2	2 204	-323	1 881	-1 071	-36,3
i) Passivos Financeiros	65 942	80 459	71,6	57 602	-384	57 218	-8 724	-13,2
TOTAL DA DESPESA	**161 869**	**180 809**	**83,2**	**150 416**	**0**	**150 416**	**-11 453**	**-7,1**

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

No ponto 3.3.4 identifica-se um conjunto de situações que afetam a correção dos dados apresentados na CGE.

3.3.1.1. Execução face ao orçamento

A despesa consolidada evidenciada na CGE, sem *ativos* nem *passivos financeiros,* cifrou-se em € 62.735 M (*vd.* linha A, coluna 4, do quadro anterior), o que representou 95,0% da dotação disponível (orçamento final, deduzido de cativos[1]).

As taxas de execução, por agrupamento económico, ultrapassaram os 90,0% nas *despesas com pessoal*, *transferências*, *aquisição de bens e serviços* e *juros e outros encargos*. A *aquisição de bens de capital* registou a taxa mais baixa, 73,2%, com € 921 M não utilizados. Para este resultado contribuíram de forma mais significativa a Infraestruturas de Portugal (não utilizou € 317 M, dos quais € 260 M no âmbito das PPP) e os estabelecimentos de ensino superior e respetivos serviços de apoio, incluindo EPR (que, no final do ano dispunham ainda de € 111 M de dotação neste agrupamento de despesa).

3.3.1.2. Execução face ao ano anterior

A despesa consolidada sem *ativos* nem *passivos financeiros*, considerando diferenças de metodologia em relação à CGE, totalizou € 62.976 M, um aumento de € 1.111 M (1,8%) face ao ano anterior, impulsionado pelo verificado nas despesas correntes em € 1.493 M (2,6%) e pela redução das despesas de capital em € 382 M (-9,5%).

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

Despesas com pessoal – crescimento de € 619 M (4,1%), passando para € 15.837 M, salientando-se o aumento das *remunerações certas e permanentes* (€ 337 M)[2], e da *segurança social* (€ 210 M, dos quais € 185 M em contribuições). Por ministério registaram-se maiores aumentos na Educação (€ 238 M)[3] e na Saúde (€ 206 M, sendo as instituições do SNS responsáveis por € 201 M).

Transferências correntes – subida de € 616 M (2,5%), totalizando € 25.330 M, com destaque para as destinadas às administrações regionais, ao abrigo da repartição de solidariedade, que ascenderam a € 354 M em 2016 (em 2015 foram processadas como *transferências de capital*, no montante de € 352 M) e para as pagas pelo IFAP às *famílias*, que aumentaram € 221 M.

Juros e outros encargos – aumento de € 191 M, totalizando € 8.008 M (cfr. ponto 4.1).

Outras despesas correntes – um crescimento de € 159 M (26,1%), totalizando € 768 M, sendo de assinalar o aumento das processadas pelo Ministério da Educação, em € 120 M, dos quais € 112 M registados na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário.

[1] Os cativos, nas dotações de despesa efetiva consolidada, totalizaram € 1.005 M (1,5% do total), com destaque para € 552 M na *aquisição de bens e serviços* e € 223 M nas *outras despesas correntes*.

[2] Para o que contribuiu a reversão, faseada, da redução remuneratória (Leis 75/2014, de 12/9, e 159-A/2015, de 30/9, art. 2.º).

[3] Dos quais € 234 M no Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, que resultou, em parte, do adiamento, para 2016, de pagamentos relativos a encargos com contribuições para os sistemas de proteção social.

As maiores diminuições **de despesa** verificaram-se nos seguintes agrupamentos:

Aquisição de bens de capital (investimento) – com uma redução de € 249 M (-9,0%), ascendendo a € 2.515 M, com destaque para a quebra das despesas da Infraestruturas de Portugal com construção, requalificação e conservação periódica de vias (€ 149 M, contrabalançados com o aumento da despesa com concessões em € 389 M) e da EDIA (em € 141 M, essencialmente em construções diversas). Assinalam-se também as reduções de despesa registadas pelo conjunto dos serviços dos Ministérios da Educação (€ 88 M), do Ambiente (€ 78 M), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 75 M) e da Saúde (€ 47 M).

Transferências de capital – diminuição de € 146 M (-12,3%), fixando-se nos € 1.036 M, com destaque para as destinadas às administrações regionais, ao abrigo da repartição de solidariedade (€ 352 M em 2015) que, no corrente ano, foram pagas por *transferências correntes* (€ 354 M). Em sentido inverso, salientam-se as transferências, de 2016, do Fundo de Resolução para a União Europeia – Instituições € 145 M), relativas às contribuições das instituições financeiras para o Fundo Único de Resolução.

Já quanto aos a*tivos financeiros* considerados verificou-se uma redução de € 2.498 M (-73,2%), ascendendo a € 912 M, com destaque para operações que ocorreram em 2015, sem correspondência em 2016, que abrangem a capitalização do Banif (€ 2.255 M) e os *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos à Região Autónoma da Madeira (€ 319 M). Em sentido inverso, aumentaram os *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos pelo IAPMEI a empresas privadas (€ 122 M).

A despesa em *passivos financeiros* considerados, referente a amortizações pela Parvalorem, Parups e Parparticipadas de empréstimos concedidos pela CGD no âmbito da privatização do BPN, diminuiu € 94 M (-19,7%), ascendendo a € 384 M.

Incluindo o impacto dos *ativos* e *passivos financeiros* considerados e as diferenças metodológicas, a despesa totalizou € 64.272 M.

3.3.2. Despesa por programas

O quadro seguinte mostra, por programa orçamental[1], a despesa consolidada, excluindo *ativos* e *passivos financeiros*, paga pelos serviços da administração central e a sua distribuição pelas classificações económicas com maior volume de despesa (parte A). Na linha "C – Despesa consolidada" são excluídos os montantes da linha "B – transferências e juros consolidados entre programas".

[1] Em 2016, conforme em anos anteriores, a cada ministério correspondeu um programa orçamental, exceto no das Finanças (PO04 e PO05).

Quadro B. 22 – Despesa consolidada da administração central por programa orçamental e agrupamentos de despesa

(em milhões de euros)

Programa orçamental	Despesa paga		01 Despesas com pessoal	02 Aquisição de bens e serviços	03 Juros	04, 05, 08 Transfe-rências e subsídios	06, 07, 11 Outras
	Valor	Estr (%)					
A – Despesa sem ativos e passivos financeiros, transferências, juros dentro do programa ou aquisições da ACSS a entidades do SNS	**63 170**	**100,0**	**15 837**	**8 746**	**8 051**	**27 158**	**3 377**
PO01 - Órgãos de soberania	3 180	5,0	116	26	0	3 032	6
PO02 - Governação	130	0,2	79	27	0	16	8
PO03 - Representação externa	354	0,6	182	44	0	104	24
PO04 - Finanças	3 533	5,6	551	213	276	2 356	137
PO05 - Gestão da dívida pública	7 381	11,7	0	0	7 380	0	1
PO06 - Defesa	1 952	3,1	1 248	438	0	24	242
PO07 - Segurança interna	1 966	3,1	1 607	221	0	103	36
PO08 - Justiça	1 391	2,2	1 062	269	0	26	34
PO09 - Cultura	411	0,7	144	186	3	58	20
PO10 - Ciência, tecnologia e ensino superior	2 180	3,5	1 301	286	0	491	102
PO11 - Ensino Básico e secundário e administração escolar	6 127	9,7	4 628	107	23	835	534
PO12 - Trabalho, solidariedade e segurança social	19 513	30,9	369	232	1	18 864	47
PO13 - Saúde	9 881	15,6	3 763	5 902	10	63	143
PO14 - Planeamento e infraestruturas	2 909	4,6	335	487	178	119	1 790
PO15 - Economia	497	0,8	117	88	1	258	35
PO16 - Ambiente	598	0,9	141	134	173	84	68
PO17 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar	1 116	1,8	171	78	6	715	146
PO18 - Mar	51	0,1	25	9	0	11	5
B – Transferências e juros consolidados entre programas	**194**				**43**	**151**	
C – Despesa da AC consolidada sem ativos ou passivos (A-B)	**62 976**		**15 837**	**8 746**	**8 008**	**27 007**	**3 377**
Estrutura da despesa (%)	100,0		25,1	13,9	12,7	42,9	5,4

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

Em cada programa destaca-se:

O **PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social** gastou € 19.513 M (30,9% do total), do qual € 18.864 M relativos a *transferências correntes, de capital* e *subsídios* (€ 9.641 M[1] de pagamentos às *famílias* , € 8.800 M[2] à *segurança social* e € 251 M[3] a *sociedades e quase sociedades não financeiras*); € 369 M a *despesas com pessoal* (dos quais € 138 M pagos pelo IEFP, € 117 M pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) e € 232 M a *aquisição de bens e serviços* (dos quais € 97 M pagos pelo IEFP e € 62 M pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa).

O **PO13 – Saúde** apresentou € 9.881 M de despesa (15,6% do total), com relevo para € 5.902 M na *aquisição de bens e serviços* (dos quais € 5.303 M pagos por entidades do SNS[4] e € 487 M pela ADSE[5]) € 3.763 M nas *despesas com pessoal* (dos quais € 3.646 M pagos por entidades do SNS).

[1] Deste montante, € 9.524 M foram pagos pela CGA relativos e pensões e abonos e € 78 M pelo IEFP.

[2] Dos quais € 7.401 M pagos ao abrigo da Lei de bases, € 774 M, relativos ao IVA social e € 478 M relativos às pensões dos bancários, bem como € 145 M pagos pela CGA para pensões e outros abonos da sua responsabilidade processados pela segurança social aos beneficiários finais.

[3] Dos quais € 248 M pagos pelo IEFP, destinando-se € 223 M a empresas privadas.

[4] Salientam-se € 1.889 M na aquisição de serviços de saúde, € 1.351 M na aquisição de *produtos vendidos nas farmácias*, € 1.092 M em *produtos químicos e farmacêuticos* e € 366 M em *material de consumo clínico*.

[5] € 485 M na *aquisição de outros serviços de saúde.*

O **PO05 – Gestão da dívida pública** utilizou € 7.381 M (11,7% do total), do qual € 7.380 M em *juros e outros encargos*.

Os **PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar** e **PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior** gastaram, no seu conjunto, € 8.307 M (13,2% do total), sendo de destacar € 5.929 M em *despesas com pessoal* (dos quais, € 4.531 M na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e € 1.285 M nos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação); € 1.326 M em *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios* (dos quais € 327 M pagos a *famílias*[1], € 321 M à *administração local*[2], € 263 M a *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*[3], € 173 M a *instituições sem fins lucrativos*[4] e € 159 M à *segurança social*[5]); € 636 M de outras despesas (€ 433 M e € 77 M nas rubricas residuais de *outras despesas correntes* e *de capital*, respetivamente[6] e € 125 M em *aquisição de bens de capital*[7]); e € 394 M em *aquisição de bens e serviços* (dos quais € 271 M pagos pelos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação, e € 52 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares).

Os **PO06 – Defesa**, **PO07 – Segurança interna** e **PO08 – Justiça** utilizaram € 5.309 M no seu conjunto (8,4% da despesa), sendo de salientar as *despesas com pessoal*, a *aquisição de bens e serviços* correntes, e a *aquisição de bens de capital*, que totalizaram € 3.917 M[8], € 928 M[9] e € 269 M[10], respetivamente.

Os **PO01 - Órgãos de soberania PO02 – Governação** e **PO03 – Representação externa** apresentaram, no seu conjunto, € 3.664 M de despesa (5,8% do total), especialmente com *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios*, que ascenderam a € 3.152 M (dos quais € 2.518 M para a *administração local*[11], € 496 M para a *administração regional*[12] e € 87 M para o resto do mundo[13]) e em *despesas com pessoal*, que ascenderam a € 377 M (€ 122 M pagas pela Gestão Administrativa e Financeira do Orçamento do MNE, que inclui as remunerações dos serviços externos do ministério, € 45 M pela Assembleia da República, € 33 M pelo Instituto Camões, € 28 M pelo Instituto Nacional de Estatística e € 23 M pela AICEP).

[1] Os principais pagadores foram a Direção-Geral do Ensino Superior € 131 M, a Fundação para a Ciência e Tecnologia € 102 M e os estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação € 77 M.

[2] Destacam-se os pagamentos de € 216 M pela orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e € 105 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

[3] Deste montante, € 145 M foram pagos pela Direção-Geral de Administração Escolar e € 115 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

[4] Inclui € 77 M pagos pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e € 49 M pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude.

[5] € 129 M pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação e € 30 M pela orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário.

[6] Destes montantes € 383 M e € 77 M, respetivamente, foram registados na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário, correspondendo a transferências para as contas bancárias das escolas, por conta das quais estas procedem posteriormente a pagamentos a terceiros.

[7] Destacam-se € 63 M pagos pelos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação e € 35 M pagos pela Parque Escolar, essencialmente, no âmbito do Programa de modernização do parque escolar.

[8] Pagos pelos três ramos das Forças Armadas (€ 1.044 M), pela GNR (€ 827 M), pela PSP (€ 705 M) e pela Direção-Geral da Administração da Justiça (€ 480 M), pelo Instituto dos Registos e do Notariado (€ 191 M) e pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (€ 184 M).

[9] Foram responsáveis pelo maior volume de aquisições os três ramos das Forças Armadas (€ 254 M), o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 107 M) e a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (€ 95 M).

[10] € 187 M pagos pelos três ramos das Forças Armadas.

[11] Destacam-se € 1.748 M no âmbito do fundo de equilíbrio financeiro, € 399 M na participação dos municípios no IRS, € 189 M no fundo de financiamento das freguesias e € 163 M no fundo social municipal.

[12] € 354 M a título de repartição de solidariedade e € 142 M do fundo de coesão.

[13] Dos quais € 72 M em contribuições e quotizações para organizações internacionais.

O **PO04 – Finanças** utilizou € 3.533 M (5,6% do total), dos quais € 2.356 M em *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios* (destes, para o *resto do mundo/União Europeia/instituições* € 2.035 M[1], para *famílias* € 105 M [2], para *sociedades financeiras* € 84 M[3] e para *sociedades e quase sociedades não financeiras* € 63 M[4]), € 551 M em *despesas com pessoal* (€ 447 M pagos apenas pela Autoridade Tributária e Aduaneira), € 276 M em *juros e outros encargos* (com € 171 M pagos pela Parpública e € 95 M pelas sociedades veículo criadas no âmbito da nacionalização e reprivatização do BPN) e € 213 M em *aquisição de bens e serviços* (mais de metade, € 120 M, pagos pela Autoridade Tributária e Aduaneira).

Os **PO14 – Planeamento e infraestruturas** e **PO15 – Economia** utilizaram € 3.407 M (5,4% do total), dos quais € 1.787 M em *aquisição de bens de capital* (€ 1.758 M pagos pela Infraestruturas de Portugal, destacando-se os *investimentos* de € 1.686 M em PPP na área dos transportes e comunicações e de € 44 M em transportes ferroviários), € 575 M em *aquisição de bens e serviços* (€ 468 M em atividades ou projetos ligados aos transportes[5]) € 452 M em *despesas com pessoal* (dos quais € 114 M pagos pela Infraestruturas de Portugal e € 107 M pela CP), € 377 M em *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios* (dos quais € 143 M para entidades da administração central[6], € 92 M a *sociedades e quase sociedades não financeiras*[7] e € 76 M a *sociedades financeiras*[8]) e € 178 M em *juros e outros encargos* (€ 133 M pagos pela Infraestruturas de Portugal e € 40 M pela CP).

Os **PO16 – Ambiente**, **PO17 – Agricultura, florestas, desenvolvimento do território e mar** e **PO18 – Mar** gastaram € 1.765 M (2,8% do total), destacando-se as despesas com *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios*, que ascenderam a € 810 M. Foram transferidos € 388 M para *famílias* (€ 379 M pelo IFAP[9]), € 320 M para *sociedades e quase sociedades não financeiras* (€ 253 M pelo IFAP[10] e € 60 M pelo Fundo Português do Carbono[11]) e € 61 M para *instituições sem fins lucrativos* (€ 48 M pelo IFAP). As *despesas com pessoal* totalizaram € 337 M (dos quais € 82 M em EPR de transportes e € 48 M nas direções regionais de agricultura e pescas), a *aquisição de bens e serviços* € 221 M (dos quais € 110 M em EPR de transportes), as *outras despesas correntes* € 121 M (dos quais € 101 pagos pelos IFAP) e a *aquisição de bens de capital* a € 94 M (dos quais € 37 M pagos por EPR de transportes e € 31 M pela EDIA).

O **PO09 – Cultura** utilizou € 411 M (0,7% do total), salientando-se a *aquisição de bens e serviços* (€ 186 M, dos quais € 156 M pagos pela RTP) e as despesas com pessoal (€ 144 M, dos quais € 73 M pagos pela RTP).

[1] € 1.883 M relativos a recursos próprios comunitários, e € 145 M correspondendo às contribuições das instituições financeiras para o Fundo Único de Resolução.

[2] Destacam-se € 47 M relativos ao subsídio social de mobilidade e € 24 M pagos pelo Fundo de Garantia Automóvel e o Fundo de Acidentes de Trabalho.

[3] € 48 M relativos a bonificações no crédito à habitação e € 30 M pagos pelo Fundo de Acidentes de Trabalho a *companhias de seguros e fundos de pensões.*

[4] € 43 M pagos a empresas de transportes públicas e privadas.

[5] € 191 M em transportes ferroviários, € 74 M na conservação da rede ferroviária, € 71 na conservação da rede rodoviária, € 61 M em infraestruturas de transporte e € 40 M em infraestruturas da rede viária.

[6] Destacam-se as transferências da Autoridade Nacional das Comunicações para o Estado (€ 31 M) e da Autoridade Nacional de Aviação Civil para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (€ 19 M) e PSP (€ 16 M).

[7] Dos quais € 65 M pagos pelo IAPMEI.

[8] Essencialmente pagos pelo Fundo de Contragarantia Mútuo.

[9] Dos quais € 333 M no Programa de desenvolvimento rural 2014-2020 e € 41 M no âmbito da atividade Produção agrícola (culturas anuais e permanentes, exceto viticultura).

[10] € 196 M no Programa de desenvolvimento rural 2014-2020, € 27 M no PROMAR (Programa operacional da pesca 2007-2013) e € 26 M no âmbito da atividade Produção agrícola (culturas anuais e permanentes, exceto viticultura).

[11] Relativos a atividades de Proteção do ambiente e gestão de recursos naturais, ar, água e solos.

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

O Relatório da CGE quanto à execução dos programas (págs. 175 a 266) foca-se especialmente na descrição dos recursos financeiros utilizados, apresentando as despesas por agrupamento de classificação económica e a identificação das classificações económicas com maior peso na despesa [1]. Apenas quatro dos 18 programas orçamentais apresentam os resultados obtidos, partindo dos objetivos, indicadores e medidas de política económica[2], que não foram previamente definidos no Relatório do OE. Quanto aos outros, num informa quanto aos recursos utilizados[3], em quatro menciona apenas objetivos ou orientações políticas[4] e em nove descreve as atividades executadas, sem identificar indicadores de medida ou quantificar o seu cumprimento.

Constata-se que a orçamentação por programas, visando focar a discussão do orçamento e da sua execução nos resultados obtidos com os recursos utilizados, mediante a avaliação do cumprimento de indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos.

3.3.3. O quadro plurianual de programação orçamental

A LEO, visando a disciplina das finanças públicas e o cumprimento dos compromissos de coordenação das políticas económicas e orçamentais assumidos com a UE, incorporou o Pacto Orçamental e introduziu o princípio da plurianualidade[5], abrangendo a aprovação de um quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), alinhado com as Grandes Opções do Plano e com o Plano de Estabilidade e Crescimento.

A proposta do QPPO foi apresentada em simultâneo com a primeira proposta de lei do OE após a tomada de posse do Governo[6], sendo o mesmo aprovado pela Lei 7-C/2016, de 30/3. Porém, dos elementos previstos na LEO, apresenta apenas os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais e, contrariando a LEO (lei de valor reforçado), atribui caráter indicativo aos limites de despesa de 2017 a 2019 e determina que os limites de despesa por programa e área podem ser modificados em virtude de alterações orçamentais[7].

O QPPO deveria conter também[8]:

- Uma descrição das políticas previstas a médio prazo com impacto nas finanças das administrações públicas, distribuídas pelas rubricas mais relevantes em termos de despesas e

[1] A informação, mais ou menos detalhada, prestada no âmbito de cada programa, varia, abrangendo, designadamente: identificação das principais despesas, por serviço pagador, principais grupos recebedores ou tipo de despesa (18); despesa por medidas (17); informações quanto às receitas obtidas (4).

[2] PO02 – Governação; PO09 – Cultura; PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social; PO14 – Planeamento e Infraestruturas.

[3] PO01 – Órgãos de soberania.

[4] PO05 – Gestão da dívida pública, PO06 – Defesa, PO08 - Justiça e PO15 – Economia.

[5] Cfr. 5.ª, 7.ª e 8.ª revisões, operadas pelas Leis n.º 22/2011, de 20/5, n.º 37/2013, de 14/6, e n.º 41/2014, de 10/7.

[6] Em cumprimento do art. 12.º-D da LEO.

[7] Segundo a LEO os limites da despesa são vinculativos para cada programa orçamental no primeiro ano, para cada agrupamento de programas no segundo ano e para o conjunto dos programas nos terceiro e quarto anos seguintes.

[8] Cfr. art. 12.º-D da LEO.

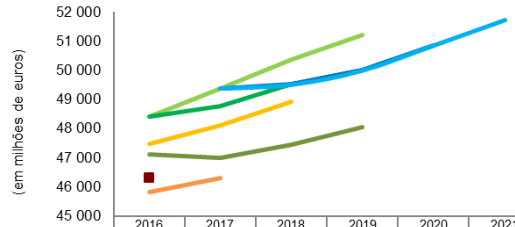
receitas, revelando a forma como é realizado o ajustamento aos objetivos orçamentais a médio prazo em comparação com as projeções baseadas em políticas invariantes;

- Uma avaliação do modo como, atendendo ao seu impacto direto a longo prazo sobre as finanças das administrações públicas, as políticas previstas poderão afetar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas;
- Projeções de receitas gerais e próprias dos organismos da administração central e do subsector da segurança social para os quatro anos seguintes.

Refira-se que parte destes elementos constam do Programa de Estabilidade 2016-2020, apresentado no mês seguinte (abril/2016), que inclui uma previsão para a conta das administrações públicas em percentagem do PIB para aquele horizonte temporal e uma tabela com a projeção da receita e despesa totais com políticas invariantes, bem como análises de sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.

O QPPO 2016/2019, aprovado na Lei 7-C/2016, reviu os limites de despesa anteriormente aprovados para os anos 2016 a 2018, em violação da parte final do n.º 5 do art. 12.º-D da LEO, conforme se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico B. 2 – Revisões do quadro plurianual de programação orçamental



	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Lei 28/2012 e LOE/2013	46 320					
LOE/2014 (art. 172.º)	45 809	46 302				
LOE/2015 (art. 185.º)	47 473	48 107	48 932			
Programa de Estabilidade 2015	47 105	47 008	47 435	48 053		
Lei 7-C/2016 (anexo)	48 403	49 381	50 358	51 215		
Programa de Estabilidade 2016	48 403	48 762	49 539	50 023	50 856	
LOE/2017 (art. 273.º)		49 391	49 539	50 023	50 856	
Programa de Estabilidade 2017		49 391	49 523	50 007	50 857	51 721

Fonte: Documentos mencionados na legenda.

A Lei 7-C/2016 alargou os limites de despesa do QPPO que, para o horizonte temporal 2017-2019, foram logo reduzidos no programa de estabilidade 2016-2019, apresentado à UE em abril de 2016[1].

As sucessivas revisões dos limites vinculativos do QPPO (incluindo variações significativas no espaço de um mês), além de contrários à LEO, indiciam fragilidades no processo da sua fixação, que devem ser colmatadas, de forma a assegurar o comprimento dos objetivos do QPPO, designadamente, de confinar as decisões políticas dos órgãos legislativo e executivo e de se constituir como um indicador fiável da gestão orçamental, tornando-se num efetivo instrumento de disciplina das finanças públicas.

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO referem que LEO permite a revisão anual dos valores do QPPO. Ora, as alterações permitidas pela LEO são as que cabem nas margens das vinculações impostas no n.º 5 do art. 12.º-D. A possibilidade de revisão anual dos valores referida pelo Ministro das

[1] Em 2017, repete-se a fórmula, aumentando os limites na revisão do QPPO no âmbito da LOE, de 28/12/2016, para logo de seguida, para os anos 2018 e 2019, os reduzir no Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2017.

Finanças e pela DGO são admitidas pela nova LEO, mas apenas em circunstâncias excecionais (art. 35.º, n.os 3 e 6). Só deste modo se assegura a eficácia disciplinadora das finanças públicas, que é o principal propósito do Quadro Plurianual das Despesas Públicas. Porém, este novo regime só é aplicável a partir de setembro de 2018 (n.º 2 do art.º 8.º da Lei 151/2015).

O quadro seguinte mostra os sucessivos valores aprovados para o QPPO do ano 2016, bem como os desvios verificados no OE aprovado e na execução orçamental ajustada[1] face aos limites fixados na Lei 7-C/2016.

Quadro B. 23 – QPPO 2016 – previsão, revisões, execução e desvio

(em milhões de euros)

Despesa coberta por receitas gerais	Limites				OE (dotações de despesa)	Desvio OE	Execução CGE	Execução CGE ajustada	Desvio face à Lei 7-C/2016
	Lei 28/2012 OE/2013	OE/2014	OE/2015	Lei 7-C/2016					
Soberania			**4 226**	**4 571**	**4 590**	**-19**	**4 364**	**4 540**	**31**
P001 - Órgãos de soberania				3 159	3 178	-19	3 167	3 167	-8
P002 - Governação				110	110		99	99	11
P003 - Representação Externa				285	285		267	267	18
P008 - Justiça				742	742		739	739	3
P009 - Cultura				275	275		91	(b) 267	8
Segurança			**3 334**	**3 335**	**3 335**		**3 243**	**3 243**	**92**
P006 - Defesa				1 722	1 722		1 635	1 635	87
P007 - Segurança Interna				1 613	1 613		1 608	1 608	5
Social			**28 338**	**28 035**	**28 069**	**-34**	**28 725**	**28 725**	**-690**
P010 - Ciência Tecnologia e Ensino Superior				1 397	1 397		1 415	1 415	-18
P011 - Ensino Básico e Secund. e Admin. Escolar				5 081	5 081		5 510	5 510	-429
P012 - Trabalho, Solidariedade e Seg. Social				13 586	13 620	-34	13 601	13 601	-15
P013 - Saúde				7 971	7 971		8 200	8 200	-229
Económica			**11 574**	**(a) 11 513**	**(a) 11 613**	**-100**	**11 080**	**11 257**	**256**
P004 - Finanças e Administração Pública				(a) 2 592	(a) 2 642		2 393	2 393	199
P005 - Gestão da Dívida Pública				7 546	7 546		7 379	7 379	167
P014 - Planeamento e Infraestruturas				762	762		614	(c) 777	-15
P015 - Economia				202	252	-50	236	236	-34
P016 - Ambiente				80	80		62	(d) 72	8
P017 - Agricult., Florestas, Desenv. Rural e Mar				295	295		368	(e) 372	-77
P018 - Mar				36	36		28	28	8
Total da Despesa, exceto:	**46 320**	**45 809**	**47 473**	**47 454**	**47 607**	**-153**	**47 412**	**47 766**	**-312**
Dotação provisional				502	502		-		502
Dotação Centralizada - Reversão Remuneratória				447	447		-		447
Total da Despesa	**46 320**	**45 809**	**47 473**	**48 403**	**48 556**	**-153**	**47 412**	**47 766**	**637**

a) Não inclui a dotação provisional, nem a dotação centralizada.

b) Inclui € 176 M relativos à entrega da Contribuição para o Audiovisual à Rádio Televisão Portuguesa.

c) Inclui € 163 M relativos à entrega da Contribuição de Serviço Rodoviário à Infraestruturas de Portugal.

d) Inclui € 10 M relativos à consignação do ISP ao Fundo Português do Carbono.

e) Incluí € 5 M relativos à consignação do ISP ao Fundo Florestal Permanente.

Fonte: Para os limites os diplomas legais referidos, para o OE e a execução o SIGO.

[1] Manteve-se o ajustamento efetuado no Quadro 112 do Relatório da CGE, por traduzir melhor a despesa da administração central financiada por receitas gerais: em 2016 alguns SFA (incluindo EPR) foram beneficiários de receitas gerais consignadas, que lhes foram transferidas através de despesa extraorçamental dos serviços integrados, sendo inscritas nos orçamentos privativos como receitas próprias. Na coluna CGE ajustada estes montantes foram acrescidos às despesas financiadas por receitas gerais. Refira-se que o OE 2016 previa que estas verbas fossem inscritas como receitas gerais, no Orçamento dos serviços integrados, e transferidas para os SFA. Cfr. ponto 2.1.2.1 do Relatório n.º 3/2017-AEOAC – "Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a dezembro de 2016".

Constata-se que a Assembleia da República autorizou no OE 2016 dotações de despesa financiadas por receitas gerais que excedem em € 153 M os limites de despesa fixados no QPPO aprovado na mesma data, evidenciando uma vez mais a incapacidade do QPPO, ainda que revisto, constranger a despesa pública.

O PO04 – Finanças e Administração Pública, inclui a dotação provisional e a nova dotação centralizada, (destinada ao financiamento da reversão remuneratória), utilizadas no reforço das dotações dos restantes programas orçamentais, cuja natureza não se ajusta à sua inclusão num dos atuais Programas Orçamentais, como o Tribunal vem salientando[1]. Por esta razão e porque o assunto foi resolvido na nova LEO, foram aquelas dotações destacadas do referido PO04.

Comparando a execução ajustada com o QPPO aprovado na Lei 7-C/2016, verifica-se que os limites impostos não foram cumpridos em oito dos 18 programas (PO01 – Órgãos de soberania, PO10 – Ciência e ensino superior, PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar, PO12 – Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, PO13 – Saúde, PO14 – Planeamento e Infraestruturas, PO15 – Economia e PO17 – Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar), embora o total da despesa financiada por receitas gerais tenha ficado abaixo da previsão.

O Ministro das Finanças e a DGO, em contraditório, referem que: *"(…) considerando o efeito dos reforços com contrapartida na dotação provisional e na dotação centralizada, todos os Programas apresentaram níveis de despesa inferiores aos limites, com exceção dos Programas P001 – Órgãos de Soberania, P012 – Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e P015 – Economia, o que se ficou a dever ao facto das alterações introduzidas na Assembleia da República ao Orçamento do Estado para 2016, não terem sido vertidas na Lei n.º 7-C/2016".*

O Tribunal tem vindo a assinalar que "dotação provisional", destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis tem sido utilizada no reforço de dotações suborçamentadas, designadamente *despesas com pessoal* (cfr. ponto 2). Assim, o desempenho de cada programa deve ser aferido exclusivamente face aos limites fixados no QPPO, pois só assim constituirá um indicador fiável da disciplina orçamental.

3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades

3.3.4.1. Universalidade da despesa

O princípio da universalidade consagrado na LEO[2] e na CRP determina que a CGE deve abranger todas as despesas dos SI e dos SFA (incluindo EPR), o que não se verificou em 2016, por a Conta não incluir a receita e a despesa de quatro entidades[3] (cfr. ponto 3.2.3), nem € 0,8 M de operações da Empordef e do Fundo Português do Carbono[4]. A DGO deve zelar pela inclusão de todas as entidades pertencentes à administração central no Orçamento do Estado e na subsequente execução orçamental. A sua exclusão afeta o rigor da CGE, não estando identificado o montante global em que a despesa está subavaliada.

[1] Pareceres sobre as CGE de 2013, 2014 e 2015.

[2] Art. 9.º da nova LEO.

[3] Sistema de Indemnização aos Investidores, Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, Fundo de Capital e Quase Capital e Fundo de Dívida e Garantias.

[4] Sobre estas omissões cfr. ponto 9.1.2.

3.3.4.2. Anualidade da despesa

A LEO estabelece o princípio da anualidade do orçamento, devendo a correspondente execução incluir todos os recebimentos e pagamentos que ocorram durante o ano económico. Em 2016, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão registou € 4 M, em *ativos financeiros* relativos a empréstimos cuja concessão e respetivo pagamento, por via extraorçamental, ocorreu em 2015[1].

A anualidade pressupõe também a liquidação e pagamento dos encargos assumidos durante a vigência do orçamento, sem prejuízo do enquadramento plurianual de programação orçamental. Do incumprimento deste princípio decorrem pagamentos em atraso e práticas que implicam sobrevalorização e subavaliação da despesa paga, como se descreve nos subpontos seguintes.

3.3.4.2.1. Contas a pagar e pagamentos em atraso

A CGE evidencia os "pagamentos efetuados"[2], o que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores e exclui a despesa por pagar no final do ano. O Relatório da CGE complementa esta informação com quadros que identificam a despesa por pagar de parte dos serviços da administração central[3], que, no final de 2016, ascendia a € 370 M (quadros 85 a 87), menos € 48 M do que no final de 2015, dos quais € 22 M nas contas a pagar do SNS. Porém, a fiabilidade e integralidade destes dados não está assegurada (cfr. Ponto 4.3).

Os pagamentos em atraso[4] da administração central, evidenciados no quadro 81 do Relatório da CGE, ascendem a € 580 M[5], mais € 95 M do que no ano anterior[6], destacando-se o aumento de € 93 M nos hospitais EPE. O atraso nos pagamentos tem consequências financeiras para o Estado (juros de mora), económicas e financeiras para os fornecedores do Estado e também custos sociais. Assim, é indispensável assegurar o pagamento das faturas durante o seu período de vencimento, desde que cumpridos os pressupostos legais para o pagamento da despesa.

---

[1] Na sua resposta, a DGO indica que esta situação se refere a *juros e outros encargos*, porém a Agência para o Desenvolvimento e Coesão confirma tratar-se de *ativos financeiros*.

[2] Designadamente, nos mapas II a IV, VII a IX, XV a XVII, XX, XXI, XXIII do Volume I, mapas 13 a 21, 26 a 31, 35 a 37, 43 a 44 e 53 a 62 do Volume II da CGE.

[3] Estes quadros não incluem dados relativos a SFA/EPR, nem a SFA classificados fora das administrações públicas pelo INE (situação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, que reportou € 0,1 M de contas a pagar e de quatro entidades que não finalizaram o reporte da informação: Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Fundo de Acidentes de Trabalho e Fundo de Garantia Automóvel).

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

[5] Inclui o subsector da saúde, os hospitais EPE e as entidades públicas reclassificadas, que são apresentadas em linhas distintas no quadro da CGE. Este valor não se confunde com o montante da dívida não financeira apurado pelo TC e que se evidencia no ponto 9 deste Parecer (para o qual se remete), dada a diferente natureza e o universo de entidades abrangidas.

[6] Informação reportada no SIGO por serviços integrados e SFA, exceto EPR e subsector da saúde, que são compilados pela ACSS e pela DGTF, respetivamente.

3.3.4.2.2. Sobrevalorização da despesa paga

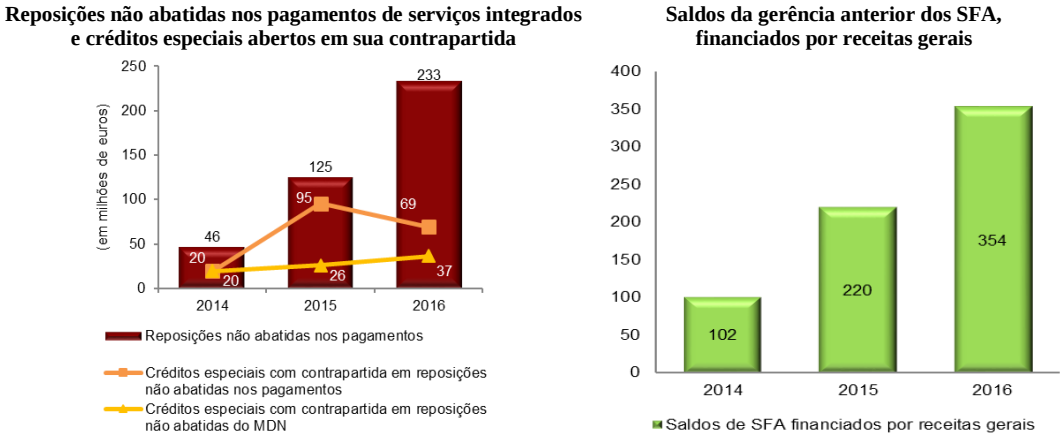
A despesa paga registada na CGE pelos SI abrange, para além dos pagamentos a terceiros, as transferências de verbas para contas bancárias dos próprios organismos[1], para contas de operações específicas do Tesouro[2] e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2016, continuaram a ser efetuadas transferências de verbas para contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa, caso dos três ramos das Forças Armadas e do Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e dos serviços externos do MNE, neste caso, justificado pela localização geográfica.

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

Registaram-se, ainda, transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos para permitir a sua transição para o ano seguinte, através da abertura de créditos especiais[3], ou como saldo de gerência em posse do serviço (SFA). Estas verbas constam da CGE como "pagamentos efetuados", mas não foram utilizadas no ano económico em que foram requisitadas.

Os gráficos seguintes apresentam a evolução das *reposições não abatidas nos pagamentos* dos SI, destacando as que deram origem a créditos especiais, e dos *saldos da gerência anterior* dos SFA, financiados por receitas gerais.

Gráfico B. 3 – Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior



Fonte: DGO: mapas I, 10-A da CGE e SIGO.

As reposições não abatidas nos pagamentos dos SI registadas na CGE 2016 ascenderam a € 233 M, continuando a não distinguir as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das relativas a reposição de saldos. Daquele montante deram origem à abertura de créditos especiais € 69 M, evidenciando que 29,7% das verbas transferidas em excesso para os serviços (e

[1] Incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza, designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneio.

[2] Caso das verbas orçamentais afetas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP (€ 66 M em 2016) e de verbas inscritas no Cap. 60 – "Despesas excecionais" do MF, geridas pela DGTF (€ 48 M, utilizados até 15/02/2017). Estas verbas só dão origem a pagamentos a terceiros no(s) ano(s) seguintes.

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

registadas na CGE como "pagamentos efetuados") visava reforçar as dotações orçamentais do ano seguinte.

Em contraditório, a DGO informa que *"(...) alterou o classificador económico da receita para 2017 quanto ao Capítulo 15 – Reposições não abatidas nos pagamentos, prevendo sub-artigos próprios para receitas consignadas de saldos de Escolas, para receitas gerais de saldos de Escolas, para receitas gerais entregues por SFA's e para receitas gerais de saldos de dotações da LPM"*, matéria que continuará a ser acompanhada pelo Tribunal.

No ano em apreço as reposições não abatidas nos pagamentos permitiram essencialmente reforçar a dotação de despesa das orgânicas do MDN (em € 37 M) e dos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (em € 32 M).

Os *saldos da gerência anterior* dos SFA, financiados por receitas gerais, que em 2016 ascenderam a € 354 M, correspondem a verbas que, em anos anteriores foram transferidas dos SI para os SFA, sem que tenham sido utilizadas, quando os decretos de execução orçamental estipulam que as verbas requisitadas devem ser justificadas *"com base na previsão de pagamentos para o próprio mês"*[1].

Até 31/08/2017, a receita de reposições não abatidas nos pagamentos dos SI ascendeu a € 204 M e a de saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 224 M[2], montantes que respeitarão essencialmente a verbas pagas em 2016, correspondendo a uma sobrevalorização da despesa.

Contabilizar verbas orçamentais não utilizadas como "pagamentos efetuados" conduz à sobrevalorização da despesa dos SI e da receita orçamental do ano seguinte, através de reposições não abatidas nos pagamentos ou do acréscimo nos saldos de gerência dos SFA e constitui uma violação dos princípios da anualidade e da transparência.

3.3.4.3. Especificação da despesa

A despesa da administração central classificada em rubricas residuais (*06 – Outras despesas correntes* e *11 – Outras despesas de capital*), em 2016, totalizou € 862 M (0,6% do total da despesa), mais de metade (€ 490 M) foi registada por serviços do Ministério da Educação (correspondendo a 7,6% da despesa do Ministério), € 111 M pelo Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (7,7%), e € 75 M pelo Ministério das Finanças (0,1%). Os valores mais elevados foram registados nas orgânicas Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (€ 460 M correspondendo a 8,7% das respetivas despesas), IFAP (€ 104 M, 12,6%), Despesas Excecionais (€ 47 M, 1,4%) e Parque Escolar (€ 28 M, 11,7%), o que indicia um insuficiente cumprimento do princípio da especificação[3], devendo ser utilizada a classificação económica adequada à natureza de cada despesa.

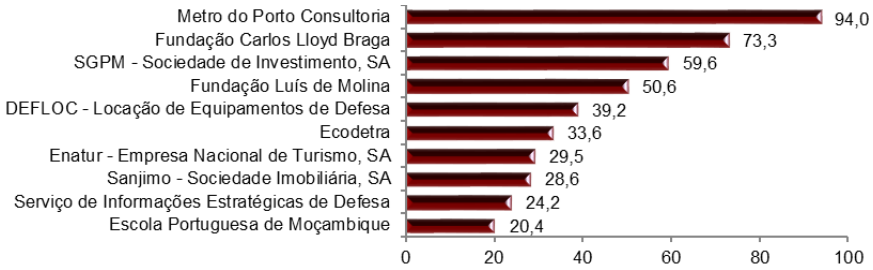
No gráfico seguinte identificam-se os 10 serviços com mais de 20% da despesa classificada nas rubricas residuais *outras despesas correntes* e/ou *de capital*.

[1] Cfr. n.º 4 do art. 13.º do Decreto-Lei de execução orçamental.

[2] Cfr. Síntese da Execução Orçamental – julho/2016 e Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

[3] Art. 17.º da nova LEO.

Gráfico B. 4 – Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20%



Fonte: SIGO.

A DGO, em contraditório, refere ter emitido orientações e prestado esclarecimentos aos serviços, procurando minimizar a utilização de rubricas de classificação económica residuais.

No âmbito da análise da correção da despesa nas áreas da dívida pública e dos apoios financeiros foram detetados erros na especificação económica de despesas, que se resumem no quadro seguinte.

Quadro B. 24 – Erros detetados na especificação da classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação económica		Montante	Fundamentação
Utilizada	**Corrigida**		
03 – Juros e outros encargos (03.03/06)	03 – Juros e outros encargos (03.01/02/03/05)	137	Várias situações de reclassificação de despesa ao nível do subagrupamento, com destaque para € 108 M de juros classificados pelo Metropolitano de Lisboa como 03.05 – outros juros, quando deveria ser 03.01 – juros da dívida pública (cfr. Ponto 4.1.2)
04 – Transferências correntes	05 – Subsídios	78	Pagamento de indemnizações compensatórias pela Gestão Administrativa e Financeira da Cultura (€ 15 M à OPART e € 4 M ao TNSJ), pelo IMT (€ 2 M à CP e €50 M à Infraestruturas de Portugal) e pela Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente (€ 3 M à Metro do Porto, € 2 M ao Metropolitano de Lisboa, € 1 M à Soflusa e € 1 M à Transtejo) (1)
	09 – Ativos financeiros	76	€ 43 M em execução de garantias (cfr. Ponto 4.2) e € 32 M relativos a novas aplicações em depósitos a prazo, pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (cfr Ponto 9.1.2.3)
05 – Subsídios (05.01.01/07)	05 – Subsídios (05.03.03)	2	Pagamento de subsídios a EPR classificados na 05.01.01 - sociedades e quase sociedades não financeiras/ públicas, que deveriam ser classificadas como 05.03.03 – administração central/ serviços e fundos autónomos (cfr. Ponto 6)
06 – Outras despesas correntes	04 – Transferências correntes	10	Pagamento pela Secretaria-Geral do MDN à CP, correspondendo a 2/3 da dedução concedida ao preço dos bilhetes dos militares (cfr. Ponto 6)
	05 – Subsídios	2	Abrange subsídios à exploração pagos pela Secretaria-Geral do MDN à IDD – Indústrias de Defesa Nacional e apoios pagos pelo IEFP a diversas empresas públicas, algumas das quais reclassificadas (cfr. Ponto 6)
09 – Ativos financeiros	04 – Transferências correntes	5	Dotação do Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular pelo IAPMEI (cfr. Ponto 9.1.2.3)
	08 – Transferências de capital	18	Transferências para países terceiros e organizações internacionais que não configuram ativos financeiros (cfr. Ponto 9.1.1.2))
10 – Passivos financeiros (10.03/05/06/07)	02 – Aquisição de bens e serviços	3	Pagamento de dívida a fornecedores da SPMS (cfr Ponto 4.1.2)
	10 – Passivos financeiros (10.03/05/06)	289	Abrange várias situações de reclassificação de despesa ao nível do subagrupamento, com destaque para € 136 M pagos pelo Fundo de Resolução pela classificação 10.07 – outros passivos financeiros, que se referem a um empréstimo, devendo ser registados na 10.06 – empréstimos a médio e longo prazos (cfr. Ponto 4.1.2)
	12 – Operações extraorçamentais	1	Devolução de uma caução pela Parups (cfr. Ponto 4.1.2)
11 – Outras despesas de capital	09 – Ativos financeiros	3	Entrega ao Estado, pelo Fundo de Contragarantia Mútuo, de recuperações de créditos garantidos (cfr. Ponto 4.2)
Outras correções		2	Outros erros identificados nos pontos 4.1.1.2, 4.1.2, 6 e 9.1.2.3)
Total		**624**	

(1) O classificador económico da despesa estabelece que devem ser registados como subsídios *"(…) os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas públicas (equiparadas ou participadas) e empresas privadas, destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua atividade, de níveis de preços inferiores aos respetivos custos de produção"*. A título de exemplo, o classificador refere explicitamente os *"(…) apoios financeiros à exploração de empresas de transporte, tarifas e subvenção de equilíbrio, as compensações financeiras no âmbito do apoio do Estado a serviços de transporte de natureza social (…)"*.

Fonte: DGTC.

O Ministro das Finanças, em contraditório, informa que o procedimento relativo às transferências para países terceiros e organizações internacionais *"(...) foi já alterado, no âmbito do OE/2017"*.

A maioria dos erros detetados continua a ocorrer em operações registadas por EPR ou operações atípicas às atividades dos serviços, que apontam para a necessidade de um maior acompanhamento deste conjunto de entidades e também das operações não usuais, especialmente se atingirem valores materialmente relevantes.

3.3.4.4. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo

Nos últimos anos, três fatores têm dificultado a comparabilidade da despesa com prejuízo para a análise da sua evolução: *i)* instabilidade no perímetro dos serviços abrangidos pela Conta (foi especialmente relevante em 2015), *ii)* alteração dos critérios contabilísticos e *iii)* valores provisórios de execução orçamental. Em 2016, a reestruturação orgânica, resultante do XXI Governo Constitucional veio também dificultar a comparação entre ministérios e programas.

Em matéria de critérios contabilísticos destacam-se as verbas transferidas para as regiões autónomas a título de repartição de solidariedade, registadas, em 2015, como *transferências de capital* e, em 2016, como *transferências correntes*.

Mantém-se a inconsistência assinalada desde o PCGE 2014 quanto ao pagamento de indemnizações compensatórias por conta do programa orçamental/ministério onde a entidade recebedora está integrada, enquanto as indemnizações para entidades não reclassificadas nas administrações públicas continuam a ser asseguradas pelo PO04 – Finanças, embora se refiram a transportes e comunicações, das áreas do PO16 – Ambiente, a infraestruturas, do PO14 – Planeamento e Infraestruturas, ou atividades culturais, do PO09 – Cultura. Note-se, também, que as indemnizações pagas a EPR são classificadas como *transferências correntes* e as pagas a entidades fora do perímetro das administrações públicas são pagas como *subsídios*[1], não se encontrando fundamento legal para esta dualidade de critérios.

A CGE 2016 apresenta os mapas com a comparação da despesa dos SI por ministério e capítulo, face ao ano anterior[2]. A fiabilidade destes mapas, depende da correta afetação da despesa de 2015, tendo em conta as reestruturações orgânicas ocorridas. O quadro seguinte apresenta as incorreções identificadas.

[1] Numa perspetiva de despesa consolidada da administração central, apenas se consideram as despesas pagas para fora do perímetro, classificadas como subsídios.

[2] Mapas "15 – Despesas sem receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior" e "17 – Despesas com receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior", do Tomo 1 do Volume II.

Quadro B. 25 – Erros na reclassificação da despesa de 2015, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2016

Mapa do Volume II	Sigla do Ministério/Cap.		Valor a corrigir (€)	Fundamentação
	A somar	A diminuir		
Mapa 15	MPI / Serviços das Áreas das Infraestruturas	EGE / Administração Local	623 015	Transferências do OE para as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, que integram a administração local. Dada a missão destas entidades, a área governativa adequada é a do Ministério do Planeamento e Infraestruturas. Adicionalmente, a reafetação efetuada pela DGO não manteve a separação entre despesas de funcionamento e projetos (€ 91.106 estavam afetos a projetos em 2015).
	MPI / Projetos		91 106	
	MCES / Estabelecimentos de Ensino Superior e Serviços de Apoio	MNE / Cooperação, Língua e Relações Externas	2 673 851	Despesas do Instituto de Investigação Científica e Tropical, serviço extinto por fusão sendo as suas atribuições integradas na Universidade de Lisboa (exceto as relativas ao arquivo histórico ultramarino, afetas à Direção-Geral do Livro, Arquivos e Bibliotecas).
	MPI / Serviços da Área das Infraestruturas	MA / Serviços Gerais de Apoio, Estudo, Coordenação e Controlo	37 791 241	Despesas com indemnizações compensatórias pagas, em 2015, pela Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia à CP e à REFER (entretanto integrada na Infraestruturas de Portugal). Em 2016 estas entidades foram integradas no Ministério do Planeamento e Infraestruturas e as respetivas indemnizações compensatórias asseguradas pelo IMT.

Fonte: CGE 2016, SIGO e leis orgânicas dos serviços.

Os erros identificados no quadro anterior, uma vez que existe uma ligação direta entre programa orçamental e ministério, afetam também a fiabilidade do Quadro 111 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central do Relatório da CGE, que compara a execução de cada programa orçamental com a registada no ano anterior. A reafectação de serviços entre programas obriga também a rever as despesas (designadamente transferências) que devem ser consolidadas dentro de cada programa. Assim, os dados de 2015 daquele quadro apresentam as seguintes incorreções:

Quadro B. 26 – Incorreções na despesa por Programa de 2015, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2016

(em milhões de euros)

Programa Orçamental (2016)	Despesas de 2015 (CGE)	Correções	Fundamento(1)
PO01 – Órgãos de soberania	3 138	-9	€ -8 M de transferências entre entidades do Programa, não identificadas pela DGO; € -1 M, relativo às transferências do OE para as Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto, afetas (e consolidadas no PO14, que comporta a execução do orçamento privativo destes SFA.
PO02 – Governação	133	-1	€ -1 M de transferências entre entidades do Programa, não identificadas pela DGO.
PO03 – Representação externa	382	-4	€ -3 M relativos ao Instituto de Investigação Científica e Tropical (extinto por fusão sendo as suas atribuições essencialmente integradas na Universidade de Lisboa que, em 2016, pertence ao PO10) (2); € -1 M de transferências entre entidades do Programa, não identificadas pela DGO.
PO04 – Finanças	3 303	52	A DGO consolidou no PO04 – Finanças transferências e juros pagos por entidades do PO05 – Gestão da Dívida Pública: € 48 M de juros pagos pelos Encargos da Dívida; € 4 M de transferências correntes pagas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública.
PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior	2 214	6	€ 3 M relativos ao Instituto de Investigação Científica e Tropical (3); € 3 M relativos a transferências para o Laboratório Internacional de Nanotecnologia incorretamente consolidadas no âmbito deste Programa (esta entidade, em 2016, pertence ao PO15 – Economia).
PO16 – Ambiente	741	-38	€ -38 M relativos a indemnizações compensatórias pagas em 2015 pela Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia à REFER (agora Infraestruturas de Portugal) e à CP que, em 2016 passaram a ser pagas pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, integrado no PO14 – Planeamento e infraestruturas.

(1) Parte das divergências são relativas a transferências entre entidades do mesmo programa orçamental que não foram consolidadas pela DGO. O detalhe relativo a estes montantes consta do ponto 3.3.2 do PCGE 2016.

(2) A despesa registada no orçamento privativo desta entidade foram consideradas no PO10 e não foram consolidadas (eliminadas) as transferências das entidades consideradas no PO03 tendo o instituto por beneficiário.

(3) Inclui a despesa registada no orçamento privativo desta entidade e exclui as transferências de que foi beneficiário, efetuadas por outras entidades do PO10.

Fonte: CGE 2016, SIGO.

3.3.4.5. Observações ao conteúdo de alguns mapas e quadros da CGE

A CGE 2016, no mapa XV – Despesas correspondentes a programas da administração central, apresenta a despesa de cada programa (não consolidada) e o "total geral consolidado", o qual exclui apenas as transferências para entidades da administração central, quando deveria excluir todas as operações materialmente relevantes que ocorreram entre os serviços do universo abrangido[1]. O mesmo ocorre nos mapas XVI – Repartição regionalizada dos programas e medidas e "Elementos informativos sobre os programas orçamentais"[2].

Os quadros 110 e 111 do Relatório da CGE apresentam, também, a despesa consolidada por programa[3], na qual não se incluem ativos e passivos financeiros, nem juros e transferências para outros serviços da administração central inscritos no mesmo programa, nem pagamentos efetuados por entidades do programa saúde a outras entidades do mesmo programa, num conjunto pré-estabelecido de classificações de despesa[4]. O mesmo sucede no quadro 46 que apresenta a evolução da despesa consolidada por classificação económica.

Relativamente à despesa de 2016 evidenciada nestes mapas, foram identificadas no SIGO algumas transferências entre entidades do mesmo programa orçamental que não foram consolidadas pela DGO[5], conforme se apresenta no quadro seguinte (Quadros 110 e 111 do Relatório):

Quadro B. 27 – Transferências para entidades do mesmo programa que não foram consolidadas

(em milhões de euros)

Programa Orçamental	Despesas de 2016 (CGE)	Correções	Fundamento
PO01 – Órgãos de soberania	3 192	-12	transferências do Orçamento do Estado para a Assembleia da República € 5 M; para a Presidência da República € 6 M; para o Tribunal Constitucional € 1 M
PO02 – Governação	131	-1	€ -1 M de transferências entre entidades da Gestão Administrativa e Financeira da PCM
PO03 – Representação externa	355	-2	€ -2 M de transferências entre entidades da Gestão Administrativa e Financeira do Orçamento do MNE

Fonte: CGE 2016, SIGO.

Esta situação afeta os quadros subsequentes do Relatório da CGE, nos quais se evidencia a despesa de cada programa orçamental, com destaque para os quadros 119, 122 e 127, que apresentam a despesa destes programas por classificação económica.

A DGO, em contraditório, refere que quando a *"(...) informação não está adequadamente identificada, esses fluxos não são considerados na consolidação intra-programa orçamental, o que justifica as diferenças apuradas pelo Tribunal"*.

[1] Caso dos empréstimos concedidos a SFA que ascendem a € 2.000 M.

[2] Apresentado no final do Volume II, tomo 1.

[3] O quadro 110 apresenta o orçamento e a execução de 2016, por programa, e o quadro 111 a evolução da despesa por programa face ao ano anterior.

[4] Aquisição de bens: 02.01.09 – produtos químicos e farmacêuticos, 02.01.10 produtos vendidos nas farmácias e 02.01.11 – material de consumo clínico; aquisição de serviços; 02.02.20 –outros trabalhos especializados, 02.02.22 –serviços de saúde, 02.02.23 – outros serviços de saúde e 02.02.25 – outros serviços.

[5] A DGO utiliza uma base de dados auxiliar para identificar as entidades pagadoras e beneficiárias de transferências. Nessa base de dados os beneficiários destas verbas não estavam identificados.

Os mapas 53 a 62[1], incluídos num ponto com a designação "Desenvolvimento e elementos informativos do mapa XVI", abrangem apenas a despesa incluída em projetos, sem relação direta com os valores daquele mapa. Esta despesa com projetos exclui apenas a transferência de fundos que os SFA solicitaram ao OE, mas mantêm as transferências inscritas na despesa de SI destinadas a SFA ou a outros SI (€ 5 M), todas as transferências de SFA (€ 110 M), bem como os passivos financeiros (€ 492 M). Esta mesma informação é sintetizada no quadro 113 do Relatório da CGE. Estes mapas não incluem € 12 M de despesa em projetos, conforme se resume no quadro seguinte.

Quadro B. 28 – Despesa em projetos que não foi incluída nos mapas 53 a 62 da CGE

(em euros)

Entidade	Programa Orçamental				Total
	001	010	013	014	
Centro Hospitalar do Porto			4 991 883		4 991 883
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve				1 957 708	1 957 708
Hospital do Espírito Santo, de Évora			987 716		987 716
Instituto Politécnico de Setúbal		9 267			9 267
Instituto Português de Oncologia – Lisboa			3 518 434		3 518 434
Instituto Português de Oncologia – Porto			44 077		44 077
Presidência da República	573 696				573 696
Total	**573 696**	**9 267**	**9 542 110**	**1 957 708**	**12 082 781**

Fonte: CGE/2016; SIGO

[1] Cfr. Volume II, tomo 1 da CGE/2015.

3.4. Consolidação da administração central

3.4.1. Consolidação

A CGE de 2016, no Mapa XXIII, excluindo ativos e passivos financeiros[1], evidencia como valores consolidados os seguintes:

– Receita..... € 56.356 M
– Despesa ..... € 62.735 M
– Saldo global..... € – 6.379 M

Porém, o Tribunal apura outros valores, apresentados no quadro infra, por:

a) Considerar na consolidação, pelas razões constantes no ponto 14.2., valores inferiores para os juros e para a aquisição de serviços de saúde, do que resultou um valor superior para a receita e para a despesa, sem alterar o saldo global;

b) À semelhança de anos anteriores, se excluírem as operações classificadas como passivos financeiros[2] e se considerarem as classificadas como ativos financeiros de médio e longo prazo. Na realidade, não é correto considerar que todas as receitas e todas as despesas classificadas, segundo o classificador económico da receita e da despesa pública[3], como ativos financeiros, são insuscetíveis de alterar definitivamente o património financeiro líquido do Estado. É o caso de receitas e despesas relativas a operações financeiras de médio e longo prazo. Considerar tais receitas e despesas confere maior rigor e transparência aos documentos de prestação de contas referentes à execução orçamental. Esta diferença metodológica reflete-se significativamente no montante global das receitas, das despesas e do saldo (negativo), neste caso maiores do que os evidenciados na CGE.

Quadro B. 29 – Receitas, despesas e saldo global da AC (2016)

(milhões de euros)

	Excluindo todos os ativos e passivos financeiros (1)	Com ativos e passivos financeiros considerados (2)
Receita	56 596	57 140
Despesa	62 976	64 272
Saldo global	-6 379	-7 132

(1) Consolidadas as transferências, os juros pagos por SFA a entidades da administração central e a aquisição de serviços de saúde pela ACSS – cfr. Parte A do Quadro 1 do ponto 14.1 e ponto 14.2.

(2) Inclui despesas de ativos e passivos financeiros considerados – cfr. Parte B do Quadro 1 do ponto 14.1.

[1] Visto a DGO, com base numa interpretação estritamente literal do art. 9.°, n.os 2, 3, e 4 da LEO, excluir toda a receita e toda a despesa classificada como ativos e passivos financeiros.

[2] Exceto as da Parvalorem, Parups e Parparticipadas, pelas razões constantes do ponto 3.3.

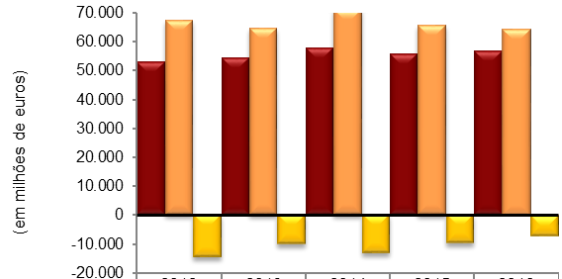
[3] Aprovado pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/2.

Os montantes em causa foram apurados na ótica da contabilidade pública, por aplicação dos critérios referidos e objeto de consolidação, nos termos descritos nos pontos 14.1 e 14.2, para os quais se remete e que inserem as respostas do Ministro das Finanças e da DGO, em contraditório, quanto aos *ativos financeiros* e à consolidação.

3.4.2. Evolução

Os gráficos e quadros seguintes mostram a evolução das receitas, despesas e do saldo global (apurado na ótica da contabilidade pública, incluindo *ativos* e *passivos financeiros* a considerar), da conta consolidada da administração central, para o período 2012-2016.

Gráfico B. 5 – Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2012-2016)



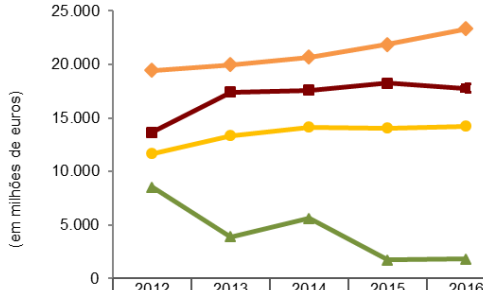
	2012	2013	2014	2015	2016
Receita	53 277	54 664	58 045	55 940	57 140
Despesa	67 697	64 854	71 372	65 754	64 272
Saldo	-14 420	-10 190	-13 328	-9 814	-7 132

Fontes: Conta Geral do Estado 2012-2016.

Entre 2012 e 2016, assistiu-se ao aumento das receitas e à diminuição das despesas (incluindo *ativos e passivos financeiros* a considerar). A evolução dos principais agregados da receita e da despesa consta dos gráficos seguintes.

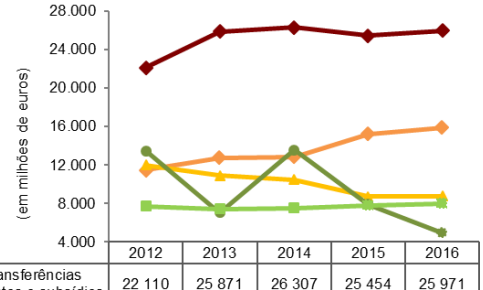
Gráfico B. 6 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2012-2016)

Receitas



	2012	2013	2014	2015	2016
Impostos diretos	13 656	17 437	17 589	18 265	17 772
Impostos indiretos	19 428	19 962	20 675	21 858	23 324
Receitas correntes não fiscais	11 678	13 358	14 163	14.075	14.222
Receitas de capital	8 515	3 908	5 617	1 742	1 822

Despesas



	2012	2013	2014	2015	2016
Transferências correntes e subsídios	22 110	25 871	26 307	25 454	25 971
Despesas c/ pessoal	11 504	12 738	12 859	15 218	15 837
Aquisição bens/ serviços correntes	12 015	10 899	10 465	8 739	8 748
Despesas de capital	13 495	7 054	13 549	7 916	4 941
Juros; o/ encargos	7 723	7 460	7 524	7 817	8 008

Fontes: Conta Geral do Estado de 2012 a 2016, SGR, SIGO e Parecer sobre a CGE do ano respetivo (cfr. Quadro D.1 do ponto 14).

A carga fiscal voltou a aumentar, atingindo € 41.096 M (71,9% do total), mais 24,2% do que em 2012 (quando representava 62,1%), mantendo-se como o principal fator de crescimento das receitas. As receitas correntes não fiscais também atingem o valor máximo do período (€ 14.222 M, 24,9% do total), mais 21,8% do que em 2012 (quando equivaliam a 21,9%). A recuperação das receitas de capital (€ 1.822 M, 3,2% do total) face a 2015 (quando atingiram o valor mínimo do período) não evita a redução de 78,6% desde 2012 (quando valiam 16,0%) com a quebra de receitas extraordinárias[1] e das amortizações de capital contingente (CoCos) recebidas em 2014[2].

Ao nível da despesa, entre 2012 e 2016, verifica-se um crescimento: de 27% nas despesas com pessoal (também devido ao efeito da entrada no perímetro orçamental de novas EPR, em particular em 2015 dos hospitais empresarializados); de 15% nas transferências correntes e subsídios; e de 4% nos juros e outros encargos. Pelo contrário, as despesas com aquisições de bens e serviços registaram um decréscimo de 37%[3] e as despesas de capital reduziram-se em 173%, sobretudo devido às variações nas despesas de ativos financeiros considerados[4].

As razões explicativas para as variações registadas entre 2015 e 2016 encontram-se nos pontos 3.2 e 3.3, para os quais se remete. A comparabilidade da receita e da despesa é influenciada por alterações nos procedimentos de contabilização e por alterações de universo, designadamente pela integração de EPR, mais significativa em 2015.

[1] Nomeadamente as privatizações da EDP, REN e BPN (€ 2.208 M), Fundo de Pensões do Sector Bancário (€ 2.687 M) e contrato de concessão da ANA - Aeroportos de Portugal, SA (€ 800 M).

[2] No montante de € 3.295 M realizadas pelo BCP (€ 2.250 M), BPI (€ 920 M) e BANIF (€ 125 M).

[3] As verbas da ACSS de aquisição de bens e serviços passaram a consolidar com as receitas dos hospitais empresarializados, diminuindo a despesa da administração central com aquela classificação económica.

[4] Por exemplo: em 2014, € 3.900 M do empréstimo ao Fundo de Resolução no âmbito do BES e € 2.283 M do empréstimo à CP; em 2015, € 2.255 M da resolução do Banif. A capitalização da CGD, inicialmente prevista para 2016, foi adiada para o ano seguinte (€ 3.000 M).

4. DÍVIDA PÚBLICA

4.1. Dívida Financeira

Neste ponto procede-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2016 (em valor nominal no que toca a empréstimos, títulos e locações financeiras e ao justo valor para os derivados financeiros) e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. Esta análise é feita por tipo de instrumento e por entidade gestora de dívida, no caso das que integram o subsector dos SFA. São, ainda, analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública e apura-se o *stock* da dívida pública direta consolidada do Estado. Por último, apresenta-se a dívida notificada no contexto do PDE (dívida de Maastricht).

4.1.1. Dívida direta dos SI

4.1.1.1. *Stock* nominal da dívida

Com informação obtida junto do IGCP, apurou-se o valor nominal do *stock* da dívida não consolidado que no final de 2016 ascendia a € 236.282,4 M, sendo superior ao final de 2015 em € 9.919,7 M, o que representa um aumento de 4,4%. No quadro seguinte apresentam-se os valores apurados, bem como os correspondentes valores da CGE.

Quadro B. 30 – Valor nominal do *stock* da dívida pública (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE – Mapa XXIX		Valor nominal apurado		Diferenças apuradas	
	01/01/2016	31/12/2016	01/01/2016	31/12/2016	01/01/2016	31/12/2016
Dívida de médio e longo prazo	**203 735,6**	**213 844,1**	**203 735,6**	**213 844,1**	**0,0**	**0,0**
Empréstimos (PAEF, BEI e Casa do Douro)	73 575,2	69 070,7	73 575,2	69 070,7	0,0	0,0
Títulos (OT, OTRV, CEDIM, CT, CA e outros)	130 160,4	144 773,4	130 160,4	144 773,4	0,0	0,0
Dívida de curto prazo	**22 627,2**	**22 438,7**	**22 627,0**	**22 438,3**	**0,1**	**0,5**
Títulos (BT a), CEDIC)	20 521,3	20 330,6	20 521,2	20 330,1	0,1	0,5
Outros: Contas-margem b)	2 105,9	2 108,1	2 105,9	2 108,1	0,0	0,0
Total dívida direta não consolidada c)	**226 362,8**	**236 282,8**	**226 362,6**	**236 282,4**	**0,1**	**0,5**

a) No caso dos BT, títulos emitidos a desconto, o valor considerado no *stock* da dívida é o valor descontado, embora o mapa XXIX não o refira.

b) As contas-margem estão designadas no mapa XXIX como: CALL-ACCOUNT, CALL-ACCOUNT-CAPITALIZE e CALL-ACCOUNT-MONTHLY.

c) Valor nominal sem o efeito da cobertura de derivados.

Fonte: IGCP e CGE 2016.

Como se verifica, no mapa XXIX, o *stock* da dívida em 01/01/2016 está sobrevalorizado em € 0,1 M, por incluir na dívida de curto prazo receitas de juros obtidas em 2015 na emissão de BT[1], no valor de € 139.498,99. Estas receitas foram indevidamente contabilizadas como passivos financeiros e acrescidas ao *stock* da dívida[2]. Pela mesma razão em 31/12/2016 o *stock* está sobrevalorizado em € 450.133,80.

No exercício do contraditório o IGCP veio alegar que a *"sobrevalorização do stock da dívida, no início e no final de 2016 (...)" resulta do Tribunal " ter considerado que os fluxos financeiros associados aos Bilhetes do*

[1] Emissões de bilhetes do Tesouro (BT) com taxas de juro negativas.

[2] Ver também ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

Tesouro, emitidos num cenário de taxas de juro negativas, devem ser contabilisticamente relevados com base em procedimentos diferentes daqueles que o IGCP tem vindo a utilizar nas emissões com taxas de juro positivas e sobre as quais não existiu, no passado, qualquer reparo por parte do Tribunal de Contas.

Num cenário em que as taxas de juro associadas à emissão de Bilhetes do Tesouro passaram a ser negativas, por questões de consistência, o IGCP manteve os mesmos procedimentos contabilísticos. A diferença, face ao contexto anterior (taxas de juro positivas) reside no facto de existir, na data de amortização dos títulos, uma receita de juros (que é deduzida ao encargo com juros da dívida pública) em detrimento de uma despesa dessa natureza."

Entende-se, porém, que a situação atual (taxas de juros negativas) é distinta da situação anterior, na medida em que é geradora de uma receita de juros, situação que não ocorria anteriormente. A LEO obriga que esta receita seja abatida à despesa da mesma natureza[1], pelo que a opção do IGCP de empolar os passivos financeiros na data de emissão - empolando ficticiamente o *stock* da dívida – e, posteriormente na data da amortização empolar a despesa de passivos financeiros, com verbas que são utilizadas no pagamento de despesa corrente (juros), não respeita a LEO e desvirtua os valores da Conta, designadamente o *stock* dos bilhetes do Tesouro, apresentado no mapa XXIX da CGE.

Em acolhimento da recomendação deste Tribunal, a CGE 2016 apresenta o *stock* da dívida em moeda estrangeira[2], no qual são apresentadas por instrumento, os *stocks*, iniciais e finais, as emissões e as amortizações nas divisas originais. Em 2016 não se realizaram emissões em moeda estrangeira, mas foram totalmente amortizados dois instrumentos, no valor de GBP 116,6 M, bem como foram realizadas amortizações antecipadas[3] do empréstimo do FMI. Desta forma, em 31/12/2016 a dívida em moeda estrangeira, representada nas divisas originais, apresentava o valor nominal de: DSE[4] 12.802,5 M, USD 4.500 M e NOK 860 M, cujo contravalor em euros correspondia, globalmente, a € 20.691 M (8,8% do *stock* da dívida em 31/12/2016).

Em 31/12/2016 cerca de 55% do total da dívida direta do Estado era detida por entidades externas – situação para a qual contribuem fortemente os empréstimos do PAEF[5] – (50% por não residentes e 5% pelo BCE).

Gráfico B. 7 – Detentores da dívida em dezembro 2016

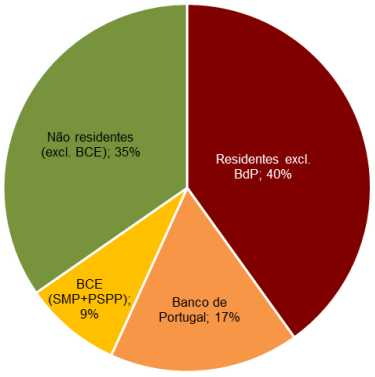
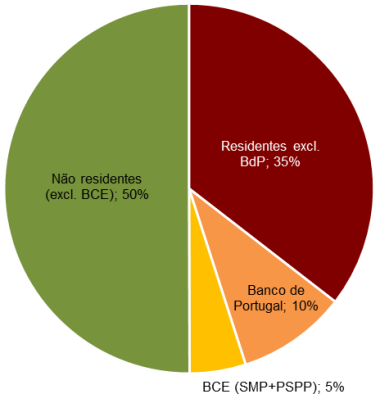


Gráfico B. 8 – Detentores da dívida transacionável em dezembro 2016



Fonte: IGCP.

[1] Ver ponto seguinte deste Parecer.

[2] *Stock* apresentado em quadro anexo ao mapa XXIX.

[3] Sobre estas amortizações ver ponto 4.1.1.4 deste Parecer.

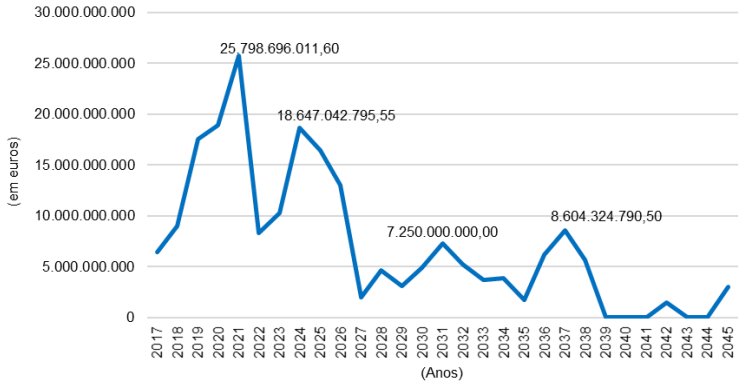
[4] Cabaz de moedas composto por USD, EUR, GBP, JPY e, desde outubro de 2016, CNY.

[5] Em 31/12/2016 os empréstimos do PAEF representavam 29% do *stock* da dívida e globalmente ascendiam a € 67.956 M.

De acordo com informação do IGCP, considerando apenas a dívida transacionável em 31/12/2016, cerca de 40% dos títulos estavam na posse de entidades residentes, 17% no BdP e 9% no BCE (ao abrigo dos programas de aquisição de títulos de dívida soberana[1]). Os títulos na posse do BdP juntamente com os na posse do BCE perfazem 26% (que compara com 19% em 31/12/2015), verificando-se, assim, em 2016, um aumento do peso dos bancos centrais como detentores da dívida pública portuguesa.

Como se pode observar no quadro anterior, a dívida de médio e longo prazo, em 31/12/2016, correspondia a 91% do total da dívida direta não consolidada, cifrando-se em € 213.844 M. De acordo com informação do IGCP e como o gráfico[2] seguinte evidencia, a dívida de médio e longo prazo no final de 2016 tinha maturidades[3] compreendidas entre 2017[4] e 2045[5] (um horizonte temporal de 29 anos) e 2021 seria o ano com maior concentração de vencimentos, com necessidades de refinanciamento no valor de € 25.799 M, das quais 17% para amortização de CEDIM e Certificados de Aforro/Tesouro (€ 4.329 M)[6], 17% para pagamento ao FMI (€ 4.280 M) e, a maior fatia, 67% para a amortização de dívida titulada[7] (€ 17.190 M). Em 31/12/2016, previa-se que em 2024 as necessidades de refinanciamento de dívida fossem de € 18.647 M, para amortização de OT (€ 12.076 M) e da BND USD15Out2024 (€ 4.269 M). Estavam ainda previstas em 2025 vencimentos no montante de € 16.398M, relativos, designadamente, ao FEEF (€ 3.525 M) e a OT (€ 11.893 M).

Gráfico B. 9 – Maturidade da dívida de m/l prazo



Fonte: CGE 2016 e IGCP.

Para além da dívida resultante de empréstimos e títulos, em 2016, existiam também contratos de derivados financeiros. O mapa XXIX, da CGE, apresenta o efeito cambial de cobertura de derivados (líquido) no *stock* da dívida (SI), no início e no final do ano, de € -2.423,7 M e de € -2.361,6 M, respetivamente. Considerando este efeito no *stock* da dívida apurado, em 31/12/2015 a dívida (SI)

[1] Ao abrigo dos programas *Securities Market Programme* (SMP) e *Public Sector Purchase Programme* (PSPP).

[2] Só inclui dívida de médio e longo prazo e, no que respeita ao empréstimo do MEEF, pressupõe que Portugal não venha a ter de pagar qualquer montante antes de 2026 (Ver ponto 4.1.1.4 deste Parecer). Por não terem maturidade definida, não inclui: certificados de aforro, séries A e B, com valor nominal em 31/12/2016 de € 8.104 M; nem títulos consolidados e Certificados de Renda perpétua, com valor nominal muito residual (€ 11,6 M em 31/12/2016).

[3] A análise incide sobre o *stock* da dívida de médio e longo prazo, em 31/12/2016, mas, salienta-se, anualmente são realizadas várias operações de gestão da dívida que alteram o perfil da maturidade dos instrumentos, como são exemplos as trocas de títulos de OT, as recompras, as amortizações antecipadas de empréstimos, etc.

[4] Vencimento da OT4.35 16Out2017, no valor de € 6.443 M.

[5] Vencimento da OT4.10 15Fev2045, no valor de € 3.000 M.

[6] Deste valor € 5,2 M corresponde a CEDIM, € 4.293 M a CT/CTPM e € 30,3 M a CA.

[7] OT (€ 13.640 M), OTRV (€ 3.450 M) e FRN EUR (€ 100 M).

totalizava € 223.939 M passando para € 233.921 M no final de 2016. A CGE 2016 apresenta[1] também os valores a pagar e a receber no início e no final de 2016, por tipo de derivado financeiro.

O quadro seguinte evidencia o justo valor dos instrumentos derivados (SI) no final de 2015 e 2016.

Quadro B. 31 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Total	%
Cross currency interest rate swaps	2 463	2 061	-402	-16,3
Swaptions	-139	-189	-50	35,9
Interest rate swaps	170	109	-60	-35,6
Outros	59	125	66	112,3
Total	**2 552**	**2 106**	**-446**	**-17,5**

Fonte: IGCP.

Avaliados ao justo valor, os contratos de derivados passaram de € 2.552 M em 31/12/2015 para € 2.106 M em 31/12/2016, isto é, o valor de mercado desta carteira diminuiu € 446 M, no essencial, devido à variação do valor dos *Cross currency interest rate swaps* (€-402 M).

Para a variação da carteira de derivados contribuíram vários fatores, designadamente: a desvalorização da libra, após o referendo para a saída do Reino Unido da UE, que reduziu o valor dos *cross-currency swaps* associados à cobertura de libras; os cancelamentos de *cross-currency swaps*, realizados no âmbito dos pagamentos antecipados ao FMI; a alteração do cabaz[2] de DSE do FMI, que obrigou a um ajustamento das coberturas cambiais, neste contexto foram anuladas operações nas moedas cujo peso no cabaz foi reduzido (como dólares norte-americanos e libras) e executados vários *forwards* cambiais para a cobertura do *renminbi*.

4.1.1.2. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais

A receita resultante da emissão de dívida, ou produto da emissão de empréstimos, é apresentada na CGE sob diferentes óticas e valores. Nos mapas I e 12 encontra-se a receita de passivos financeiros utilizada na execução orçamental de 2016, € 63.332,4 M[3], nos mapas XXVIII e 50 o produto de emissão de dívida em 2016, € 66.020 M, e no mapa XXIX o valor nominal das emissões do ano, € 65.453 M. Conjugando estes dados conclui-se que, em 2016, foi emitida dívida com o valor nominal de € 65.453 M que gerou uma receita, líquida de mais e menos valias, de € 65.773 M[4]. Acrescentando a este montante os € 275 M recebidos[5] do MEEF e FEEF e os € 74,7 M do produto das emissões de CA e CT de 2015 que só deram entrada na tesouraria do Estado em 2016 e deduzindo € 102,6 M do produto das emissões de 2016 destes mesmos títulos só deram entrada na tesouraria em 2017 (receita de 2017), apura-se o valor de

[1] Quadro anexo ao mapa XXIX da CGE.

[2] O *renmimbi*, moeda chinesa, foi introduzido no cabaz de moedas do FMI em 01/10/2016.

[3] Valor que resulta de emissões de dívida pública de 2015 (€ 4.089,7 M) e de emissões de 2016 (€ 59.242,7 M).

[4] Produto das emissões realizadas em 2016 (mapa 50), incluindo o valor das emissões de 2016 que só dá entrada na tesouraria do Estado em 2017, e excluindo o valor das emissões de 2015 (receita de 2015) que deu entrada na tesouraria do Estado em 2016.

[5] Sobre estes valores ver também ponto 4.1.1.4 – Empréstimos do PAEF, deste Parecer.

€ 66.020 M registado no mapa XXVIII da CGE. Deste montante, € 59.243 M foram utilizados para equilibrar a Conta dos SI, e o remanescente, € 6.777 M, transitou em saldo[1] para 2017.

Também a despesa associada à gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes) consta na CGE em diversos mapas, utilizando conceitos subjacentes nem sempre idênticos pelo que os valores são, por vezes, diferentes.

No que respeita às amortizações, na CGE, o mapa XXIX apresenta como valor nominal da dívida amortizada € 55.656 M, os mapas IV, 13 e 52 registam amortizações de € 55.606 M. Conjugando os dados destes mapas conclui-se que o custo das amortizações foi de € 55.932 M e que no seu pagamento foram utilizadas verbas requisitadas ao OE, € 55.606 M, e verbas resultantes de ganhos obtidos na gestão de derivados financeiros, € 326 M, que, nos termos da LEO[2], não estão registados na CGE, embora sejam indicadas no mapa 52. Foi ainda anulada[3] dívida (valores abatidos ao *stock* da dívida), no valor nominal de € 240 m, com um custo de € 238 m, registado na CGE como despesa de passivos financeiros no subsector dos SFA[4].

Relativamente aos juros, o mapa 13 regista € 7.278 M e o mapa 51 regista € 7.425 M. Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que os juros das operações de financiamento e de gestão de derivados financeiros foram, respetivamente, de € 7.644 M e € - 219 M[5] e, desta forma, a despesa com os juros foi de € 7.425 M. No seu pagamento o IGCP utilizou verbas do OE inscritas na CGE como juros da dívida (€ 7.278 M), bem como verbas que resultam de ganhos de aplicações de tesouraria[6] (€ 4 M[7]), juros devolvidos pelo MEEF[8] (€ 5 M) e juros corridos[9] recebidos na emissão de OT (€ 138 M[10]) e ainda verbas provenientes do FRDP relativos à reconstituição de títulos (€ 0,3 M[11]).

Por fim, os mapas 13 e 48 registam como "Outros encargos correntes da dívida" € 101 M[12] (em 2015 fora € 67 M), respeitantes a comissões e a despesas gerais de gestão.

No que respeita aos fluxos financeiros, de receita e de despesa, associados à gestão da dívida pública dos SI, a análise realizada permitiu identificar na CGE um conjunto de erros, omissões e incorreções:

- Nos títulos emitidos a desconto, BT, verificou-se que quando as emissões se realizam a taxas de juro negativas[13], o IGCP não distingue o fluxo de capital recebido (produto) do fluxo de juros

[1] Cfr. CGE, mapa XXVIII – Aplicação do Produto de empréstimos em 2016. Ver também ponto 4.1.4 deste Parecer.

[2] Compensação prevista na LEO art. 15.º da Lei 151/2015, de 11/9.

[3] Cfr. mapa XXIX, coluna das anulações.

[4] Dívida anulada (títulos Consolidados e Certificados de Renda Perpétua) com verbas provenientes do FRDP, nos termos do Decreto-Lei 453/88, de 13/12, e da Lei 11/90, de 05/04, e inscritos, no subsector dos SFA.

[5] O resultado líquido das operações de derivados financeiros foi de € 213,5 M e o das contas-margem de € 5,4 M. Nos termos da LEO, estas receitas constituem exceção ao princípio da não compensação, devendo ser abatidas à despesa.

[6] Compensação prevista na LEO, art. 15.º da Lei 151/2015, de 11/09.

[7] Valores identificados na alínea m) do mapa 51 da CGE 2016.

[8] Sobre estes juros ver ponto 4.1.1.4 – Empréstimos do PAEF, deste relato.

[9] Juros pagos antecipadamente pelos subscritores de empréstimos em colocação.

[10] O valor total recebido como juros corridos em 2016, na emissão de OT, foi de € 204 M, deste montante, € 66 M ficou na posse do IGCP por corresponder a juros com vencimento no ano seguinte.

[11] Valor referente à capitalização de CA e CTPM reconstituídos, cuja despesa foi inscrita em orçamentos de anos anteriores. Cfr. alínea l) do mapa 51.

[12] Este valor inclui € 11,1 M relativos à comissão de gestão atribuída anualmente ao IGCP, que no ano em apreço ascendia a € 22,67 M (Despacho n.º 771/12 - SEATF, de 27/7), e em 2015 fora de € 21,7 M.

[13] Situação que resulta num recebimento, que nos termos da LEO, art. 15.º, n.º 3, alínea ii), por ser uma receita de juros associada à emissão de dívida pública, deve ser abatida às despesas da mesma natureza.

recebidos, classificando, na data da emissão, as receitas obtidas com juros como se tratassem também do produto de emissão, quando efetivamente não o são.

Em resultado deste procedimento, o produto dos empréstimos públicos (receita de passivos financeiros), em 2016, está sobrevalorizado em € 625.878,09.

Também a despesa com passivos financeiros está sobrevalorizada em € 315.243,26 porque, na maturidade destes títulos, o IGCP requisita ao OE, como passivos financeiros, o valor dos juros recebidos na data da emissão e utiliza-o no pagamento de despesa com juros.

Estes procedimentos são pouco transparentes, uma vez que os juros negativos recebidos na emissão de BT (receitas) não estão indicados na CGE[1], e a contabilização destas receitas como passivos financeiros desvirtua os valores da Conta e viola a LOE.

- Devido a um lapso na classificação de um fluxo de capital de um instrumento derivado, uma despesa no valor de € 3.500,00 foi afeta ao agrupamento 03 – "juros e outros encargos", em vez de ser ao agrupamento 10 – "Passivos financeiros".

  Em sede do contraditório, o IGCP referiu que o montante em causa assume *"um valor material muito pouco relevante para constar num Parecer sobre a CGE, quando verificamos que estamos perante um orçamento que apresenta uma execução anual que ascende a € 62.985.191.124,43"*.

- A amortização dos instrumentos designados, no mapa XXIX, por GBP20MAY2016ISIN760 e por BND GBP20MAY2016ISIN653, de valor nominal, respetivamente, de GBP 50.000.000 e de GBP 66.640.000 apresentam naquele mapa, respetivamente, o contravalor em euros de € 61.973.227,57 e de € 82.597.917,70. Porém, usando as taxas de câmbio dos dias das operações, os valores apurados são, respetivamente, de € 64.528.618,44 e de € 86.003.742,66.

  De acordo com explicação do IGCP[2], os contravalores em euros das amortizações, apresentados no mapa XXIX, foram calculados com as taxas de câmbio da data de emissão, e não a da operação em causa (amortização). Contudo, no mesmo mapa foi utilizado outro critério para as amortizações do empréstimo do FMI, nas quais foram corretamente usadas as taxas de câmbio das datas de amortização, evidenciando assim o efetivo contravalor em euros.

  Na verdade, só o uso da taxa de câmbio dos dias das operações é que permite, no ano da amortização, a comparação entre o mapa XXIX (valor nominal) e o mapa 52 (custo efetivo) e só desta forma é que é assegurado o uso do mesmo critério para todos os instrumentos de dívida, em moeda euro ou em moeda não euro[3].

  Na sua resposta o IGCP informou *"que a elaboração do mapa XXIX para o ano 2017 contemplará a recomendação do Tribunal de Contas no sentido de apresentar o contravalor em euros das amortizações de empréstimos em moeda estrangeira, calculado com base na taxa de câmbio do BCE da data da amortização em detrimento da existente na data da emissão"*.

- Em 2016, o FEEF devolveu a *prepaid margin* retida em 2011 acrescida dos juros obtidos no investimento realizado com o valor retido. Esta receita de juros, € 37.480.192,61, foi usada no pagamento de juros vencidos no ano. Todavia, o mapa 51 não evidencia este valor, como faz com outras situações idênticas, apresentando neste caso, para o empréstimo do FEEF[4] juros no

[1] Por comparação, os juros corridos recebidos na emissão de OT estão claramente identificados no mapa 51 da CGE, quer quanto aos recebimentos quer quanto aos pagamentos.

[2] Explicação prestada em sede do contraditório do PCGE 2015, ponto 4.1.1.2, e reiterada no âmbito da ação preparatória do PCGE 2016, realizada junto do IGCP.

[3] De salientar, por exemplo, em 2016, foi amortizada a OT 4.20OUT2016 que no mapa XXIX apresenta como valor nominal amortizado de € 4.396.125.000 e no mapa 52 o valor de custo da amortização de € 4.403.640.917,25.

[4] Empréstimo identificado nos mapas XXIX e 51 da CGE 2016 como *Loan-Facility-Floating*-EFSF.

valor de € 299.297.848,72, quando os juros foram € 336.778.041,33, e no seu pagamento foram utilizadas verbas requisitadas ao OE (€ 299.297.848,72) e o valor recebido (€ 37.480.192,61).

- Os juros da dívida consolidada, € 233 m, foram integralmente inscritos na classificação económica "03.01.03" e os juros dos Certificados de Renda Perpétua (CRP), € 98 m, foram integralmente inscritos na "03.01.06". Em ambas as situações não foi feita a adequada desagregação ao nível da rubrica da despesa[1], inviabilizando assim a correta imputação destas despesas aos respetivos sectores institucionais detentores dos títulos[2].

  Na sua resposta, o IGCP reiterou o que referiu em Pareceres de anos anteriores, explicando que *"a aplicação informática que suporta a gestão destes títulos não possui a classificação dos seus titulares (...) situação que condiciona o apuramento dos juros por classificação económica e a consequente relevação nas respetivas classificações económicas"*, acrescentando que *"os valores em causa não são materialmente relevantes pelo que não se justifica o investimento numa nova aplicação"*. Assim, a situação mantem-se em 2016.

Em suma, a CGE 2016 contem erros, como a errada classificação de receitas de juros como passivos financeiros, e algumas deficiências, como o uso de classificações económicas que não identificam corretamente o sector económico dos detentores da dívida, bem como alguns dos seus mapas (XXIX, 50 e 51) não refletem com transparência os fluxos (receita/despesa) associados a alguns instrumentos de dívida, observando-se a existência de vários critérios no mesmo mapa e a ausência de notas explicativas[3].

De acordo com o exposto anteriormente no subsector dos SI, o produto das emissões de 2016 foi de € 66.019,5 M (na CGE, mapa 50 e XXVIII, sobrevalorizado em € 0,63 M). A despesa com amortizações foi de € 55.605,7 M (na CGE, mapa 13 e 52, sobrevalorizado em € 0,3 M), com juros foi de € 7.278 M e com outros encargos correntes da dívida foi de € 101 M.

4.1.1.3. *Stock* consolidado da dívida

O quadro seguinte apresenta o apuramento realizado para a dívida não consolidada, o valor dos títulos de dívida pública na posse de entidades dos SI, dos SFA e da SS, e a dívida consolidada[4] do subsector dos SI, no final de 2016 e no ano anterior, bem como a respetiva evolução.

[1] Prevista no Classificador de receitas e despesas públicas, Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

[2] No âmbito do contraditório do PCGE 2014, ponto 4.1.1.2, o IGCP referiu que 80% dos títulos Consolidados encontram-se sobre custódia dos bancos, inviabilizando o apuramento do sector institucional no qual se inserem os seus detentores.

[3] Observa-se a ausência de notas explicativas no "Mapa 51 – Encargos de juros da dívida pública", nos casos dos BT e do FEEF, e no "Mapa 50 – Movimento relativo ao Produto dos empréstimos Públicos", no caso do MEEF e do FEEF.

[4] O apuramento da dívida consolidada é realizado com base na informação reportada pelas entidades (SI, SFA e SS) no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008 – 2.ª Secção. Desta informação constam os ativos financeiros (designadamente títulos de dívida), bem como o respetivo rendimento. Sobre os juros dos títulos da dívida pública auferidos pelos SI e SFA ver ponto 9.1. deste Parecer.

Quadro B. 32 – *Stock* da dívida consolidada em valor nominal (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Variação	
			Total	%
Dívida não consolidada (1)	**226 362,6**	**236 282,4**	**9 919,7**	**4,4**
Títulos na posse do Estado (2) a)	20 757,1	19 978,7	-778,4	-3,7
Títulos na posse SI	0,7	0,7	0,0	2,8
Títulos na posse SFA	11 217,2	10 120,3	-1 096,9	-9,8
Títulos na posse SS	9 539,2	9 857,8	318,5	3,3
Total consolidado (SI) (1)-(2)	**205 605,5**	**216 303,6**	**10 698,1**	**5,2**

a) Valores reportados ao Tribunal por entidades dos SI, dos SFA e da SS, que não foram auditados. Em algumas situações, foram confrontados com dados do IGCP. Valores diferentes do PGCE 2015 em resultado da alteração do universo dos SFA e de correções realizadas.

Fonte: IGCP e reporte no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008-2.ª Secção.

A dívida consolidada (SI) em 2016 aumentou 5,2%, quando comparada com o final do ano anterior, totalizando € 216.304 M. Paralelamente, os títulos da dívida pública na posse do Estado diminuíram 3,7%, cifrando-se em € 19.979 M. Esta variação resulta da diminuição dos títulos na posse dos SFA[1] (-9,8 %), parcialmente compensada com o aumento dos títulos na posse da SS (+3,3%).

Em 31/12/2016, o valor nominal dos títulos de dívida pública na posse dos SFA ascendia a € 10.120,3 M, dos quais 50% correspondia a OT[2], 32% a CEDIC, 12% a BT, 6% a MTN[3], 0,2% a CEDIM e o remanescente, com um peso residual, a Consolidados e a CRP[4]. Na mesma data os títulos na posse da SS ascendiam a € 9.858 M, deste valor, 87% corresponde a OT[5] e o remanescente a CEDIC[6]. O valor nominal dos títulos na posse do subsector dos SI, em 31/12/2016, era de € 715 m, dos quais 21% correspondiam a Consolidados e 79% a CRP[7].

Os Consolidados e os CRP, no seu conjunto, têm um peso diminuto no *stock* da dívida[8], apenas € 11,6 M em 31/12/2016, € 9,4 M de Consolidados (dos quais cerca de 5% estava na posse do Estado, SI+SFA+SS) e € 2,2 M de CRP, dos quais cerca de 45% pertencia ao Estado.

Nos 3 subsectores, há entidades com títulos de valor nominal muito reduzido e com rendimentos muito baixos. Há também casos em que o IGCP desconhece o atual detentor dos títulos, como é o caso dos títulos abandonados a favor do Estado[9]. A manutenção destes títulos na carteira do Estado, em especial na posse dos SI, acarreta encargos (comissões e custos administrativos associados à gestão dos títulos[10]),

[1] CEDIM, *Medium Term Notes* (MTN) e CEDIC. Ver também ponto 9.1.2. deste Parecer.

[2] Em 31/12/2016, o valor nominal das OT na posse do SFA ascendia a € 5.110 M, do qual 92% pertencia à CGA.

[3] Títulos designados no mapa XXIX por Bond EUR 17OUT2022, que estão integralmente na posse da CGA (€ 619,5 M).

[4] No que respeita aos CRP na posse dos SFA, tendo presente a informação obtida junto do IGCP, há entidades que embora sejam titulares de CRP não reportaram informação ao Tribunal e por isso não foram consideradas neste apuramento. Por outro lado, e em sentido contrário, há entidades a declarar títulos Consolidados ao Tribunal, como são exemplos a CP – Comboios de Portugal e o Fundo de Acidentes de Trabalho, e, por isso, foram consideradas no apuramento realizado, embora não constem da informação prestada pelo IGCP. Ver ponto 9.1.2 deste Parecer.

[5] Títulos na posse do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

[6] No subsector da SS há ainda entidades com títulos Consolidados e CRP, de valor muito residual. Em 31/12/2016, os valores destes títulos ascendiam globalmente a € 0,2 M.

[7] Ver ponto 9.1.1.1. deste Parecer.

[8] O equivalente a apenas 0,005% do valor nominal da dívida pública (SI) não consolidada.

[9] Ver ponto 9.1.1.1. deste Parecer.

[10] Os Consolidados estão registados na Central de Valores Mobiliários, gerida pela Interbolsa. Anualmente o IGCP paga comissões a esta central, relativas a estes títulos.

por vezes mais elevados do que o rendimento auferido pela entidade credora, situação que deverá ser reconsiderada dando seguimento à recomendação do Tribunal de anos anteriores nesse sentido.

Em sede de contraditório, o IGCP referiu que *"concorda com o entendimento do Tribunal de Contas, de que a gestão dos Consolidados e dos Certificados de Renda Perpétua é geradora de custos financeiros e operacionais que não são compatíveis com a representatividade desses instrumentos de dívida."* Acrescentando que em 2016 deu inicio a um projeto que visa *"promover a venda de Certificados de Renda Perpétua junto dos detentores e que conduziu à sua redução. Em 2017, esse projeto foi alargado aos Consolidados na posse de entidades coletivas, prevendo-se que o impacto no stock da dívida (redução) seja superior ao de 2016"*.

4.1.1.4. Dívida consolidada por instrumentos

No quadro seguinte apresenta-se o valor nominal da dívida consolidada, apurada por instrumento, bem como a sua evolução face ao ano anterior.

Quadro B. 33 – Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI)

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Dívida de médio e longo prazo	**189 817,2**	**92,3**	**199 558,1**	**92,3**	**9 740,9**	**5,1**
Empréstimos	*73 575,2*	*35,8*	*69 070,7*	*31,9*	*-4 504,5*	*-6,1*
Empréstimos PAEF						
MEEF	24 300,0	11,8	24 300,0	11,2	0,0	0,0
FEEF	27 328,3	13,3	27 328,3	12,6	0,0	0,0
FMI	20 827,1	10,1	16 327,5	7,5	-4 499,6	-21,6
Outros (BEI e Assunção -Casa do Douro)	1 119,8	0,5	1 114,9	0,5	-4,9	-0,4
Títulos	*116 242,0*	*56,5*	*130 487,4*	*60,3*	*14 245,4*	*12,3*
OTRV	0,0	0,0	3 449,7	1,6	3 449,7	-
OT	90 813,2	44,2	96 436,1	44,6	5 622,8	6,2
CEDIM	115,3	0,1	57,5	0,0	-57,8	-50,1
CT	7 926,5	3,9	11 281,2	5,2	3 354,7	42,3
CA	12 793,5	6,2	12 921,9	6,0	128,5	1,0
Outros	4 583,0	2,2	6 330,8	2,9	1 747,8	38,1
Consolidados e CRP	10,5	0,0	10,1	0,0	-0,4	-3,5
Dívida de curto prazo	**15 788,4**	**7,7**	**16 745,5**	**7,7**	**957,2**	**6,1**
Títulos	*13 682,5*	*6,7*	*14 637,4*	*6,8*	*954,9*	*7,0*
BT	13 339,7	6,5	13 962,0	6,5	622,2	4,7
CEDIC	342,8	0,2	675,4	0,3	332,6	97,0
Conta margem	*2 105,9*	*1,0*	*2 108,1*	*1,0*	*2,3*	*0,1*
Total consolidado	**205 605,5**	**100,0**	**216 303,6**	**100,0**	**10 698,1**	**5,2**

Fonte: IGCP e reporte no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008-2.ª Secção.

De seguida faz-se a análise da evolução da dívida pública (SI), em valores consolidados, destacando apenas os instrumentos de financiamento mais representativos.

Dívida de médio e longo prazo

A dívida consolidada de médio e longo prazo ascendia a € 199.558 M, em 31/12/2016, registando um aumento de € 9.741 M. À semelhança de 2015, os empréstimos do PAEF sofreram uma redução, perdendo peso no *stock* da dívida, em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI. Ao contrário, a dívida titulada aumentou o peso no *stock* da dívida, em resultado das emissões de OT e OTRV.

Empréstimos do PAEF

Os empréstimos do PAEF[1], concedidos pelas instituições internacionais: Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEEF), Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e FMI, em 31/12/2016, globalmente ascendiam a € 67.956 M, valor que compara com € 72.455 M, em 31/12/2015.

Em 2016, o Estado Português voltou a proceder à amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI, aproveitando a possibilidade de financiamento a taxas de juro mais baixas, através de outros instrumentos de dívida e de o FMI não impor penalidades ao reembolso antecipado. Assim, foram realizados pagamentos em fevereiro, novembro e dezembro de, respetivamente, DSE 1.583 M, DSE 1.621 e DSE 356 M, o que perfaz DSE 3.560 M (o equivalente a € 4.496 M). Estes reembolsos incidiram sobre amortizações de capital que originalmente estavam previstas para 2018 e 2019. Em 31/12/2016, a dívida ao FMI totalizava DSE 12.802,5 (o equivalente a € 16.327 M). Em 2016 a Conta regista juros pagos ao FMI de € 629 M (em 2015 fora € 861,1 M).

Os empréstimos concedidos pelo MEEF e pelo FEEF, no ano em apreço, não tiveram qualquer variação dos valores em dívida, assim, em 31/12/2016, ascendiam, respetivamente, a € 24.300 M e a € 27.328 M.

No que respeita ao MEEF foi efetuada a extensão da maturidade[2] da tranche vencida em 2016, que resultou na substituição da transação inicial por 3 novas transações com um preço diferente, dando lugar ao recebimento de capital, em termos globais, de € 10,4 M[3]. Por se tratar duma receita obtida na reemissão do financiamento foi contabilizada como produto de empréstimos públicos. Esta operação deu também origem ao recebimento de juros corridos no valor de € 5 M[4]. A CGE 2016 regista juros pagos ao MEEF de € 697 M (em 2015 fora € 684,5 M) e comissões pagas no valor de € 10 M.

Também foi devolvida a *prepaid margin*, retida em 2011, pelo FEEF (€ 264,3 M[5]), por se tratar do reembolso de parte do empréstimo retido na data da emissão, foi contabilizado como produto de empréstimos públicos. Conjuntamente foi devolvida uma receita de juros, de € 37 M[6] (remuneração do investimento realizado com o valor retido). A CGE 2016 regista juros pagos ao FEEF de € 524 M[7] (em 2015 fora € 574 M), bem como comissões no valor de € 5,9 M (em 2015 fora € 2,1 M).

---

[1] Sobre esta matéria ver PCGE de 2011 a 2014, ponto 4.1.1.

[2] Conforme decidido no ECOFIN de 21/06/2013, a maturidade média dos empréstimos será estendida por um prazo de 7 anos, passando de 12,5 para 19,5 anos perto da maturidade dos empréstimos.

[3] Este valor não tem impacto no *stock* da dívida, por se tratar de mais-valias na contratação de nova dívida por parte do MEEF, não havendo alteração do valor nominal da tranche substituída. A receita consta do mapa 50 da CGE 2016, como produto dos empréstimos do ano, mas sem qualquer nota explicativa. Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

[4] Valor identificado na alínea b) do mapa 51 da CGE 2016.

[5] Sem impacto no *stock* da dívida, por não haver alteração do valor nominal do respetivo empréstimo. Consta da CGE, mapa 50 (Produto de empréstimos), mas sem qualquer nota explicativa. Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

[6] Valor usado no pagamento de juros, omisso no mapa 51 da CGE 2016, como se explica no ponto 4.1.1.2. deste Parecer.

[7] Deste valor € 224,8 M respeitam ao *Loan Facility*-EFSF e € 299,3 M respeitam ao *Loan Facility-Floating*-EFSF. Ver também ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

Títulos de médio e longo prazo

Na dívida titulada de médio e longo prazo destacam-se as OT que, no final de 2016, atingiam € 96.436 M e representavam 44,6% do total da dívida pública consolidada, observando-se um aumento de € 5.623 M (+6,2%). Destaca-se ainda a emissão, no início de 2016, do instrumento designado no mapa XXIX da CGE por BNDEUR25Fev2026, no valor de € 1.766 M, que ocorreu na sequência da recapitalização do Banif (final de 2015), tratando-se de uma emissão a 10 anos com taxa de 3,3%.

Obrigações de Tesouro

Em 2016, as emissões de OT em valor nominal não consolidado ascenderam a € 16.403 M. Foram realizadas emissões via sindicato, com o lançamento de uma nova linha a 10 anos, e reabertas outras duas linhas[1], via leilão. Realizou-se ainda uma operação de troca[2] de títulos de OT com maturidades próximas, entre 2017 e 2019, com valor nominal global de € 1.012 M, por títulos[3] com maturidades em 2025 e 2037, com valor nominal global de € 1.066 M. Globalmente as emissões do ano geraram mais valias no valor de € 320 M[4] e foram pagas comissões de emissão no valor de € 9,75 M.

Para além dos títulos recebidos por troca e da amortização das OT com vencimento no ano[5], outros houve que foram amortizados antecipadamente[6], no valor nominal global de € 3.002 M. Globalmente o custo das amortizações de OT, em 2016, foi superior ao respetivo valor nominal em € 249 M.

Em suma, em 2016, o custo das amortizações de OT ascendeu a € 10.440 M e o valor recebido nas emissões realizadas no ano foi de € 16.723 M, o que gerou um produto de emissões líquidas positivas no valor de € 6.283 M. Contudo, o *stock* da dívida representada por OT, em valores nominais não consolidados, registou um aumento de € 6.212 M, efeito justificado com as mais-valias obtidas nas emissões. Desta forma, em 31/12/2016, a dívida em valor nominal não consolidado representada por OT totalizava € 110.076 M. A CGE regista o pagamento de juros de OT no valor global de € 4.759 M[7] (em 2015 fora € 4.235 M) e de outros encargos de € 9,8 M (em 2015 fora € 20,4 M).

Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV)

Com o objetivo de dinamizar o mercado da dívida pública portuguesa, diversificando e alargando o conjunto de instrumentos financeiros, em 2016 foram lançadas as OTRV, emitidas com prazo de 5 anos e uma taxa de juro variável[8]. Foram emitidas três séries, em maio, agosto e novembro, respetivamente no valor nominal de € 750 M, € 1.200 M e de € 1500 M, o que perfaz o valor global de € 3.450 M. A CGE regista ainda comissões de emissão no valor de € 31 M e juros no valor de € 8,4 M.

---

[1] A nova OT 2,875Jul2026 e reabertura da OT 2,2Out2022 e da OT 4,1Fev2045.

[2] Envolvendo as OT4,35Out2017, OT 4,45Jun2018 e OT4,75Jun2019.

[3] Envolvendo as OT2,875Out2025 e 4,1Abr2037.

[4] As emissões das OT: 2,20Out2022, 2,875Jul2026 e 4,1Fev2045, geraram menos-valias de valor global de € 153 M. As emissões das OT: 3,85Abr2021, 4,95Out2023, 2,875Out2025, 3,875Fev2030 e 4,1Abr2037 geraram mais-valias € 473 M, o que globalmente gera uma receita em 2016 com mais valias na emissão no valor € 320 M (cfr. mapa 50 CGE).

[5] OT 6,40 Fev2016 (€ 2.088 M) e a OT 4,20 Out2016 (€ 4.396 M).

[6] Recompras de títulos das OT: OT4,2Out2016, OT4,35Out2017, OT4,45jun2018 e OT4,75Jun2019.

[7] Dos quais € 76,8 M respeitam a juros corridos recebidos em 2015 e € 138 M de juros corridos recebidos em 2016.

[8] Taxa de juro variável, indexada à Euribor a 6 meses adicionada de um *spread*. O investidor tem sempre assegurada uma taxa de juro mínima igual ao *spread*.

Dívida de retalho (Certificados de aforro e do Tesouro)

No que respeita à dívida de retalho (CA e CT), em 2016 manteve-se a tendência de crescimento, com um contributo de € 3.483 M para o financiamento do ano (em 2015 fora de € 3.531 M).

O *stock* dos CA (séries A, B, C e D) aumentou cerca de € 128,5 M, cifrando-se em € 12.922 M em 31/12/2016, em resultado de emissões no valor de € 782 M[1] e amortizações de € 654 M. A CGE regista o pagamento de € 365 M de juros deste instrumento (€ 373 M em 2015). Por sua vez, os CT, com emissão suspensa desde 2012, deram um contributo líquido negativo para o financiamento do ano (€-9 M), devido às amortizações ocorridas, tendo sido pagos juros no montante de € 226 M. Por seu turno, os CTPM contribuíram positivamente para o financiamento do ano (+€ 3.364 M), em resultado do elevado valor das emissões (€ 3.479 M) e diminutas amortizações (€ 115 M), com o pagamento de juros no valor de € 201 M. A CGE regista ainda € 29 M de outros encargos correntes, relativos a CA e CT.

Dívida de curto prazo

Em 2016, o *stock* consolidado da dívida de curto prazo[2] aumentou € 957 M (6%), totalizando € 16.745,5 M em 31/12/2016. Desde 2015[3] que a dívida direta inclui as contrapartidas recebidas no âmbito dos contratos[4] de derivados financeiros para cobertura de risco de taxa de juro e cambial, seguindo o critério adotado pelas autoridades estatísticas para a dívida de Maastricht. Em 31/12/2016, o valor das contas-margem[5] era de € 2.108 M[6], superior em € 2 M ao do ano anterior.

Embora as contas-margem só em 2015 passaram a estar refletidas no *stock* da dívida, os juros pagos por estes recebimentos são desde 2011 contabilizados como juros da dívida pública e refletidos anualmente nos respetivos mapas da CGE. No ano em apreço o Estado Português recebeu juros ("pagou juros negativos") no valor de € 5 M (em 2015 fora € 2 M).

A dívida titulada de curto prazo, representada por CEDIC, em valor nominal consolidado, cresceu 97%, passando de € 342,8 M em 31/12/2015 para € 675,4 M em 31/12/2016. Na CGE, em valores nominais não consolidados, as emissões ascenderam a € 15.064 M, as amortizações a € 15.368 M e os juros pagos a € 14 M.

O *stock* consolidado apurado de BT, em 31/12/2016, ascendia a € 13.962 M, superior em € 622 M ao valor de 2015.

Em 2016, de acordo com o valor não consolidado apurado, foram realizadas emissões de BT com diversas maturidades, no montante global de € 18.656 M[7] e amortizações de € 18.543 M[8]. Desta forma,

---

[1] Inclui capitalização de juros no valor de € 270 M. Valores identificados no mapa XXIX, alíneas c) a f).

[2] Engloba contas-margem, CEDIC e BT.

[3] Ver PCGE 2015, ponto 4.1.1.4.

[4] Contratos regulados pela *Internacional Swaps and Derivatives Association/Credit Support Annex* (ISDA/CSA).

[5] Estes recebimentos têm por objetivo cobrir o risco de *default* das contrapartes nos derivados negociados ao abrigo dos contratos ISDA/CSA e dependem do valor de mercado dos derivados.

[6] O *stock* das contas-margem depende da evolução diária do valor de mercado dos derivados, que por sua vez está diretamente relacionada com a volatilidade das taxas de câmbio e de juro.

[7] Valor descontado não consolidado apurado difere da CGE que inclui juros negativos recebidos na emissão, ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

[8] Difere da CGE 2016 que inclui juros negativos. Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

no final de 2016, o *stock* de BT apurado totalizava a € 15.135 M[1] (+€ 113 M do que no final do ano anterior). A CGE regista juros pagos de BT no valor de € 9 M.

4.1.2. Dívida direta dos SFA

4.1.2.1. *Stock* nominal e fluxos financeiros

Em 2016, são 45 as entidades integrantes deste subsector com passivos financeiros tais como empréstimos, títulos, locações ou derivados financeiros. As mais significativas são empresas que foram reclassificadas como serviços autónomos e integradas no OE. Com base no inquérito efetuado, concluiu-se que o valor nominal do *stock* da dívida era de € 37.899,5 M em 31/12/2015 passando a € 36.585,0 M em 31/12/2016 (valores não consolidados), isto é, diminuiu € 1.314,5 M (3,5%).

Quadro B. 34 – Valor nominal do *stock* da dívida (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Montante	%
Empréstimos	26 118,7	25 382,0	-736,7	-2,8
Títulos	11 511,0	10 949,9	-561,8	-4,9
Locação financeira	269,8	253,1	-16,7	-6,2
Total	**37 899,5**	**36 585,0**	**-1 314,5**	**-3,5**

Fonte: Inquérito aos SFA.

Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras, 6 entidades detinham contratos de derivados financeiros cujo justo valor passou de € -1.438,3 M em 31/12/2015 para € -1.399,4 M em 31/12/2016, isto é, aumentou € 38,9 M (2,7%), como se pode ver no quadro seguinte. As operações mais significativas registam-se na Metro do Porto e na Metropolitano de Lisboa. Parte delas estava em contencioso e não originaram despesas em 2016[2]. Para 2016, apuraram-se despesas líquidas com juros no valor de € 46,0 M.

Quadro B. 35 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA)

(em milhões de euros)

	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Montante	%
CP	-1,3	0	1,3	100,0
Metro do Porto	-519,0	-503,6	15,4	3,0
Metropolitano de Lisboa	-736,5	-702,6	33,9	4,6
Parpública	-180,4	-192,7	-12,3	-6,8
Parvalorem	0,9	0,2	-0,8	-81,0
Transtejo	-2,0	-0,7	1,3	65,2
Total	**-1 438,3**	**-1 399,4**	**38,9**	**2,7**

Fonte: Inquérito aos SFA.

[1] Difere da CGE 2016. Ver ponto 4.1.1.1. deste Parecer.

[2] Em 2017, o Governo chegou a um acordo extrajudicial com o Banco Santander da execução do qual resultou a realização de despesas de montante significativo.

*
* *

O inquérito permitiu, ainda, apurar o valor das receitas e despesas associadas ao serviço da dívida, que diverge significativamente do apresentado na CGE 2016. Assim, as receitas de capital com passivos financeiros estão sobrevalorizadas em 64%, as despesas de capital estão subvalorizadas em 1,8% e as despesas correntes com o serviço da dívida estão subvalorizadas em 19%.

A diferença na receita de passivos financeiros (€ 2.067 M) resulta, sobretudo, de a receita dos SFA proveniente de aumentos de capital pelo Estado ter sido tratada como receita de passivos financeiros[1], embora esta rubrica apenas abranja *" ...receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos"*. Para além do classificador da receita ser claro na exclusão dos aumentos de capital da receita de passivos, a própria natureza da receita também não aponta no sentido da sua inclusão, porque o capital não se integra no passivo, mas antes nos recursos próprios da empresa. Acresce que se o capital fosse um passivo financeiro das entidades integradas no perímetro da Conta a dívida dos SFA estaria, assim, subvalorizada em montantes muito elevados pois todo o capital social/estatutário dessas entidades seria dívida pública. O tratamento contabilístico dado na CGE aos aumentos de capital resultou num empolamento da receita com passivos financeiros no valor de € 2.037,2 M. A restante diferença resulta de empréstimos e suprimentos concedidos que foram classificados como outros passivos financeiros (€ 19,9 M).

Ouvida em contraditório, a DGO reproduz as alegações produzidas no ano anterior, isto é, que ponderou a hipótese de *"…utilização do capítulo de receita 13 – Outras receitas de capital para registar os aumentos de capital das EPR…"* mas entendeu que *"… esta opção não é isenta de inconvenientes, dado que a sua utilização faria com que ocorresse uma melhoria artificial do saldo global da administração central…"* e conclui concordando com a necessidade de revisão do classificador económico, a qual, não tendo ainda ocorrido, implica que o problema continuará a verificar-se em 2017 e 2018. Assim sendo, reitera-se que o argumento das consequências no valor do saldo global da administração central não parece muito sustentável porque a classificação económica visa explicitar a natureza das operações e não assegurar um qualquer valor *"natural"* para o citado saldo. Por outro lado, a revisão do classificador que se julga conveniente e necessária é a que clarifique que estas receitas não são receitas de passivos.

A diferença na despesa com passivos financeiros (€ -36 M) resulta de várias omissões e de erros de classificação económica, como por exemplo: o pagamento de encargos com juros e de dívida a fornecedores foi classificado como despesas com passivos.

No caso da despesa corrente com juros e outros encargos, a diferença (€ -123,7 M) continua a ser principalmente resultante da utilização de rubricas de natureza residual, como sejam outros juros (€ 116,7 M) e outros encargos financeiros (€ 6,7 M), que assim ficam empoladas com volumes significativos de encargos da dívida pública e perdem na prática a sua natureza residual. Não se tratou, no entanto, de uma prática sistemática, isto é, acontece em algumas empresas e não noutras, tal como já tinha ocorrido em anos anteriores. Tal prática parece traduzir uma continuada falta de controlo por parte do Ministério das Finanças. Verificou-se, ainda, a incorreta inclusão em juros da dívida pública de € 2,6 M de encargos com juros de ativos financeiros (aplicações no Banco de Portugal com taxas de juro negativas efetuadas pelo Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e pelo Fundo de Garantia de Depósitos).

[1] Em 2014 e 2015, verificou-se que este tipo de receita foi igualmente mal classificado em passivos financeiros.

Quadro B. 36 – Fluxos financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (1) - (2)	
			Montante	%
12. Passivos financeiros (receitas)	3 245,1	1 177,8	2 067,3	63,7
12.04 Derivados financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0
12.05 Empréstimos a curto prazo	21,8	66,8	-45,0	-206,6
12.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 166,2	1 111,1	55,1	4,7
12.07 Outros passivos financeiros	2 057,1	0,0	2 057,1	100,0
10. Passivos financeiros (despesas)	1 996,3	2 032,2	-36,0	-1,8
10.03 Títulos a médio e longo prazo	567,8	561,3	6,5	48,9
10.05 Empréstimos a curto prazo	13,3	82,2	-68,8	-34,1
10.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 213,3	1 388,7	-175,4	-27,9
10.07 Outros passivos financeiros	201,8	0,0	201,8	100,0
03.01. Juros da dívida pública	627,9	731,6	-103,6	-16,5
03.02. Outros encargos correntes da dívida pública	10,8	29,8	-19,0	-176,2
03.03. Juros de locação financeira	0,1	1,2	-1,1	-879,0

Fonte: CGE 2016 e inquérito aos SFA.

A despesa corrente e de capital, associada ao serviço da dívida pública, está subvalorizada, por omissão, essencialmente por causa do tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela Defloc e pela Defaerloc para aquisição de material de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa. Os juros (€ 6,8 M), outros encargos correntes (€ 0,3 M) e amortizações (€ 40 M) desta dívida, que em 31/12/2016 ascendia a € 280 M, foram pagos à banca diretamente pelo Ministério da Defesa que os contabilizou como pagamento de rendas de locação (agrupamento 02), por força dos contratos de cessão de créditos, celebrados entre aquelas empresas, proprietárias do material de defesa locado, e os consórcios bancários financiadores da sua produção e aquisição. O correto seria que, para além do registo do pagamento das rendas, aquelas duas empresas contabilizassem como receita as rendas recebidas e como despesa o serviço da dívida bancária.

Por outro lado, a despesa de capital, associada ao serviço da dívida pública, está sobrevalorizada por força do tratamento dado ao pagamento da dívida a fornecedores dos Agrupamentos Complementares de Empresas (ACE) "Somos compras", "Somos pessoas" e "Somos contas" que foram transmitidas para a Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, em execução do Decreto-Lei 209/2015, de 25/09. A dívida, não financeira na sua origem, foi paga por esta última entidade e a correspondente despesa (€ 3,1 M) está classificada na CGE como despesa de passivos financeiros, ou seja, amortizações de capital[1]. Ora, a alteração do devedor não altera a natureza da dívida que, sendo originariamente não financeira, não passa, por força da transmissão, a sê-lo. Acresce que, na liquidação da dívida bancária daqueles ACE, os juros e outros encargos no valor de € 0,4 M foram, também, classificados como passivos financeiros pelo que este tipo de despesa está sobrevalorizado num total de € 3,5 M.

As principais diferenças apuradas nos fluxos de receita e despesa associados à gestão da dívida pública, apresentadas no quadro anterior, são:

i. **Receitas de passivos financeiros:**

   a. A receita com a classificação económica 12.05 "*Passivos financeiros – empréstimos a curto prazo*" integra indevidamente € 17 M de receitas da emissão de empréstimos de médio/longo

[1] A Serviços Partilhados do Ministério da Saúde informou ter sido a DGO quem indicou, telefonicamente, a rubrica a utilizar para esta despesa.

prazo (RTP), que devia ter sido classificada como 12.06 *"Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo"*, e omite € 62 M de receita de emissão de empréstimos de curto prazo (Parque Escolar) classificados como 12.06 *"Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo"*.

b. A receita com a classificação económica 12.06 "*Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo*" integra indevidamente € 62 M de receita de empréstimos de curto prazo (Parque Escolar) e € 30 M de aumento de capital social da Parpública que deviam ter sido classificados como 13.01 "*Outras receitas de capital*"; omite receita de empréstimos de médio/longo prazo no valor de € 17 M (RTP) e receita de suprimentos e outros empréstimos de médio/longo prazo no valor de € 19,5 M (Parparticipadas e Sociedade Portuguesa de Empreendimentos), que foi classificada em 12.07 "*Passivos financeiros – outros passivos financeiros*".
c. A receita com a classificação económica 12.07 "*Passivos financeiros – outros passivos financeiros*" integra indevidamente receita de aumentos de capital recebidos (Comboios de Portugal, EDIA, Fundo de Apoio Municipal, Infraestruturas de Portugal, Parpública, Metropolitano de Lisboa, Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, Transtejo, Wolfparts e diversas do sector da saúde) num total de € 2.037,2 M, que deviam ter sido classificados como 13.01 "*Outras receitas de capital*", e de suprimentos e outros empréstimos de longo prazo no valor de € 19,5 M (Parparticipadas e Sociedade Portuguesa de Empreendimentos).

ii. **Despesas com passivos financeiros:**

a. A despesa com a classificação económica 10.03 "*Passivos financeiros –Títulos a médio e longo prazo*" omite € 6,8 M de despesa indevidamente classificada em 10.07 "*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*" (Parparticipadas) e € 7,7 M de despesa indevidamente classificada em 10.06 "*Empréstimos a médio e longo prazo*" (Metropolitano de Lisboa) e integra indevidamente despesa no valor de € 21 M que devia ser classificada em 10.06 "*Empréstimos a médio e longo prazo*" (Parpública).
b. A despesa com a classificação económica 10.05 "*Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo*" omite pagamentos no valor de € 62 M (Parque Escolar) e de € 6,9 M (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos), que foram indevidamente classificados em 10.06 "*Empréstimos a médio e longo prazo*" e 10.07 "*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*", respetivamente;
c. A despesa com a classificação económica 10.06 "*Empréstimos a médio e longo prazo*" integra indevidamente despesa no valor de € 62 M (Parque Escolar) e no valor de € 7,7 M (Metropolitano de Lisboa) que foram indevidamente classificados em 10.05 "*Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo*" e 10.03 "*Passivos financeiros –Títulos a médio e longo prazo*" , respetivamente, e omite despesa no valor de € 40 M de encargos com a amortização de empréstimos de longo prazo (Defloc e Defaerloc), despesa no valor de € 21 M de encargos de amortização de empréstimos de longo prazo (Parpública) que foram indevidamente classificados em 10.03 "*Passivos financeiros –Títulos a médio e longo prazo*", e ainda despesa no valor de € 184,1 M indevidamente classificada em 10.07 "*Passivos financeiros - Outros passivos financeiros*" (Estamo, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sagescur e Serviços Partilhados do Ministério da Saúde).
d. A despesa com a classificação económica 10.07 "*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*" integra indevidamente encargos no valor de € 6,8 M que deviam ter sido classificados em 10.03 "*Passivos financeiros –Títulos a médio e longo prazo*" (Parparticipadas), de € 6,9 M (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos) que deviam ter sido classificados em 10.05 "*Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo*", de € 184,1 M que deviam ter sido classificados em 10.6 "*Empréstimos a médio e longo prazo*" (Estamo, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sagescur e Serviços Partilhados do Ministério da Saúde), e de € 0,5 M que

deviam ter sido classificados em 12.02 *"Operações extra orçamentais – outras operações de tesouraria"* (Parups), bem como € 0,4 M que deveriam ter sido classificados em 03.01 "*Juros e outros encargos - Juros da dívida pública*" e € 3,1 M que deveriam ter sido classificados no agrupamento 2 – Aquisição de bens e serviços (Serviços Partilhados do Ministério da Saúde).

iii. **Despesa com juros da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.01 "*Juros e outros encargos - Juros da dívida pública*" integra indevidamente despesa com outros juros no valor de € 6,6 M (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, FGD e FGCAM) que deviam ser classificados em 03.05 "*Juros e outros encargos – outros juros*" e € 6,6 M de encargos que deveriam ter sido classificados em 03.02 "*Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública*" (Parvalorem); e omite juros da dívida pública no valor de € 6,8 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE, juros no valor de € 109,7 M (GIL, Marina do Parque das Nações, Metropolitano de Lisboa e RTP) que estão classificados em 03.05 "*Juros e outros encargos – outros juros*", de € 0,4 M que estão classificados em 10.07 "*Passivos financeiros – Outros passivos financeiros*" (SPMS) e de € 0,2 M que estão classificados em 02.02 "*Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços"* (ENMC);

iv. **Despesa com outros encargos correntes da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.02 "*Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública*" omite encargos desta natureza no valor de € 6,6 M (Parvalorem) que foram classificados na rubrica 03.01 "*Juros e outros encargos - Juros da dívida pública*", no valor de € 12,3 M (CP, Edia, Metropolitano de Lisboa, Parque Escolar e Transtejo) que foram classificados nas rubricas 03.05 "Juros e outros encargos – outros juros" e 03.06 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros" e no valor de € 0,3 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE;

v. **Despesa com juros de locação financeira:** a despesa com a classificação económica 03.03 "*Juros e outros encargos - juros de locação financeira*" omite encargos desta natureza no valor de € 1,3 M (RTP) que foram classificados em 03.05 "*Juros e outros encargos – outros juros*".

Como consequência deste apuramento, os valores do total de receita constantes dos mapa V – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, e mapa VI – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, € 48.835 M, e os do total da despesa constantes dos mapa VII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, mapa VIII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação funcional, e mapa IX – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, € 41.180 M, devem ser acrescidos em € 47,1 M.

As entidades identificadas neste subponto, ouvidas em contraditório, vieram alegar diversas limitações a que estiveram sujeitas por imposição da DGO, designadamente as decorrentes do chamado Regime Simplificado da Circular Série A n.º 1379 (preparação do OE2016) que impõe a classificação de todas as receitas de passivos em *12.07 - Outros passivos financeiros* e de todas as despesas de passivos financeiros em *10.07 - Outros passivos financeiros* (Fundo de Resolução, Parparticipadas e Sagesecur), bem como a classificação da despesa com juros e outros encargos em *03.01 - Juros da dívida pública* ou em *03.06 - Outros encargos financeiros* (Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e Fundo de Garantia de Depósitos[1]). Alegaram, ainda, outras dificuldades, decorrentes da impossibilidade de efetuar alterações orçamentais no decurso da execução do OE2016, que conduziram à classificação incorreta de receitas e despesas associadas ao serviço da dívida pública (Parque Escolar e Wolfpart) e problemas transitados da execução do OE2015 (Fundo de Apoio Municipal).

[1] No caso destas entidades, a "simplificação" do classificador das despesas traduziu-se em que juros de ativos financeiros (depósitos junto do Banco de Portugal) figurem na CGE como juros de passivos financeiros.

Outras entidades alegaram que alguns dos erros de classificação apontados tiveram a anuência da DGO (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, CP, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Parpública[1] e Serviços Partilhados do Ministério da Saúde[2]).

Por seu turno, a DGO respondeu que "*A identificação de eventuais erros de classificação é geralmente detetada aquando da análise de um processo em concreto, pelo que sempre que é sinalizada uma incorreta classificação, a DGO alerta a entidade envolvida para a necessária correção.*"

A persistência, ao longo de vários exercícios orçamentais, de um número significativo de erros de classificação económica e de omissões de contabilização de receitas e despesas que este Tribunal vem apontando, evidencia que a DGO, impondo por via de circular administrativa um regime dito simplificado, derroga o classificador das receitas e despesas públicas, induzindo a utilização de classificações residuais quando existem classificações apropriadas, e reduz a transparência da CGE[3]..

4.1.2.2. *Stock* consolidado e fluxos financeiros

Analisando os passivos das entidades que compõem o subsector dos SFA, verifica-se que existe um número significativo de casos em que o credor é uma entidade do mesmo subsector ou do subsector dos SI. Assim, o valor nominal da dívida entre SFA, que em 31/12/2015 ascendia a € 610,9 M, reduziu-se em € 91,1 M (14,9%) durante o exercício de 2016, em grande medida como resultado de variações nos saldos de empréstimos e suprimentos entre empresas do mesmo grupo. Destacam-se o reembolso de suprimentos pela Estamo e pela Sagesecur à Parpública, nos valores de € 94,3 M e de € 2,8 M, respetivamente, e os novos suprimentos efetuados pela Infraestruturas de Portugal à Gare Intermodal de Lisboa, € 10,5 M, e pela Parque Expo98 à Marina do Parque das Nações, € 20,2 M. Por sua vez, o valor nominal da dívida de SFA a entidades do subsector dos SI, designadamente a DGTF, que em 31/12/2015 era de € 17.792,4 M, não registou alteração significativa em 2016 (€ +3,2 M). No entanto, houve novos empréstimos do Estado a empresas ex-BPN (€ 434 M), à Metro do Porto (€ 122,1 M) e à Transtejo (€ 4,3 M), foram convertidos em capital social créditos do Estado sobre a CP (€ 380,5 M) e a EDIA (€ 31,5 M) e registaram-se reembolsos dos quais os mais significativos foram o do Fundo de Resolução (€ 136,1 M) e o da Parque Expo98 (€ 2,5 M).

Quadro B. 37 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Total	%
Empréstimos	7 715,5	7 066,6	-648,9	-8,4
Títulos	11 511,0	10 949,9	-561,1	-4,9
Locação financeira	269,4	253,1	-16,3	-6,1
Dívida consolidada dos SFA	**19 495,8**	**18 269,6**	**-1 226,3**	**-6,3**

Fonte: Inquérito aos SFA.

[1] A Parpública, na sua resposta, inclui troca de correspondência com a DGO na qual se aborda a recomendação do Tribunal sobre a classificação a dar à receita de aumentos de capital. Dela retira-se que as instruções transmitidas foram de continuar a classificar tais receitas em rubricas que não eram as consideradas corretas pelo Tribunal.

[2] Neste caso, a DGO alegou, em sede de contraditório, ter considerado que a dívida a fornecedores de bens e serviços estava bem classificada como dívida financeira, o que não merece a anuência deste Tribunal.

[3] Situação que se mantem no OE2018 por força da Circular Série A n.º 1387 (preparação do OE2018).

Assim, o valor nominal consolidado[1] da dívida das entidades do subsector dos SFA a entidades exteriores diminuiu € 1.226,3 M (6,3%) em 2016, em resultado da diminuição de todos os tipos de dívida considerados, empréstimos (8,4%), títulos (4,9%) e locações financeiras (6,1%). A existência de operações entre entidades que integram o perímetro da CGE reflete-se não só no *stock* da dívida como ainda nos fluxos financeiros associados ao serviço da dívida: as receitas e despesas associadas à dívida consolidada diferem significativamente das associadas ao total da dívida, como se pode ver no quadro seguinte, o que reforça a necessidade de a CGE apresentar a informação sobre a dívida em termos consolidados (*stocks* e fluxos).

Quadro B. 38 – Fluxos financeiros consolidados (SFA)

(em milhões de euros)

	Fluxos financeiros apurados		Fluxos inscritos na CGE
	Consolidados	Não consolidados	Não consolidados
Receita de passivos (emissões)	55,8	1 177,8	3 245,1
Despesa de passivos (amortizações)	1 261,8	2 032,2	1 996,3
Juros da dívida	528,8	732,8	628,1

Fonte: Inquérito aos SFA e CGE 2016.

4.1.2.3. Dívida consolidada por instrumento e SFA

De seguida analisa-se a evolução da dívida consolidada dos SFA em 2016, destacando os instrumentos de financiamento mais representativos e as entidades que mais contribuíram para tal evolução. Das 31 entidades analisadas, as 6 com mais de € 1.000 M de passivos representam cerca de 80% do total (Comboios de Portugal, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Parpública e Parvalorem) e, destas, as quatro do sector dos transportes representam cerca de 44% desses mesmos passivos.

Quadro B. 39 – *Stock* da dívida consolidada – principais SFA

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Montante	%
CP	1 246,5	1 128,8	-117,7	-9,4
Infraestruturas de Portugal	3 531,7	3 426,2	-105,5	-3,0
Metro do Porto	1 325,6	1 269,0	-56,6	-4,3
Metropolitano de Lisboa	2 517,4	2 280,8	-236,6	-9,4
Parpública	4 354,1	4 163,1	-191,0	-4,4
Parvalorem	2 591,3	2 289,7	-301,7	-11,6
Total	**15 566,7**	**14 557,7**	**-1 009,0**	**-6,5**

Fonte: Inquérito aos SFA.

O instrumento de dívida a que recorreram com maior frequência foi o empréstimo, predominantemente de médio e longo prazo, embora o seu peso na dívida total do subsector dos SFA, 39%, seja inferior ao dos títulos, 60%. 22 entidades tinham dívida resultante de empréstimos de médio e longo prazo no valor nominal global de € 7.191,5 M em 31/12/2015 (93% do total da dívida decorrente de empréstimos contraídos) e de € 6.561,9 M em 31/12/2016 [menos € 629,6 M (8,7%)], mantendo um peso semelhante.

[1] O facto de algumas empresas não serem detidas a 100% pelo Estado não se traduziu na redução proporcional da sua dívida, para efeitos de apuramento da dívida consolidada do Estado.

A dívida de médio e longo prazo resultante de empréstimos registou, em 2016, emissões no valor nominal de € 51 M (dos quais € 33 M relativos a empréstimos do BEI e CEB) e amortizações de € 680,6 M (dos quais € 331,6 M relativos a empréstimos do BEI e CEB). As maiores reduções do saldo em dívida verificam-se na CP (€ 117,7 M), na Infraestruturas de Portugal (€ 105,4 M) e na Metropolitano de Lisboa (€ 221,5 M).

Dez das entidades que compõem o subsector dos SFA detinham dívida representada por obrigações e papel comercial e o seu peso na dívida total do subsector era de cerca de 60%. Mais de 90% desta dívida é representada por obrigações de médio e longo prazo e o seu valor passou de € 10.511,0 M em 31/12/2015 para € 9.949,9 M em 31/12/2016, reduzindo-se em € 561,1 M (5,3%). Esta redução compreende, entre outras, amortização de obrigações emitidas pela Parpública (€ 170,0 M), pela Parvalorem (€ 301,7 M) e pela Parups (€ 74,9 M). Não foram efetuadas novas emissões.

O valor nominal da dívida resultante de operações de locação financeira, realizadas por sete das entidades que integravam o subsector dos SFA, reduziu-se em € 16,3 M (6,1%), sendo as principais reduções, € 7,3 M na Metropolitano de Lisboa, € 6,5 M na Metro do Porto, € 1,7 M na RTP e € 0,7 M nos SUCH.

4.1.3. Dívida direta consolidada do Estado

Procedendo à consolidação dos valores apurados nas respostas ao inquérito e às Instruções 1/2008-2.ª Secção, bem como da informação prestada pelo IGCP, verifica-se que o valor nominal da dívida consolidada do Estado passou de € 225.101,3 M em 31/12/2015 para € 234.573,2 M em 31/12/2016. Esta variação resulta de um aumento da dívida consolidada dos SI de € 10.698,1 M (5,2%) e de uma diminuição da dívida consolidada dos SFA de € 1.226,3 M (6,3%). Na medida em que esta análise incide sobre um universo da CGE diferente do da CGE 2015, os valores e a evolução aqui apresentados não são comparáveis com os indicados no PCGE 2015.

Quadro B. 40 – Valor nominal do stock da dívida consolidada do Estado

(em milhões de euros)

Stock	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Total	%
Dívida consolidada dos SI (1)	205 605,5	216 303,6	10 698,1	5,2
Dívida consolidada dos SFA (2)	19 495,8	18 269,6	-1 226,3	-6,3
Dívida consolidada do Estado (1)+(2)	**225 101,3**	**234 573,2**	**9 471,8**	**4,2**

Fonte: CGE 2016, inquérito aos SFA, Instruções 1/2008-2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

No quadro 69 do Relatório da CGE (RCGE) procede-se ao apuramento do limite máximo de acréscimo de endividamento líquido global direto (€ 10.387 M) para efeitos de verificação do cumprimento do limite estabelecido pela LOE 2016[1] e no quadro 70 do RCGE procede-se à verificação do cumprimento de tal limite.

Verifica-se que os valores aí apresentados para o acréscimo de endividamento do Estado não são comparáveis com os apurados pelo Tribunal.

[1] LOE 2016, art. 93.º.

No caso dos SI, o valor apresentado na CGE[1], € 10.490 M, são calculados com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros e, por isso, não são comparáveis com os valores apurados pelo Tribunal, cujo cálculo é realizado com base nos valores nominais do *stock* da dívida, também apresentados no mapa XXIX, em valor nominal, no início e no final do ano.

No caso dos SFA, o quadro 70 do RCGE apresenta o endividamento líquido de € -1.013 M, valor que difere do apurado pelo Tribunal (€ -1.226,3 M). Como a CGE não apresenta o *stock* da dívida das entidades que compõem o subsector nem sequer é possível verificar a origem da diferença.

Mais uma vez se reitera a relevância da publicitação na Conta da dívida dos SFA que, manifestamente, não é desconhecida da DGO e do IGCP e da explicitação dos conceitos utilizados pela LOE na fixação de limites à dívida pública.

No âmbito do contraditório o IGCP disse que *"partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil proceder ao apuramento da dívida consolidada do Estado, i.e. a dívida consolidada de todas as entidades da Administração Central (SI e SFA). No entanto, reiteramos que o IGCP não possui competência nessa matéria, não dispondo de informação atualizada que lhe permita apurar esse saldo de forma completa e numa base consolidada"*.

4.1.4. Custo do financiamento antecipado

Ao longo dos último anos[2], na sua estratégia de financiamento[3], o IGCP têm contemplado como um dos elementos principais *"a manutenção de um cash buffer elevado, que possa garantir 50% das necessidades de financiamento"* estimadas para o ano seguinte. Por sua vez, o relatório[4] que acompanhava a proposta da LOE 2016, previa um saldo de financiamento para exercícios seguintes de € 4.293 M.

Em 2016, o financiamento por recurso à dívida pública ultrapassou as previsões do relatório que acompanhava a LOE e excedeu as necessidades orçamentais e de tesouraria, existindo, em 31/12/2016, um saldo de € 6.777 M na conta de operações de tesouraria denominada "Produto de Empréstimos-2016"[5] (€ 4.089,7 M em 31/12/2015 e € 7.025,4 M em 31/12/2014). Observa-se, assim, um acréscimo de € 2.688 M em relação ao saldo existente em 31/12/2015, valor que se aproxima de saldos anteriores a 2015.

De acordo com informação do IGCP[6], durante o ano de 2016, o Estado manteve saldos de tesouraria significativamente elevados, com um valor médio de depósitos de € 12.378 M (em 2015 fora de € 13.856 M e em 2014 de € 17.377 M), o qual teve um custo líquido[7] de € 182 M, valor que compara com € 210 M, em 2015, e com € 342 M, em 2014.

Na sua resposta, o IGCP defende mais uma vez que *"tem procurado apresentar os argumentos que suportam a opção estratégica de manter saldos de Tesouraria relativamente elevados desde 2011, tendo também*

[1] Quadro 70 do RCGE 2016.

[2] Ver PCGE 2015 e 2014, ponto 4.1.4, e PCGE 2011 a 2013, ponto 4.1.5.

[3] Estratégia definida e proposta, anualmente, no ponto 3 do "Programa de Financiamento e Gestão da Dívida Pública Direta e das Disponibilidades", que em 2016 foi aprovado pelo Despacho 761/16 - SEATF, de 27 de julho.

[4] Quadro III.4.4. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2016.

[5] Cfr. CGE, mapa XXVIII - Aplicação do Produto de empréstimos em 2016.

[6] Designadamente, no Relatório Anual 2016 da Agência da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública.

[7] Custo médio do financiamento do saldo de Tesouraria (OT + BT), € 186 M, deduzido dos juros recebidos de aplicações de Tesouraria (€ 4 M).

apresentado estimativas dos custos decorrentes desta opção, conforme também divulgado no seu Relatório anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública desde 2014, local que julgamos ser o mais adequado para a discussão das decisões de gestão da dívida, uma vez respeitados os limites impostos na Lei e nas Normas Orientadoras de Gestão da Dívida."

Não obstante o IGCP divulgar os custos/benefícios da sua estratégia de pré-financiar no seu *Relatório anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, os mesmos* devem também ser apresentados de forma clara no Relatório da CGE.

4.1.5. Dívida de Maastricht

De acordo com a LEO[1], a dívida pública não deve exceder o valor de referência de 60% do PIB. O conceito inerente a este limite é o da dívida de Maastricht, um dos indicadores da monitorização fiscal no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Em 2016, este rácio situou-se em 130,1%.

Com o encerramento do Procedimento de Défice Excessivo, que vigorou no período 2009-2016, Portugal transita para a vertente preventiva do PEC, ficando sujeito, entre outras condicionantes, à regra transitória[2] da dívida pública durante o período 2017-2019 (redução média de um vigésimo por ano do diferencial face ao valor de 60%).

Os princípios das contas nacionais e as especificações para efeitos do PDE subjacentes à dívida na ótica de Maastricht[3] diferenciam-na da noção de dívida direta do Estado apresentada no Mapa XXIX da CGE e da dívida direta consolidada do Estado apurada no ponto 4.1.3., quantificadas no quadro seguinte.

Quadro B. 41 – Dívida direta do Estado e dívida das administrações públicas (Conceito de Maastricht) – 2016

	M €	% PIB
Dívida direta do Estado – *stock* nominal de dívida dos SI (a)	236 282,8	127,6
Dívida consolidada (SI + SFA) (b)	234 573,2	126,7
Dívida de Maastricht	240 957,9	130,1
Administração central	243 592,7	
Administração regional e local	10 524,0	
Fundos de segurança social	1,1	
Consolidação entre sectores	-13 159,9	

Notas: (a) Mapa XXIX da CGE; (b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do *stock* da dívida consolidada dos SI e SFA, cfr. ponto 4.1.3).

Fonte: Mapa XXIX da CGE 2016 e Notificação de setembro 2017 do PDE.

A dívida direta do Estado, tal como consta na CGE, tem um âmbito mais restrito, limitando-se aos SI, e é avaliada ao valor nominal e não consolidada. A dívida consolidada de SI e SFA é apurada pelo TC (cfr. ponto 4.1.3). O critério da dívida de Maastricht diz respeito ao total do sector das administrações públicas, porém, além de integrar também a dívida da administração regional e local e dos fundos de

[1] Art 10.º-G.

[2] A aplicar durante 3 anos após a correção do défice excessivo, para os EM que em novembro de 2011 se encontravam em situação de PDE [Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho de 8 de novembro de 2011].

[3] A dívida de Maastricht é constituída pelo valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector administrações públicas com a exceção das responsabilidades cujos ativos financeiros correspondentes são detidos pelo mesmo sector das administrações públicas de acordo com as definições do Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC). Esta definição é complementada pelo Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009 alterado pelo Regulamento (UE) N.º 220/2014 da Comissão de 7 de março de 2014, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia.

segurança social, apresenta diferenças de universo que decorrem das regras do SEC[1]. Em termos de instrumentos engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida, e empréstimos, avaliados ao valor nominal, ou seja, ao valor facial dos passivos[2]. É consolidada, refletindo os passivos face aos outros sectores da economia.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO, vem reforçar a necessidade já reiterada no presente e em Pareceres anteriores, de a CGE incluir informação detalhada sobre o *stock* da dívida dos restantes sectores da administração pública e em particular sobre todas as entidades que compõem a administração central (cfr. ponto 4.1.3).

Relativamente ao aumento da dívida de Maastricht de 2015 para 2016 (€ 9.417,1 M em termos nominais), verifica-se que o maior contributo foi dado pela aquisição líquida de ativos financeiros, que em 2016 atingiu € 5.637,8 M, ultrapassando mesmo o contributo do défice (€ 3.665,2 M). Os restantes € 114,1 M, que explicam a variação total da dívida, reúnem os outros elementos que, para além da aquisição líquida de ativos financeiros, fazem parte do ajustamento défice-dívida, nomeadamente as transações nos passivos que não fazem parte da definição de dívida de Maastricht e os efeitos de valorização. Em 2016, a componente mais relevante da aquisição líquida de ativos financeiros foi o aumento do *stock* de depósitos da administração central, que se destinavam ao pré-financiamento da recapitalização da CGD, operação adiada para 2017.

*****

O Ministro das Finanças, em contraditório, manifestou o interesse do seu Gabinete *"no controlo efetivo das transferências e dos fluxos financeiros (verificadas nas receitas e nas despesas orçamentais), bem como na identificação e respetiva correção de eventuais erros, omissões e incorreções"*, remetendo para a resposta da DGO.

[1] Por exemplo, o agregado "Dívida consolidada (SI + SFA)" engloba entidades que, de acordo com o SEC, não fazem parte do sector das administrações públicas, nomeadamente, os Fundos de Acidentes de Trabalho e Garantia Automóvel, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, que são classificadas no sector das sociedades financeiras.

[2] Para além das diferenças de universo, um dos principais fatores que diferenciam a dívida de Maastricht dos outros dois conceitos de dívida é a exclusão da capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro. Esta metodologia encontra-se em análise, podendo o Eurostat vir a determinar a sua integração na dívida de Maastricht. Em 2016, a capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro representa cerca de 2,3% do PIB.

4.2. Garantias do Estado

Este ponto examina as garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento e também as prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento.

a) Enquadramento

O regime jurídico das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento resulta da Lei 112/97, de 16/9[1] (regime geral de concessão de garantias), da Lei 4/2006, de 21/2 (concessão de garantias no âmbito de operações de crédito de ajuda aos países destinatários da cooperação portuguesa) e da Lei 60-A/2008, de 20/10 (concessão extraordinária de garantias para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros)[2]. A LOE, nos últimos anos, tem vindo a autorizar, especificamente, a concessão de garantias do Estado a determinadas operações, como são os casos das garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo e, mais recentemente, ao Fundo de Resolução.

O quadro legal dos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado é estabelecido pelo Decreto-Lei 183/88, de 24/5, relativo aos seguros de crédito e caução, e pelo Decreto-Lei 295/2001, de 21/11, relativo ao seguro de investimento, alterados e republicados pelo Decreto-Lei 31/2007, de 14/2.

A emissão e gestão das garantias do Estado a operações de financiamento são efetuadas pela DGTF. Nos seguros de crédito e similares, a generalidade das operações é gerida pela COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA, sendo a concessão da garantia submetida à aprovação do Ministro das Finanças, sob proposta da DGTF. Outras pessoas coletivas de direito público podem também prestar garantias a financiamentos, no âmbito das suas atribuições.

b) Valores globais do ano

Em 2016 foram concedidas pela DGTF garantias a operações de financiamento, no montante total € 872,3 M e, no âmbito dos seguros de crédito e similares, foram assumidas responsabilidades em apólices emitidas pela COSEC, no montante total de € 277,6 M.

No final de 2016 as responsabilidades efetivas[3] do Estado por garantias prestadas (DGTF) totalizavam cerca de € 22.004,2 M, englobando € 21.056,6 M de garantias a operações de financiamento e € 947,7 M a seguros de crédito e similares, registando-se uma redução face ao ano anterior no montante total de € 1.807,9 M (-8%), tal como evidenciado no quadro seguinte.

[1] Alterada pelas Leis 64/2012, de 20/12 e 82-B/2014, de 31/12.

[2] Esta Lei foi regulamentada pela Portaria 1219-A/2008, de 23/10, alterada pelas Portarias 946/2010, de 22/09, e 80/2012, de 27/03.

[3] As responsabilidades efetivas correspondem aos montantes utilizados pelos beneficiários das garantias concedidas pelo Estado.

Quadro B. 42 – Responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades efetivas	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias do Estado (DGTF) a:						
– Financiamentos	22 851	85	21 057	87	-1 794	-8
– Seguros de crédito e similares	961	4	948	4	-14	-1
Total	**23 812**	**89**	**22 004**	**91**	**-1 808**	**-8**
Garantias de SFA a financiamentos	2 236	9	2 283	9	47	2
Total geral	**26 048**	**100**	**24 287**	**100**	**-1 761**	**-7**

As garantias prestadas por SFA, incluindo EPR, totalizavam no final de 2016 cerca de € 2.282,9 M, aumentando € 46,9 M (2%) face ao ano anterior. Estes são já valores líquidos, deduzindo as contragarantias que o Estado (DGTF) também presta em algumas operações.

No total e em termos líquidos, as responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas, incluindo SFA, ascendiam no final do ano a € 24.287,2 M, sendo que na CGE as responsabilidades estão subavaliadas em cerca de € 2.257,7 M, por não incluírem a maior parte das garantias prestadas por SFA.

4.2.1. Garantias a operações de financiamento

a) Novas garantias

Foram prestadas pelo Estado (DGTF) duas garantias pessoais, no montante total de € 872,3 M, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações.

Quadro B. 43 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2016

(em milhões de euros)

Entidade/ Operação	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante garantido	Mutuante/Subscritor	Mutuário / Emitente / Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Desp. n.º 866/2016 de 31/12/2015 (DR, II, de 19/01/2016)	126	Vários	FCGM (beneficiário)	20	Cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM a favor de micro, pequenas e médias empresas, ao abrigo das Linhas de crédito PME Crescimento 2015, de Apoio à Revitalização Empresarial, para Empresas com Processo de Internacionalização em Angola, de Capitalização Mezzanine Financing e Linha IFD (FD&G).
FdR – Fundo de Resolução	Desp. n.º 867/2016 de 31/12/2015 (DR, II, de 19/01/2016)	746	BANIF(inicialmente), sendo as obrigações transferidas para o Banco Santander Totta no âmbito do processo de resolução	Oitante, SA	10	Contragarantia do Estado à garantia prestada pelo FdR às obrigações emitidas pela Oitante, SA, e entregues ao BANIF, para pagamento do conjunto de ativos transferidos deste banco.
Total		**872**				

Ambas as garantias foram especificamente autorizadas pela LOE 2015, pelos n.os 4 e 8 do art. 127.º[1], respetivamente para o FCGM e FdR, apesar da sua formalização e entrada em vigor terem já ocorrido em 2016.

A garantia ao FCGM, assim como as já concedidas em anos anteriores, destina-se a substituir parcialmente a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo por forma a manter a solvabilidade e o regular funcionamento do sistema de garantia mútua[2]. Trata-se de uma garantia que se destina a ser executada, para reembolsar o Fundo pelas contragarantias que liquida.

A DGTF, na instrução deste processo, apesar de se tratar já da quarta garantia concedida ao FCGM, tendo uma quinta sido já autorizada pela LOE 2016, continua a aplicar supletivamente a Lei 112/97, de 16/9, enquadrando a garantia numa concessão de auxílio financeiro extraordinário, ao abrigo do art. 9.º, n.º 2, alínea d).

Por seu lado, a contragarantia do Estado ao FdR, no montante de € 746 M, insere-se no processo de resolução do BANIF, tendo as suas principais caraterísticas sido já retratadas no PCGE 2015. Esta operação foi apenas formalizada em 15/02/2016, através de contrato celebrado entre o Estado e o FdR, não obstante a garantia prestada pelo FdR às obrigações da Oitante, SA, se tenha tornado efetiva desde a sua emissão em 22/12/2015.

No decorrer de 2016 foram ainda autorizadas duas alterações a garantias concedidas em anos anteriores, que não se traduziram em alterações ao montante das responsabilidades do Estado e constam do quadro seguinte.

Quadro B. 44 – Alterações a garantias de anos anteriores

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária / Mutuante	Montante Garantido	Despacho autorizador da alteração	Motivo
Metropolitano de Lisboa, EPE / BEI	96	Desp. n.º 1008/2016, de 29/09/2016	Prorrogação do prazo da garantia para o prazo do empréstimo (até dezembro de 2021).
EDA – Eletricidade dos Açores, SA / BEI	30	Desp. n.º 1229/2016, de 22/11/2016	Prorrogação do prazo de utilização do empréstimo (até abril de 2017).

Fonte: DGTF.

Os referidos despachos de manutenção de garantia não foram publicados.

Ainda em 2016 foi autorizada a concessão de mais uma garantia ao FCGM, no montante de € 126,2 M, mas cuja formalização só ocorreu em 2017, elevando para cinco o total de garantias do Estado destinadas a fazer face às necessidades financeiras deste Fundo.

[1] Na redação da Lei 159-E/2015, de 30/12.

[2] É um sistema de génese público-privado e de cariz mutualista de apoio a PME, em que, no caso de incumprimento do mutuário, as sociedades de garantia mútua pagam as garantias que concedem às instituições de crédito e, seguidamente, o FCGM paga àquelas sociedades, automaticamente, parte da perda equivalente à contragarantia que presta.

b) Responsabilidades do Estado

No final de 2016 as responsabilidades acumuladas assumidas[1] pelo Estado (DGTF) por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento totalizavam cerca de € 21.404,5 M, diminuindo € 2.681 M (-11%) face ao ano anterior, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro B. 45 – Responsabilidades acumuladas do Estado

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	12 894	54	12 276	57	-619	-5
Região Autónoma da Madeira	1 187	5	1 156	5	-31	-3
EPR (a)	8 815	37	8 735	41	-358	-4
Outras entidades públicas	2 730	11	2 224	10	-229	-9
Outras garantias	162	1	161	1	-1	-1
Convenções de Lomé e de Cotonou	13	0	18	0	5	36
Linhas de crédito de ajuda	1 780	7	1 140	5	-640	-36
Garantias ao sistema financeiro	3 500	15	1 800	8	-1 700	-49
Garantia de carteira BEI	2 800	12	2 800	13	0	0
FdR	0	0	656	3	656	…
Sociedades veículo ex-BPN	3 098	13	2 714	13	-383	-12
Responsabilidades assumidas (total)	**24 085**	**100**	**21 404**	**100**	**-2 681**	**-11**
Responsabilidades efetivas (total)	**22 851**	**100**	**21 057**	**100**	**-1 794**	**-8**

(a) Não inclui as sociedades veículo do ex-BPN (Parvalorem, Parups e Parparticipadas), nem o Fundo de Resolução. Inclui o FCGM em ambos os anos.

Fonte:DGTF.

A redução das responsabilidades decorreu, essencialmente, das amortizações efetuadas pelos beneficiários, designadamente do Novo Banco (€ 1.700 M) e das sociedades veículo do ex-BPN (€ 383,4 M), assim como da correção das responsabilidades da maior parte das linhas de crédito de ajuda, tendo em conta os valores utilizados pelos países beneficiários, por ter expirado o prazo de utilização dessas linhas (menos € 640 M).

As responsabilidades assumidas por garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira, a EPR e a outras entidades públicas, incluindo as sociedades veículo do ex-BPN e o FdR, representavam, no seu conjunto, cerca de 69% do total.

No que respeita às responsabilidades no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, os valores registados pela DGTF, e que constam da CGE, reportam-se apenas ao final do 1.º semestre de 2016, por a correspondente informação de suporte do BEI, relativa ao final do ano, não ter sido enviada em tempo útil. Por este motivo, as responsabilidades assumidas no final do ano encontram-se subavaliadas em cerca de € 5 M, ascendendo o total registado pela DGTF a € 21.399,3 M.

Por seu lado, as responsabilidades efetivas do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam no final de 2016 cerca de € 21.056,6 M, diminuindo € 1.794,2 M (-8%) face ao ano anterior. Porém, a DGTF registava responsabilidades efetivas no montante de € 21.053,6 M, encontrando-se subavaliadas

[1] As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

em € 2,9 M, pois não englobavam a totalidade das utilizações efetuadas pelo IHRU e a atividade relativa às Convenções de Lomé e de Cotonou do 2.º semestre do ano.

A DGTF registava ainda as responsabilidades que decorriam do empréstimo obrigacionista emitido em 2011 pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), no âmbito da assistência financeira acordada para a Irlanda e que Portugal também garantiu, pelo montante de € 131,2 M[1], cujo vencimento ocorreu em 18/07/2016 e que por isso deveria ser abatido à posição das responsabilidades do Estado por garantias prestadas.

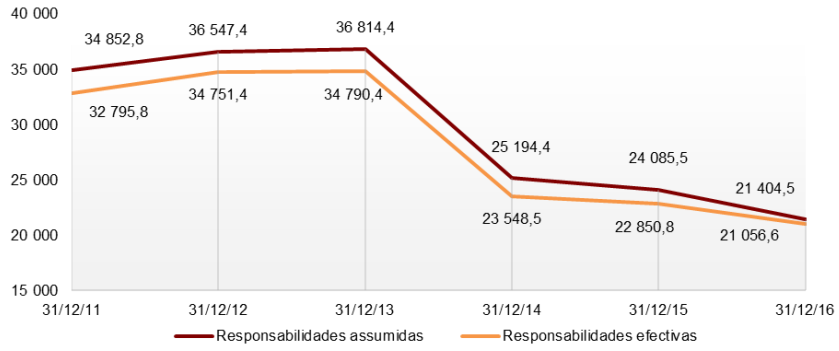
Em contraditório, a DGTF informou que obteve a confirmação de que deixou de existir qualquer responsabilidade do Estado nesta operação e que a retirou em 2017 da posição das responsabilidades por garantias prestadas.

A diferença entre as responsabilidades assumidas e as efetivas (cerca de € 347,9 M), reduzindo-se significativamente neste ano com a correção das responsabilidades subjacentes às linhas de crédito de ajuda, decorre da utilização que algumas destas linhas ainda registavam (€ 1.043,1 M de utilizações num total de € 1.140 M de responsabilidades assumidas) e devido à utilização faseada por parte de alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do BEI ou do CEB.

A evolução das responsabilidades do Estado nos últimos anos foi a seguinte:

Gráfico B. 10 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)



As responsabilidades do Estado por garantias prestadas têm vindo a reduzir-se nos últimos anos, após o aumento registado entre 2011 e 2013, relacionado com as garantias concedidas ao sistema financeiro.

Das responsabilidades referidas merecem destaque as seguintes.

i. Garantias ao sistema financeiro (Lei 60-A/2008)

As responsabilidades por garantias prestadas para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei 60-A/2008) estavam limitadas a três empréstimos obrigacionistas do Novo Banco.

[1] Responsabilidades efetivas, equivalendo a 100% da quota parte de capital garantido por Portugal. As responsabilidades assumidas correspondiam a 120% da quota parte de capital garantido, ou seja € 157,4 M.

Esses três financiamentos de € 1.000 M, € 1.000 M e € 1.500 M, emitidos originalmente pelo BES com o prazo de 3 anos, transitaram para o Novo Banco na sequência da medida de resolução aplicada pelo BdP em 2014, sendo por duas vezes prorrogado o prazo das emissões por mais um ano[1].

No decorrer de 2016 foram amortizados antecipadamente a totalidade do primeiro empréstimo e € 700 M do segundo, situando-se as responsabilidades no final do ano em € 1.800 M.

Segundo informação relativa já a 2017, o valor remanescente em dívida foi amortizado nas datas de vencimento dos dois restantes empréstimos obrigacionistas.

ii. Garantia de carteira BEI

Esta garantia assegura ou contra garante, até ao limite de € 2.800 M, o cumprimento das obrigações assumidas pelo BPI, BCP, Novo Banco (anterior BES) e CGD , enquanto garantes ou mutuários numa carteira de financiamentos concedidos e a conceder pelo BEI, no montante máximo de € 6.000 M. Abrange não só as garantias e financiamentos existentes à data da sua concessão, mas também operações futuras a contratar por aquelas instituições de crédito com o BEI, até ao limite correspondente à diferença entre € 6.000 M e as responsabilidades decorrentes das anteriores operações.

No decurso de 2016 foi incluída uma nova operação na carteira, no montante de € 10,3 M, relativa a um financiamento contratado pelo BCP.

As operações que integravam a carteira, tanto por tipo de operação como por banco aderente, eram as seguintes.

Quadro B. 46 – Carteira por tipo de operação e por banco aderente

(em milhões de euros)

Tipo de operação	31/12/2015	31/12/2016
Garantias do BPI, BCP, Novo Banco e CGD	1 393	1 129
Financiamentos da CGD	257	121
Novas operações	1 585	1 579
Total	**3 235**	**2 829**
Por utilizar (face ao limite de € 6 000 M)	2 765	3 171

Bancos	31/12/2015	31/12/2016
BPI	140	119
BCP	1 334	1 280
Novo Banco	1 023	920
CGD	738	510
Total	**3 235**	**2 829**

Fonte: DGTF/BEI.

Porém, e como já referido, a garantia do Estado apenas cobre responsabilidades até ao limite máximo acumulado de € 2.800 M.

A DGTF, em contraditório, relativamente ao montante por utilizar de € 3.171 M, refere que este está sobrevalorizado, por incluir a deduzir as amortizações que os beneficiários foram efetuando (o valor por utilizar será apenas de € 880 M). Este entendimento da DGTF, no entanto, não está consagrado em qualquer disposição, tendo, aliás, a Comissão Europeia, quando aprovou esta operação, considerado que se tratava de uma garantia em sistema de *revolving*, pelo que a DGTF deverá esclarecer esta questão junto do BEI.

[1] As datas de maturidade dos empréstimos foram prorrogadas para 23/12/2016, 6/1/2017 e 17/2/2017.

iii. Contragarantia ao Fundo de Resolução

Como atrás referido, a garantia do FdR às obrigações emitidas pela Oitante, SA, no montante de € 746 M, foi contragarantida pelo Estado em 15/02/2016.

Por despacho do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças, de 21/03/2016[1], foi autorizada a manutenção da contragarantia do Estado face à alteração da periodicidade do pagamento do cupão das obrigações, passando de trimestral para semestral, mantendo-se inalterados os restantes termos e condições do financiamento.

Nos meses de novembro e dezembro de 2016, a Oitante, SA, procedeu a reembolsos antecipados parciais da emissão obrigacionista, no montante total de € 90 M, situando-se assim as responsabilidades no final do ano em € 656 M.

iv. Garantias às sociedades veículo do ex-BPN

As responsabilidades do Estado por estas garantias prestadas às emissões obrigacionistas e de papel comercial subscritas pela CGD, totalizavam € 2.714,4 M, assim distribuídas:

Quadro B. 47 – Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado

(em milhões de euros)

Sociedade veículo	Instrumento de dívida	31/12/2015	31/12/2016	Variação
Parvalorem	Obrigações	1 591	1 290	-302
Parvalorem	Papel comercial	1 000	1 000	0
Parups	Obrigações	465	390	-75
Parparticipadas	Obrigações	42	35	-7
Total		**3 098**	**2 714**	**-383**

A redução de dívida em € 383,4 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades, com recurso em grande medida a empréstimos concedidos pela DGTF[2].

c) Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público

Além da DGTF, outras pessoas coletivas de direito público podem também conceder garantias pessoais a operações de financiamento.

Através de inquérito realizado pelo Tribunal de Contas no âmbito da dívida financeira dos SFA, foi solicitada informação a respeito de eventuais garantias pessoais prestadas por essas entidades, incluindo EPR, a financiamentos contraídos por terceiros[3]. Da informação recebida de 54 entidades apurou-se a existência das seguintes responsabilidades.

[1] Publicado no DR, II Série, de 04/04/2016.

[2] Estes empréstimos em 2016 corresponderam a cerca de 92% do serviço da dívida à CGD (€ 87,4 M de juros e € 383,4 M de amortizações).

[3] Garantias concedidas através de aval, fiança, carta conforto, livrança (não inclui garantias bancárias e cauções).

Quadro B. 48 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

Prestador da garantia	Beneficiário	Financiamento garantido	Responsabilidades efetivas		Variação
			31/12/2015	31/12/2016	
Parque Expo, SA	Marina Parque das Nações, SA	Empréstimo bancário	14	-	-14
FdR	Oitante, SA	Obrigações	746	656	-90
FAM – Fundo de Apoio Municipal	Município de Vila Real de Santo António	Empréstimos bancários	-	26	26
CP – Comboios de Portugal, EPE	EMEF, SA	Empréstimos bancários	3	2	-1
CP – Comboios de Portugal, EPE	CP Carga, SA	Empréstimos bancários	28	-	-28
SPGM – Sociedade de Investimento, SA	Diversos	Diversos	1	1	0
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Diversos	Diversos	2 451	2 598	147
Total			**3 242**	**3 283**	**40**
Total (líquido)			**2 236**	**2 283**	**47**

Fonte. Inquérito do TdC.

Foram concedidas garantias pelo FAM ao Município de Vila Real de Santo António, até ao montante total de € 28,2 M no âmbito do Programa de Ajustamento Municipal estabelecido para a recuperação financeira do Município nos termos previstos na Lei 53/2014, de 25/8. Esta operação foi aprovada por Despacho do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças, de 15/09/2016[1].

No que se refere ao FCGM, que integra pela primeira vez o perímetro orçamental, emitiu neste ano contragarantias no montante total de € 1.014,1 M, sendo que as amortizações efetuadas por beneficiários totalizaram € 823,1 M e os pagamentos em execução de contragarantias € 43,1 M, segundo informação prestada pelo Fundo. Estas operações não foram sujeitas à aprovação do Ministro das Finanças, uma vez que o FCGM dispõe de um regime especial para a concessão de contragarantias, afastando os requisitos previstos na Lei 112/97, de 16/9.

As responsabilidades da SPGM têm um carácter residual (€ 0,6 M), remontando à fase piloto do sistema nacional de garantia mútua, em que esta era a única entidade que emitia garantias. Tal deixou de verificar-se a partir de 2003, com o início de atividade das sociedades de garantia mútua.

No final do ano, o valor total líquido das responsabilidades dos SFA situava-se em € 2.282,9 M, por dedução das contragarantias que o Estado (DGTF) também prestava ao FdR (€ 656 M) e ao FCGM (€ 343,6 M de responsabilidades efetivas)[2].

Nos registos da DGTF e, consequentemente na CGE do ano em apreço, figuram apenas as responsabilidades relativas ao FAM, pelo montante de € 28,2 M (sendo que o capital em dívida no final de 2016 dos empréstimos garantidos pelo FAM se situava em € 25,8 M).

[1] Nos termos da Lei 112/97, de 16/09 e do DLEO 2016.

[2] As responsabilidades da SPGM de € 0,6 M são também contragarantidas pelo FCGM em € 0,3 M, pelo que foi também deduzido este valor. No que respeita ao ano de 2015, foi igualmente deduzida a contragarantia prestada ao FdR, por razões de comparabilidade entre anos.

Assim, as responsabilidades encontram-se subavaliadas na CGE em cerca de € 3.254,7 M, por não incluírem a maioria das garantias prestadas por SFA. Face ao valor total líquido apurado, a subavaliação ascende a € 2.254,8 M [1].

d) Pagamentos em execução de garantias

Em execução de garantias, o Estado efetuou pagamentos no montante de € 23,2 M, através do capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças – a*tivos financeiros*[2], e € 43,1 M através do orçamento do FCGM, discriminados no quadro seguinte.

Quadro B. 49 – Pagamentos do Estado em 2016 em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Pagamentos DGTF				
Europarque	1 020 269	528	-	1 020 797
FCGM	22 128 896	-	-	22 128 896
Casa do Douro	-	-	(a) 84 700	84 700
Convenções de Lomé e Cotonou	42 451	1 319	-	43 770
Total	**23 191 616**	**1 847**	**84 700**	**23 278 163**
Pagamentos FGCM	**43 111 898**	**-**	**-**	**43 111 898**
Total geral	**66 303 514**	**1 847**	**84 700**	**66 390 061**
Total geral (líquido)	**44 174 618**	**1 847**	**84 700**	**44 261 165**

(a) Prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado.

Fonte: DGTF e FCGM.

O valor total líquido de € 44,3 M resulta da dedução dos € 22,1 M pagos pela DGTF ao FCGM, por constituírem também receita deste Fundo.

Na execução orçamental do FCGM, os pagamentos efetuados em execução de contragarantias, no montante total de € 43,1 M, foram incorretamente classificados como transferências correntes e deveriam ser registados em despesas com ativos financeiros[3]. De forma idêntica, as receitas do Fundo provenientes da execução da garantia do Estado deveriam ser registadas como receitas de ativos financeiros[4].

A percentagem de execução de garantias face às responsabilidades efetivas do Estado, incluindo SFA e em termos líquidos, situava-se no final de 2016 em 0,2%.

[1] Na identificação que consta da CGE – mapa 1 dos elementos informativos comuns às Contas dos SI, SFA e SS, do Volume II, Tomo I, as garantias do FAM estão incorretamente incluídas no subsector Estado (SI), inexistindo garantias concedidas por SFA.

[2] Rubricas de classificação económica *Execução de garantias – Entidades privadas*, *Entidades públicas* e *Convenção de Lomé*.

[3] As despesas foram registadas na rubrica *Transferências correntes – Bancos e outras instituições financeiras*, sendo esta situação corrigida em 2017.

[4] Em 2016 não ocorreu ainda qualquer registo orçamental no FCGM, por a verba transferida pela DGTF (€ 22,1 M) só ter dado entrada no Fundo nos primeiros dias de 2017.

EUROPARQUE

Na sequência de acordo extrajudicial celebrado em 2015, o Decreto-Lei 46/2015, de 9/4 veio integrar o Complexo Europarque no domínio privado do Estado, através da sua dação em cumprimento para a regularização de parte da dívida da Europarque, sendo cedida a sua utilização ao Município de Santa Maria da Feira, pelo prazo de 50 anos. A dação foi efetuada pelo valor de € 21,4 M, ficando ainda por regularizar uma dívida ao Estado de € 6,8 M.

A essa dívida vieram acrescer os novos pagamentos efetuados em execução de garantia, em 2015 de € 2 M e em 2016 de € 1 M. Neste ano liquidaram-se as últimas prestações dos empréstimos garantidos. Existe hipoteca constituída a favor do Estado sobre 21 prédios urbanos da Europarque, como contragarantia do crédito do Estado, que no final de 2016 ascendia a cerca de € 9,8 M[1].

FCGM – Fundo de Contragarantia Mútua

O pagamento do Estado ao FCGM, efetuado no final do ano, abrangeu a garantia de € 215 M, concedida em 2012 e relativa às linhas de crédito PME Investe V, VI, VI Aditamento e PME Crescimento, assim como a garantia de € 100 M, concedida em 2014 relativa às linhas de crédito PME Crescimento 2013 e Caixa Capitalização, e ainda a garantia de € 80,7 M, concedida em 2015 relativa à linha de crédito PME Crescimento 2014.

Ao abrigo dos respetivos contratos de garantia, a SPGM, SA, na qualidade de sociedade gestora do FCGM, solicitou o reembolso de um montante total de € 22,1 M, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 30 de setembro de 2015 e 30 de setembro de 2016, distribuído da seguinte forma.

Quadro B. 50 – Pagamentos ao FGCG em execução de garantias

(em milhões de euros)

Contratos de garantia do Estado	Pagamento 2016	Pagamentos desde 2012
€ 215 M, de 03/01/2012	13	126
€ 100 M, de 08/01/2014	7	13
€ 80,7 M, de 08/01/2015	2	2
Total	**22**	**140**

Desde 2012, primeiro ano de execução deste tipo de garantias, os reembolsos efetuados pelo Estado ao FCGM totalizam € 140,4 M, situando-se as responsabilidades assumidas no final de 2016 em € 381,7 M e as efetivas em € 343,6 M.

Note-se que as contragarantias liquidadas pelo FCGM às sociedades de garantia mútua desde início da vigência das referidas linhas de crédito representavam níveis médios de incumprimento ente 1,1% e 6,9%, assim discriminados[2].

[1] Pelos pagamentos realizados. Não engloba juros de mora, nem comissões de garantia em dívida.

[2] Valores acumulados até 31/12/2016.

Quadro B. 51 – FCGM – Nível de sinistralidade

(em milhões de euros)

Linhas de crédito	Contragarantias prestadas pelo FCGM	Contragarantias liquidadas pelo FCGM	Nível de sinistralidade
PME Investe V	394	32	8,2%
PME Investe VI	677	68	10,0%
PME Investe VI – Adit	336	21	6,3%
PME Crescimento	717	26	3,6%
Total	**2 125**	**147**	**6,9%**
PME Crescimento 2013	765	17	2,2%
Caixa Capitalização	0	0	-
Total	**765**	**17**	**2,2%**
PME Crescimento 2014	578	6	1,1%
Total	**578**	**6**	**1,1%**

Fonte: SPGM.

Na garantia de € 126,3 M concedida em 2016, não foi ainda solicitado ao Estado qualquer reembolso.

e) Comissões de garantia e recuperações de pagamentos

As comissões de garantia recebidas pelo Estado (DGTF) em 2016 totalizaram € 84,1 M, dos quais € 45,7 M de garantias ao sistema financeiro. Foram regularizadas as comissões de garantia que se encontravam em falta de pagamento no ano anterior.

O FCGM, pelas contragarantias que presta, recebeu comissões no montante de € 4,7 M, o que faz elevar para € 87,9 M o total de comissões recebidas, em termos líquidos[1].

Por seu lado, as recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias totalizaram € 5,5 M, decorrendo, essencialmente, das recuperações canalizadas pelo FCGM (€ 3,3 M)[2] e do registo neste ano de € 2,2 M relativos ao BPP, pela venda ocorrida em 2014 de um imóvel hipotecado a favor do Estado no âmbito da garantia concedida a este banco, que permaneciam por contabilizar pela DGTF.

As recuperações obtidas pelo FCGM ascenderam a € 10,7 M, que correspondem ao total das recuperações efetivas[3]. Na execução orçamental do FCGM, estas receitas foram incorretamente classificadas como *outras receitas de capital*[4] e deveriam ser receitas com *ativos financeiros*, e as despesas do Fundo pelas recuperações entregues ao Estado (€ 3,3 M) também foram incorretamente classificadas em *outras despesas de capital*[5] e deveriam ser registadas em despesas com *ativos financeiros*.

[1] Deduzindo também as comissões de garantia cobradas pelo Estado ao FCGM, que em 2016 totalizaram € 0,97 M. Na execução orçamental, as receitas do Fundo com comissões (€ 4,7 M) foram classificadas como vendas de bens e serviços correntes (rubrica de classificação económica 07.02.99).

[2] Foram ainda recebidos € 1.025 do FCGM, pelo cancelamento de execuções (de anos anteriores), que não foram contabilizados na receita.

[3] Deduzindo os € 3,3 M de recuperações entregues pelo FCGM ao Estado e os € 2,2 M relativos ao BPP, já considerados no PCGE de 2014.

[4] Rubrica - *Outras receitas de capital – Outras.*

[5] Rubrica - *Outras despesas de capital – Diversas*.

Em contraditório, o FCGM considerou que as recuperações entregues ao Estado deverão ser antes registadas em despesas com passivos financeiros, uma vez que esta despesa se encontra relacionada com a receita com passivos financeiros que decorre do recebimento do aval do Estado por parte do Fundo.

Ao receber a contragarantia do Estado o FCGM não fica com qualquer passivo perante este, apenas lhe aliena parte dos ativos que tinha adquirido por força da execução da garantia. Salvo clausulado em contrário, quer em relação ao garante, quer em relação aos contra-garantes, ainda que sucessivos, o que existem são sempre ativos financeiros e nunca passivos que apenas existem no devedor originário, tal como aliás é confirmado pelos registos contabilísticos do FCGM, em que o recebimento do aval do Estado é feito por contrapartida dos créditos que constam da sua carteira (créditos executados) e não pela assunção de qualquer passivo.

Quanto à recuperação dos créditos executados, é promovida pelo FCGM, através da SPGM, recebendo o Fundo a totalidade dos valores recuperados, que deverão ser registados como receitas de *ativos financeiros*. A parte desse valor que respeitar a créditos transmitidos para o Estado, será entregue pelo Fundo através de despesa com *ativos financeiros*.

4.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares

a) Responsabilidades assumidas

As responsabilidades assumidas pelo Estado com apólices emitidas pela COSEC totalizaram € 277,6 M, assim distribuídas:

Quadro B. 52 – Apólices de seguro garantidas em 2016

(em milhões de euros)

Produtos	N.º apólices	Montante
Seguro de créditos:		
Apólices globais	3	18
Apólices individuais	1	0
Facilidade países fora da OCDE	1 158	193
Seguro de créditos financeiros	1	10
Seguro-caução	25	56
Total		**278**

Fonte: COSEC.

A maior parte das operações respeitou a seguros de crédito de curto prazo, realizadas no âmbito da "Facilidade para países fora da OCDE"[1], com a emissão de 1.158 apólices no montante total de € 193,3 M. As utilizações de apólices globais[2] (€ 18 M), as operações de seguro-caução (€ 55,7 M) e as apólices de médio e longo prazo de seguro de créditos (€ 0,2 M) e de créditos financeiros (€ 10,4 M) perfizeram a restante atividade.

[1] Criada no final de 2008, com um *plafond* global de € 1.000 M, reforçado nos anos seguintes, sendo disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

[2] Atas adicionais de risco político e extraordinário a apólices globais de seguro de crédito.

b) Responsabilidades acumuladas

A posição de final de ano das responsabilidades por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares apresentou a seguinte evolução[1]:

Quadro B. 53 – Responsabilidades do Estado no final de 2016

(em milhões de euros)

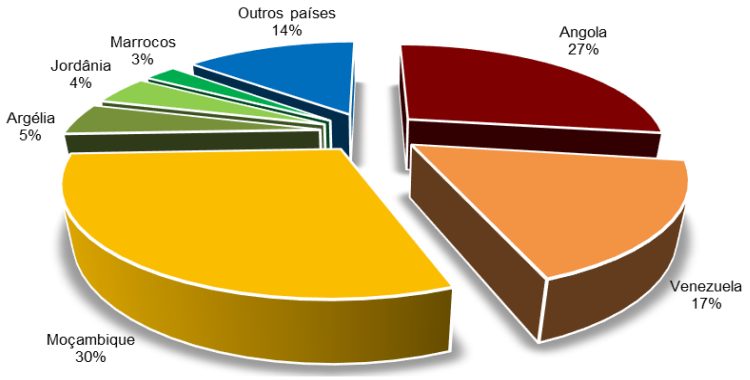
Produtos	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	218	23	240	25	23	10
Seguro de créditos financeiros	698	73	613	65	-86	-12
Seguro de investimento	1	0	1	0	0	-25
Seguro-caução	44	5	94	10	49	112
Total	**961**	**100**	**948**	**100**	**-14**	**-1**

Fonte: COSEC.

As responsabilidades acumuladas no final de 2016 totalizavam cerca de € 947,7 M, diminuindo € 13,7 M (-1%) face ao ano anterior, por via, essencialmente, dos decréscimos verificados nos seguros de créditos financeiros. Este tipo de seguros, de médio e longo prazo, continuavam a representar a maior parte das responsabilidades do Estado, cerca de 65% do total.

O gráfico seguinte evidencia as responsabilidades no final de 2016, por países destinatários das exportações.

Gráfico B. 11 – Responsabilidades do Estado no final de 2016 por países



Fonte: COSEC.

A maior exposição do Estado verificava-se relativamente a Moçambique (30%) e Angola (27%), seguindo-se a Venezuela (16%).

[1] Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efetuadas e dos sinistros pagos.

c) Pagamentos em execução de garantias

No que respeita a indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, foram efetuados pagamentos no total de € 12,6 M, através do Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças – *ativos financeiros*[1], aumentando de forma significativa relativamente a anos anteriores.

A maior parte dos pagamentos (€ 12,4 M) respeitou a sinistros verificados no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE, estando o seu acréscimo relacionado com um conjunto de sinistros ocorridos em Angola com um mesmo cliente, no montante de € 6 M.

d) Prémios de seguro e recuperações de pagamentos

Os prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pela COSEC ascenderam a € 2,1 M, conforme informação da DGTF[2].

A despesa paga pelo Estado a título de comissão de gestão da COSEC[3] e de outros encargos totalizou um montante de cerca de € 1,6 M[4].

Quanto às recuperações de créditos do Estado ocorridas em 2016, ascenderam a € 25,9 M segundo informação prestada pela DGTF, respeitando quase a sua totalidade (€ 25,1 M) ao recebimento da oitava prestação de capital e décima segunda de juros previstas no acordo de reestruturação da dívida de Angola e o remanesceste a valores recuperados através das seguradoras.

4.2.3. Apoio aos clientes de retorno absoluto do BPP

O art. 81.º da LOE 2010[5] autorizou o Governo a garantir aos titulares de contas de retorno absoluto de investimento indireto garantido junto do BPP, que reunissem determinadas condições de elegibilidade, a recuperação de até € 250.000 por titular de conta das referidas aplicações. Em 2014 foi certificado pela IGF um valor a pagar pelo Estado de € 34,5 M, sendo posteriormente certificados mais € 2,6 M.

Em 2014 foram efetuados pagamentos de € 31,8 M, em 2015 cerca de € 2,8 M e em 2016 mais € 1,5 M, totalizando assim € 36,1 M as verbas despendidas pelo Estado com esta garantia.

[1] Rubrica– *Execução de garantias – Seguros*.

[2] A COSEC, em contraditório, refere que esse valor foi € 2,5 M.

[3] A comissão da COSEC pela gestão dos riscos com garantia do Estado é estabelecida pelo Despacho conjunto de 14/10/1999 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia e pelo Protocolo celebrado para a Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE.

[4] Rubrica de classificação económica – *Encargos com a administração de garantias* inscrita no Cap. 60 do orçamento do Ministério das Finanças – *Comissões e outros encargos*.

[5] Na redação da Lei 3-B/2010, de 28/04.

4.2.4. Balanço entre receita e despesa orçamental associada às garantias

Os valores pagos em 2016 pelo Estado em execução de garantias e a título de comissão da COSEC e os recebidos em consequência de recuperações, comissões de garantia e prémios de seguros constam do quadro seguinte.

Quadro B. 54 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias

(em milhões de euros)

Designação	Garantias a financiamentos	Garantias a seguros de crédito e similares	Clientes BPP	Total
Pagamentos em execução de garantias (1)	44	13	1	58
Comissão da COSEC (2)	-	2	-	2
Recuperações (3)	11	26	-	37
Comissões de garantia e Prémios de seguro (4)	88	2	-	90
Saldo (3)+(4)-(1)-(2)	**55**	**13**	**-1**	**67**

Fonte: DGTF e COSEC.

O saldo entre receitas e despesas foi positivo em € 67 M.

4.2.5. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Ao abrigo do n.º 1 do art. 87.º da LOE 2016, que fixou o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em € 3.000 M, não ocorreu qualquer autorização ou concessão de garantias.

Pelo n.º 3 do art. 87.º, que fixou em € 127 M o limite para concessão de garantias ao FCGM (a acrescer ao limite fixado no n.º 1), foi autorizada uma garantia no montante de € 126,2 M, mas só concretizada em 2017.

Por conta do n.º 4 do art. 87.º, que fixou em € 110 M o limite para a prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público[1], foram concedidas garantias pelo Fundo de Apoio Municipal até ao montante de € 28,2 M. As prestadas pelo Fundo de Contragarantia Mútuo, que passou a integrar em 2016 o perímetro orçamental, não foram previstas ou devidamente enquadradas em termos de limites orçamentais. As garantias prestadas, em termos de fluxos líquidos anuais, foram as seguintes:

Quadro B. 55 – Outras pessoas coletivas de direito público – Limite orçamental

(em milhões de euros)

SFA e Institutos públicos	Garantias	Deduções	Valor líquido
FAM – Fundo de Apoio Municipal	28	2	26
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	1 014	823	191
FdR – Fundo de Resolução	-	90	-90
Total	**1 042**	**(a) 915**	**127**

(a) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

Fonte: Inquérito do TdC e CGE.

[1] Em termos de fluxos líquidos anuais.

Incluindo o FCGM, este limite foi excedido em € 17 M.

A LOE estabelece, ainda, os seguintes limites para garantias:

- Art. 100.º – € 24.670 M para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros; neste âmbito, não ocorreu qualquer autorização ou concessão de garantias.
- Art. 87.º n.º 2 – € 1.000 M para a concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento; o total das apólices de seguro garantidas em 2016 ascendeu a € 277,6 M, embora a DGTF tenha registado € 286 M na utilização daquele *plafond*[1], sendo que qualquer dos montantes considerados fica aquém do limite estabelecido.

Ouvido em contraditório, o Ministro das Finanças remeteu para a resposta apresentada pela DGTF. A COSEC informou não ter objeções a apresentar.

[1] Na afetação de operações ao limite orçamental, a DGTF utiliza um conjunto de critérios tendo por base as promessas de garantia e as garantias emitidas, fazendo com que os valores imputados em cada ano não coincidam com as responsabilidades assumidas (que ocorrem posteriormente com a emissão da apólice, se a operação se concretizar). No caso da Facilidade de curto prazo, imputou globalmente o seu montante no ano em que foi criada ou nos anos em que ocorreram posteriores reforços.

CAIXA 3 – CUSTOS PÚBLICOS ASSOCIADOS A LINHAS DE CRÉDITO COM GARANTIA MÚTUA (2008-2016)

O Tribunal está a realizar uma auditoria aos custos públicos associados a linhas de crédito com garantia mútua. Dos trabalhos realizados até ao momento é já possível concluir o que se segue.

Desde 2008 o Estado tem contratualizado, junto do sistema financeiro, linhas de crédito bonificadas e garantidas através do recurso ao Sistema Nacional de Garantia Mútua, de forma a melhorar as condições de financiamento das empresas, em especial PME. Até 2016, o crédito concedido às empresas através das principais linhas de crédito, as geridas pela PME Investimentos[1], atingiu € 15.338 M.

No mesmo período, a despesa pública associada a estas linhas, decorrente de bonificações da taxa de juro e da comissão de garantia, totalizou € 399 M e as dotações financeiras no capital do FCGM destinado a assegurar as contragarantias emitidas foram de € 418 M; acrescem € 118 M recebidos pelo FCGM em execução dos avales do Estado, concedidos desde 2011 em substituição parcial das dotações financeiras no capital. No final de 2016, as contragarantias vivas atingiam € 2.143 M (correspondendo a um risco vivo de € 2.710 M de garantias).

Em 31/12/2016, a PME Investimentos geria 18 linhas de crédito responsáveis por 82% das contragarantias vivas do FCGM[2]. Os custos subjacentes às linhas de crédito são suportados pelo Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação[3] (cuja gestão se encontra atribuída à PME Investimentos) com dotações financeiras efetuadas pelas entidades promotoras: o IAPMEI, o Turismo de Portugal e o IEFP.

Os financiamentos contratados no âmbito das linhas de crédito com garantia mútua envolvem quatro SGM[4], sociedades financeiras de capital maioritariamente privado, que prestam garantias financeiras a favor das empresas, um mecanismo de resseguro público, o FCGM, que contragarante automática e obrigatoriamente as operações de garantia, e uma entidade que coordena o sistema e gere o FCGM, a SPGM - Sociedade de Investimentos[5]; o capital mutuado é disponibilizado pelas instituições de crédito aderentes.

Entre 2008 e 2016, as linhas de crédito tiveram uma utilização de 81% dos *plafonds* disponibilizados, cabendo às linhas Investe, as mais antigas, 53% dos desembolsos; destacam-se a PME Crescimento 2015 e a Investe VI (e reforço), respetivamente, com 16% e 15% dos desembolsos.

Quadro B. 56 – Execução das linhas de crédito a 31/12/2016

(em milhões de euros)

Ano	Linha de crédito	Plafond	Operações		
			Contratadas	Desembolsadas	Utilizações (%)
2008/2010	PME Investe (linhas I a VI aditamento)	8 925	8 187	8 104	91
2012/2015	PME Crescimento (linhas 2012 a 2015)	8 982	7 363	7 179	80
2010/16	Outras linhas específicas (1)	1 081	56	55	5
	Total	**18 988**	**15 606**	**15 338**	**81**

(1) QREN Investe; Comércio Investe; Apoio à revitalização empresarial; Empresas com internacionalização em Angola; Apoio à revitalização do comércio de Albufeira; Linhas sem utilizações: Capitalização – Mezzanine Financing IFD 2015 e Apoio a empresas afetadas por incêndios.

Fonte: PME Investimentos.

[1] Sociedade financeira pública (detida por entidades públicas, maioritariamente o IAPMEI) que promove a dinamização e o alargamento da oferta de financiamento a empresas do sector não financeiro.

[2] Que totalizavam € 2.598 M (cfr. ponto 4.2.1 deste Parecer).

[3] Fundo público criado pelo Decreto-Lei 175/2008, de 26/08, que intervém no apoio ao financiamento das PME através de instrumentos de dívida e de capital; em 2016, o capital era de € 1.016 M, sendo o IAPMEI detentor de 92%.

[4] Três regionais (Norgarante, Garval e Lisgarante) e uma para o sector primário (Agrogarante), em que participam acionistas promotores (entidades públicas e entidades privadas) e acionistas beneficiários (empresas).

[5] Sociedade financeira pública (em 2016, 99,2% detida por entidades públicas, maioritariamente o IAPMEI).

Os pagamentos efetuados de bonificações da taxa de juro (às instituições de crédito) e da comissão de garantia (às SGM) ascenderam a € 174 M (44%) e a € 224 M (56%), respetivamente; as linhas PME Investe representam 77% dos pagamentos. A estimativa dos pagamentos a realizar com as bonificações era de € 70 M.

Quadro B. 57 – Bonificações da taxa de juro e da comissão de garantia em 31/12/2016

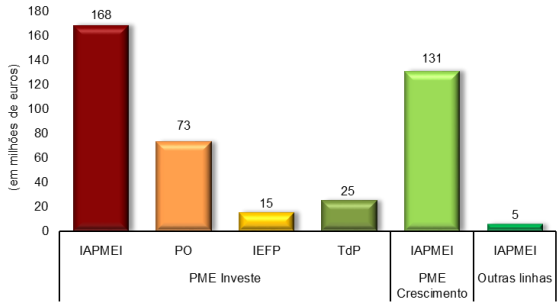
(em milhões de euros)

Linha de crédito	Pagamentos efetuados		
	Taxa de juro	Comissão de garantia	Total
PME Investe (linhas I a VI aditamento)	174	133	307
PME Crescimento (linhas 2012 a 2015)	0	91	91
Outras linhas específicas	0	1	1
Total	**174**	**224**	**399**

Fonte: PME Investimentos.

Até ao final de 2016, o FCGM emitiu 179.868 contragarantias no valor total de € 7.358 M, das quais 87.323 foram extintas por amortização, perfazendo € 3.209 M; as execuções e as recuperações ascenderam a € 325 M e a € 29 M, respetivamente. O FCGM recebe dotações das entidades promotoras das linhas e beneficia de avales do Estado, para fazer face às contragarantias emitidas que se estimam poder transformar-se em perdas efetivas[1].

Gráfico B. 12 – Dotações financeiras no capital do FCGM por entidade promotora – situação a 31/12/2016



As dotações realizadas foram deduzidas das reafetações e devoluções.

Fonte: PME Investimentos; SPGM- Sociedade de Investimentos, SA.

As dotações financeiras no capital alcançavam € 418 M, cabendo às linhas PME Investe € 282 M (67%); o IAPMEI era o principal dotador com € 305 M (73%), seguido dos Programas Operacionais no âmbito do QREN (€ 73 M, 17%).

Desde 2011, o reforço do capital do FCGM tem sido parcialmente substituído pela emissão de garantias do Estado (cfr. ponto 4.2.1 do Parecer); até ao final de 2016, estas garantias totalizaram € 575 M, dos quais € 118 M foram recebidos pelo Fundo, a título de contragarantias executadas.

[1] A estimativa de perdas implícitas rondava 13,8% (cfr. Relatório e Contas do FCGM, 2016).

4.3. Dívida não financeira

Neste ponto analisa-se a dívida não financeira do Estado considerada num sentido amplo, ou seja, toda a dívida não decorrente do recurso ao crédito (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares) para obtenção de liquidez, nem de contratos de locação financeira, sabendo-se, no entanto, que dentro desta dívida a que respeita ao fornecimento de bens e serviços tem uma importância significativa.

A CGE 2016 (quadros 85 a 87 do seu Relatório) dá-nos a seguinte evolução da dívida não financeira (*Passivos não financeiros* e *Contas a pagar*).

Quadro B. 58 – Passivos financeiros e contas a pagar na CGE/2016

(em milhões de euros)

Subsector	Passivos não financeiros		Contas a pagar	
	2015	2016	2015	2016
Serviços integrados	172,5	218,5	41,2	26,3
SFA	152,2	142,9	43,7	32,7
Sector Público Administrativo-SNS	-	-	332,9	310,7
Total	**324,7**	**361,4**	**417,8**	**369,7**

Fonte: Relatório da CGE 2016 (quadros 85 a 87).

Assim, segundo a CGE, ocorreu em 2016 um aumento dos *Passivos não financeiros* (11%) e uma diminuição das *Contas a pagar*. De salientar que, nos SFA e no SNS, o relatório não inclui os dados das EPR.

A DGO dispõe de uma base de dados em que os SI, SFA e EPR devem lançar, mensalmente, um conjunto de valores relativos a pagamentos em atraso, *Contas a pagar* e *Passivos não financeiros*, discriminados por códigos de classificação económica da despesa, a que o TdC tem acesso. Para confirmar a fiabilidade dos dados da CGE relativos à dívida não financeira, os trabalhos preparatórios do presente Parecer incluíram a recolha de dados junto de amostras selecionadas[1] de SI, SFA e entidades do SNS, o confronto dos dados recolhidos com os que servem de base aos quadros 85, 86 e 87 do relatório da Conta e o esclarecimento de divergências.

4.3.1. Serviços integrados e serviços e fundos autónomos (excluindo EPR)

Nos quadros 85 e 86 do Relatório da CGE, a dívida no final de 2016 relativa a *Passivos não financeiros* e a *Contas a pagar* é estimada, respetivamente, em € 218,5 M e € 26,3 M para os SI e em € 142,9 M e € 32,7 M para os SFA.

Contudo, os dados relativos a 31/12/2016 que foram prestados ao Tribunal pelos SI e SFA no âmbito do inquérito realizado à amostra selecionada revelaram-se, por via de regra, bastante diferentes dos que constam na base de dados da DGO, sendo estes últimos, na generalidade dos casos, superiores aos que foram comunicados ao Tribunal.

[1] De acordo com critérios predefinidos, foram selecionados 20 SI e SFA não EPR e 10 entidades do SNS, sendo algumas do sector público administrativo e outras EPR

Para estas diferenças contam as diversas situações em que as entidades, no reporte de *Passivos não financeiros* à DGO, consideraram os compromissos que tinham aprovados no final do ano, divergindo esses montantes dos seus passivos, visto tratarem-se de conceitos distintos.

Em sentido contrário, existem entidades que não efetuaram o reporte de dados à DGO, contribuindo para a subvalorização da informação. Na amostra, são os casos da Universidade do Minho, que reportou ao Tribunal *Passivos não financeiros* de € 3,4 M e da AT, que reportou *Passivos não financeiros* de € 4,2 M.

Em suma, os resultados do inquérito realizado e diligências complementares indiciam que os valores dos quadros 85 e 86 do Relatório da CGE estão sobrevalorizados e não refletem adequadamente a situação destes subsectores em termos de dívida não financeira.

Mesmo assim, merece destaque no quadro 85 a dívida da ADSE relativa à aquisição de bens e serviços (€ 173,8 M) que representa cerca de 80% do total dos *Passivos não financeiros*. No que respeita ao quadro 86, refira-se também a inclusão do Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA), cujo reporte ocorreu, pela primeira vez, neste ano, com uma dívida que, na sua maior parte, se refere a despesas com pessoal/segurança social (€ 58,2 M) e representa cerca de 41% do total dos *Passivos não financeiros* dos SFA apurado no quadro.

4.3.2. Entidades do Serviço Nacional de Saúde

O quadro 87 do relatório da CGE 2016 reporta a situação da dívida não financeira apenas das entidades do SNS que pertencem ao sector público administrativo (SFA não EPR), embora os dados que lhe servem de base, fornecidos à DGO pela ACSS, abranjam a totalidade das entidades do SNS. Esses dados referem-se apenas a *Contas a pagar* (dívida vencida e vincenda). O total das *Contas a pagar* no final de 2016, constante do referido quadro, era de € 310,7 M, valor que já tem por base a informação mais atual disponibilizada pela ACSS à DGO, relativa à dívida a fornecedores externos, o que é uma mudança positiva relativamente a 2015.

No que respeita à dívida a fornecedores externos da totalidade das entidades do SNS, incluindo hospitais empresarializados (EPR), apurou-se que, em 31/12/2016, era de € 1.841 M, tendo por base a mesma fonte de informação disponibilizada pela ACSS, valor que compara com € 1.765 M no final de 2015.

Tendo presente que a quase totalidade das entidades do SNS passou a integrar a CGE, quer como SFA, quer como EPR, e dispondo a DGO dos dados sobre a dívida não financeira do conjunto das entidades do SNS, não se justifica que o Relatório da CGE não apresente tais valores.

4.3.3. Entidades públicas reclassificadas

O inquérito elaborado no âmbito dos trabalhos preparatórios deste Parecer abrangeu todas as EPR, por forma a obter dados sobre a dívida de todo o subsector. A DGO dispõe de dados sobre estas entidades, mas não os inclui no Relatório da CGE.

Analisados os dados reportados pelas EPR e realizado o seu confronto[1] com as demonstrações financeiras respetivas, verificou-se que os valores relativos aos *Passivos não financeiros*, são de um modo geral compatíveis entre si.

[1] Por amostragem.

A dívida não financeira das EPR, não incluindo as do SNS, depois de efetuadas algumas correções aos dados reportados, era em 31/12/2016 de € 3.806,4 M em *Passivos não financeiros* e de € 603,3 M em *Contas a pagar*. Tais correções relacionaram-se sobretudo com a necessidade de não considerar valores relativos a dívida financeira, dívida a acionistas ou participadas, adiantamentos recebidos e valores a regularizar relativos a auxílios de Estado, envolvendo a RTP, Estamo, Parpública, Caixa Seguros e Saúde, Parcaixa, Wolfpart, Parparticipadas e Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

Retirando-se dos "Passivos não financeiros" o valor indicado pela Infraestruturas de Portugal, relativo a encargos futuros com PPP (€ 3.125 M)[1], o valor da dívida em *Passivos não financeiros* reduzir-se-ia para € 681,4 M. Por outro lado, retirando ainda dos *Passivos não financeiros* e também das *Contas a pagar* o valor em dívida da Parpública pela aquisição à CGD de ações da EDP (€ 482,5 M), os valores dos *Passivos não financeiros* e das *Contas a pagar* reduzir-se-iam, respetivamente, para € 198,9 M e € 120,9 M.

Os valores que constam da base de dados da DGO, relativos às EPR, divergem com frequência dos dados reportados, existindo vários casos de diferenças muito significativas, como se explicita, a título de exemplo, no quadro seguinte.

Quadro B. 59 – Dívida não financeira das EPR

(em milhões de euros)

Entidade	Passivos não financeiros			Contas a pagar		
	Dados do formulário (1)	Dados da DGO (2)	Diferença (3)=(1)-(2)	Dados do formulário (4)	Dados da DGO (5)	Diferença (6)=(4)-(5)
CP – Comboios de Portugal, EPE	13	8	5	13	8	5
EDIA, SA	5	10	-5	5	5	0
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	3 167	3 450	-283	42	3 415	-3 373
Metro do Porto, SA	11	176	-166	6	6	0
Metropolitano de Lisboa, EPE	10	3	7	10	0	10
Parpública, SGPS, SA	483	0	483	483	0	483
Parque Escolar, EPE	2	7	-5	2	7	-5
RTP – Rádio e Televisão de Portugal, SA	56	361	-305	24	25	-1
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	12	-	12	0	-	
Universidade do Porto	23	25	-2	4	25	-21
Total	**3 782**	**4 040**	**-258**	**588**	**3 490**	**-2 902**

Fonte: DGO e inquérito aos EPR.

Tais diferenças podem decorrer da inclusão de dívida de natureza financeira, despesas pela periodização de juros, adiantamentos recebidos, dívidas ao Estado, despesas relacionadas com pessoal, entre outras, ou ainda devido ao reporte de informação tendo por base contas não encerradas.

Verificou-se também, à semelhança dos restantes subsectores, que diversas EPR não reportaram informação à DGO, com destaque para as entidades do universo CGD, as do sector da Defesa e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

[1] Nos dados fornecidos à DGO a IP terá incluído este valor também em *Contas a pagar*.

4.3.4. Reporte de dados

Reiteram-se as considerações que constam do PCGE 2015 sobre os conceitos subjacentes à prestação de informação à DGO sobre dívida não financeira (*Passivos não financeiros* e *Contas a pagar*).

O Tribunal continua a considerar que a DGO deverá repensar o formato através do qual obtém estes dados, que deverá aproximar-se da contabilidade patrimonial que os serviços já utilizam, mesmo que na CGE não seja possível apresenta-los segundo os códigos da classificação económica das despesas públicas.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO comunicaram que não tinham comentários específicos a formular sobre este ponto do Parecer.

CAIXA 4 – CONTA CONSOLIDADA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

O Tribunal de Contas audita regularmente a conta consolidada do Serviço Nacional de Saúde (SNS) que é elaborada, desde 2008, pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP[1] (ACSS).

Em 2017, foi auditada a Conta Consolidada do MS de 2015 e de 2016, apreciada a situação económico-financeira consolidada do "grupo MS" e do "grupo SNS" e emitida uma opinião sobre a fiabilidade da Conta Consolidada.

Em 2015, pela primeira vez, a conta consolidada do MS foi auditada de acordo com as Normas Técnicas e Diretrizes de Revisão/Auditoria da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas por um Revisor Oficial de Contas, procedimento que também foi adotado relativamente à Conta Consolidada de 2016 e que contribuiu para a melhoria da qualidade da informação financeira produzida, não obstante se manterem algumas deficiências identificadas pelo Tribunal em auditorias realizadas em anos anteriores, designadamente as diferenças de conciliação entre entidades do perímetro que obrigam ao recurso a *plug accounts* nas demonstrações financeiras consolidadas.

Desempenho económico-financeiro consolidado do "grupo Ministério da Saúde"

Quadro B. 60 – Resultados económicos consolidados do Ministério da Saúde – triénio 2014-2016

(em euros)

Resultados	Consolidado do Ministério da Saúde			Variação 2015/2016	
	2014	2015	2016	Valor	%
Operacionais	-392 860 772,79	-310 629 549,82	-427 021 701,41	-116 392 151,59	-37%
Financeiros	32 617 461,26	4 228 028,01	- 752 619,80	-4 980 647,81	-118%
Extraordinários	121 338 255,76	53 704 455,88	122 581 182,87	68 876 726,99	128%
Imposto s/rendimento	-5 979 730,56	-3 980 839,81	-3 438 055,69	542 784,12	14%
Líquidos	**-244 884 786,33**	**-256 677 905,74**	**-308 631 194,03**	**-51 953 288,29**	**-20%**

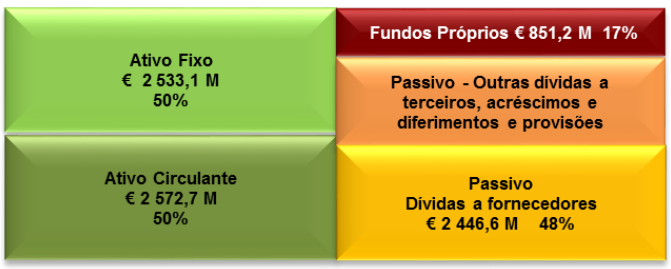
Fonte: Elaboração própria c/ base nas demonstrações financeiras consolidadas do Ministério da Saúde produzidas pela ACSS, IP.
Nota: O perímetro da conta consolidada do MS de 2014 não inclui a ADSE e o SUCH.

Em 2016, o resultado líquido consolidado do MS deteriorou-se, passando de € -256,7 M em 2015 para € -308,6 M em 2016, o que representa um agravamento de cerca de 20,4% (€ -51,9 M).

A estrutura do Balanço consolidado do MS é composta, no que respeita ao ativo, por 50% de ativo fixo e 50% de ativo circulante. Quanto aos Fundos Próprios, verifica-se que este representa apenas 17% da soma dos Fundos Próprios e do Passivo. No Passivo destacam-se as dívidas a fornecedores que no final de 2016 ascenderam a € 2.446,6 M,

Quadro B. 61 – Estrutura do Balanço consolidado

(em milhões de euros)



Fonte: Elaboração própria com base nas demonstrações financeiras consolidadas.

[1] Em cumprimento de recomendação do Tribunal de Contas formulada no Relatório n.º 1/2007–ASEFSNS-06–2.ª Secção.

Quadro B. 62 – Composição da dívida consolidada a fornecedores do "Ministério da Saúde"

(em euros)

Dívidas a terceiros (curto, médio e longo prazo)	Consolidado do Ministério da Saúde			Variação 2015/2016	
	2014	2015	2016	Valor	%
Fornecedores c/c	1 212 998 988,29	1 431 536 386,75	1 696 683 525,74	265 147 138,99	19%
Fornec. Fatura em receção e conferência	42 925 953,89	170 365 281,35	238 926 876,15	68 561 594,80	40%
Fornecedores de imobilizado	46 019 542,77	37 564 906,02	34 508 266,04	- 3 056 639,98	-8%
Outros credores	459 547 628,35	542 198 551,20	476 480 059,45	- 65 718 491,75	-12%
Total	**1 761 492 113,30**	**2 181 665 125,32**	**2 446 598 727,38**	**264 933 602,06**	**12%**

Fonte: Elaboração própria c/ base nas demonstrações financeiras consolidadas.

Os resultados económicos, a estrutura do Balanço e os rácios consolidados do "grupo MS" apresentados incorporam a integração, em 2015, da ADSE no perímetro de consolidação de contas do MS o que prejudica a comparabilidade com o exercício de 2014.

Quadro B. 63 – Indicadores financeiros

Rácios	Consolidado Ministério da Saúde		
	2014	2015	2016
Endividamento	73%	79%	83%
Solvabilidade	37%	27%	20%
Liquidez Geral	0,66	0,65	0,63
Liquidez Imediata	0,25	0,17	0,10

Fonte: Elaboração própria com base nas demonstrações financeiras consolidadas.

Excluindo a ADSE, cujos Fundos Próprios, destinados à satisfação de cuidados de saúde prestados a trabalhadores e aposentados da Administração Pública em contrapartida das suas quotizações, em 2016, totalizavam € 436,7 M, os Fundos Próprios do "grupo MS" passariam de € 851,2 M para € 414,5 M e o resultado líquido do grupo passaria de -€ 308,6 M para € -395,9 M. Concluiu-se, ainda, que a situação económico-financeira do SNS é inferior à do MS, dado que apresenta um rácio de endividamento de 95% e uma liquidez geral de 0,46.

Opinião sobre a Conta Consolidada do Ministério da Saúde

A fiabilidade das demonstrações financeiras consolidadas do Ministério da Saúde e do Serviço Nacional de Saúde é prejudicada pelas diferenças de conciliação entre as entidades do perímetro que se foram acumulando e ganhando expressão e materialidade até 2015, € 437,9 M no Balanço e € 62 M na Demonstração de Resultados (DR), tendo diminuído em 2016 para € 367,6 M no Balanço (7,2% do Ativo) e € 18,4 M na DR (0,2% dos Proveitos).

Em conclusão, a conta consolidada do Ministério da Saúde ainda não atingiu um estado que assegure que as demonstrações financeiras consolidadas expressam, de forma verdadeira e apropriada, a situação económico-financeira do Ministério da Saúde, notando-se que o montante da *plug account* do Balanço é materialmente relevante, representando cerca de 7,2% do Ativo.

O Tribunal recomenda que as *plug accounts* existentes nas demonstrações financeiras consolidadas, designadamente no Balanço, passem de € 367,6 M para cerca de € 30 M em 2018 e que se avizinhem de € 0 em 2019. Recomendação acolhida pelos auditados, em sede de contraditório.

5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos[1].

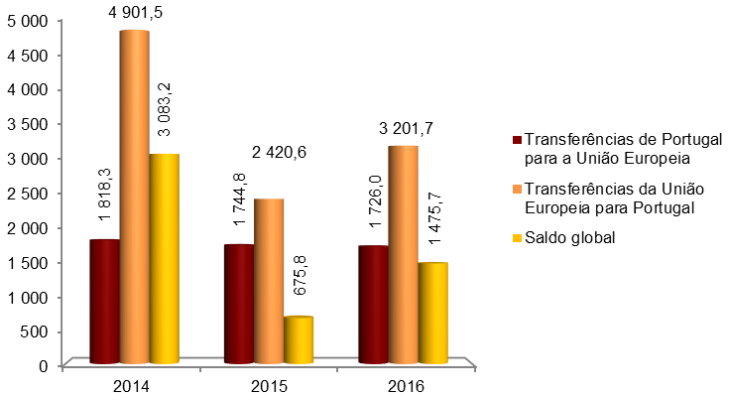
Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, da garantia agrícola e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária.

5.1. Saldo global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal de Contas e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2016 (Volume I – quadro 63).

Gráfico B. 13 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2014 a 2016

(em milhões de euros)



Fonte: DGTC

Analisando a evolução do "Saldo global" face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em € 799,9 M (118,4%) devido, sobretudo, ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (€ + 781,1 M; +32,3%), ainda que com valores inferiores aos registados em 2014.

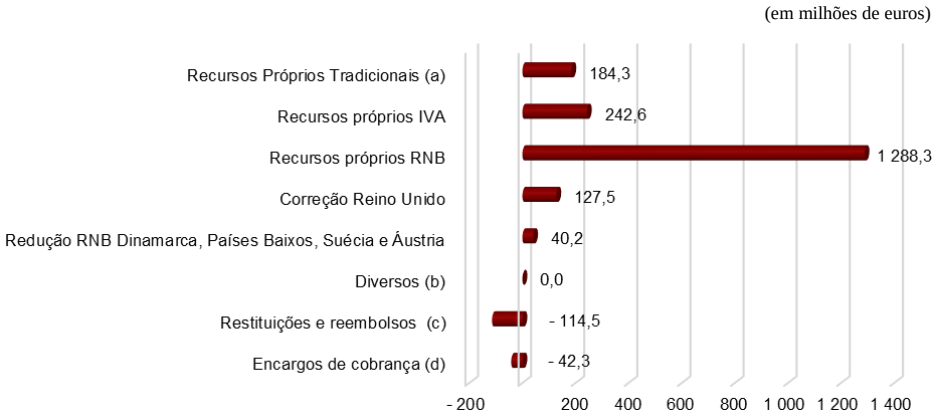
[1] Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do art. 41.º da Lei 98/97.

5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE, relativos aos fluxos financeiros para a UE (Quadro 63) foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da Direção-Geral do Orçamento, não havendo divergências a assinalar.

Os referidos fluxos que, em 2016, ascenderam a € 1.726 M respeitam à contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE e desagregam-se do seguinte modo:

Gráfico B. 14 – Transferências para a União Europeia em 2016



(a) Inclui os direitos aduaneiros e as quotizações sobre o açúcar e isoglucose..

(b) Inclui juros de mora relativos a recursos próprios tradicionais.

(c) Correções de anos anteriores.

(d) Encargos de cobrança dos recursos próprios tradicionais.

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Em termos globais regista-se, relativamente ao ano anterior, uma diminuição das transferências totais para a UE de € 18,8 M apesar dos acréscimos registados na "Redução do RNB da Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Áustria", dos "Direitos aduaneiros" e dos "Recursos próprios RNB".

Para o total apurado contribuiu significativamente a restituição de € 114,5 M, decorrente da revisão em baixa da contribuição portuguesa para o orçamento europeu de 2015, sem a qual a contribuição de 2016 seria superior à dos anos anteriores.

As transferências assentaram maioritariamente nos "Recursos próprios RNB", os quais representam 70% da verba total transferida, peso inferior ao registado em 2015, de 71,2%. Em termos absolutos, este agregado registou um aumento de € 20,4 M (+1,6%), contrariamente à diminuição verificada em 2015, de € -84,2 M (-6,2%).

No decurso da auditoria realizada verificou-se ainda o seguinte:

- No ano de 2016, à semelhança do registado nos anos anteriores, verificou-se a boa prática de colocar à disposição da Comissão condicionalmente os montantes dos recursos próprios solicitados, sem prejuízo de uma análise mais aprofundada. Todavia, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, decorrentes de despachos tardios por parte das tutelas;

- Em 2016, foram pagos antecipadamente cerca de € 99,4 M de contribuições previstas na Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE, Euratom, de 26 de maio, dos quais € 40,2 M a título da "Redução do RNB da Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Áustria", relativamente a 2014, 2015 e 2016;
- Também devido à entrada em vigor da nova Decisão sobre recursos próprios, foi aplicada, a partir de 1 de outubro, a nova taxa de retenção a título de encargos de cobrança. No entanto, os impactos do decréscimo dessa taxa de 25% para 20%, que se estimam em cerca de € 20,6 M, relativamente ao período de 1 de março de 2014 a 30 de setembro de 2016, só se farão sentir em 2017, quando forem postos à disposição da CE.

5.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

5.3.1. Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus[1] e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP[2]. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária[3].

Quanto aos valores indicados no quadro 63 da CGE, apuraram-se diferenças nos itens "PAIC" e "Diversos", bem como em relação ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), que continuou a não ser autonomizado, estando incorretamente incluído no item "FSE".

Quadro B. 64 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	**3.187,4**	**3.201,7**	**-14,3**
FEDER	858,8	858,8	0,0
FSE	605,7	589,7	16,0
IFOP/FEP/FEAMP	11,1	11,1	0,0
Fundo de Coesão	132,6	132,6	0,0
FEOGA-Garantia/FEAGA	672,9	672,9	0,0
FEADER	721,6	721,6	0,0
FEAC	0	16,0	-16,0
PAIC	168,7	175,0	-6,3
Diversos	16,2	24,2	-8,0
Restituições e reembolsos	-0,2	-0,2	0,0

Fonte: CGE 2016, DGO, IGCP, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

[1] Agência para o Desenvolvimento e Coesão para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão e o IFAP para o FEAGA, FEADER e FEP/FEAMP.

[2] Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos comunitários, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos estruturais.

[3] Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 175 M.

No ano de 2016 a rubrica PAIC apresenta o valor de € 168,7 M, o qual traduz uma evolução positiva, face ao ano anterior[1], quanto à prestação de informação à DGO por parte das entidades beneficiárias destes fluxos financeiros, registando-se com apreço os esforços levados a cabo pela DGO no sentido da efetiva comunicação destes dados. Contudo, percecionou-se que não foi realizada pela DGO a necessária conciliação dos fluxos financeiros associados aos programas Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci e Grundvig reportados pelos beneficiários com os indicados globalmente pela Agência Nacional Erasmus+, enquanto entidade nacional gestora/pagadora destes fundos, estimando-se que a sobreavaliação seja superior a € 5 M[2].

Quanto ao item "Diversos", apurou-se que o valor apresentado na CGE, de € 16,2 M, resultou da conciliação efetuada pela DGO tendo por base os reportes de informação das entidades beneficiárias de PAIC e o valor registado pelo IGCP[3]. Para este item o valor apurado pelo Tribunal foi de € 24,2 M, pois verificou-se que, no montante registado pelo IGCP de € 80 M, estavam incluídos um conjunto de fluxos financeiros[4] com origem em PAIC, totalizando € 55,8 M.

Em face das divergências constatadas, considera-se necessária uma maior articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus, para um correto apuramento dos fluxos financeiros rececionados da UE.

Regista-se com apreço a inclusão, pela primeira vez, na CGE do quadro A 42 *"Despesa Total financiada por fundos europeus"* que evidencia o financiamento comunitário envolvido na execução orçamental da despesa total da administração central, especificando os fundos europeus envolvidos em cada Programa Orçamental, acolhendo, assim, a recomendação formulada por este Tribunal em sucessivos Pareceres sobre a CGE. Da informação agora disponibilizada, verifica-se que do total da despesa da administração central cerca de € 2.071,5 M foi financiada por fundos europeus.

Embora os dados disponibilizados sobre a execução orçamental no SIGO, em geral coincidentes com os indicados no novo Quadro A 42, com a exceção do FSE, não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação uma vez que estes últimos correspondem a despesa validada e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

Dessa análise comparativa resultam divergências acentuadas em relação a alguns fundos (€ 910,7 M no FEAGA/FEOGA Garantia, € 167,5 M no FSE e € 102,6 M no FEDER), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos comunitários sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental[5], ou podem representar uma incorreta classificação da despesa.

[1] Em 2015 o valor de PAIC registado foi de € 38,4 M.

[2] Este montante resulta de parcelas claramente identificadas pelas entidades, no seu reporte de informação à DGO, como fluxos relativos a Erasmus/Leonardo da Vinci.

[3] Tendo a DGO sido questionada sobre a matéria, no exercício do contraditório veio esclarecer a metodologia adotada e referir erros de cálculo que provocaram a subavaliação do item "Diversos" em € 4,5 M.

[4] Este apuramento apenas foi possível no âmbito da análise da amostra selecionada

[5] Cfr. ponto 39 da Circular Série A, n.º 1370, relativo à forma de registo pelas entidades da administração central dos fundos comunitários e da contrapartida nacional. Quando esta última existe dá sempre lugar a registo da receita e despesa orçamental.

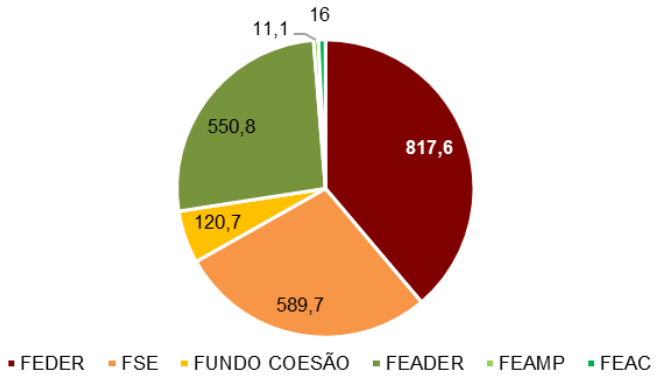
Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos europeus, exista informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado o relevo desta informação para a análise da execução dos fundos provenientes da UE.
Verificou-se, ainda, que em 2016, a adaptação dos códigos das fontes de financiamento relativas ao financiamento da UE para o novo período de programação 2014-2020 não foi totalmente ajustada à nova realidade, constituindo fator de erro no registo das operações, agravado pela natureza plurifundos de vários Programas Operacionais. Regista-se, porém, que esta situação está já ultrapassada na medida em que as instruções para preparação dos Orçamentos do Estado de 2017 e 2018 estabelecem fontes de financiamento coerentes com os atuais PO do Portugal 2020.

5.3.2. Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2016 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de € 2.089,9 M. À margem dos FEEI verificou-se ainda a entrada de € 16,0 M de FEAC.

Gráfico B. 15 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2016 (FEEI e FEAC)

(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Dos fluxos financeiros rececionados da UE, € 670,3 M foram a título de pré-financiamentos, tendo € 1.419,6 M sido transferidos a título de reembolso de despesa certificada pelas autoridades nacionais (€ 497,6 M do FEDER, € 371,9 M do FSE, € 40,0 M do Fundo de Coesão e € 510,2 M do FEADER).

Para o período de programação 2014-2020 está prevista a execução de despesa comunitária no valor total de € 25.793,5 M. Em termos absolutos, a despesa comunitária validada no âmbito do Portugal 2020, em finais de 2016, ascendia a € 2.860,5 M, correspondendo a uma taxa de execução média acumulada de apenas 11,1%, o que significava níveis muito baixos de execução, tendo em conta o terceiro ano de vigência do Portugal 2020. Acima da taxa média global de execução do Portugal 2020, destacam-se o FEADER e o FSE com taxas de execução de 26,4% e 14,2%, respetivamente, verificando-se, assim que no período 2014-2016, o PDR 2020 (FEADER) e o PO Capital Humano (FSE) foram os PO que alcançaram melhores taxas de execução, de 27,4% e 26,0%, respetivamente.

Salienta-se que se verificaram divergências entre a informação prestada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão enquanto Entidade Coordenadora Técnica Geral do PT2020 e pelo IFAP no tocante aos valores de aprovação e execução do FEADER e FEAMP, em virtude de a Agência ter reportado a este Tribunal valores provisórios relativamente a esses Fundos. Torna-se assim necessária

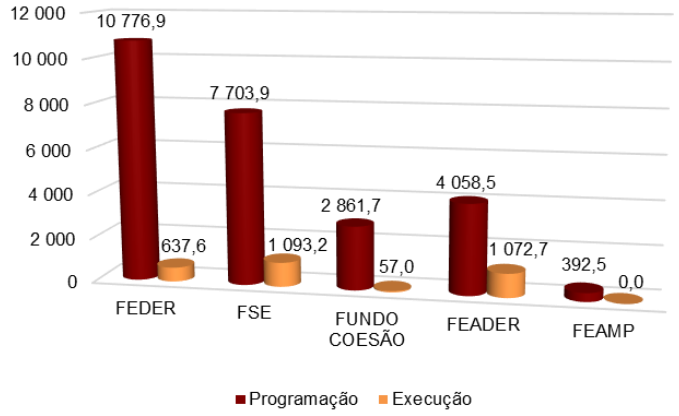
uma melhor articulação entre a Agência, o IFAP e as Comissões de Coordenação Nacional do FEADER e de Coordenação do FEAMP, de forma a ser garantida a coerência e fiabilidade dos dados.

Também se constatou que a informação reportada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão não inclui dados sobre a despesa pública, apesar de, para alguns eixos dos Programas Operacionais, a contribuição comunitária ser calculada com base nesse agregado, sendo por isso necessária para a monitorização dos compromissos assumidos.

Sobre esta matéria, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, em sede de contraditório, veio informar que dispõe de informação sobre este agregado, apesar de não a ter remetido, à semelhança do ano anterior.

Gráfico B. 16 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020

(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Apesar do fraco nível de execução registado no final de 2016, 41,0% dos fundos europeus estavam já comprometidos (€ 10.566,1 M). Este nível de compromisso era essencialmente adveniente do PDR 2020, PO Competitividade e Internacionalização e PO Capital Humano, os quais registavam uma despesa comunitária aprovada de € 2.251,8 M, € 2.096,8 M e € 1.689,9 M, respetivamente. Assim, 3 dos 16 PO do Portugal 2020 concentravam 57,1% do nível de aprovações dos FEEI.

Para além das circunstâncias que normalmente condicionam o arranque dos períodos de programação (encerramento simultâneo do período de programação anterior, aprovação tardia dos PO e desenvolvimento dos sistemas de informação) podem ter contribuído para o atraso no arranque da execução do Portugal 2020 a concretização de quatro avaliações ex-ante temáticas para aplicação dos instrumentos financeiros, a necessidade de cumprimento das condicionantes ex-ante, a complexidade/morosidade do processo de designação das Autoridades de Gestão e o atraso na estabilização do quadro de competências a delegar no processo negocial com os diferentes Organismos Intermédios.

Face aos níveis de execução alcançados na maioria dos PO, deveria ser dada especial atenção aos trabalhos de validação da despesa executada conducentes à sua certificação, de forma a que não existam perdas no âmbito da avaliação do cumprimento da designada "regra n+3", que irá ocorrer no final de 2017.

5.3.3. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

5.3.3.1. Encerramento do QREN e dos PO financiados pelo FEADER

De acordo com a regulamentação comunitária, a data de 31 de dezembro de 2015 era a data limite de elegibilidade das despesas associadas ao período de programação 2007-2013. Assim, até 31 de março de 2016 foram apresentados à CE os relatórios finais de execução dos PO desse período de programação, bem como os respetivos pedidos de saldo final e correspondentes declarações de encerramento acompanhadas dos relatórios de controlo final, tal como previsto na alínea e) do n.º 1 do art. 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

As transferências oriundas da UE no ano de 2016 no âmbito do QREN foram reduzidas e totalizaram € 41,2 M de FEDER, o que representou apenas 0,3% do total da programação deste fundo europeu (€ 11.925 M)[1]. Em 2017, prevê-se o recebimento dos saldos finais dos PO do QREN que terão um valor significativo (5% do total programado).

No âmbito dos PO financiados pelo FEADER o ano de 2016 traduziu-se essencialmente no ano de receção de saldos finais. Foram rececionados da UE € 170,8 M, dos quais € 166,9 M relativos ao saldo final do PRODER (€ 160,0 M), do PRORURAL (€ 6,4 M) e Rede Rural (€ 0,5 M) e € 3,9 M a reembolso de despesa no âmbito do PRODERAM.

5.3.3.2. Execução do PROMAR

Em 2016 não foram rececionadas quaisquer verbas oriundas da CE no âmbito do FEP, salientando-se que a data limite para o seu encerramento foi prorrogada para 31 de março de 2017.

A programação financeira do PROMAR para o período 2007-2013 previa a concretização de uma despesa comunitária de € 225,9 M[2]. No período 2007-2016 a despesa comunitária executada, em termos acumulados, ascendeu a € 215,3 M o que significou uma taxa de execução de 95,3% e um acréscimo de 8,7 p.p. face ao ano anterior[3]. A despesa comunitária aprovada em 31 de dezembro de 2016 era superior à acordada com a CE e situava-se em € 234,1 M, o que faz prever que o PROMAR terá condições para executar totalmente as verbas programadas.

5.3.4. Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2016, a € 672,9 M, dos quais € 668,0 M para os mercados agrícolas e € 4,9 M para a gestão centralizada das medidas veterinárias. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de € 940,3 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 92,8 M. Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2016 destacam-se os pagamentos respeitantes às Ajudas Diretas Dissociadas (€ 572,3 M), a Outras Ajudas Diretas (€ 244,9 M) e aos Produtos do Sector Vitivinícola (€ 69,1 M).

[1] Valor reportado pela AdC.

[2] O montante inicial programado de € 246,5 M foi sucessivamente reduzido pela anulação automática resultante do apuramento realizado a 31 de dezembro de 2012 (€ 3,6 M), 31 de dezembro de 2013 (€ 16,2 M) e a 31 de dezembro de 2014 (€ 0,9 M).

[3] A taxa de execução do PROMAR em 2015 era 86,6%.

Em relação aos anteriores períodos de programação, verificaram-se, ainda, em 2016, algumas transferências (€ 11,9 M) no âmbito dos saldos finais de projetos do Fundo de Coesão II.

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária foram identificados € 175,0 M de transferências em 2016[1], destacando-se os Programas Erasmus + (€ 47,0 M) e Horizonte 2020/ 7.º Programa Quadro (€ 40,4 M).

Finalmente, o IGCP classificou como "Diversos" € 80,0 M que transitaram pela tesouraria do Estado, oriundos de dotações comunitárias diversas. Dado que nesse valor estão incluídos montantes referentes a PAIC (€ 55,8 M), apenas se considerou como "Diversos" € 24,2 M (cfr. Quadro B. 64).

[1] Dos quais € 2,7 M resultantes do apuramento realizado pela DGO.

6. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

Na CGE, os fluxos financeiros da administração central com o sector público empresarial (SPE)[1] estão, nuns casos, identificados através da respetiva classificação económica, noutros, englobados em classificações em que essa especificação não existe. Isto porque o classificador económico das receitas e das despesas[2] não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção é feita relativamente às sociedades não financeiras. Do lado das receitas, nos *ativos financeiros*, o classificador também não distingue as que provêm do SPE.

Estas lacunas não permitem uma análise detalhada dos valores constantes na CGE. No exame efetuado neste capítulo, com vista a colmatar as deficiências de informação sobre os fluxos com o SPE, é utilizada informação resultante de ações de controlo e de solicitações a diversas entidades processadoras.

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO manifestam o entendimento de que *"(...) os ajustamentos aos classificadores devem ser efetuados no âmbito da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental".*

No Relatório do OE para 2016, dando cumprimento ao disposto na LEO[3] e a anteriores recomendações do Tribunal, foram incluídos elementos informativos sobre as "transferências orçamentais para as empresas públicas"[4].

Em 2016, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que se sintetizam no quadro seguinte:

Quadro B. 65 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Juros	85	-	85
Dividendos e participações nos lucros	153	-	153
Transferências e subsídios	10	196	-186
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	-	564	-564
Aumentos de capital e outros ativos financeiros	-	1 945	-1 945
Total	**248**	**2 704**	**-2 456**

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.

Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 2.456 M e que se deveu, essencialmente, à despesa com aumentos de capital (*ações e outras participações*) e *empréstimos a médio e longo prazos* e *outros ativos financeiros*, que atingiram € 2.508 M.

[1] Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma aceção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma direta ou indireta pelo Estado ou por quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local. Neste capítulo inclui-se nas empresas públicas as abrangidas, a partir de 2012, no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do Parecer.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

[3] Art. 37.º, n.º 1, alínea q).

[4] Quadro A3.1 – «Transferências e Subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais», mas que não inclui as empresas públicas EPR.

6.1. Fluxos financeiros para o SPE

A CGE evidencia como fluxos para entidades do SPE despesas nas classificações económicas de *transferências correntes*, *subsídios*, *transferências de capital* e *ativos financeiros*, desagregadas nos termos evidenciados no quadro seguinte:

Quadro B. 66 – Fluxos financeiros para o SPE

(em milhões de euros)

Classificação das despesas	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Despesas correntes	**77**	**93**	**170**	**6,3**
Transferências correntes	**21**	**91**	**112**	**4,2**
Sociedades (a) não financeiras/Públicas	1	4	5	0,2
Sociedades (a) não financeiras/Privadas	1	-	1	0,0
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras	-	1	1	0,0
Serviços e fundos autónomos (EPR)	19	86	(f) 105	3,9
Subsídios	**46**	**1**	**47**	**1,7**
Sociedades (a) não financeiras/Públicas	29	1	30	1,1
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (c)	17	-	(f) 17	0,6
Outras despesas correntes	**(b) 10**	**(d) 1**	**11**	**0,4**
Despesas de capital	**2 490**	**43**	**2 534**	**93,7**
Transferências de capital	**8**	**18**	**26**	**1,0**
Sociedades (a) não financeiras / Públicas	5	9	14	0,5
Serviços e fundos autónomos (EPR)	3	9	(f) 12	0,4
Ativos financeiros	**2 483**	**25**	**2 508**	**92,8**
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos) (e)	563	-	563	20,8
Ações e outras participações / Sociedades (a) não financeiras / Públicas	62	-	62	2,3
Ações e outras participações / Serviços e fundos autónomos (EPR)	1 835	-	1 835	67,9
Unidades de participação/ Sociedades (a) não financeiras / Públicas	-	20	20	0,7
Outros ativos financeiros	23	5	28	1,0
Total	**2 567**	**136**	**2 704**	**100,0**
(%)	**94,9**	**5,0**	**100,0**	**-**

(a) Sociedades e quase sociedades.

(b) e (d) Subsídios concedidos, respetivamente, pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa[1] e pelo IEFP, incorretamente classificados.

(c) Valores apurados junto dos respetivos serviços processadores, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

(e) As despesas com empréstimos concedidos pelo Estado ascenderam a € 1.101 M e os reembolsos a € 538 M.

(f) Relativamente ao quadro A 35 – «Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais», do Relatório da CGE 2016, verificam-se divergências, totalizando € 134 M, por este não incluir as transferências correntes (€ 105 M) e de capital (€ 12 M) para EPR, nem os subsídios a sociedades financeiras públicas (€ 17 M).

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.

O total dos fluxos destinados ao SPE (incluindo EPR) evidenciados na CGE é de € 2.704 M. Deste montante, € 2.567 M (94,9%), realizados por serviços integrados, com destaque para os aumentos de capital (€ 1.897 M) e para a concessão de *empréstimos a médio e longo prazos*, líquidos de reembolsos, (€ 563 M) de que beneficiaram as empresas identificadas no quadro seguinte:

[1] Em contraditório, a DGO reconhece que: *"A incorreta classificação (...) foi objeto de diligência (...) com vista à respetiva correção, no entanto a mesma acabou por não se efetivar por ter expirado os prazos para autorização de pagamentos e cobrança de receita (...)".*

Quadro B. 67 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)			Aumentos de capital (a)	Indemnizações compensatórias (b)	Outras verbas (c)	Total
	Concessão	Reembolsos	Líquido				
Transportes e Infraestruturas rodoviárias e-ferroviárias	571	435	136	1 557	15	6	1 714
Infraestruturas de Portugal (EPR)	-	-	-	950	-	-	950
Metropolitano de Lisboa (EPR)	-	-	-	358	2	(1) 1	362
CP (EPR)	-	-	-	(d) 176	-	(2) 2	177
Metro do Porto (EPR)	558	435	122	-	3	(1) 1	126
CARRIS	10	-	10	(d) 61	3	(1) 1	74
Transtejo e Soflusa (EPRs)	4	-	4	(d) 12	1	-	18
STCP	-	-	-	(d)	4	(1) 1	5
TAP (EPR)	-	-	-	-	1	-	1
SATA	-	-	-	-	1	-	1
Parvalorem, Parups e Parparticipadas (EPRs)	442	7	434	-	-	-	434
Parpública (EPR)	-	-	-	290	-	-	290
OPART (EPR), TNDM II e TN S. JOÃO (EPR)	-	-	-	-	23	-	23
EDIA – Empresa Desenvolvimento e Infra-Estruturas Alqueva (EPR)	-		-	(d) 22	-	-	22
SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (EPR)	-	-	-	20	-	-	20
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	16	-	16
EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa (EPR)	-	-	-	-	-	(2)(3) 14	14[1]
RTP (EPR)	-	-	-	7	-	-	7
Administrações portuárias (APFF, APL e APVC)	-	-	-	-	-	(4) 4	4
idD – Plataforma das Indústrias de Defesa Nacional	-	-	-	-	-	(2) 1	1
Sociedade Portugal Venture Capital Iniciative	-	-	-	1	-	-	1
Parque Escolar (EPR)	85	85	-	-	-	-	
Vianapolis (EPR)	-	1	-1	-	-	-	-1
PARQUE EXPO 98 (EPR)	-	6	-6	-	-	-	-6
Total	**1 098**	**535**	**563**	**(d) 1 897**	**54**	**25**	**2 539**

(a) Por conta do Cap. 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças.

(b) As indemnizações compensatórias foram atribuídas pela RCM 37-A/2016, de 30/06, e processadas por conta dos orçamentos do Ministérios das Finanças (€ 28 M), da Cultura (€ 19 M) e do Ambiente (€ 7 M).

(c) Outras transferências dos Ministérios: (1) do Ambiente; (2) da Defesa Nacional (Portaria 471/78, de 19/08); (3) das Finanças; (4) da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

(d) Além dos aumentos de capital com contrapartida em despesa orçamental, foram efetuados aumentos de capital por conversão de créditos (empréstimos vencidos e juros) totalizando € 660 M: CP (€ 479 M), CARRIS (€ 43), Transtejo (€ 47), STCP (€ 58) e EDIA (€ 35 M).

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.

Às 30 empresas foram entregues € 2.539 M, correspondentes a 93,9% dos fluxos para o SPE. Foram principais beneficiárias as empresas de transportes e de infraestruturas que receberam € 1.714 M [com destaque para a Infraestruturas de Portugal (€ 950 M), Metropolitano de Lisboa (€ 362 M), CP (€ 177 M), Metro do Porto (€ 126 M) e Carris (€ 74 M)], as sociedades veículo criadas no âmbito do BPN (€ 434 M)[2] e a Parpública (€ 290 M).

Com a classificação económica *subsídios a sociedades financeiras* a CGE evidencia o montante de € 54 M. Pelas razões apontadas (o classificador económico da despesa não distingue entre sociedades financeiras públicas e sociedades financeiras privadas) não é possível quantificar o montante destinado às

[1] Em contraditório, a DGO refere que: *(…) o valor que consta dos sistemas orçamentais (…) é de 4,3 M.* Porém, a esse montante, de *transferências* da DGTF, acresce € 10 M, de despesa da SGMDN, classificada, incorretamente, em *outras despesas correntes* (cfr. nota b) do Quadro B. 66).

[2] *Empréstimos de médio e longo prazos* a: Parvalorem (€ 334 M), Parups (€ 92 M) e Parparticipadas (€ 9 M, líquidos de reembolsos).

instituições financeiras do SPE, tendo-se, no entanto, apurado junto da DGTF que, daquele montante, foi pago à CGD a quantia de € 17 M referente a bonificação de juros.

Têm também significado as *transferências correntes* efetuadas pelo subsector dos SFA para empresas públicas (incluindo EPR), que totalizaram € 86 M, com destaque para as efetuadas pelos: Instituto da Mobilidade e dos Transportes (€ 52 M) [para a Infraestruturas de Portugal (€ 50 M) e a CP (€ 2 M)]; Turismo de Portugal para a AICEP (€ 16 M); IGFEJ para a Estamo (€ 9 M); INEM para 35 Centros Hospitalares EPE (€ 6 M); e o Fundo de Fomento Cultural para o Teatro S. João e para a OPART (€ 3 M). As *transferências de capital* para empresas públicas atingiram € 9 M, dos quais € 8 M pelo IMT para empresas de transportes e infraestruturas.

A despesa em *outros ativos financeiros* foi de € 23 M, referente a pagamentos, por conta do Capítulo 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças, em execução de avales concedidos ao Fundo de Contragarantia Mútuo (€ 22 M) e expropriações relativas à Vianapolis (€ 1 M).

Em 2016, foram ainda autorizadas operações relacionadas com entidades do SPE, no montante de € 19 M, referentes à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas no art. 83.º da LOE/2016.

6.2. Fluxos financeiros provenientes do SPE

As receitas provenientes do SPE constam do quadro seguinte, sendo de notar que, dadas as já mencionadas limitações do classificador económico, a CGE apenas especifica os fluxos de *juros* e de *transferências correntes* com origem em "sociedades não financeiras públicas". Nos restantes casos os valores constam da CGE de forma agregada, tendo-se determinado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelos serviços recebedores.

Quadro B. 68 – Fluxos financeiros com origem no SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Receitas correntes	**235**	**12**	**248**	**100,0**
Rendimentos de propriedade	235	3	238	96,0
Juros / Bancos e outras instituições financeiras	42	-	42	41,8
Juros / Administrações públicas / SFA (EPR)	43	0	43	42,8
Dividendos e participações nos lucros de sociedades (a) não financeiras (b)	3	0	4	3,6
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras (b)	147	2	150	60,4
Transferências correntes de Sociedades (a) não financeiras/Públicas	-	2	2	2,0
Transferências correntes de Sociedades financeiras/Públicas	-	8	8	7,6
Receitas de capital	**-**	**-**	**-**	**-**
Empréstimos a médio e longo prazos / SFA (EPR)	(c)			
Total	**235**	**12**	**248**	**-**

(a) Sociedades e quase sociedades.

(b) Valores obtidos junto dos serviços processadores da receita, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

(c) Os reembolsos, por EPR de empréstimos do Estado (€ 535 M) e por outras empresas públicas a SFA (€ 3 M) totalizaram € 538 M, deduzidos à despesa com empréstimos (cfr. Quadros 1 e 2).

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de € 248 M, correspondendo a totalidade a *receitas correntes*, constituindo receita dos serviços integrados € 235 M (95%) e dos serviços e fundos autónomos € 12 M (5%).

Destacam-se os *dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras* que ascendeu a € 150 M dos quais € 147 M respeitam ao Banco de Portugal. De *juros de bancos e outras instituições financeiras públicas* foram recebidos € 42 M (pagos pela CGD, referentes a obrigações de capital contingente) e de juros de empresas públicas EPR € 43 M (dos quais € 40 M pagos pela Metro do Porto).

7. FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS

Os fluxos de receita e de despesa (orçamental e extraorçamental) entre a administração central, incluindo a segurança social, e as administrações regional e local[1], constam:

a) No OE – no mapa XVIII (*"Transferências para as regiões autónomas"*); no mapa XIX (*"Transferências para os municípios"* – FEF, FSM e IRS); e no mapa XX (*"Transferências para as freguesias"* – FFF);

b) Na CGE – no mapa XVIII (transferências orçamentais para as regiões autónomas); e no mapa XIX (transferências orçamentais para os municípios), mas que não sistematizam nem contêm a totalidade dos fluxos financeiros com as administrações regional e local.

   O Relatório da Conta inclui informação adicional: i) os fluxos orçamentais (quadros 57 – *Fluxos financeiro entre a Administração central e a Administração Local* e 61 – *Fluxos financeiros com a Administração Regional*); e ii) pela primeira vez, fluxos extraorçamentais (quadros 58 – *Fluxos financeiros destinados à Administração Local: operações extraorçamentais* e 62 – *Fluxos financeiros destinados à Administração Regional: operações extraorçamentais*), quadros que, porém, não incluem a totalidade dos fluxos processados através de operações extraorçamentais.

Dadas as insuficiências apontadas, o Tribunal recolheu informação adicional através dos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR) e em validações junto das entidades envolvidas[2].

Com base na informação recolhida pelo Tribunal, o quadro seguinte faz essa sistematização e apura diferenças.

Quadro B. 69 – Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2016

(em milhões de euros)

	OE (inicial)	CGE (Mapas XVIII, XIX e Quadros (*)) (a)	Valores da execução apurados TC (b)	Diferença (c)=(b)-(a)
Regiões Autónomas	**635**	**863**	**863**	**-**
Mapas e quadros orçamentais	**635**	**599**	**599**	**-**
Transferências da administração central (Mapa XVIII)	504	496	496	-
Transferências da segurança social (Mapa XII)	131	103	103	-
Operações extraorçamentais	**-**	**263**	**263**	**-**
Autarquias Locais	**2 527**	**3 216**	**3 252**	**36**
Mapas e quadros orçamentais	**2 527**	**3 003**	**2 986**	**-17**
Transferências da adm. central para municípios (Mapa XIX)	2 327	2 327	2 310	-17
Transferências da adm. central para freguesias Mapa (XX)	189	-	-	-
Outras transfer. e subsídios para municípios e freguesias	-	609	609	-
Empréstimos da administração central	-	66	66	-
Transferências e subsídios da segurança social (Mapa XII)	11	(**) 2	2	-
Operações extraorçamentais	**-**	**212**	**266**	**53**

(*) Quadros 57, 58, 61 e 62.

(**) Observa-se uma divergência de € 3 M entre Mapa XII (€ 2 M) e o Quadro 57 (€ 5 M).

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

[1] Não abrange os fluxos relativos aos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).

[2] No que respeita aos fluxos com as regiões autónomas a validação foi realizada através das Secções Regionais do TC.

Na CGE 2016, os fluxos da administração central para as regiões autónomas constam: os orçamentais, do mapa XVIII (€ 496 M) e os processados por operações extraorçamentais, do quadro 62 (€ 263 M).

Relativamente às autarquias locais, os mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE, incluem as transferências para os respetivos fundos (FSM, FEF, e FFF) e a participação variável dos municípios no IRS[1], mas não consideram um conjunto de fluxos que totalizam € 940 M: outras *transferências* e *subsídios* (€ 609 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 66 M) e a totalidade das operações extraorçamentais (€ 266 M) que, no quadro 58 são registadas apenas parcialmente (€ 212 M).

7.1. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas

7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas

O OE previa, inicialmente, *transferências* para a administração regional no montante de € 504 M (€ 256 M para os Açores e € 248 M para a Madeira)[2], valor que não incluía as *transferências* e *subsídios* da segurança social (€ 131 M). Este valor global inicial, de € 635 M, teve um acréscimo de € 4 M (segurança social), ascendendo no final a € 639 M. A execução orçamental foi de € 599 M (incluindo € 103 M da segurança social), menos € 227 M que em 2015, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro B. 70 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Entidades pagadoras	Tipologia	Pagamentos		Variações
		2015	2016	2016/2015
Operações orçamentais				
Região Autónoma dos Açores		**251**	**252**	**1**
DGTF - Cap. 60	Subsídios	-	-	-
Gabinete do Representante RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	251	252	1
ACSS, IFAP, INAC, IHRU e IAPMEI	Diversas	-	-	-
Região Autónoma da Madeira		**535**	**244**	**-290**
DGTF - Cap. 60	Empréstimos a médio e longo prazos	319	-	-319
	Diversos	-	-	-
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	216	244	-
Total Regiões Autónomas		**786**	**496**	**-290**
Segurança Social		**41**	**103**	**62**
Total das Operações orçamentais das Regiões Autónomas		**827**	**599**	**-227**
Operações extraorçamentais				
Região Autónoma dos Açores		**146**	**168**	**22**
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	FEDER, FSE e Fundo de Coesão	143	166	23
IFAP	ACES e PROMAR	3	2	-1
Região Autónoma da Madeira		**85**	**96**	**11**
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	FEDER, FSE, Fundo de Coesão e PO Intervir+	83	96	13
IFAP	PRODERAM, PRODER e MPM	2	-	-2
Total das Operações Extraorçamentais das Regiões Autónomas		**230**	**263**	**33**
Total geral		**1 057**	**863**	**-194**

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão e pelo IFAP.

[1] Para os municípios do continente constituiu receita do OE e foi transferida por despesa orçamental, para os municípios das regiões autónomas foi processada por operações extraorçamentais.

[2] De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial.

Dos € 599 M executados por operações orçamentais, 82,8% (€ 496 M) resultaram da aplicação da Lei das Finanças Regionais[1] (Açores – € 252 M e Madeira – € 244 M), respeitando o valor remanescente à segurança social (€ 103 M).

Os fluxos extraorçamentais totalizaram € 263 M, € 168 M destinados aos Açores e € 96 M à Madeira, mais € 33 M do que em 2015. Segundo a informação recolhida junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER, FSE e FC (Açores - € 166 M e Madeira - € 96 M).

7.1.2. Das Regiões Autónomas para a Administração Central

Os fluxos orçamentais que constituíram receita da administração central proveniente das administrações regionais constam do quadro seguinte:

Quadro B. 71 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução		Variação	
	2015	2016	Valor	%
Receita orçamental				
SI	81	150	69	86
Região Autónoma dos Açores	19	18	-1	-3
Região Autónoma da Madeira	62	132	70	112
SFA	30	8	-22	-73
Região Autónoma dos Açores	5	6	2	38
Região Autónoma da Madeira	25	2	-24	-93
Total da receita orçamental	**111**	**158**	**47**	**43**
Receita extraorçamental				
SFA	-			
Região Autónoma da Madeira	25	-	-	-
Total	**136**	**158**	**23**	**17**

Fonte: CGE, SIGO, SGR e informação prestada pela entidade recebedora quanto às operações extraorçamentais.

Do total das receitas, € 158 M (mais € 17 M do que em 2015), € 24 M provieram dos Açores e € 134 M. da Madeira. Destaca-se no subsector dos SI, a DGTF, que recebeu € 150 M, relativos a reembolso de empréstimos e a juros.

7.2. Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais

O OE, no mapa XIX – *"Transferências para os municípios"*, previa a transferência de € 2.327 M[2], destinando-se € 2.168 M às autarquias do continente, € 95 M às dos Açores e € 64 M às da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

[1] Repartição de solidariedade (art. 48.º) e fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (art. 49.º) da Lei Orgânica 2/2013, de 2/09, para os quais remete o art. 40.º da LOE/ 2016 (transferências para as regiões autónomas).

[2] A serem realizadas pela DGAL por conta do orçamento dos Encargos Gerais do Estado.

No mapa XX – *"Transferências para as freguesias"*, inscreveu-se € 189 M, respeitando € 180 M às freguesias do continente, € 4 M às da Madeira e € 6 M às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

A execução, abrangendo a despesa orçamental (*transferências, subsídios e empréstimos*) e as operações extraorçamentais, foi a que consta do quadro seguinte:

Quadro B. 72 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2015	2016	Variação 2065/2015
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Fundo de Emergência Municipal	1	-	-1
	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 727	1 748	21
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	-
	Municípios – – Cooperação Técnica e Financeira		3	3
	Municípios – Participação no IRS	(a) 396	(a) 399	3
	Freguesias – Fundo de Financiamento (FFF)	187	189	2
	Freguesias – Remunerações dos Eleitos Locais	7	7	-
	Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	7	8	1
Subtotal DGAL		**2 490**	**2 518**	**28**
ARSLVT, ARSC, ARSN e INEM	Saúde	3	2	1
IHRU	Habitação	37	2	-34
IFAP	Agricultura	7	7	-
Turismo de Portugal	Turismo	13	-	-13
DGPC, DRCC e GAFC	Cultura	-	1	1
IEFP	Emprego e Formação Profissional	40	31	-8
DRE's e estabeleci. de ensino não superior	Educação e ensino	292	320	29
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos a municípios	51	1	-50
	Diversas	1	-	-
IMT e ANSR	Transportes	-	17	17
Outros Organismos	Diversas	12	84	73
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		**455**	**467**	**12**
Subtotal da despesa orçamental da administração central		**2 945**	**2 985**	**40**
Segurança Social		**6**	(b) **2**	**4**
Total das operações orçamentais		**2 951**	**2 986**	**35**
Operações extraorçamentais				
DGAL	Municípios – Participação no IRS – Açores	8	9	1
	Municípios – Participação no IRS – Madeira	9	8	-1
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	QREN, FEDER e Fundo de Coesão	421	207	-214
IFAP	PRODER e Outros	26	6	-20
Alto Comissariado para as Migrações	PQ Solidariedade e Gestão Fluxo Migratórios	-	-	-
Agência Nacional ERASMUS+	Programa ERASMUS+	-	36	36
Total das operações extraorçamentais		**463**	**266**	**-197**
Total geral		**3 414**	**3 252**	**-162**

(a) Participação no IRS apenas dos municípios do continente. Para os municípios das regiões autónomas foi processada por operações extraorçamentais.

(b) Constata-se uma divergência em relação ao quadro 57 do Relatório da CGE/2016, que regista € 5 M.

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Do montante executado por operações orçamentais (€ 2.986 M), 84,4% (€ 2.518 M) foi processado pela DGAL, destinando-se € 2.314 M aos municípios[1], € 196 M às freguesias e € 8 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, correspondendo a um aumento de € 28 M face a 2015, devido essencialmente ao *"Fundo de Equilíbrio Financeiro"* (€ 21 M).

Ocorreram retenções no valor de € 21,1 M devido a[2]:

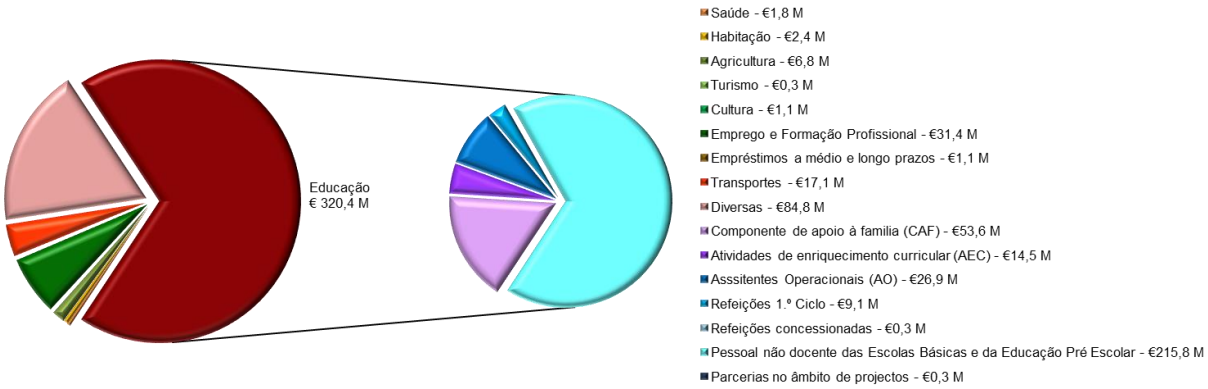
- € 1,6 M relativos a 0,1% do FEF dos municípios do continente, que constituiu receita própria da DGAL[3];
- € 17,8 M por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO[4];
- € 1,8 M por violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afetas ao Fundo de Regularização Municipal[5]).

A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios no montante de € 21,2 M (€ 2,4 M – Fundo de Regularização Municipal; € 18,8 M – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

As verbas processadas pelas demais entidades (SI e SFA, exceto DGAL) atingiram € 467 M, mais € 12 M do que no ano anterior, em resultado do aumento das despesas do sector da educação. Aquele montante, pago por diversos organismos, teve a seguinte utilização:

Gráfico B. 17 – Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL

(em milhões de euros)



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

[1] Inclui € 74 M que foram pagos diretamente a entidades credoras dos municípios, nomeadamente SNS, ADSE e outras (penhoras, bancos, DGTF, etc.).
[2] Informação prestada pela DGAL.
[3] Nos termos do art. 54.º do OE.
[4] Cfr. art. 78.º da Lei 73/2013, de 3/9, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.
[5] Cfr. art. 56.º do OE e 67.º da Lei 73/2013, de 3/9.

Nos pagamentos por outras entidades que não a DGAL, destacam-se os efetuados por serviços do Ministério da Educação € 320 M (68,6% do total), com relevo para as verbas destinadas a "pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar" (€ 216 M), a "componente apoio à família (€ 54 M) e a "assistentes operacionais" (€ 26 M).

Por operações extraorçamentais, foram processados € 266 M, menos € 197 M do que em 2015, destacando-se as verbas transferidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e Fundo de Coesão (€ 207 M), e pela Agência Nacional Erasmus+ para financiamento de programa Erasmus+ (€ 36 M). Verifica-se uma divergência de € 53 M relativamente ao quadro 58 da CGE que não inclui a Agência Nacional Erasmus+ (€ 36 M), a DGAL (€ 17 M) e o Alto Comissário para Migrações (€ 351 m).

7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central

Os fluxos da administração local para a administração central são sintetizados no quadro seguinte:

Quadro B. 73 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2015	2016
Receitas orçamentais		
SFA	48	147
SI	151	179
Total operações orçamentais	**200**	**325**
Receitas extraorçamentais		
SFA	12	19
Total	**212**	**344**

Fonte: CGE, SIGO, SGR e informação prestada pela entidade recebedora quanto às operações extraorçamentais.

Destaca-se, no subsector dos SI, € 127 M de reembolsos à DGTF de empréstimos concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro e, nos SFA, € 92 M de recebimentos pelo FAM relativos a realização de capital por parte dos municípios, e € 42 M pela ACSS relativos a prestações de serviços de saúde, pelo SNS, a trabalhadores da administração local.

Também nas receitas recebidas de autarquias locais se constata uma diferença, em relação ao quadro 57 da CGE, que não inclui os € 92 M de passivos financeiros relativos à realização de capital do FAM por parte dos municípios.

Em contraditório, a DGO mantém a interpretação anteriormente formulada sobre o conteúdo dos mapas referentes aos fluxos com as administrações regional e local[1]. Porém, apesar das melhorias introduzidas em 2016, não incluem a totalidade dos fluxos processados através de operações extraorçamentais.

[1] Cfr. ponto 7.2.2 do PCGE 2015.

8. BENEFÍCIOS FISCAIS, SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

8.1. Benefícios Fiscais

8.1.1. Objeto do exame

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal examina os apoios concedidos através dos benefícios fiscais[1] (BF). Ao atribuir BF o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos ou a contribuintes a ele sujeitos. Esta receita cessante é designada por Despesa Fiscal (DF), prevista no OE por imperativo constitucional[2] e relevada na CGE de acordo com o Classificador dos BF (CBF)[3].

A evolução da DF relevada nas CGE de 2014 a 2016 consta do quadro e do gráfico seguintes:

Quadro B. 74 – Evolução da despesa fiscal

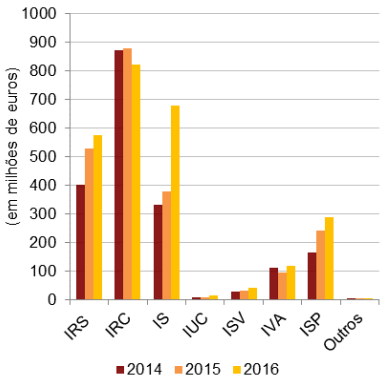
(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Evolução		
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15	2016/14
IRS	402	528	574	126	46	172
IRC	872	877	823	5	-54	-49
IS	332	379	679	47	300	347
IUC	7	8	13	1	4	6
ISV	29	32	41	3	9	12
IVA	112	94	118	-18	24	6
ISP	164	242	289	78	47	125
IABA+IT	2	2	2	0	0	0
Total	**1 920**	**2 162**	**2 538**	**242**	**377**	**618**

A DF em IRS e em IRC quantificada no ano em análise é relativa a rendimentos auferidos em 2015.

Fonte: CGE

Gráfico B. 18 – Evolução da despesa fiscal



A apreciação do Tribunal[4] sobre a DF relevada na CGE[5] decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte.

[1] "Consideram-se benefícios fiscais as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem" – art. 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) aprovado pelo Decreto-Lei 215/89, de 01/07.

[2] Art. 106.º da Constituição da República Portuguesa.

[3] O CBF foi aprovado pela Deliberação 1447/2007, do Conselho Superior de Estatística, publicada em 27/07.

[4] Tendo por referência os regimes de tributação de cada imposto, a LGT, o EBF, a LEO, os OE de 2013 a 2016, os resultados da última reavaliação dos BF (em 2005) e referenciais internacionais neste domínio.

[5] Volume I – Tomo I – III.2.1.1.3. Despesa Fiscal (páginas 67 a 74) / V. Anexos (páginas 269 a 278).

8.1.2. Resultado do exame

Do exame efetuado resulta o seguinte:

- O manual de quantificação da DF (doravante manual) elaborado pela AT[1] não foi aplicado para 2016 (tendo sido aplicado pela primeira vez em sede do OE para 2017). Desse manual consta a inventariação dos desagravamentos fiscais por imposto e a respetiva classificação segundo a sua natureza excecional (geradora da receita cessante por BF ou DF) ou estrutural (geradora de receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais).

- A DF relevada na CGE de 2016 (€ 2.538 M) supera em 17,4% a de 2015 (€ 2.162 M) devido ao aumento de € 300 M em IS, € 47 M em ISP, € 46 M em IRS e à diminuição de € 54 M em IRC. Porém, a CGE continua sem relevar toda a DF. Desde logo, omite € 60 M em IRC e parte dos € 5.795 M em IVA considerados pela AT como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quando, em rigor, se trata de BF. A tais omissões acrescem, pelo menos, € 89 M em IS resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na Tabela Geral do IS (TGIS)[2] a montantes declarados (€ 67.051 M), mas sem quantificação de DF pela AT, alegadamente por insuficiências do sistema de informação e controlo desse imposto – ***vide 8.1.2.1.***

- A informação disponível sobre os BF e a sua inventariação continuam insuficientes e, para a DF de 2016, não foram aprovadas as fontes de informação, a metodologia e os procedimentos de quantificação e de controlo da DF, afetando a sua quantificação integral e fiável – ***vide 8.1.2.2.***

- A concentração da DF em IRC num reduzido número de benefícios e beneficiários reforça a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição – ***vide 8.1.2.3.***

- As deficiências detetadas nos sistemas e nos procedimentos de controlo da receita cessante afetam a integralidade e a fiabilidade da informação relativa aos BF, mantendo o Tribunal reservas sobre a DF relevada na CGE, manifestamente subavaliada – ***vide 8.1.2.4.***

- Subsistem assim, no essencial, as deficiências objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal, das quais avulta a necessidade de assegurar a regularidade, correção financeira e adequada relevação orçamental da DF no OE e na CGE. Assim, sublinha-se que, para acolher o recomendado pelo Tribunal, o manual deve assegurar a fiabilidade da informação prestada na CGE sobre a DF (e demais perdas de receita por desagravamentos fiscais) suprindo as deficiências ainda patentes na CGE de 2016 – ***vide 8.1.2.5.***

- A falta de um sistema de informação e controlo integrado e centralizado sobre os contratos de concessão de BF ao investimento e o deficiente exercício das competências legais das entidades públicas envolvidas continua a afetar negativamente o impacto económico esperado – ***vide 8.1.2.6.***

---

[1] O Ministério das Finanças remeteu ao Tribunal em 26/10/2016 o "Manual de Quantificação da Despesa Fiscal". O Manual procede à definição do conceito, da classificação funcional, das óticas de apuramento, da calendarização do processo de quantificação e ainda do sistema de tributação regra, da tipologia e da metodologia de apuramento da DF, por imposto.

[2] A CGE releva € 680 M de DF em IS proveniente de quatro verbas da TGIS: *1.1- Aquisição onerosa ou por doação do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito sobre imóveis* (…), *1.2 - Aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião, 2 - Arrendamento e subarrendamento, incluindo as alterações que envolvam aumento de renda operado pela revisão de cláusulas contratuais e a promessa quando seguida da disponibilização do bem locado ao locatário* (…) e a *28 - Propriedade, usufruto ou direito de superfície de prédios urbanos (...) seja igual ou superior a (euro) 1 000 000 sobre o valor patrimonial tributário (...)*. Ora, a TGIS prevê 42 verbas suscetíveis de isenção.

A falta de informação sobre parte dos BF, a subavaliação da DF pela AT e a sua inadequada relevação na CGE, em suma, a subsistência das principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações), continuam a ser limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

8.1.2.1. Subavaliação da despesa fiscal na CGE

A DF relevada na CGE de 2016[1] (€ 2.538 M) supera a de 2015[2] em 17,4% (€ 276 M) devido ao acréscimo de 79% (€ 300 M) na DF em IS explicado pelo aumento referente à "*aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião*"[3] (de € 310 M para € 613 M).

Porém, a CGE continua sem relevar toda a DF. Omite, desde logo, € 60 M em IRC, por *"reinvestimento dos valores de realização"*[4], e a parte dos € 5.795 M em IVA, por diferencial de taxas[5], considerados pela AT como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quando, em rigor, se trata de BF.

Além disso, por insuficiência de informação sobre os BF utilizados pelos contribuintes e por falta de metodologia de quantificação, ainda continua por quantificar e relevar a DF seguinte:

- Em IRS, por BF aos *"arrendatários de imóveis de fundos de investimento"*[6].
- Em IRC, por BF à "*dedução de prejuízos fiscais*"[7] e ao *"regime de tributação especial pelo grupo de sociedades"*[8].
- Em IS, por operações e atos isentos enquadrados em 38 verbas da TGIS com taxas de imposto diferenciadas[9]. A DF resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 89 M[10].
- Em IVA, por isenções[11].

A subavaliação da DF na CGE por omissão de montantes conhecidos é material a que acrescem valores indeterminados, também relevantes, suscitando reservas os primeiros e reparos os segundos.

[1] DF de 157 BF (19 em IRS, 55 em IRC, 8 em IVA, 12 em IUC, 30 em IS, 20 em ISV, 10 em ISP, 2 em IABA e 1 em IT).

[2] A evolução reporta-se, com as limitações assinaladas, à DF relevada na CGE, dependendo a apreciação dessa evolução de efetiva e integral relevação da DF na CGE.

[3] Nos termos da alínea e) do art. 6.º do Código do IS (CIS).

[4] Nos termos do art. 48.º do Código do IRC (CIRC).

[5] Caso das operações com finalidade extrafiscal sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (*v.g.* verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do Código do IVA – CIVA).

[6] Nos termos do Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH), aprovado pelo art. 102.º da LOE para 2009.

[7] Nos termos do art. 52.º do CIRC.

[8] Nos termos do art. 69.º do CIRC.

[9] Foram declarados € 67.051 M de operações e atos isentos previstos nas verbas 2 a 27 da TGIS, menos 43,1% face a 2015.

[10] Menos 22,7% face ao valor de DF estimado para 2015 (€ 115 M).

[11] Caso das operações isentas previstas nos n.os 15 e 30 do art. 9.º do CIVA.

8.1.2.2. Insuficiente quantificação da despesa fiscal

8.1.2.2.1. Impostos sobre o Rendimento (IR)

a) IRS

A DF em IRS relevada na CGE (€ 574 M) aumenta € 46 M (8,7%). Dos acréscimos, € 37 M (26,3%) reportam-se aos sujeitos passivos abrangidos pelo regime de tributação dos "*residentes não habituais*" [1], € 19 M (69,5%) à "*dedução em sede de IRS do IVA suportado em fatura*"[2] e € 17 M (62,9%) a "*planos de poupança reforma / fundos de pensões*". Dos decréscimos, € 11 M reportam-se a pessoas com deficiência[3] cujos BF ainda representam 48,9% (€ 281 M) da DF em IRS. Já a DF por "*prémios de seguros de saúde*" diminui € 17 M (98,6%) na sequência da alteração efetuada ao Código do IRS (CIRS) que passou a incluir a dedução das *despesas com seguros de saúde* na relativa às "*despesas de saúde"*[4] e, por essa via, a reconfigurá-la como desagravamento fiscal estrutural.

Por sua vez, a receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais (deduções à coleta) quantificada pela AT (€ 2.739 M) aumenta € 325 M (13,5%).

b) IRC

A DF em IRC relevada na CGE (€ 823 M) diminui € 54 M (6,2%). Dos acréscimos, € 42 M (41,2%) reportam-se ao "*sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial – SIFIDE*" e € 25 M ao resultado da liquidação cujo valor (a abater) diminui 77%. Dos decréscimos, € 74 M (36,1%) reportam-se a "*fundos de pensões e equiparáveis*"[5], € 25 M (17,6%) a *"pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social*"[6] e € 22 M (32,2%) ao "*crédito fiscal extraordinário ao investimento*"[7].

A AT quantifica como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais € 60 M (€ 34 M em 2015) relativos ao *"reinvestimento dos valores de realização"*, mas indevidamente, já que o Tribunal tem concluído fundamentada e reiteradamente ser um BF e, portanto, a respetiva receita cessante ser DF. Além dessa omissão na CGE, a AT continua sem quantificar a DF relativa ao *"regime de tributação especial pelo grupo de sociedades"* (RETGS) e à *"dedução de prejuízos fiscais",* não obstante o juízo crítico recorrente formulado pelo Tribunal sobre essa omissão em anteriores Pareceres.

Em contraditório, a AT volta a alegar que essas três realidades não cabem no conceito de BF, não gerando, consequentemente, DF. A propósito, importa recordar a posição do Tribunal sobre a matéria e a respetiva fundamentação.

---

[1] Segundo a AT, tal deve-se ao aumento de 66% do número de agregados beneficiários. O regime jurídico dos *Residentes não habituais* foi criado pelo Decreto-Lei 249/2009, de 23/09.

[2] Segundo a AT, tal deve-se ao aumento de 49% do número de agregados beneficiários (*vide* art. 78.º-F do CIRS).

[3] Nos termos do art. 78-I do CIRS.

[4] Nos termos do art. 2.º da Lei 82-E/2014, de 31/12, que procedeu à alteração da alínea c) do art. 78.º do CIRS - *Deduções à coleta* - permitindo a dedução relativa "*às despesas de saúde e com seguros de saúde*", e da alínea b) do art. 16.º daquela lei, que revogou o art. 74.º do EBF- *Seguros de saúde*.

[5] A AT refere que para tal diminuição concorre a redução da taxa nominal verificada em 2014 e 2015. Este BF encontra-se previsto no art. 16.º, n.º 1, do EBF.

[6] A AT considera que o decréscimo está relacionado com a melhoria da qualidade de informação prestada por este tipo de contribuintes nas suas declarações de rendimentos.

[7] Explicado pela AT com a dedução do saldo remanescente decorrente de insuficiência de coleta em 2013 (ano em que se concentrou o efeito do benefício) e nos anos subsequentes. Este BF encontra-se previsto na Lei 49/2013, de 16/07.

Quanto ao RETGS, trata-se de um regime especial que visa finalidades extrafiscais dirigidas à formação de grupos de sociedades e de um regime opcional de tributação não diretamente aplicável a todos os grupos de sociedades que reúnam as condições legais para o efeito. Da aplicação desse regime decorrem vantagens fiscais, designadamente a dispensa de retenção na fonte no pagamento de rendimentos a sociedades do grupo e a compensação imediata de lucros e prejuízos fiscais gerados em cada exercício. Aplicando-se o regime de tributação regra esses resultados seriam considerados por sociedade. A tributação nesta sede traduz-se, em relação às sociedades do grupo, *"efetivamente por uma redução dos impostos pagos por estas"* [1], receita cessante a quantificar como DF por integrar o conceito legal de BF definido no art. 2.º do EBF.

Quanto ao reinvestimento dos valores de realização, trata-se de um regime especial que permite um tratamento fiscal privilegiado de mais-valias realizadas pelos contribuintes que optem pela sua aplicação. Foi objeto de regulamentação pela própria AT com vista a assegurar a realização da finalidade extrafiscal que fundamenta a sua criação – o incentivo ao investimento. Regra geral, as mais-valias realizadas são consideradas como rendimentos que concorrem para a formação do lucro tributável, mas com o objetivo de fomentar o investimento por parte dos contribuintes o legislador previu situações em que as mais-valias são parcialmente tributadas ou são isentas. É, também, BF por ser opção do contribuinte investir novamente nas condições previstas pela norma fiscal obtendo a vantagem daí decorrente ou, não o fazendo, submeter-se à aplicação do regime de tributação regra.

Estes regimes fiscais privilegiados são opcionais, visam finalidades extrafiscais e da sua aplicação resultam vantagens fiscais para os beneficiários que não seriam obtidas com a aplicação do regime de tributação-regra. Por isso, integram o conceito de BF e a perda de receita decorrente da sua aplicação deve ser relevada como DF.

Quanto ao reporte de prejuízos fiscais, os BF anualmente declarados por contribuintes que reportam prejuízos fiscais devem ser considerados para efeitos de quantificação da DF no ano em que o contribuinte apura lucro tributável, na medida em que esses benefícios aumentam o valor dos prejuízos fiscais dedutíveis com a subsequente diminuição do imposto liquidado.

A DF em IRC por *"isenções definitivas"* (€ 35 M) diminui 23,3%. Porém, continua a subsistir a indevida quantificação de isenções de rendimentos não sujeitos a IRC[2] (€ 22 M e 64,3% dessa DF)[3]. Esta falta de fiabilidade da DF por isenções em IRC ilustra a insuficiência dos procedimentos de controlo da sua quantificação e faz reiterar que, sendo essa DF quantificada com base nos montantes declarados pelos contribuintes importa, face à sua relevância, intensificar os controlos inspetivos e/ou implementar outros mecanismos (*v.g. cruzamentos de dados*) para confirmar a veracidade dos elementos declarativos, definindo, assim, procedimentos de controlo para deteção e correção tempestiva de erros[4].

Além das omissões reportadas, relativas à falta de quantificação e de relevação na CGE, o método de cálculo utilizado na quantificação da DF em IRC continua a excluir os BF anualmente declarados por contribuintes com prejuízos fiscais[5], deficiência que concorre para a subavaliação da DF.

[1] *Vide* Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 30-04-2014 (Processo 05376/12).

[2] Rendimentos provenientes de quotas e de subsídios não sujeitos a IRC foram declarados como rendimentos isentos com o código 049 "Outras Isenções Definitivas" no campo 304 do anexo D da modelo 22 em IRC.

[3] *Vide* § 75 do Relatório de Auditoria n.º 24/2015-2.ª Secção.

[4] *Vide* "Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários", Centro Interamericano das Administrações Tributárias – CIAT (2011), Capítulo 1, Ponto 8.

[5] *Vide* 8.1.2.1. do PCGE de 2015.

c) EBF

Com a LOE para 2016, o regime fiscal dos empréstimos externos (isenção em IRS e IRC), as operações de reporte com instituições financeiras não residentes (isenção em IRC) e o regime especial de tributação de valores mobiliários representativos de dívida emitida por entidades não residentes (isenção em IRS e IRC) passaram a integrar o EBF[1]. Estes BF, criados pela LOE para 2011 como "*medidas excecionais de apoio ao financiamento da economia"* e, desde então, regulados pelas sucessivas leis orçamentais, adquirem, assim, relativa estabilidade[2]. Para ainda não os identificar nem discriminar por imposto, a AT alega, em contraditório, que "*estes BF serão apenas objeto de quantificação para os períodos de 2017 e seguintes, e, por conseguinte, os respetivos campos apenas serão introduzidos nas novas declarações a entregar em 2018, em ordem a assegurar a respetiva quantificação da despesa fiscal aos mesmos associada".*

Acresce que no manual de quantificação da DF, a inventariação dos desagravamentos fiscais não inclui os BF agora aditados ao EBF, com prejuízo para a fiabilidade e transparência da informação sobre a DF em IR, o qual é agravado por esse manual também não incluir os modelos de cálculo desta DF, por BF. Em contraditório, a AT alega que essa exclusão *"é explicada pelo facto de a sua versão inicial contemplar desagravamentos fiscais criados até 31/12/2015, encontrando-se em conclusão a sua atualização".*

8.1.2.2.2. Imposto do Selo (IS)

A DF em IS relevada na CGE aumenta € 300 M (79,1%) devido à quantificação de mais € 304 M (98,1%) na DF por *"Aquisição gratuita de bens, incluindo usucapião"* que passa a representar 90,3% (€ 613 M) da DF do imposto relevada na CGE (€ 679 M)[3]. O aumento é explicado pela AT *"com a melhoria das fontes de informação e das metodologias de análise"* vindo ao encontro das observações do Tribunal em anteriores Pareceres relativas à subavaliação da DF em IS.

Porém, a DF em IS continua subavaliada visto que os sujeitos passivos declaram outras operações e atos isentos (€ 67.051 M[4]) cuja DF não foi quantificada nem relevada na CGE. A omissão desta DF é responsabilidade da AT, por não exigir a discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da TGIS[5] impossibilitando determinar a taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido sem a norma de isenção[6]. Ora, tal omissão é materialmente relevante visto que, pela aplicação das taxas mínimas da TGIS às operações e aos atos isentos declarados resulta uma DF potencial de € 89 M. Face ao quadro legal e à importância da quantificação da DF em IS, o Tribunal volta a reiterar a necessidade de a AT *"promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de caráter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas"*[7], bem como de fundamentar adequadamente as suas opções técnicas.

---

[1] *Vide* art. 32.º-B, 32.º-C e 40.º-A do EBF aditados pela LOE para 2016 (Lei 7-A/2016, de 30/03).

[2] O preâmbulo do diploma que aprovou o EBF estabelece que os BF com maior grau de estabilidade constam dos códigos tributários, os BF com caráter menos estrutural, mas relativa estabilidade, são incluídos no EBF e os BF com finalidades marcadamente conjunturais ou requerendo regulação relativamente frequente constam das leis do orçamento do Estado.

[3] A DF com o código *CT.1 - Isenção tributária* não está relevada no *Quadro A15 – Tipo de despesa fiscal em IS* da CGE 2016 – Volume I – Tomo I – V. Anexos (página 274).

[4] Fonte: Declaração anual de informação contabilística e fiscal (Anexo Q) apresentada à AT pelos sujeitos passivos.

[5] Verbas a que correspondem diferentes taxas de tributação.

[6] A LOE para 2014 alterou o art. 52.º do CIS para: *"os sujeitos passivos (…) são obrigados a apresentar anualmente declaração discriminativa do imposto do selo liquidado e do valor das operações e dos atos realizados isentos deste imposto, segundo a verba aplicável da tabela, preferencialmente por via eletrónica."*

[7] Nos termos da alínea d) do n.º 2 do art. 14.º do Decreto-Lei 117/2011, de 15/12, e da alínea e) do n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei 118/2011, de 15/12.

A AT deve discriminar a DF em IS por natureza e função, aquando da inventariação dos respetivos BF, à semelhança do procedimento aplicado para os impostos sobre o rendimento com base em formulários (Anexo H em IRS e Anexo D em IRC) com estrutura idêntica ao Anexo Q da declaração anual.

Apesar de não incluir todos os BF, como sucede com os BF aditados ao EBF em 2016[1], importa referir que a inventariação de desagravamentos fiscais em IS desenvolvida no manual de quantificação da DF é mais ampla do que a realizada e quantificada no âmbito da CGE[2], dado que esta última apenas integra os BF cuja competência da liquidação é dos serviços da AT[3].

Também não é quantificada qualquer receita cessante em IS por desagravamentos fiscais estruturais.

Assim, não obstante os progressos obtidos, subsistem insuficiências no sistema de informação e controlo da DF em IS que continuam a constituir-se como verdadeiras limitações à sua rigorosa quantificação e suscitam a pertinência da tomada das ações corretivas necessárias por parte da AT para que essa DF passe a ser devidamente quantificada e relevada no Orçamento de Estado e na Conta Geral do Estado.

8.1.2.2.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

A DF em IVA (€ 118 M) aumentou € 24 M (25,5%) refletindo o mesmo aumento em isenções *às "forças armadas e de segurança"*. A DF provém, sobretudo, deste BF (€ 58 M) e das isenções *às "instituições particulares de solidariedade social"* (€ 25 M) que operam por restituição de imposto, correspondendo, respetivamente, a 48,9% e 21,4% da DF deste imposto relevada na CGE.

Porém, a DF em IVA continua subavaliada na medida em que não é quantificada a DF relativa a todas as operações isentas (*v.g.* nas operações internas, importações, exportações e transportes internacionais). Em contraditório, a AT reconhece que o *"atual estado dos sistemas de informação da AT não permite a quantificação dos BF utilizados pelos contribuintes para as isenções previstas no artigo 9.º do Código do IVA".* Acresce que a receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quantificada pela AT (€ 5.795 M, mais € 2.129 M e 58,1% do que em 2015) resulta exclusivamente do diferencial de taxas relativo a operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia e inclui (indevidamente) DF relativa a reduções de taxa que visam prosseguir finalidades extrafiscais (*v.g.* sal, transporte de passageiros, alojamento hoteleiro, vinhos, máquinas agrícolas e espetáculos culturais)[4].

Importa sublinhar que a inventariação de desagravamentos fiscais em IVA constante do manual de quantificação da DF considera, como BF, as isenções incompletas com um objetivo de natureza extrafiscal e que impliquem valor acrescentado para o sujeito ativo da relação[5], o regime especial de isenção[6] e, ainda, as taxas reduzida e intermédia[7], face à sua natureza opcional.

---

[1] Nos termos do art. 171.º da LOE para 2016, foi aditado ao EBF o art. 32.º-D - *Operações de reporte* - BF cuja regulação consta, até 2016, das respetivas leis orçamentais (desde 2011 até 2015).

[2] Nomeadamente "*outras isenções*" nos termos do art. 7.º do Código do Imposto do Selo (CIS).

[3] Referente às verbas 1.1, 1.2, 2 e 28 da TGIS. Não estão incluídos os BF que têm como fonte de informação o anexo Q da IES/Declaração Anual, cuja estrutura assenta nas normas de incidência e não de isenção, correspondentes às verbas 4 a 27 e 29 da TGIS.

[4] Designadamente as operações isentas previstas nos n.os 15 e 30 do art. 9.º, nos art. 13.º e 14.º e operações com finalidades extrafiscais sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (*v.g.* verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e verbas 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).

[5] Art. 135.º a 137.º do capítulo 3 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 9.º do CIVA.

[6] Art. 282.º a 292.º do capítulo 1 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 53.º do CIVA.

[7] Nos termos do art. 98.º da Diretiva 2006/112/CE.

Porém, quanto a estas últimas, ainda não houve avaliação da natureza fiscal ou extrafiscal dos bens e serviços incluídos na Lista I e II do CIVA[1]. Nesse manual é ainda descrita a metodologia do cálculo da DF relativa às taxas reduzida e intermédia, nomeadamente quanto à necessidade de expurgar às respetivas bases tributáveis a parte relativa aos consumos intermédios dedutíveis em fases anteriores à venda ao consumidor final[2]. A aplicação do manual vai, portanto, implicar um crescimento significativo da DF em IVA[3].

8.1.2.2.4. Imposto sobre Veículos (ISV)

A inventariação de desagravamentos fiscais em ISV efetuada no âmbito do manual de quantificação da DF também considera como DF a receita cessante por diferencial de taxa para as operações sujeitas às taxas reduzida e intermédia[4], considerando a sua natureza opcional e por prosseguirem objetivos extrafiscais, essencialmente de natureza económica. A requalificação destas disposições fiscais pela AT, tal como reportado para a DF em IVA, vai implicar um crescimento significativo da DF em ISV[5].

8.1.2.3. Concentração da despesa fiscal em IRC

Quadro B. 75 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	DF	% DF no Total	DF dos DMB	% DF dos DMB
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	159	19,3	62	39,2
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)	145	17,6	54	36,9
Fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente	131	15,9	116	88,6
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social)	115	14,0	44	38,4
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)	47	5,7	10	20,7
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME (DLRR)	44	5,4	2	5,1
Majoração à criação de emprego	41	5,0	5	12,8
Subtotal da DF em IRC	681	82,8	293	43,0
Total da DF em IRC	**823**	**100,0**		

DMB – Dez Maiores Beneficiários

Fonte: AT.

Como o quadro ilustra, a DF em IRC continua concentrada num reduzido número de benefícios e beneficiários. Os sete BF identificados originaram € 681 M de DF (83% da DF do imposto relevada na CGE), dos quais € 293 M (43%) respeitam aos dez maiores beneficiários (com maior DF por BF).

[1] Listas anexas ao CIVA com os bens e serviços sujeitos à taxa reduzida (6%) e à taxa intermédia (13%), respetivamente.

[2] *Vide* Anexo I - Modelo de cálculo dos coeficientes de consumo intermédio.

[3] O Mapa XXI – Receitas Tributárias Cessantes dos Serviços Integrados da Lei 42/2016, de 28/12 (OE 2017), prevê € 5.079 M de DF em IVA, montante 43 vezes superior à DF em IVA reportada na CGE de 2016 (€ 118 M).

[4] Nos termos dos art. 8.º e 9.º do ISV, respetivamente.

[5] O Mapa XXI – Receitas Tributárias Cessantes dos Serviços Integrados, da Lei 42/2016, de 28/12 (OE 2017), prevê € 256 M de DF em ISV, montante 6 vezes superior à DF em ISV reportada na CGE de 2016 (€ 41 M).

Os BF em IRC atribuídos no âmbito *do "RFAI", do "SIFIDE" e* de *"fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente"* representam 53% (€ 434 M) da DF em IRC. Quanto à DF deste último BF, 89% (€ 116 M) respeita aos seus dez maiores beneficiários.

A DF respeitante ao BF à "*criação de emprego"*[1] é a sétima maior DF em IRC (€ 41 M) relevada na CGE. Uma auditoria recente da IGF[2] detetou fragilidades e insuficiências no controlo interno implementado pela AT para este BF (tendo sido detetadas situações irregulares por utilização indevida deste BF pelos sujeitos passivos) e concluiu, designadamente, que o referido BF não constitui uma medida eficaz para a criação de emprego e não é determinante para a decisão de contratar novos postos de trabalho.

A concentração da DF em IRC continua a suscitar a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição[3], nomeadamente o BF à "*criação de emprego"* [4], vigente em 2016 e mantido em 2017, uma vez que a respetiva LOE prorrogou por mais um ano a norma que o consagra[5].

Com efeito, a concessão de BF só é justificável desde que vise relevantes motivos económicos ou de justiça social, claramente definidos e quantificados.

Cabe, ainda, sublinhar que a manutenção de BF em IRC que operam por dedução à matéria coletável conduz a vantagens fiscais tanto maiores quanto maior é o rendimento do sujeito passivo[6] pondo em causa a equidade desses benefícios[7].

A recomendação do Tribunal para o Governo rever o regime legal dos BF que operam por dedução à matéria coletável de IRC continua sem ser acolhida[8].

O objetivo orçamental da redução do défice público, a elevada concentração da DF em IRC, o tempo já decorrido desde a última reavaliação dos BF (em 2005) e os demais aspetos enunciados conduzem o Tribunal a reiterar a necessidade de se dispor de uma nova reavaliação[9].

---

[1] BF de natureza social (art. 19.º do EBF) atribuível a entidades empregadoras sujeitas a IRC e sujeitos passivos de IRS com contabilidade organizada, por majoração dos encargos correspondentes à criação líquida de postos de trabalho.

[2] Relatório n.º 2016/952.

[3] Reavaliação *"cuja análise deverá ser feita em termos de avaliar a eficácia económico-financeira dos benefícios fiscais, em si mesmos, e no confronto com outras medidas alternativas de intervenção pública, designadamente, mediante o confronto com a eficácia das despesas diretas (subsídios, subvenções e outras comparticipações)."* – *Vide* Nuno Sá Gomes, "Teoria Geral dos Benefícios Fiscais", Título I, Ponto 1-IV.

[4] Posição também expressa no relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos BF (Despacho do Ministro das Finanças, de 1 de maio de 2005), páginas 201 a 203.

[5] Nos termos da norma transitória prevista no n.º 1 do art. 226.º da Lei do OE para 2017.Saliente-se o n.º 2 dessa norma, no qual se determina que para efeitos da respetiva cessação, alteração ou prorrogação, o Governo apresente à Assembleia da República até ao final da legislatura um relatório com uma avaliação qualitativa e quantitativa dos BF aos quais foi prorrogado o prazo das normas que os consagram, de entre os quais se inclui o BF à criação de emprego.

[6] Posição também expressa no relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos BF (Despacho 130/97-XIII, do Ministro das Finanças).

[7] A principal crítica conceptual às deduções à matéria coletável é a falta de equidade fiscal que originam (*upside-down effect*) beneficiando, quase exclusivamente, os contribuintes com maiores rendimentos – *Vide* Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, "*Tax Expenditures",* Harvard University Press, 1985.

[8] A mais recente é a Recomendação 4 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014-2.ª Secção.

[9] *Vide* pontos 4.4.1, 6 e Recomendação 7 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014-2.ª Secção.

8.1.2.4. Inadequada relevação da despesa fiscal

A DF é estimada no Relatório do OE (ROE) e no OE (mapa XXI) [1] sendo relevada na CGE (mapa 42). Porém, continua por relevar de forma completa e apropriada, desde logo, por não serem identificados todos os BF e nem todos serem acompanhados da sua justificação económica e social, como a LEO determina[2]. Subsiste ainda a inconsistência entre a DF inscrita no Relatório do OE (€ 9.782 M) e no mapa XXI do OE (€ 1.903 M) por diferença de critérios utilizados para calcular essas estimativas, o que também conduz a resultados divergentes na sua comparação com a DF relevada na CGE (€ 2.538 M).

A AT pretende eliminar esta discrepância metodológica, com a aplicação do manual de quantificação da DF (a partir de 2017), por via de uma "*estreita conexão entre estes dois documentos*" e definindo a sua elaboração segundo a ótica financeira[3].

As deficiências e limitações na quantificação da DF afetam, também, a consistência da informação sobre a sua evolução (aumento de 7,5% e € 681M previsto no ROE para 2016[4]): Foi estimada uma redução de 11,9% no mapa XXI do OE para 2016 (face à DF relevada na CGE de 2015, € 2.162 M) e veio a verificar-se um aumento de 17,4% na DF relevada na CGE de 2016.

A inconsistência da informação sobre a DF, sobretudo entre relatórios e respetivos mapas do OE, em incumprimento da LEO[5], dificulta a comparação entre a DF orçamentada e a efetivamente realizada, que o PCGE deve comportar[6]. É, também, necessário que a DF[7] apenas contenha a previsão e a estimativa das receitas cessantes em virtude de BF (desagravamentos fiscais excecionais) sem lhes adicionar perdas de receita provenientes de desagravamentos fiscais estruturais[8].

O CBF, criado com o objetivo de identificar os BF e caraterizar e discriminar a respetiva DF[9], ainda não foi revisto (apesar de se prever a sua atualização anual) de forma a considerar a sistematização dos BF constante do EBF, incluindo todas as tipologias, modalidades e funções da DF. Essa falta de atualização torna-o um instrumento inadequado para classificar de forma transparente e uniforme a DF, impedindo a sua quantificação rigorosa e o seu controlo eficaz, face ao atual sistema fiscal.

As limitações do CBF são ilustradas pela evolução da DF imputada à rubrica residual *"Outros"* (€ 324 M) da função *"Assuntos económicos"* relevada na CGE que representa 28,4% dessa função e cresceu 21,5 % (€ 57 M) em 2016 e 51,6% (€ 91 M) em 2015.

---

[1] A LEO determina a inclusão na LOE de um mapa orçamental sobre *"Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social"* – art. 32.º

[2] Nos termos da alínea t) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.

[3] Resposta da AT, de 16/5/2017, sobre o PCGE 2016 e Manual de Quantificação da Despesa Fiscal, página 14.

[4] Os Relatórios do OE de 2012 a 2016 não observam o disposto na LEO por não conterem a apresentação e a justificação da DF inscrita nos mapas da LOE, nem atenderem a que *"as variáveis utilizadas nas previsões macroeconómicas e orçamentais constantes do relatório devem ter presente os resultados dos anteriores desempenhos em matéria de previsões e os cenários de risco pertinentes"* - *vide* alínea g) do art. 36.º da LEO.

[5] Nos termos da LEO, o Relatório do OE contém a apresentação e justificação da política orçamental proposta (n.º 1 do art. 36.º) que é expressa nos mapas orçamentais que integram a respetiva LOE.

[6] Nos termos do art. 41.º da Lei 98/97, de 26 de agosto.

[7] *Vide* "*Portugal Fiscal Transparency Evaluations*", Fundo Monetário Internacional – Relatório do País n.º 14/306.

[8] *Vide* 8.1.5. do Parecer sobre a CGE de 2012.

[9] *Vide* Deliberação 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, de 27/07.

Também subsistem montantes elevados de DF por discriminar (67,6% em ISV e 38,7% em IRS), o que prejudica a apreciação da eficiência e eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição[1].

Os princípios e regras orçamentais constantes da LEO (*v.g.* unidade e universalidade, não compensação e especificação) obrigam à relevação no OE e na CGE de todas as receitas do Estado, incluindo as receitas cessantes em virtude de BF (DF). A relevação da DF pela AT evidencia apenas o valor líquido da receita tributária, não permitindo conhecer as parcelas da operação que lhe deram origem – a receita fiscal bruta e a DF.

A transparência das contas públicas no domínio da receita cessante por BF depende da integral relevação e adequada discriminação da DF no OE e na CGE. Ora, a contabilização das receitas do Estado compete às respetivas entidades administradoras que, nos termos legais, são responsáveis por registar tempestivamente as operações contabilísticas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

A AT, sendo entidade administradora das receitas fiscais, continua a não registar a receita cessante por BF no SGR (exceto a DF em IVA que opera por restituição de imposto), nem dispõe de sistema de informação contabilístico que assegure tal registo, prejudicando a relevação integral, fiável e tempestiva daquela receita cessante no OE e na CGE. O MF reportou que a adequada articulação entre a DGO e a AT, para assegurar a integral relevação e apropriada discriminação da DF no OE, no SGR e na CGE, continuava a ser "matéria em análise", sem referir os termos nem o cronograma desse estudo[2].

8.1.2.5. Ineficácia do controlo da receita cessante por benefícios fiscais

O Tribunal atualizou o exame aos sistemas de informação e controlo do processo de quantificação e relevação da DF no OE e na CGE[3]. As conclusões relevantes para a CGE de 2016 são as seguintes:

- Do manual de quantificação da DF elaborado pela AT e remetido ao Tribunal (mas que não foi aplicado para quantificar a DF de 2016) consta uma inventariação dos BF ainda incompleta. A metodologia e os procedimentos relativos à quantificação e controlo da correspondente DF também carecem de aperfeiçoamentos.
- O processo de quantificação da DF continua sem ser suportado por um sistema de informação específico e integrado (interligado com os sistemas de liquidação dos diferentes impostos) subsistindo a insuficiência de dados sobre os BF para assegurar a quantificação integral e fiável da respetiva DF, sobretudo em IRC, IVA e IS, cuja relevação na CGE continua subavaliada.
- Os procedimentos de controlo continuam a ser ineficazes para assegurar a regularidade, correção financeira e adequada relevação da DF no OE e na CGE. A receita cessante por BF ainda não é contabilizada no Sistema de Gestão de Receitas nem foi implementado qualquer sistema de informação contabilística para registar essa receita cessante na CGE.
- O Classificador dos BF permanece por atualizar.

[1] O OE não comporta a justificação económica e social dos BF prevista na alínea t) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.

[2] Resposta do MF, de 12/10/2016, sobre o acolhimento da Recomendação 6 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014-2.ª Secção.

[3] Para verificar a correção das deficiências objeto de recomendações no Relatório de Auditoria n.º 24/2015-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

- As insuficiências e deficiências detetadas nos sistemas de informação e controlo da receita cessante por BF e os erros materiais detetados na respetiva quantificação continuam a constituir verdadeiras limitações para a quantificação com rigor da DF relevada na CGE.

Assim, no essencial, subsistem os motivos que suscitaram as reservas do Tribunal, sendo a aplicação do referido manual para a DF de 2017 suscetível de oportuno exame.

8.1.2.6. Deficiente controlo dos benefícios fiscais contratuais ao investimento

O Código Fiscal do Investimento (CFI)[1] estabelece o regime dos BF contratuais ao investimento (BFCI) aplicável à contratualização dos BF com empresas que promovam projetos de investimento com impacto na competitividade da economia portuguesa e na criação de emprego. Com a contratualização de BFCI é concedido um crédito de imposto, calculado pela aplicação de uma percentagem máxima de 25% sobre as aplicações relevantes efetivamente realizadas no projeto, permitindo, cumulativamente, a dedução à coleta em IRC, a isenção ou redução de IMI e de IMT e, ainda, a isenção de IS.

Cabe ao Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento[2] (doravante designado por Conselho) *"unificar e simplificar todo o procedimento associado à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos contratos envolvidos"*. Cabe à AT a iniciativa do processo de quantificação da receita cessante por utilização dos BFCI a relevar na CGE, assim como o controlo inspetivo, designadamente da arrecadação de receita fiscal e de juros compensatórios devidos pela anulação dos BF concedidos, em consequência da resolução dos contratos.

A receita cessante por utilização dos BFCI relevada na CGE de 2016 (€ 40,7 M) cinge-se à DF por deduções à coleta em IRC resultantes dos elementos declarados que suportaram a liquidação desse imposto (*Modelo 22 e Anexo D*). Quanto às isenções em IS, a AT não recolhe informação suficiente para a respetiva quantificação nem, consequentemente, essa DF é relevada na CGE.

Nos anteriores PCGE, o Tribunal tem reportado a continuidade de deficiências nos sistemas de informação e controlo dos BFCI, sobretudo pela falta de um sistema integrado e centralizado, pelo deficiente exercício das competências do Conselho e das restantes entidades envolvidas, bem como pela insuficiência e desatualização de normas emanadas pelo Conselho, que assegurem a uniformidade, celeridade, eficiência e eficácia dos procedimentos associados à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos contratos. Assim, foi de novo objeto de exame a informação divulgada pela AT sobre utilização dos BFCI pelos sujeitos passivos, a informação reportada pelos promotores dos projetos de investimento ao Conselho e às entidades gestoras (no âmbito do acompanhamento e fiscalização dos contratos), a ligação entre os sistemas da AT e os sistemas de informação e controlo dos BFCI e, ainda, o envolvimento do Conselho no processo de quantificação da DF.

O Conselho continua a não dispor de um sistema de informação integrado e centralizado sobre todas as candidaturas e contratos de concessão de BFCI, apoiando-se nos sistemas de informação e controlo das entidades gestoras dos processos que representam contratualmente o Estado (AICEP e IAPMEI). Persiste a inexistência de ligações entre aqueles sistemas e os da AT que suportam a quantificação da DF, assim como não se encontram instituídos procedimentos que assegurem a integralidade, integridade, e fiabilidade da informação divulgada pela AT sobre os sujeitos passivos que utilizaram BFCI.

[1] Nos termos do Decreto-Lei 162/2014, de 31/10 (revisão do regime de BF contratuais ao investimento produtivo).

[2] O Conselho integra um representante do Ministério da Finanças, que preside, e representantes da AICEP, IAPMEI e AT, nomeados por despacho dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia.

Desde a sua criação (2010) até ao final de 2016, o Conselho foi responsável por 203 contratos com € 934 M de BF contratualizados[1] e ainda por 87 candidaturas ao abrigo do atual regime dos BFCI[2]. No final de 2016, encontravam-se "em vigor"[3] 99 contratos a que correspondiam 50% dos BF concedidos (€ 465 M). Desde 2010, o Conselho decidiu extinguir a relação contratual para 104 contratos (€ 469 M de BF), dos quais 34 (€ 120 M) como contratos "resolvidos"[4]. A não celebração de contratos (nenhum em 2015 e um em 2016) motivou o exame do cumprimento dos procedimentos e dos prazos legais[5] para apreciar os respetivos processos de candidatura. O número de candidaturas a BFCI apresentadas desde 01/07/2014 até 31/12/2016 e o tempo médio da sua apreciação constam do quadro seguinte.

Quadro B. 76 – Apreciação dos processos de candidatura a BFCI

Candidaturas				Tempo médio para apreciação dos processos (em dias úteis)							
Situação (31/12/2016)	MP (S/N)	Entidade Gestora	N.º	Esclarecimentos aos promotores		Consulta a Entidades Sectoriais Competentes		Submissão do processo ao Conselho (*)	Resposta da Entidade Gestora a pedidos de esclarecimentos do Conselho	Pronúncia do Conselho (**)	Total
				Envio	Resposta	Envio	Resposta				
				-	≤ 10 dias	-	≤ 10 dias	≤ 40 dias	-	≤ 60 dias	
Em Análise	S	AICEP	26	44	10	-	-	101	-	3	178
		IAPMEI	1	-	-	-	-	93	-	5	97
	N	AICEP	12	-	-	-	-	-	-	-	195
		IAPMEI	31	-	-	-	-	-	-	-	187
Não Elegível	S	AICEP	1	-	-	-	-	98	-	1	98
		IAPMEI	2	-	-	-		147	-	2	148
Aprovada	S	IAPMEI	4	-	-	-	-	149	-	2	150
Em Contrato	S	AICEP	5	29	30			140		12	152
Desistência	N	AICEP	5	-	-	-	-	-	-	-	136
Total / Tempo Médio Total			**87**	**15**	**5**	**-**	**-**	**51**	**-**	**2**	**176**

(*) Desde a data da apresentação da candidatura, descontado o tempo de resposta dos promotores a pedidos de esclarecimentos das entidades sectoriais.

(**) Desde a submissão do processo ao Conselho, descontado o tempo de resposta da AICEP/IAPMEI a pedidos de esclarecimentos do Conselho.

MP – Movimento Processual

Fontes: Conselho, AICEP e IAPMEI.

Até 31/12/2016 foram formalizadas 87 candidaturas, das quais 70 (80%) encontravam-se "em análise", 43 sem qualquer movimento processual e 26 a aguardar a decisão final do Conselho (em média, há 175 dias úteis[6]). O Conselho pronunciou-se sobre 12 candidaturas (14%), tendo decidido pela não elegibilidade de 3 e aprovado as restantes 9. Registou-se, ainda, a desistência, por parte dos promotores, de 5 candidaturas (6%) sem qualquer informação processual (em média, essas desistências ocorreram 136 dias úteis após a apresentação das respetivas candidaturas).

[1] Contratos "em vigor" no final de 2016, acrescidos dos contratos "findos" e "resolvidos" desde 2010 (data da criação do Conselho).

[2] Regime dos BFCI produtivo – Capitulo II do CFI, aprovado pelo Decreto-Lei 162/2014, de 31/10.

[3] Situação "em vigor" aplica-se a um contrato ativo, dentro do período e nas condições contratadas.

[4] A situação "resolvido" aplica-se a um contrato que já não está ativo porque não foram cumpridas atempadamente as obrigações fiscais e contributivas ou não foram cumpridos os objetivos e condições estabelecidos no contrato ou, ainda, por terem sido prestadas informações falsas (nos termos do art. 10.º do CFI).

[5] Nos termos do art. 5.º do CFI.

[6] Apesar de não terem sido pedidos esclarecimentos aos promotores nem terem sido consultadas entidades sectoriais, só foram submetidas pelas entidades gestoras a decisão final do Conselho, em média, 101 dias úteis após a data de candidatura.

O prazo fixado no CFI para a submissão dos processos a decisão final do Conselho é de "*40 dias úteis contados a partir da data de apresentação da candidatura"*[1], suspendendo-se sempre que se aguarde por esclarecimentos (que não deverão exceder os 10 dias úteis sob pena de se considerar haver desistência do procedimento) e ou resposta a consultas sectoriais (também de 10 dias úteis). O Conselho tem um prazo de 60 dias úteis para se pronunciar, que será suspenso caso solicite esclarecimentos adicionais às entidades gestoras.

Segundo as entidades gestoras dos processos, o procedimento instituído de formalizar a candidatura a BF junto dos promotores dos projetos de investimento em conjunto com a apresentação da candidatura a incentivos financeiros[2] explica o não cumprimento dos referidos prazos. Porém, tal procedimento é injustificado visto que aquelas entidades também afirmam que a *"análise da candidatura a BF só é iniciada após a decisão da candidatura a incentivos financeiros"*, por forma a "*determinar o montante máximo de benefício fiscal a conceder"*[3]. Assim, os requisitos e os prazos fixados pelo CFI visam garantir a celeridade da apreciação das candidaturas a BF, bem com o propósito subjacente ao regime dos BFCI produtivo.

Quanto aos resultados dos procedimentos associados à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos contratos em 2016, evidenciam-se as seguintes movimentações:

Quadro B. 77 – Concessão, avaliação e extinção de BFIC em 2016

(em milhões de euros)

		Celebrados	Avaliados				Findos	Resolvidos
			Conselho	AICEP	IAPMEI	Total		
N.º de Contratos		1	10	30	0	40	10	7
Montante de BF	Limite	5,4	32,7	77,8	-	110,5	79,3	22,2
	Utilizado	-	20,6	49,7	-	70,4	67,0	0,0

Fonte: Conselho, AICEP e IAPMEI.

No período em apreço foi celebrado o primeiro contrato ao abrigo do regime de BFCI produtivo, regulado pelo atual CFI, que concedeu BF no montante de € 5,4 M[4]. Também, foram concluídas 40 ações de acompanhamento e controlo dos contratos de BFCI para avaliação do "*Grau do Cumprimento dos Objetivos Contratuais"* (GCC), das quais 10 foram realizadas pelo Conselho e as restantes (30) pela AICEP. Destas ações, 6 correspondem à avaliação final dos contratos (quando atingido o respetivo prazo de fim dos BFCI ou a efetiva utilização do total dos BFCI contratualizados) e as restantes à avaliação do GCC (na vigência dos mesmos).

Do exame efetuado resulta que o número reduzido de avaliações, a sua intempestividade e a inexistência dos respetivos relatórios de avaliação[5], é consequência direta da falta de normas específicas aprovadas pelo Conselho, que regulem os procedimentos para a avaliação dos contratos, nomeadamente quanto à iniciativa da avaliação e ao momento em que ocorre, aos meios de comprovação da informação prestada pelos promotores e ao prazo para a aprovação do respetivo relatório pelo Conselho.

[1] Nos termos do n.º 5 do art.15.º do CFI.

[2] Quando nas candidaturas aos incentivos financeiros é assinalada a intenção de apresentar uma candidatura aos BF, *"é enviada uma comunicação aos promotores, referindo os termos necessários à formalização da mesma e estabelecendo um prazo de 10 dias para o efeito"*.

[3] Comunicação eletrónica, IAPMEI, de 23/3/2017.

[4] À data de reporte da informação examinada (24-03-2017) encontravam-se celebrados 5 contratos, 1 assinado em 30-06-2016 e 4 assinados em janeiro de 2017.

[5] Substituídos por "decisão do Conselho/parecer de audição fiscal" (anexo à ata da reunião do Conselho).

O Conselho deliberou, ainda em 2016, a extinção da relação contratual relativa a 17 contratos, dos quais 7 correspondem a contratos "resolvidos" [1]. A resolução dos contratos implica a perda total dos BF concedidos desde a data da aprovação dos mesmos e a obrigação de pagar as importâncias correspondentes às receitas fiscais não obtidas, acrescidas de juros compensatórios[2], mediante a liquidação/correção e pagamento dos respetivos impostos[3]. Ora, nem o Conselho nem a AT prestaram informação discriminada sobre aquelas liquidações e cobranças, não foram executadas ações de controlo inspetivo da AT específicas aos BFCI e não se encontram instituídos procedimentos para garantir a efetiva produção dos efeitos da resolução dos contratos.

Do exame realizado resultam as conclusões específicas seguintes:

- Inexistência de um sistema de informação integrado e centralizado sobre todos os contratos de concessão de BF ao investimento, que permita resolver a falta de integralidade, integridade e fiabilidade dos sistemas de informação e controlo dos BFCI em uso nas entidades gestoras (AICEP e IAPMEI)
- Inexistência de ligações entre os sistemas de informação e controlo dos contratos de concessão de BF ao investimento em uso nas entidades gestoras (AICEP/IAPMEI) e os sistemas utilizados pela AT que suportam a quantificação da DF relevada na CGE, bem como a ausência de intervenção do Conselho, da AICEP ou do IAPMEI nesse âmbito.
- Inexistência de procedimentos de controlo que permitam identificar incoerências entre a informação divulgada pela AT sobre os sujeitos passivos que utilizaram BF e a que respeita aos contratos sujeitos a acompanhamento e fiscalização do Conselho.
- Deficiente exercício das competências do Conselho e das restantes entidades envolvidas (fixadas no CFI e nos regimes legais aplicáveis), bem como do cumprimento das respetivas disposições em matéria de apreciação dos processos de candidatura, formalização, controlo e fiscalização de contratos fiscais associados a projetos de investimento.
- Insuficiência e desatualização de normas emanadas pelo Conselho que permitam garantir a uniformidade, celeridade, eficiência e eficácia dos procedimentos a desenvolver por todas as entidades envolvidas no processo de concessão, avaliação e extinção de BFCI.
- Falta de informação sobre a anulação dos BFCI em contratos resolvidos, bem como do registo da respetiva receita fiscal não arrecadada e dos juros compensatórios decorrente de BFCI efetivamente utilizados.

[1] Nos termos do art. 10.º do CFI.

[2] Nos termos do n.º 1 do art. 21.º do CFI.

[3] Pagamento voluntário, nos termos do n.º 2 do art. 21.º do CFI.

8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Constam do quadro seguinte os apoios financeiros não reembolsáveis pagos nos três últimos anos pela administração central (serviços integrados e SFA excluindo a CGA), a entidades não pertencentes ao sector público administrativo, correspondentes às classificações económicas *subsídios* e *transferências correntes* e de *capital*:

Quadro B. 78 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2014-2016)

(em milhões de euros)

Sectores destinatários	2014	2015	2016	Δ 2015/2016	
				Valor	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	227	69	48	-22	-31,3
Empresas privadas	1 068	999	972	-27	-2,7
Bancos e sociedades financeiras (*)	80	63	56	-7	-10,6
Companhias de seguros	44	37	35	-1	-3,9
Instituições sem fins lucrativos	704	665	607	-57	-8,6
Famílias (**) (excluindo transferências da CGA)	955	791	965	174	22,0
Total dos apoios	**3 078**	**2 624**	**2 684**	**60**	**2,3**
Total da despesa da Administração Central	*71 372*	*65 754*	*64 272*		
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	*4,3*	*4,0*	*4,2*		

(*) Sobretudo bonificações de juros à habitação própria. Por não considerar a despesa em ativos financeiros, não inclui: apoios ao sector financeiro [em 2014, € 3.900 M, do empréstimo ao Fundo de Resolução (a que acrescem € 1.000 M de outros recursos do Fundo) para a resolução do BES; em 2015, € 2.255 M para a resolução do Banif]. Por constituir também despesa em ativos financeiros, não inclui as verbas classificadas incorretamente pelo Fundo de Contragarantia Mútuo como transferências para bancos e sociedades financeiras (€ 76 M).

(**) Inclui empresários em nome individual.

Nota – No quadro:

- Em "empresas públicas" são consideradas apenas as não-EPR – cfr. ponto 6 sobre os fluxos com o sector público empresarial, incluindo as EPR. Em 2014, por não consubstanciar apoio financeiro, não inclui a entrega da contribuição sobre o sector bancário cobrada pelo Estado (€ 287 M) ao Fundo de Resolução, que passou a integrar o subsector dos SFA em 2015. Por não considerar ativos financeiros, não inclui aumentos de capital e empréstimos a empresas públicas - cfr. ponto 6 do PCGE do ano respetivo.
- Em "famílias", por não consubstanciar apoios financeiros, não inclui as transferências da CGA (pensões e outros abonos) nos montantes de € 9.214 M (em 2013), € 9.343 M (2014), € 9.522 M (2015) e € 9.524 M (2016).

Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Em 2016, esses apoios totalizaram € 2.684 M, um aumento de € 60 M (2,3%). Destaca-se o verificado no IFAP, maioritariamente ao sector "famílias", de € 198 M (40,9%), resultante sobretudo da alteração de critérios de contabilização no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2020: em 2016, em rubricas orçamentais, contrariamente ao verificado em 2015, em que a contabilização foi efetuada, na sua maioria, em rubricas extraorçamentais. Corrigiu-se, assim, uma irregularidade que o Tribunal salientou no PCGE 2015 e que conduzia a distorções significativas na despesa orçamental.

Em sentido contrário, diminuíram os apoios do IEFP, em € 113 M (-20,2%), em medidas de apoio à formação profissional, *"devido nomeadamente a constrangimentos na arrecadação de receita proveniente de fundos europeus"*[1].

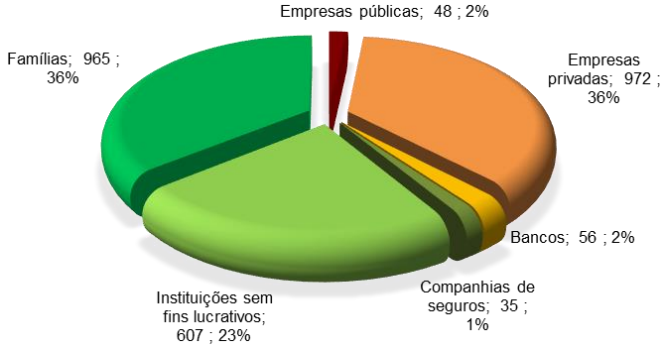
Esses apoios representaram 4,2% da despesa consolidada da administração central[2] e tiveram a seguinte distribuição por sector beneficiário:

[1] Cfr. CGE 2016, volume 1, tomo 1, pág. 227.

[2] Cfr. ponto 3.4.

Gráfico B. 19 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2016

(em milhões de euros e %)



Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Por classificação económica e sector institucional a distribuição foi a seguinte:

Quadro B. 79 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2016)

(em milhões euros)

Sector / Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	29	5	13	48	1,8
Empresas privadas	325	447	200	972	36,2
Bancos	54	2	0	56	2,1
Companhias de seguros	-	31	5	35	1,3
Instituições sem fins lucrativos	147	357	103	607	22,6
Famílias (*) (excluindo transf. da CGA)	53	828	83	965	35,9
Total dos apoios	**609**	**1 671**	**404**	**2 684**	**100,0**
(%)	**22,7**	**62,3**	**15,0**	**100,0**	

(*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

A maior parte foi concedida a título de *transferências correntes* (62,3%), seguindo-se *subsídios* (22,7%) e *transferências de capital* (15,0%).

A atribuição destes apoios concentrou-se em quatro Ministérios, que representaram 73,1%: Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural € 702 M (25,4%); Trabalho, Solidariedade e Segurança Social € 496 M (18,0%); Ciência, Tecnologia e Ensino Superior € 413 M (15,0%); e Educação € 351 M (12,7%). Os serviços integrados executaram € 695 M (25,9%) e os SFA € 1.989 M (74,1%), identificando-se no quadro seguinte as principais entidades pagadoras.

Quadro B. 80 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora

(em milhões euros)

Serviços Integrados		Serviços e Fundos Autónomos		Total
Empresas públicas	**35**	**Empresas públicas**	**12**	**48**
DGTF – Comunicação social (Lusa)	16	IFAP	8	
DGTF – Transportes rodoviários (STCP e Carris)	7	Instituto de Turismo de Portugal	2	
DGTF – Espetáculos culturais (TNDM II)	4	Fundo de Fomento Cultural	1	
DGTF – Transportes aéreos (SATA e TAP)	2	Outros	1	
Outros	8			
Empresas privadas	**305**	**Empresas privadas**	**667**	**972**
Min. Educação – Ensino privado, cooperativo e profissional	260	IEFP	248	
DGTF – Transportes rodoviários	23	IFAP	245	
DGTF – Transportes ferroviários	9	IAPMEI	64	
DGTF – Transportes aéreos	3	Fundo Português de Carbono	60	
Outros	10	Instituto do Cinema e do Audiovisual	19	
		Instituto de Turismo	8	
		Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético	5	
		Outros	18	
Bancos e sociedades financeiras	**53**	**Bancos e sociedades financeiras**	**3**	**56**
DGTF – Bonificação de juros à habitação	48	IEFP	3	
DGTF – Crédito de ajuda (Cooperação económica externa)	4			
DGTF – Outros	1			
Companhias de seguros e fundos de pensões	**-**	**Companhias de seguros e fundos de pensões**	**35**	**35**
		Fundo de Acidentes de Trabalho	30	
		Outros	5	
Instituições sem fins lucrativos	**65**	**Instituições sem fins lucrativos**	**543**	**607**
Ministério da Educação (IPSS, Cercis, Estabelecimentos escolares)	24	IEFP	116	
Ministério da Cultura (Instituições s/ fins lucrativos)	11	Autoridade Nacional de Proteção Civil	84	
Ministério da Saúde	7	Fundação para a Ciência e Tecnologia	77	
Ministério da Defesa Nacional	6	Instituto Português do Desporto e Juventude	49	
Outros	17	IFAP	48	
		Instituto Nacional de Emergência Médica	33	
		Instituto de Turismo de Portugal	27	
		Assembleia da República	17	
		Fundo de Fomento Cultural	15	
		IAPMEI	9	
		ACSS	9	
		Fundo Florestal Permanente	8	
		Instituto Camões	8	
		Outros	43	
Famílias	**236**	**Famílias**	**728**	**965**
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	131	IFAP	379	
Ministério da Educação (ensino não superior)	12	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	102	
DGTF – Subsídio de mobilidade	47	IEFP	78	
Ministério das Finanças – Arrendamento urbano	12	Universidades e Serviços de Apoio Social (SAS)	77	
Ministério das Finanças – Gestão Administrativa e Financeira	21	SCM de Lisboa	25	
Outros	13	Fundos de Acidentes de Trabalho e Garantia Automóvel	23	
		Centros de Formação Profissional	14	
		Outros	29	
Subtotal	**695**	**Subtotal**	**1 989**	**2 684**

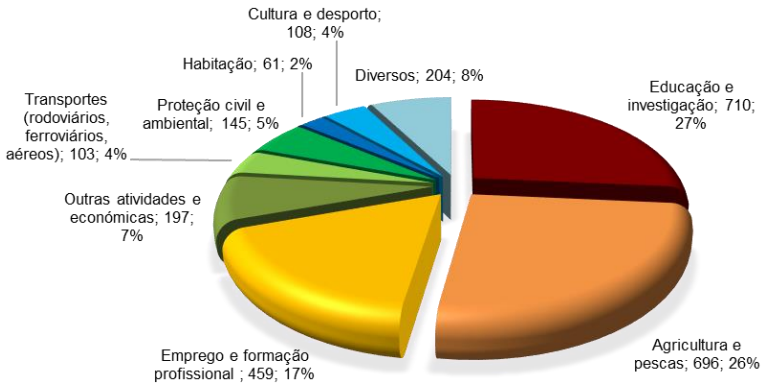
Nos serviços integrados destacam-se os apoios atribuídos pelo Ministério da Educação a empresas do ensino privado, cooperativo e profissional (€ 260 M) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior a famílias (€ 131 M). E, no subsector dos SFA, o IFAP (€ 680 M), o IEFP (€ 446 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 180 M), as Universidades e respetivos SAS (€ 97 M), a Autoridade Nacional de Proteção Civil (€ 84 M), o IAPMEI (€ 74 M), o Fundo Português de Carbono

(€ 60 M), o Instituto Português do Desporto e Juventude (€ 49 M) que, em conjunto, concederam 84,0% dos apoios pagos por esse subsector.

O gráfico seguinte evidencia as áreas destinatárias de apoios financeiros, em 2016:

Gráfico B. 20 – Distribuição dos apoios financeiros por áreas – 2016

(em milhões de euros e %)



Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

A principal área beneficiária foi a da "educação e investigação" com € 710 M (26,4%), menos € 65 M do que no ano anterior; destacam-se os apoios no ensino não superior (€ 296 M), investigação (€ 238M, dos quais € 180 M da FCT e € 48 M de estabelecimentos de ensino superior) e outros apoios no ensino superior (€ 175 M). A área da "agricultura e pescas" beneficiou de € 696 M (25,9%), um aumento de € 188 M face ao ano anterior, induzido pela referida alteração dos critérios de contabilização do IFAP. Seguiu-se o "emprego e formação profissional" com € 459 M (16,6%), uma redução de € 113 M, verificada no IEFP.

*

A listagem das subvenções e benefícios públicos atribuídos em 2016 por entidades públicas foi publicada no sítio na Internet da IGF (art. 4.º da Lei 64/2013[1], de 27/8), totalizando € 4.303 M[2],

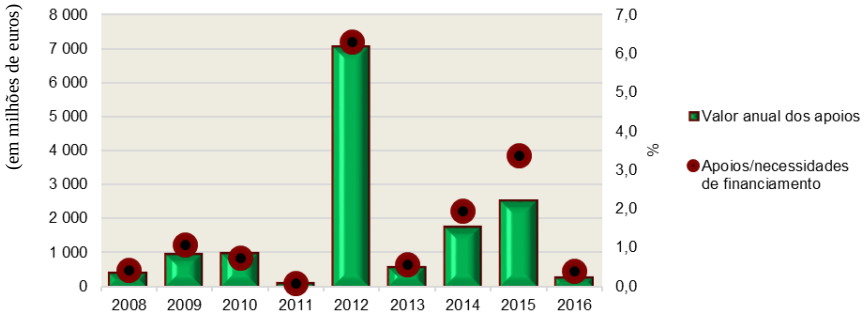
[1] Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, através de listagem, anual, com indicação da entidade concedente, identificação do beneficiário, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal.

[2] Inclui o Instituto da Segurança Social (€ 1.426 M) e a administração regional e local. Relativamente às entidades da administração central, os montantes não são comparáveis com os reportados no SIGO e que constam deste ponto, uma vez que: *i)* por um lado, incluem outras subvenções e benefícios (dilação de dívidas de impostos e de contribuições à Segurança Social; isenções e outros benefícios fiscais e parafiscais; cedências de bens do património público; apoios em espécie; atos de doação de um bem patrimonial; e garantias pessoais concedidas, *e.g.* avales, fianças, cartas de conforto) e, *ii)* por outro, a obrigatoriedade de publicitação não inclui, designadamente: subvenções de carácter social (como bolsas de estudo) e subsídios, subvenções, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais.

CAIXA 5 – APOIOS PÚBLICOS AO SECTOR FINANCEIRO

O esforço financeiro resultante das intervenções públicas, destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional no seguimento da crise financeira internacional, iniciada em 2007, constituiu um encargo elevado para o erário público num contexto de finanças públicas deficitárias. O peso dos encargos diretos variou de ano para ano entre um mínimo de 0,1% das necessidades de financiamento da CGE em 2011 e um máximo de 6,3% em 2012, como se mostra no gráfico 1. Em 2016, o peso foi de 0,4%. Além disso, as necessidades adicionais de financiamento têm implícitos custos com juros da dívida pública que se estimam[1] em € 1.823 M, no período 2008-2016.

Gráfico B. 21 – Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento da CGE 2008-2016



O âmbito da presente análise[2] é o dos fluxos entre as entidades públicas que concederam apoios (a DGTF, o Fundo de Garantia de Depósitos, o do Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Resolução) e os bancos beneficiários, neles se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do Banif.

A generalidade dos valores aqui utilizados, constam deste e de anteriores Pareceres do Tribunal e apontam para que, em termos brutos no período 2008-2016, as despesas públicas com o sector financeiro tenham atingido € 20.836,1 M (11% do PIB de 2016), e gerado receitas no montante de € 6.229,7 M (3% do PIB de 2016). Nesse período os fluxos líquidos para o sector financeiro atingiram € -14.606,4 M (8% do PIB de 2016).

Quadro B. 81 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional - 2008-2016 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	**0,0**	**2 300,0**	**0,0**	**1 500,0**	**40,0**	**0,0**	**275,0**	**0,0**	**4 122,5**
Empréstimos					7,5				7,5
CoCos		2 300,0		1 500,0			275,0		4 075,0
Ações					40,0				40,0
Despesas de capital (2)	**3 600,0**	**3 000,0**	**4 900,0**	**1 500,0**	**3 718,9**	**451,0**	**3 355,1**	**0,0**	**20 524,9**
Empréstimos					2 882,0		489,0		3 371,0
CoCos	900,0	3 000,0		1 500,0			400,0		5 800,0
Ações	2 700,0		4 900,0		690,0		2 466,1		10 756,1
Garantias					146,9	451,0			597,9
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-3 600,0	- 700,0	-4 900,0	0,0	-3 671,4	- 451,0	- 3 080,1	0,0	-16 402,4

(…)

[1] Foi utilizada a taxa de juro implícita da dívida pública, calculada pelo IGCP.

[2] Os valores aqui indicados para o BPN diferem dos apresentados na Caixa xxx, que, ao considerar as sociedades veículo do BPN como integrantes do Estado, consolida os fluxos entre elas e a DGTF e apresenta os fluxos entre a CGD e aquelas sociedades.

(…)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Receitas correntes (4)	**564,8**	**911,4**	**285,3**	**167,5**	**57,2**	**14,2**	**102,0**	**4,8**	**2 107,2**
CoCos	314,9	693,7		167,5			52,00		1 228,0
Ações	69,8	11,4							81,1
Garantias	180,2	206,3	285,3		57,2	14,2	50,0	4,8	798,1
Despesas correntes (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	88,1	223,1	0,0	0,0	311,2
Ações					88,1				88,1
Garantias						223,1			223,1
Saldo corrente (6)=(4)-(5)	564,8	911,4	285,3	167,5	-30,9	- 208,9	102,0	4,8	1 796,0
Total das receitas (7)=(1)+(4)	564,8	3 211,4	285,3	1 667,5	104,7	14,2	377,0	4,8	6 229,7
Total das despesas (8)=(2)+(5)	3 600,0	3 000,0	4 900,0	1 500,0	3 807,0	674,1	3 355,1	0,0	20 836,1
Saldo Global (9)=((7)-(8)	**-3 035,2**	**211,4**	**-4 614,7**	**167,5**	**-3 702,3**	**-659,9**	**-2 978,0**	**4,8**	**-14 606,4**
Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2016			**1 800,0**		**2 714,4**		**656,0**		**5 170,4**

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(b) Banif, Banif Banco de Investimento e Oitante.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

As principais intervenções ocorridas no período 2008-2015 foram sumariadas em anteriores Pareceres. Em 2016 (Quadro B. 82) os novos apoios públicos ao sistema financeiro consistiram em empréstimos às sociedades veículo do BPN, no valor líquido de € 434 M. O saldo das receitas e despesas associadas às medidas de consolidação do sistema financeiro, em 2016, é de € -257,7 M.

Quadro B. 82 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional – 2016 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	0,0	50,0	0,0	0,0	7,5	0,0	0,0	0,0	57,5
Empréstimos					7,5				7,5
CoCos	0,0	50,0							50,0
Despesas de capital (2)	0,0	0,0	0,0	0,0	441,5	0,0	0,0	0,0	441,5
Empréstimos					441,5				441,5
Ações					0,0				0,0
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	0,0	50,0	0,0	0,0	- 434,1	0,0	0,0	0,0	-384,1
Receitas correntes (4)	41,8	71,4	34,7	0,0	6,3	0,0	0,0	0,0	154,2
CoCos	41,8	71,4							113,2
Garantias			34,7		6,3				41,0
Despesas correntes (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	27,5	2,2	0,0	0,0	27,8
Ações					27,5				25,6
Garantias						2,2			2,2
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	41,8	71,4	34,7	0,0	-21,2	2,2	0,0	0,0	126,4
Total das receitas (7)=(1)+(4)	41,8	121,4	34,7	0,0	13,8	0,0	0,0	0,0	211,7
Total das despesas (8)=(2)+(5)	0,0	0,0	0,0	0,0	469,1	2,2	0,0	0,0	469,4
Saldo Global (9)=((7)-(8)	**41,8**	**121,4**	**34,7**	**0,0**	**-455,2**	**-2,2**	**0,0**	**0,0**	**-257,5**
Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2016			**1 800,0**		**2 714,4**		**656,0**		**5 170,4**

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(b) Banif, Banif Banco de Investimento e Oitante.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

No período 2008-2016, a aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos e a prestação de garantias originaram receitas e despesas de capital, respetivamente € 4.122,5 M e € 20.524,9 M, e estão associadas à constituição de património financeiro (valor nominal: € 15.847,5 M em 31/12/2016) e de dívida garantida (responsabilidades efetivas: € 5.170,4 M em 31/12/2016). O património financeiro gerou receitas e despesas correntes no valor de € 2.107,3 M e € 311,2 M, respetivamente, valores que, no caso das garantias concedidas, ascenderam a € 798,1 M e € 223,1 M. Os diversos tipos de apoio originaram encargos líquidos e patrimónios de valor nominal muito diferenciado como se apresenta no Quadro B. 83 . As expectativas de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos são, também, bastante distintas.

Quadro B. 83 – Apoios Públicos ao Sistema Financeiro 2008-2016 (por tipo de apoio)

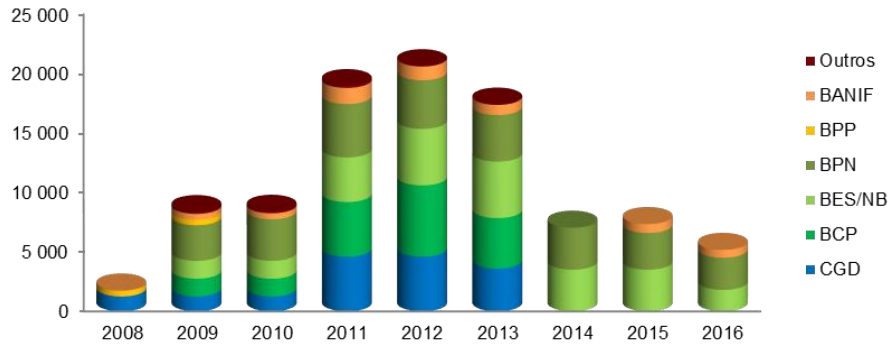
(em milhões de euros)

Tipos de apoios	Saldo global 2008-2016	Ativos em 31/12/2016
Empréstimos	-3 363,5	3 363,5
CoCos	-497,0	1 600,0
Ações	-10 723,0	10 286,1
Garantias	-22,9	597,9
Total	**-14 606,4**	**15 847,5**

No período em análise, as responsabilidades efetivas decorrentes de garantias pessoais do Estado, de que são beneficiárias as instituições do sistema financeiro, cresceram até 2012, atingindo um valor máximo de € 20.625 M, como se apresenta no gráfico seguinte. Em 2016, registou-se uma significativa redução pelo que, no final desse ano, o valor das responsabilidades efetivas por garantias prestadas era de cerca de um quarto daquele máximo, beneficiando deste tipo de apoio o NB e as sociedades veículo do BPN e do Banif.

Gráfico B. 22 – Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro 2008-2016 – Responsabilidades efetivas

(em milhões de euros)



O Ministro das Finanças, ouvido em sede de contraditório, não se pronunciou.

9. PATRIMÓNIO DO ESTADO

9.1. Património Financeiro

No presente ponto procede-se à análise e apuramento, em valor nominal[1], do património financeiro dos subsectores dos SI e dos SFA, constituído por: créditos (empréstimos, execução de garantias e outros), participações em capital social e estatutário (em EPE) e ainda outros ativos financeiros (participações em organizações internacionais, unidades de participação, prestações acessórias de capital, obrigações e títulos de dívida pública). A carteira destes ativos não consta da CGE e o apuramento aqui apresentado resulta da informação prestada ao Tribunal pelas diversas entidades, em cumprimento das Instruções 1/2008-2.ª Secção, bem como de informação adicional solicitada. No caso dos SI, foi ainda realizada uma ação externa junto da DGTF, principal gestora da carteira dos ativos do Estado.

No que respeita aos fluxos financeiros da receita e da despesa associados, a informação recebida foi confrontada com a dos mapas relevantes da CGE sendo também analisadas as variações sem fluxo financeiro, mas que alteraram o valor dos ativos. Por fim, apura-se o património financeiro consolidado.

A comparabilidade com a informação constante do anterior PCGE encontra-se fortemente condicionada por vários fatores, designadamente a entrada de novas entidades e por alterações/ajustamentos realizados aos valores do ano anterior, quer pelos próprios serviços, quer internamente pelos Serviços do Tribunal.

9.1.1. Património financeiro dos serviços integrados

9.1.1.1. Carteira de ativos financeiros dos SI

Em 2016 foram onze os SI que indicaram ao Tribunal deter ativos financeiros. Exceto a DGTF, os restantes[2] detêm sobretudo pequenas carteiras de títulos de dívida pública, com predominância dos certificados de renda perpétua.

O valor nominal do património financeiro não consolidado dos SI em 31/12/2016 era de € 71.705,3 M, sendo 55% créditos sobre entidades dos subsectores dos SI e dos SFA (incluindo as EPR), tal como evidenciado no quadro seguinte.

[1] No caso das unidades de participação em fundos de investimento foram utilizados valores de cotação. Contudo, no caso dos Fundos de Capital de Risco e nos Fundos de Reestruturação e de Internacionalização Empresarial, como aquela informação não é disponibilizada pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, utilizou-se os valores indicados pelos organismos, que em regra respeitam ao valor de aquisição/custo. No caso das ações que não têm valor nominal foi utilizado o valor de cotação. Nos certificados de renda perpétua, e por a grande maioria desconhecer o valor nominal, foi utilizado o valor indicado pelo IGCP.

[2] A Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional detém uma participação no Centro Operativo de Tecnologia de Regadio. As restantes, Academia de Ciências de Lisboa (ACL), Direção-Geral da Educação (DGE), Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), Marinha, Direção-Geral da Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), Academia Portuguesa da História (APH), Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte (DRAPN), Academia Nacional de Belas-Artes (ANBA) e Escola Secundária Marquês de Pombal (ESMP) possuem títulos de dívida pública.

Quadro B. 84 – Carteira de ativos financeiros dos SI

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação	
	31/12/2015	31/12/2016	Total	%
Créditos				
por empréstimos (a)	23 538,7	(b) 23 174,4	-364,3	-1,5
dos quais concedidos a SFA e EPR	*22 430,4*	*22 230,7*	*-199,7*	*-0,9*
por execução de garantias (a)	956,3	1 035,0	78,7	8,2
das quais concedidos a SFA e EPR	*395,7*	*311,9*	*-83,8*	*-21,2*
de entidades extintas e outros (a)	262,7	251,0	-11,7	-4,4
das quais SFA e EPR	*4,1*	*4,1*	*0,0*	*-0,4*
Participações (c)				
Societárias	14 783,3	15 925,6	1 142,3	7,7
das quais em SFA ou EPR	*6 978,0*	*8 406,1*	*1 428,2*	*20,5*
EPE (a)	7 364,6	7 958,1	593,5	8,1
das quais em SFA ou EPR	*7 338,6*	*7 929,1*	*590,5*	*8,1*
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais	20 777,2	20 871,3	94,2	0,5
Unidades de participação (d)	826,9	820,7	-6,1	-0,7
das quais em SFA ou EPR	*494,0*	*494,0*	*0,0*	*0,0*
Prestações acessórias de capital (a)	64,8	64,8	0,0	0,0
das quais em SFA ou EPR	*29,2*	*29,2*	*0,0*	*0,0*
Obrigações (e)	1 653,6	1 604,4	-49,3	-3,0
das quais títulos da dívida pública	*0,7*	*0,7*	*0,0*	*2,8*
das quais de SFA ou EPR	*0,0*	*0,0*	*0,0*	-
Total não consolidado	**70 227,1**	**71 705,3**	**1 477,4**	**2,1**

(a) Os valores apresentados no PCGE 2015 foram ajustados, nomeadamente quanto a capitais registados.

(b) Inclui € 340,4 M que, nos termos dos Acordos de Reescalonamento da dívida das Repúblicas de Moçambique e de S. Tomé, serão objeto de perdão nas respetivas datas de vencimento caso se preencham as condições previstas nos referidos acordos

(c) Só foram consideradas as alterações de capital social ou estatutário cujo registo obrigatório ocorreu até 31/12/2016.

(d) Inclui títulos de participação do IHRU, Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação) e capital do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural realizado pela DGTF.

(e) inclui obrigações subscritas pelo Estado no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos e títulos da dívida pública. O saldo inicial já não inclui o valor de € 125 M relativo ao Banif, por lapso, não abatido no PCGE 2015.

Fonte: DGTF, DGADR ACL, DGEstE, DGE, Marinha, DGRSP, APH, DRAPN, ANBA e ESMP.

A variação positiva da carteira (+€ 1.477,4 M) deveu-se, sobretudo, ao crescimento das participações do Estado (7,3%), obtido com aumentos dos capitais social e estatutário (€ 862 M[1]) e com a aquisição pelo Estado à Parpública de ações da Parcaixa, SA, no valor de € 490 M[2]. Mas foram também relevantes as variações negativas, como o registo da extinção de entidades e da redução de capital (€ 10 M[3]) e, em matéria de empréstimos, as amortizações (€ 906,8 M) e os montantes do serviço da dívida convertidos em capital (€ 661,4 M), que justificam a variação anual negativa deste tipo de ativos, apesar do elevado valor dos novos empréstimos, em especial dos concedidos a várias EPR (€ 1.112,6 M[4]).

A CGE evidencia (mapas 4 a 8) as situações que, sem darem origem a fluxos financeiros, influenciam negativamente o valor do património financeiro. Assim, no mapa 4 indicam-se os créditos satisfeitos

[1] Continua a verificar-se a falta de registo dalguns destes atos.

[2] Destina-se ao aumento de capitais da CGD. Não houve, contudo, qualquer despesa no ano de 2016 por os pagamentos estarem previstos no contrato para 2017.

[3] SetúbalPolis e FCR-Fundo de Recuperação, respetivamente.

[4] Não foram utilizados todos os montantes contratados. A despesa orçamental com empréstimos, na CGE, ascende a € 1.106,8 M, cfr. ponto 9.1.1.2., Quadro B. 86.

por dação em pagamento[1] ou por compensação[2] (€ 2,7 M); no mapa 5 os créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital[3] ou qualquer outra forma de consolidação (€ 663,4 M); no mapa 6 os créditos extintos por confusão (€ 0 M); no mapa 7 os créditos extintos por prescrição (€ 2,2 M)[4]; e no mapa 8 os créditos anulados por força de decisão judicial ou por perdão[5] (€ 31,6 M).

Para além das que constam dos referidos mapas, ocorreram ainda outras variações da carteira sem fluxos financeiros, quer positivas quer negativas. As variações cambiais fizeram aumentar o valor dos ativos em moeda não-euro à data de 31/12/2016, quer as posições detidas pelo Estado junto das entidades financeiras internacionais quer de empréstimos, participações sociais ou créditos por garantias executadas. Houve ainda ativos abandonados a favor do Estado, outros adquiridos por herança ou por transferência.

Na carteira do Estado, como já mencionado em Pareceres anteriores, continuam a existir ativos que apenas empolam o seu valor e carecem de urgente solução: para além das entidades em liquidação, os créditos com registo duplicado e os prescritos ou já impossíveis de recuperar[6], além de situações vencidas e que permanecem sem qualquer movimento há vários anos. Há também muitos créditos de valores diminutos, cujo custo de gestão e recuperação deverá superar os valores a recuperar. Pese embora o que foi afirmado pela DGTF no contraditório, *"que tal situação resulta do facto dos ativos financeiros serem reportados (...) pelo seu valor nominal"* podem os serviços, desde já, analisar e decidir sobre o destino e valor daqueles créditos.

Existem créditos do Estado antigos, diretamente geridos pela CGD e pelo IHRU que, incorretamente, a DGTF nunca reportou nos mapas dos Modelos das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, apesar de auferir anualmente as respetivas receitas, incluídas na CGE e devidamente classificadas como ativos financeiros[7]. Em 2016, ao contrário de anos anteriores, a DGTF optou por não incluir os ativos respeitantes aos empréstimos EQ-QREN e ao Crédito Par, apesar de todos eles pertencerem ao património financeiro do Estado e ela mesma registar os respetivos fluxos financeiros (despesas e receitas). Em contraditório a DGTF alega que são as próprias Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção que excluem a inclusão destes créditos. Ora, tratando-se de créditos cujas receitas e despesas a eles associadas são movimentadas pela DGTF, não se vislumbra qualquer limitação imposta pelas referidas Instruções.

Créditos por empréstimos

O montante global do capital vincendo e vencido em 31/12/2016 é de € 23.174,4 M, salientando-se os valores relativos à Infraestruturas de Portugal, ao Fundo de Resolução, à CP, à Metro do Porto, à RAM e à Metropolitano de Lisboa que representam 63% do total.

[1] Dação em pagamento da ParqueExpo, dum terreno no valor de € 2,5 M.

[2] O Estado, enquanto acionista da GaiaPolis, assumiu a dívida desta sociedade à ParqueExpo, no montante de € 0,2 M tendo, por compensação, deduzido este montante à dívida da ParqueExpo ao Estado por execução de garantias.

[3] Nestes casos o património financeiro não diminui, há apenas uma substituição de um tipo de ativo por outro.

[4] Como foi o caso do crédito prescrito sobre a Fábrica de Tecidos Moreirense no valor de € 1,4 M.

[5] Às Repúblicas de Moçambique (USD 29 M) e de São Tomé e Príncipe (USD 1,5 M).

[6] A solução poderá passar pela extinção, por confusão, entre outros, dos créditos sobre o Comissariado dos Desalojados, desde logo porque já não existe quem responda por este crédito, e porque os reembolsos imputados pela DGTF são uma mera duplicação das recuperações obtidas no âmbito dos créditos CIFRE, ou pela anulação ou prescrição de muitas situações reportadas, nomeadamente as obrigações ultramarinas.

[7] A DGTF no reporte de ativos deve dar integral cumprimento às Instruções, incluindo todos os ativos do Estado nos pertinentes mapas.

Em 2016 foram 8 as entidades, quase em exclusivo EPR's, com quem a DGTF celebrou novos contratos, conforme ilustrado no quadro seguinte.

Quadro B. 85 – Empréstimos contratados em 2016 pela DGTF

(em milhões de euros)

Entidades	EPR		Montante		
	Sim	Não	Contratual	Utilizado	Por utilizar
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA		X	9,5	9,5	0,0
Metro do Porto, SA (4 empréstimos)	X		557,5	557,5	0,0
MM - Gestão Partilhada, EPE		X	4,0	3,0	1,0
Parvalorem, SA (2 empréstimos)	X		333,8	333,7	0,1
Parups, SA	X		91,6	91,6	0,0
Parparticipadas, SGPS, SA	X		27,8	16,3	11,4
Parque Escolar, EPE	X		85,1	85,1	0,0
Transtejo – Transportes Tejo, SA	X		16,9	4,3	12,6
Total			**1 126,2**	**1 101,0**	**25,1**

Fonte: DGTF.

Dos novos empréstimos, destacam-se, pelos montantes, os concedidos à Metro do Porto, SA, de € 557,5 M, e à Parvalorem, SA, de € 333,8 M, que representam 79,1% do total.

Nota-se que em algumas entidades se verifica a coincidência de empréstimos novos, ou de parte deles, de médio e longo prazo com amortização de empréstimos antigos, como é o caso da Metro do Porto, em que foi amortizado € 435,4 M e pagos € 40,1 M de juros (mas em 31/12/2016 o capital vincendo era € 2.106,9 M), e com a Parque Escolar, em que foi amortizado € 22,5 M e pagos € 1,5 M de juros[1].

Nota-se, ainda, que os empréstimos de curto prazo concedidos foram também amortizados no ano, quer o da MM (€ 3 M e juros de € 979,17), quer o da Parque Escolar.

Quanto aos empréstimos celebrados em anos anteriores, realça-se o seguinte:

- O pagamento de € 6 M do empréstimo à Parque Expo (de 2014 e com vencimento para 2016) e a dação de um imóvel no valor de € 2,5 M, reduziu o capital vincendo para € 113,6 M (31/12/2016).
- Foi registado em 2016 um crédito de € 2 M sobre o município de Albufeira, existente desde 2015, tendo sido amortizado € 0,5 M.
- A amortização total dos empréstimos dos municípios: Alfândega da Fé, Alijó, Almeirim, Lagoa, Leiria, Grândola, Montemor-o-Velho, Vieira do Minho e Vila Nova de Poiares, no valor contratual global de € 27,6 M.
- A conversão em capital social do serviço da dívida (que inclui capital e juros) da Carris, da Edia, da STCP e da Transtejo levou à diminuição do respetivo endividamento de € 458,1 M para € 429,4 M da Carris, de € 189,2 M para € 157,7 M da Edia, de € 313,4 M para € 263,2 M da STCP, e de € 138,3 M para € 101,7 M da Transtejo.

[1] Este valor não inclui a amortização do empréstimo de curto prazo, que foi de € 62,6 M, mais juros de € 0,9 M.

- A conversão em capital estatutário do serviço da dívida da CP (€ 479 M[1]) levou à redução do respetivo endividamento para € 1.902,6 M.
- A autorização da conversão da dívida de € 0,9 M (capital e juros) da OPART em capital estatutário, levou a DGTF a considerar o empréstimo como extinto, mas como não foi formalizada a deliberação de aumento de capital estatutário[2], apesar de existir aprovação da tutela financeira, manteve-se este valor na carteira.
- A moratória do serviço da dívida[3], sem custos adicionais, até 30/11/2017, concedida à Infraestruturas de Portugal e à Metropolitano de Lisboa implicou que, de novo, a DGTF não registasse os vencimentos de capital e juros dos respetivos empréstimos contratualmente previstos, não sofrendo a dívida destas empresas qualquer alteração.
- Quanto a créditos mais antigos, destacam-se os pagamentos de € 29,4 M pela República Popular de Angola, de € 1,3 M relativos ao antigo GAS-Gabinete da Área de Sines e de € 1,7 M pelo município de Chaves.
- As situações indicadas no PCGE 2015[4] como não tendo sofrido qualquer evolução nesse ano, ou seja, o registo do Terminal Fluvial do Cais do Sodré[5] no património do Estado, o empréstimo de € 150 M à RTP, os empréstimos à Viana Polis e os contratos celebrados com os Estaleiros Navais de Viana do Castelo, assim permaneceram em 2016.
- O incumprimento de algumas entidades, nomeadamente do município de Reguengos de Monsaraz e do IHRU[6].

Créditos por execução de garantias

Em 31/12/2016, o valor por recuperar em resultado de créditos por execuções de garantias era de € 1.035 M, mais € 78,7 M que em 2015[7].

Créditos de entidades extintas e outros transmitidos a qualquer título

Os créditos geridos pela DGTF que lhe foram transmitidos na sequência da extinção de entidades públicas voltaram a diminuir em 2016 e apresentavam o valor nominal global de € 251 M[8].

[1] Autorizado pelos Despachos do SEATF e do SEI de 13/07/2016 e de 30/11/2016.

[2] E a DGTF também não considerou o aumento de capital estatutário.

[3] Pelo Despacho do SEATF, de 29/12/2016.

[4] Ver ponto 9.1.1.1 do PCGE 2015.

[5] Em auditoria verificou-se que ainda não tinha sido feito o registo a favor do Estado deste imóvel, dado em pagamento de um empréstimo, não estando assim devidamente acautelada a posição do Estado.

[6] Não pagou o serviço da dívida vencido em 30/11/2016.

[7] Corrigindo-se o valor apurado no PCGE 2015 que foi de € 952 M para € 957,5 M pela introdução de novos créditos (€ 6 M), nomeadamente sobre Cuba (€ 4 M).

[8] O valor no final de 2015 foi corrigido para € 262,7 M tendo em conta créditos que deveriam ter sido considerados nesse ano e não o foram.

Dos montantes recebidos pelo Estado, realçam-se os pagamentos feitos pela Silopor, SA[1], de € 4 M, e pelo Bichorro-Empreendimentos Turísticos e Imobiliários, SA, no valor de € 1,8 M, este inserido no conjunto dos créditos relativos ao processo de reprivatização do BPN. Relativamente aos valores do ex-BPN, constata-se que parte deles correspondem a créditos por execução de garantias[2] e outros são obrigações perpétuas emitidas pelo BPN.

Participações societárias

O valor nominal global apurado das participações societárias do Estado em 31/12/2016, era de € 15.925,6 M, mais € 1.142,3 M do que no final do ano anterior.

Em 2016 continuou o processo de capitalização das empresas detidas pelo Estado com o aumento do respetivo capital social, através de dotações de capital ou da conversão de créditos do Estado em capital, num total de € 1.233 M autorizados (despesa de € 1.051,6 M e € 181,4 M em conversão de créditos). Foram, também, pagas despesas relativas a capital subscrito em anos anteriores, mas ainda não realizado sendo € 290 M relativos à Parpública e € 0,1 M à Portugal Venture Capital Initiative, SA.

Para além das novas participações, no valor de € 490 M[3], consideraram-se os seguintes aumentos de capital social registados, no valor de € 503,7 M: um da Infraestruturas de Portugal de € 400 M; três da Carris, no total de € 39,6 M; três da EDIA, somando € 33,8 M e um da STCP de € 30,3 M. Por outro lado, em 2016 foram efetuados os registos de aumentos de capital autorizados em anos anteriores no valor de € 152,4 M. Estão ainda por registar aumentos de capital no valor de € 2.566,4 M[4], quer de operações autorizadas em 2016 quer em anos anteriores, e destas últimas, destaca-se o Banif, no valor global de € 1.895,9 M[5].

Das participações em empresas em processo de liquidação (no valor total de € 364,1 M) nota-se que em 2016 se verificou o registo do encerramento da liquidação da SetúbalPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Setúbal, SA, que correspondeu a uma diminuição de € 3,8 M. Ocorreu ainda a venda por € 128.557,28 das posições do Estado nas sociedades AstraZeneca PLC e Prado - Cartolinas da Lousã, SA, com o valor nominal de € 66.247,40 e € 16,00, respetivamente[6].

No que respeita às receitas das participações societárias, o Estado obteve dividendos no valor de € 3,9 M[7], não incluindo os recebidos do Banco de Portugal (€ 147,2 M).

---

[1] Crédito este que a DGTF reclama há já vários anos e que, começou a ser amortizado em 2016, afastando qualquer dúvida sobre a sua autenticidade, pois não tinha ocorrido ainda o reconhecimento expresso da dívida por parte da devedora

[2] Os quais, tendo em conta o critério da origem dos créditos, pois respeitam a "pagamentos efetuados por força da execução de garantias prestadas", deveriam assim constar antes do mapa Modelo 4 das Instruções n.º 1/2008 -2.ª Secção. Aceitam-se as razões invocadas em contraditório pela DGTF, apesar de se considerar que o mesmo modelo não respeita "exclusivamente às garantias prestadas pelo Estado", conforme referido por aquela entidade.

[3] Este valor respeita quase exclusivamente à Parcaixa, mas inclui ainda o valor dos bens abandonados a favor do Estado (€ 136,45), adquiridos por herança (€ 10.914,0) e da transferência de ativos (€ 4.500), num total de € 15.550,45.

[4] Relativas ao Banif, à Carris, à Edia, à IP, ao STCP e à RTP (este último, no valor de € 6,7 M, foi pago no período complementar, por saldos do Capítulo 60, pelo que não podia ter sido registado em 2016).

[5] A informação obtida foi de que enquanto a empresa não tiver as contas aprovadas não poderá efetuar os registos de aumento de capital social. Este valor inclui a conversão em capital de € 125 M de CoCo's.

[6] Tratou-se de alienações potestativas, reguladas no art. 490.º do CSC e no art. 196.º do CVM.

[7] Destes, destacam-se os que foram pagos pela APDL-Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA e pela APSS-Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA de, respetivamente, € 1,9 M e € 1,4 M.

Participações em entidades públicas empresariais

No ano em análise, várias EPE voltaram a aumentar o capital estatutário para fazer face às necessidades de financiamento "*e investimento*", conforme esclarecido em contraditório pela DGTF. Estes aumentos ocorreram através de despesa do Estado ou da conversão do capital e juros vencidos de empréstimos anteriormente celebrados[1]. O total da despesa foi de € 554 M, destacando-se a com a Metropolitano de Lisboa de € 358,4 M (65%), mas também com a CP de € 175,9[2] e com a SPMS de € 19,6 M. O total das conversões de créditos autorizadas foi de € 479 M[3].

Em 31/12/2016, a carteira de participações do Estado em EPE era de € 7.958,1 M (+ € 593,5 M), notando-se que a evolução face a 2015 resultou, fundamentalmente, do registo de operações de aumento de capital, quer das aprovadas no ano (foram consideradas operações com despesa de € 404,2 M[4]), quer das aprovadas em anos anteriores[5]. Do ano, faltam registar € 646,4 M (€ 541,9 M da CP e € 86,8 M da Metropolitano de Lisboa), e continuam por registar os aumentos relativos ao Centro Hospitalar de São João, EPE e Centro Hospitalar do Porto, EPE, de € 3 M e € 2 M, respetivamente, autorizados em 2015 e o da Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE, de € 12,7 M autorizado em 2014.

Organizações financeiras internacionais

No final de 2016, o valor de ativos financeiros em organizações financeiras internacionais era de € 20.871,3 M, sendo 84,2% deste valor resultante do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Existe uma nova participação do Estado junto do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, com o valor de € 61,7 M de capital subscrito, que implicou uma despesa de € 5,1 M, e ocorreram aumentos de capital, com uma despesa global de € 1,7 M, no Banco Interamericano de Desenvolvimento, na Corporação Interamericana de Investimentos e no Banco Africano de Desenvolvimento.

Unidades de participação

Verificou-se a redução do capital do FCR - Fundo de Recuperação, no valor de € 6,1 M[6] o que justificou a diminuição do valor global das unidades de participação € 820,7 M (31/12/2016), mantendo-se a carteira quanto aos restantes ativos. Destes, destaca-se que o Estado auferiu o rendimento de € 3,4 M do IHRU. Continua por resolver a situação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação) com um valor de € 224,5 M.

[1] Ver o já referido em "Créditos por empréstimos". No ano em análise, não houve receitas do Estado auferidas pelas participações em EPE.

[2] Para além dos € 479 M de conversões de crédito autorizados.

[3] O que inclui a conversão do crédito da OPART autorizada em 2016 no valor global de € 0,9 M.

[4] CP € 113 M, Metropolitano de Lisboa € 271,6 M e SPMS € 19,6 M.

[5] Destas, destaca-se a da Metropolitano de Lisboa de € 189,3 M.

[6] Houve dois momentos de redução de capital e no primeiro o Estado auferiu a receita de € 1,8 M.

Prestações acessórias de capital

O montante global das prestações suplementares e acessórias de capital em 31/12/2016 era de € 64,8 M, não tendo estes ativos sofrido qualquer alteração[1].

Obrigações e títulos de dívida pública

Quanto a este conjunto de ativos, que ascenderam a € 1.604,4 M (-€ 49,3 M do que 31/12/2015), nota-se que o mesmo é constituído, fundamentalmente, por instrumentos de capital elegível[2] (CoCo's), com relevo para os € 700 M emitidos pelo BCP e os € 900 M pela CGD. A alteração face ao ano anterior resulta, sobretudo, da recompra levada a cabo em 2016 pelo BCP, de € 50 M. Por conta destes contratos, o Estado recebeu, além do valor da recompra, € 113,2 M de juros, sendo € 71,4 M do BCP e € 41,8 M da CGD.

Para além dos CoCo's, os demais ativos, no valor global de € 3,8 M, correspondem a: obrigações participantes no valor de € 0,8 M, as quais não sofreram qualquer alteração relativamente ao ano anterior, obrigações BPN perpétuas[3], não registadas no ano anterior e cujo valor apurado com base na informação prestada pela entidade foi de € 0,7 M, obrigações relativas a empresas de territórios das antigas colónias, no valor nominal global de € 2,1 M[4] e títulos de dívida pública detidos por várias entidades[5], com o valor global de € 0,7 M. Com exceção dos casos em que tal se revele incompatível com a manutenção dos legados, volta a questionar-se a razão da permanência em carteira dos títulos de dívida pública, em particular os Consolidados que se encontram na carteira da DGTF em resultado de abandono a favor do Estado, acarretando encargos para este[6], devendo os serviços detentores de títulos de dívida pública ponderar o respetivo resgate junto do IGCP.

9.1.1.2. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SI

O OE 2016 previa receitas de ativos financeiros no valor de € 788 M[7] e rendimentos da propriedade no valor de € 668 M[8]. Na CGE, a execução foi, respetivamente, de € 984 M e de € 494 M. A despesa com ativos financeiros foi orçamentada em € 4.924 M e teve uma execução de € 3.112 M.

[1] Contudo, aquele valor diverge do indicado no PCGE 2015 (€ 63,8 M) devido a lapso da DGTF no cálculo do valor nominal da prestação acessória de capital relativa à Parques de Sintra – Monte da Lua, SA, de 2015, que era de € 2,4 M e não € 1,4 M.

[2] Subscritos no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos pela emissão de obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCo's).

[3] As Obrigações BPN perpétuas devem estar na carteira de títulos da DGTF e constar do mapa do Modelo 1 das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

[4] Reitera-se a dúvida quanto ao seu real valor, considerando-se que estão a empolar o valor do património financeiro do Estado, como já atrás referido.

[5] A existência destas pequenas carteiras de títulos de dívida pública nos SI prende-se, em certos casos, com legados instituídos, estando o rendimento dos títulos consignado à atribuição de prémios escolares ou outras situações concretas.

[6] A entidade que gere a dívida pública, o IGCP, desconhece que o atual detentor dos títulos é o Estado, por falta de comunicação da DGTF quando os integra na sua carteira e há despesa a pagar à CVM pelo IGCP, tal como referido no PCGE2015, ponto 4.1.1.3.

[7] 11 – Ativos financeiros.

[8] 05 – Rendimentos da Propriedade, excluindo rendas – grupo 10.

O quadro seguinte evidencia a execução orçamental com ativos financeiros, por grupo da classificação económica da receita e por subagrupamento da despesa, bem como os valores apurados nas diligências realizadas pelo TdC.

Quadro B. 86 – Receita e despesa com ativos financeiros 2016

(em euros)

Classificação económica (a)	CGE	Valores apurados (b)	Diferença apurada
Receita			
11 – Ativos financeiros	**984 055 561,30**	**984 055 561,30**	**0,00**
03 – Sociedades financeiras receitas gerais	50 000 000,00	50 000 000,00	0,00
05 – Empréstimos curto prazo	3 000 000,00	3 000 000,00	0,00
06 – Empréstimos a médio e longo prazos	908 613 613,95	908 613 613,95	0,00
07 – Recuperação de créditos garantidos	22 075 940,88	22 075 940,88	0,00
10 – Alienação de partes sociais de empresas	128 557,28	128 557,28	0,00
11 – Outros ativos financeiros	237 449,19	237 449,19	0,00
05 – Rendimentos da propriedade (c)	**494 317 276,31**	**494 310 577,98**	**-6 698,33**
01 – Juros sociedades não financeiras	1 157 751,14	1 157 751,14	0,00
02 – Juros sociedades financeiras	114 182 542,49	114 177 567,54	-4 974,95
03 – Juros administrações públicas	208 540 648,90	208 538 925,52	-1 723,38
05 – Juros famílias	103 943,55	103 943,55	0,00
06 – Juros resto do mundo	15 821 620,74	15 821 620,74	0,00
07 – Dividendos e participações lucros de soc. e quase soc. n/ financeiras	3 896 670,59	3 896 670,59	0,00
08 – Dividendos e participações lucros de sociedades financeiras	147 187 226,90	147 187 226,90	0,00
09 – Participações nos lucros das Administrações	3 426 872,00	3 426 872,00	0,00
Despesa			
09 – Ativos financeiros	**3 112 252 459,27**	**3 093 872 671,15**	**-18 379 788,12**
05 – Empréstimos de curto prazo	3 000 000,00	3 000 000,00	0,00
06 – Empréstimos a m/ longo prazo	1 103 765 100,41	1 103 765 100,41	0,00
07 – Ações e outras participações	1 896 675 097,09	1 896 675 097,09	0,00
08 – Unidades de participação	46 696 103,26	46 696 103,26	0,00
09 – Outros ativos financeiros	62 116 158,51	43 736 370,39	-18 379 788,12

(a) Só estão considerados os capítulos das classificações económicas com execução orçamental nos SI.

(b) Valores reportados nas Instruções 1/2008 - 2.ª Secção, em algumas situações foram introduzidas correções em resultado das diligências realizadas.

(c) Excluindo rendas.

Fonte: DGTF, DGADR ACL, DGEstE, DGE, Marinha, DGRSP, APH, DRAPN, ANBA, ESMP e CGE 2016.

Na execução das receitas de ativos financeiros destacam-se as provenientes de empréstimos de médio e longo prazo, € 908,6 M, sendo, no entanto, de realçar que 48% deste montante respeita à Metro do Porto, que no mesmo ano foi também beneficiária de empréstimos do Estado. Situação idêntica ocorreu com a Parque Escolar, cuja execução orçamental da DGTF (SI) regista uma receita (amortização de empréstimos) de montante igual ao do financiamento concedido à empresa no mesmo ano (despesa do Estado), de € 85 M.

Na execução das despesas destaca-se o subagrupamento *"07 - Ações e outras participações"*, com o valor de € 1.897 M, no qual 50% (€ 950 M) respeita à despesa com aumentos de capital da IP – Infraestruturas de Portugal e 19% (€ 358 M) da Metropolitano de Lisboa. Realçam-se, ainda, as despesas com aumentos de capital da Carris, da Transtejo, da Edia e da CP, no valor global de € 271 M, que não inclui os montantes que foram convertidos em capital.

A análise realizada aos elementos de informação obtidos junto das diversas entidades permitiu identificar na CGE 2016 alguns erros, omissões e incorreções relativos aos fluxos de receita e de despesa associadas à carteira de ativos financeiros dos SI, identificados no quadro com destaque para:

- As despesas com fundos geridos por instituições financeiras internacionais, no valor de € 18.379.788,12, que foram erradamente classificadas[1] em 09.09.16[2] - *Ativos financeiros*. Como se referiu no Parecer sobre a CGE 2015[3], face à natureza desses fundos, não incluídos no património financeiro do Estado, e tratando-se de transferências para as quais não existe qualquer previsão de retorno, não se mostra correta a classificação utilizada. A classificação correta seria *"08.09.03 – Transferências de capital - Países terceiros e organizações internacionais"*.

Globalmente, na CGE, a despesa dos SI com ativos financeiros (09) está sobrevalorizada em € 18,4 M[4] e a receita com rendimentos da propriedade (05) está sobrevalorizada[5] em € 0,07 M. No que respeita a receita, a errada classificação dos juros da dívida pública, ou a sua omissão na CGE, inviabiliza a adequada consolidação dos juros e viola a LEO[6] que determina que as receitas devem ser especificadas de acordo com a classificação económica.

Sobre a classificação económica da despesa a utilizar quando estão em causa contribuições para determinadas organizações internacionais, a DGO, em contraditório, referiu que concorda *"com a posição do Tribunal de Contas"*.

9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos

9.1.2.1. Carteira de ativos financeiros dos SFA

O património financeiro analisado neste ponto integra 165 SFA[7], dos quais 68 são EPR[8], e ascendia no final de 2016 a € 30.527 M (dos quais 31% pertencente às EPR). A composição das duas carteiras de ativos é bastante diferenciada, destacando-se nos SFA os títulos de dívida pública (47% da carteira) e nas EPR os créditos transmitidos, por empréstimos e por execução de garantias (em conjunto 49% da carteira).

[1] Ver também ponto 3.3 – Despesa da administração central, deste Parecer.

[2] Em 2014, a DGTF alterou a forma de classificar estas despesas e o INE, em termos de contas nacionais, reclassificou-as como transferências de capital. Ver Parecer sobre a CGE 2014, ponto 9.1.1. Património financeiro dos SI.

[3] Ponto 9.1.1.2.

[4] Em consequência, estão subvalorizadas no mesmo montante as transferências de capital.

[5] Em consequência, a classificação económica 04.02 está subvalorizada em € 8.460,25 e as classificações 06 e 08 estão sobrevalorizadas, respetivamente em € 561,28 e em € 103,10. Não consta da CGE 2016 receita no valor de € 804,62.

[6] Princípio da especificação.

[7] Inclui os fundos geridos pelo BdP (Fundos de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, de Resolução e de Garantia de Depósitos) que embora tenham sido integrados no OE na qualidade de EPR, integram o subsector dos SFA pelas razões explanadas nos anteriores pareceres.

[8] Embora incluídas no OE para 2016 como EPR, não foram consideradas, a TAP – Transportes Aéreos SGPS, SA (foi privatizada em 2015 e não reportou à DGO a execução orçamental do ano) e a Fundação para as Comunicações Móveis (foi extinta pelo Despacho 11483/2015, de 14 de outubro). O Fundo para a Modernização da Justiça não detinha quaisquer ativos no início e no fim do ano de 2016.

Quadro B. 87 – Evolução do património financeiro não consolidado dos SFA/EPR

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal em		Variação Total		Rendimentos
	31/12/2015 (a)	31/12/2016	Total	%	
Títulos de Dívida Pública	**11 223**	**10 130**	**-1 093**	**-9,7**	**288,4**
Obrigações do tesouro	**5 085**	**5 111**	**27**	**0,5**	**231,9**
SFA	5 024	5 049	25	0,5	229,7
EPR	61	62	1	2,2	2,2
Bilhetes do tesouro (b)	**1 111**	**1 183**	**71**	**6,4**	**0,6**
SFA	1 111	1 183	71	6,4	0,6
Aplicações CEDIC/CEDIM	**4 246**	**3 217**	**-1 030**	**-24,2**	**8,8**
SFA	3 633	3 081	- 552	-15,2	7,6
EPR	614	136	- 478	-77,8	1,2
Outros	**781**	**620**	**- 161**	**-20,6**	**47,1**
SFA	781	620	- 161	-20,6	47,1
EPR	0	0	0	-29,3	0,0
Créditos	**8 114**	**8 124**	**10**	**0,1**	**29,1**
por empréstimos	**4 467**	**4 464**	**- 3**	**-0,1**	**22,4**
SFA	3 314	3 474	160	4,8	5,7
EPR	1 152	989	- 163	-14,1	16,6
por execução de garantias	**352**	**370**	**19**	**5,3**	**0,0**
SFA	1	1	0	0,0	0,0
EPR	352	370	19	5,3	0,0
por transmissão	**3 296**	**3 290**	**- 6**	**-0,2**	**6,7**
SFA	6	6	0	-1,8	0,0
EPR	3 290	3 285	- 6	-0,2	6,7
Participações	**8 245**	**7 614**	**- 631**	**-7,7**	**120,6**
Societárias	**8 214**	**7 583**	**- 631**	**-7,7**	**120,6**
SFA	5 024	5 022	- 2	0,0	6,9
EPR	3 190	2 561	- 629	-19,7	113,6
Não societárias	**30**	**30**	**0**	**-0,3**	**0,0**
SFA	23	23	0	0,7	0,0
EPR	7	7	0	-3,3	0,0
Outros ativos financeiros	**4 262**	**4 658**	**396**	**9,3**	**6,0**
Unidades de participação	**2 439**	**2 279**	**- 160**	**-6,6**	**0,4**
SFA	1 760	1 676	- 84	-4,8	0,0
EPR	679	603	- 76	-11,2	0,4
Obrigações	**701**	**581**	**- 119**	**-17,0**	**3,6**
SFA	507	376	- 132	-25,9	2,2
EPR	193	205	12	6,2	1,4
Prestações acessórias e suplementos de capital	**210**	**256**	**46**	**22,1**	**0,0**
SFA	45	66	21	46,4	0,0
EPR	165	190	26	15,5	0,0
Depósitos a prazo	**723**	**1 161**	**438**	**60,5**	**2,0**
SFA	136	137	1	0,5	0,3
EPR	587	1 024	437	74,4	1,6
Participações em fundos não titulados	**189**	**381**	**192**	**101,2**	**0,0**
SFA	189	381	192	101,2	0,0
Total SFA (1)	**21 554**	**21 093**	**- 460**	**-2,1**	**300,2**
Total EPR (2)	**10 290**	**9 434**	**- 857**	**-8,3**	**143,8**
TOTAL (1+2)	**31 844**	**30 527**	**-1 317**	**-4,1**	**444,0**

(a) Valores ajustados incluindo os dos novos SFA e EPR que integram o perímetro da administração central em 2016 e registaram execução em rubricas de ativos financeiros.

(b) No caso dos BT, no ponto 4.1.1.3 foi considerado o valor de desconto, enquanto que neste ponto foi considerado o valor nominal.

Fonte: Informação prestada pelos SFA/EPR no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

Neste subsector continua a não ser possível assegurar que os valores apresentados abranjam a totalidade do património, em termos de entidades e de ativos financeiros sob gestão, designadamente no que respeita às EPR, uma vez que a sua análise é feita com base na existência de fluxos financeiros em rubricas de ativos financeiros e na titularidade de dívida pública.

No valor global deste subsector, destacam-se 5 carteiras que representam cerca de 52 %:

- Fundo de Resolução, constituída essencialmente pela participação no capital social do Novo Banco, SA (16,1 %);
- IAPMEI composta em especial por participação em fundos de investimentos e incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito de programas comunitários (13,5 %);
- Parvalorem composta especialmente pela carteira de créditos transmitida do BPN (11,2%);
- Parpública, onde se destacam as participações em entidades societárias (6,6%);
- FRDP com particular relevância para os títulos de dívida pública (4,2%).

Em termos globais, a carteira de ativos financeiros registou um decréscimo de € 1.317 M (-4,1%), sendo € 460 M nos SFA e € 857 M nas EPR, tendo gerado rendimentos no valor de € 444 M, provenientes, maioritariamente, da carteira de títulos de dívida pública dos SFA e em particular das obrigações do tesouro.

Nos SFA (excluindo EPR) esta redução resultou do efeito conjugado das seguintes variações:

- Títulos de dívida púbica (€ -617 M), que se explica, em particular, pelo desinvestimento em CEDIC registado no FRDP (€ 453 M) e na AD&C (€ 147 M).
- Participações em fundos não titulados (€ 192 M) com origem:
  - ◊ reforço do capital do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), no valor total de € 65,4 M, realizado pelo IAPMEI, IEFP, IFAP e Turismo de Portugal;
  - ◊ na subscrição pelo IAPMEI de € 34,5 M do Fundo de Dívida e Garantias (FD&G)[1] e de € 50,0 M do Fundo de Capital e Quase Capital (FC&QC)[2], enquanto que a AD&C subscreveu € 14,5 M do FD&G e € 24,2 M do FC&QC. Estes Fundos, constituídos em 2015, são geridos pelo IFD e visam reforçar a capacitação das empresas, através de instrumentos de financiamento, na área do empreendedorismo qualificado e da competitividade.
- Créditos por empréstimos (€ 160 M), devido à inclusão das carteiras do Fundo de Apoio Municipal, que concede empréstimos remunerados aos municípios, tendo mutuado € 63 M em 2016, e da AD&C que, no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020 e ao abrigo do Regulamento Especifico do Domínio da Competitividade e Internacionalização[3], concedeu incentivos de natureza reembolsável.

Em contraditório, a SPGM informou que o valor indicado de € 65,4 M relativo ao reforço do FCGM não corresponde às dotações realizadas pelos referidos SFA que totalizaram € 64,2 M. Ora, o valor

[1] Este Fundo tem um capital total de € 104 M.

[2] Este Fundo tem um capital total de € 146,9 M

[3] Estabelecido pela Portaria 57-A/2015, de 27/2.

apresentado resulta de informação transmitida pelos SFA, tendo se verificado que o IEFP reportou uma despesa com esse Fundo no valor de € 2,5 M, que difere da dotação indicada pela SPGM de € 1,2 M, encontrando-se aí a divergência.

Nas EPR, a variação negativa (€ -857 M) resultou da conjugação das seguintes variações:

- Redução das participações em entidades societárias (€ -629 M) com origem:
  - na venda à DGTF da participação de 49% detida pela PARPUBLICA na PARCAIXA[1], tendo auferido em 2016 apenas a receita proveniente dos dividendos distribuídos, no valor de € 1,6 M; e
  - na alienação da participação detida pela CP na CP Carga na sequência do processo de reprivatização[2]. Em setembro de 2015 foi assinado um acordo de venda direta da CP Carga à MSC Mediterranean Shipping Company Rail (Portugal) – Operadores Ferroviários, S.A., com entrega de um adiantamento. Em janeiro de 2016, cumpridas as condições por parte do comprador e obtida a aprovação governamental, foi concluído o processo de privatização da empresa[3], com a assinatura do respetivo contrato de venda, embora o valor final de venda, designadamente, o diferencial do ajustamento não estivesse ainda apurado.
- Variação negativa das aplicações CEDIC (€ -478 M) em resultado dos desinvestimentos realizados por diversas carteiras, destacando-se os da Infraestruturas de Portugal (€ 265 M), da AICEP (€ 115 M), da PARVALOREM (€ 36 M) e da Parque Expo (€ 38 M).
- Aumento na carteira de depósitos a prazo (€ 437 M) que resultou, em particular, da constituição pela Parcaixa de depósitos na CGD no valor de € 394 M, sendo que em 2016 foram incluídas no perímetro orçamental, como EPR, entidades que dispunham de valores elevados aplicados em depósitos a prazo, casos do FCGM, da SPGM e do IFD.

No que respeita à carteira dos créditos prevenientes do ex-BPN, geridos pela Parvalorem, face à sua representatividade no valor global do património das EPR, apresentam-se no quadro seguinte os principais movimentos ocorridos:

Quadro B. 88 – Variação registada em 2016 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Capital em 31/12/2015	**3 280,6**	**Juros vencidos e não pagos em 31/12/2015**	**9,6**
Reembolsos	-39,7	Cash flow de juros	-6,7
Aquisições	0,0	Utilização de juros/reestruturações	2,2
Reestruturações de créditos	46,7	Reclassificações e open itens	-1,1
Dação	-6,1	Reclassificação de juros	1,8
Write Off's	-3,5		
Diferenças cambiais	2,8		
Outros	-1,7		
Capital em 31/12/2016	**3 279,1**	**Juros vencidos e não pagos em 31/12/2016**	**5,6**
Variação do capital	**-1,5**	**Variação de juros**	**-4,0**

Fonte: Informação prestada pela PARVALOREM no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

[1] Cfr. ponto 9.1.1.1.

[2] Regulada pelo Decreto-Lei 69/2015, envolve a alienação de ações representativas de 100% do capital social através de uma venda direta e uma oferta pública de venda dirigida aos trabalhadores.

[3] Atualmente denomina-se MEDWAY.

A variação verificada, de apenas € 5,5 M, resulta sobretudo dos juros, pois o capital em dívida não sofreu praticamente alteração, dado que as reestruturações de capital determinaram um acréscimo nesses créditos, anulando o decréscimo que poderia ter resultado das amortizações de capital e das dações em pagamento ocorridas durante o ano.

Nos termos do n.º 2 do art. 81.º da LOE 2016, a concessão de empréstimos pelos SFA (incluindo EPR), deve ser realizada até ao montante contratual de € 1.239 M. De acordo com a informação prestada pelos SFA concluiu-se que em 2016 foram contratadas novas operações ativas (empréstimos, subsídios/incentivos reembolsáveis, suprimentos e outras), cujo valor total ultrapassou o limite do OE em cerca de € 333,5 M. Só as contratações de incentivos reembolsáveis efetuadas em 2016 pelo IAPMEI, atingiram cerca de 86 % do limite estipulado, totalizando € 1.065 M.

Em contraditório, a DGO informou que foram apurados *"(...) compromissos assumidos no valor de 606.725.210,33 euros e pagamentos no montante de 606.627.467,34 euros (...)"* e que o IAPMEI *"(...) reportou compromissos assumidos e pagamentos no valor de 388.335.505,97 euros".* Ora, o limite que é definido na LOE respeita às contratações de novos empréstimos no ano, independentemente de serem ou não pagos nesse ano. Por sua vez, o art. 29.º do Decreto Lei de Execução Orçamental determina o que deve ser executado pelos SFA para efeitos de controlo, pela DGO, desse limite, devendo aqueles solicitar-lhe informação prévia sobre o cabimento dos empréstimos a conceder e registar mensalmente os movimentos relativos a essas operações.

9.1.2.2. Variações na carteira de ativos sem fluxos financeiros

No âmbito da informação prestada ao TdC, 13 SFA reportaram situações de abate aos créditos sem ocorrência de fluxo financeiro, no valor total de € 194,5 M. Destas, não constavam da CGE as anulações de créditos da Caixa Seguros e Saúde, SGPS, SA ocorridas em 2016 no valor de € 33,5 M, realizadas no âmbito da liquidação da participada HPP International Luxemburgo SARL, com recurso às provisões constituídas[1].

Ouvida em contraditório, a Caixa Seguros e Saúde não justificou a falta de reporte dessas anulações à DGO, apenas referiu que a intenção da liquidação da sociedade já existia desde algum tempo.

Por outro lado, constatou-se que foram comunicadas pela Universidade do Porto à DGO, no mapa 4 "Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação", € 152,2 m de receitas recebidas e devidamente relevadas na rubrica 11.06. relativas ao reembolso de créditos do UPTEC-Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto; e que os Serviços de Ação Social da Universidade Nova de Lisboa e o Laboratório Nacional de Energia e Geologia reportaram as anulações realizadas no valor dos créditos por empréstimos, respetivamente nos mapas 7 "Créditos extintos por prescrição" e 8 "Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão" na rubrica 08.01 *"Outras receitas correntes – outras"*, em vez de os evidenciarem na rubrica onde essas receitas, em caso de cobrança, deveriam ser inscritas, ou seja em ativos financeiros.

[1] Estes créditos decorriam de suprimentos concedidos pela Caixa Seguros e Saúde à sua participada HPP Luxemburgo. Um dos suprimentos, no valor de € 3 M, serviu para a HPP Luxemburgo adquirir uma participação de 11% na HPP, SGPS, e deveria ter sido totalmente liquidado aquando da privatização da HPP, SGPS, em 2013. O outro suprimento, no valor de € 31 M, permitiu à HPP Luxemburgo adquirir em 2007 uma participação de 10% num grupo de saúde espanhol (USP Hospitales) mas, apesar de essa participação ter sido posteriormente vendida em 2009, o suprimento não foi reembolsado e na sociedade agora liquidada (HPP Luxemburgo) não existia nenhum valor que pudesse corresponder ao retorno desse desinvestimento.

Na sua resposta, a Universidade do Porto veio esclarecer que o movimento de abate registado no mapa dos créditos em 2016, teve como compensação uma despesa na rubrica 02.02 "Aquisição de bens e serviços correntes - Aquisição de serviços", no respetivo valor. Assim, sendo considera-se correta a comunicação realizada à DGO, mas entende-se que esses movimentos, por não corresponderem a qualquer fluxo financeiro, não deveriam ter sido inscritos em termos de execução orçamental, causando um empolamento da receita e da despesa nesse valor[1].

9.1.2.3. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA

Os fluxos financeiros considerados neste ponto respeitam às receitas e despesas relacionadas com ativos financeiros que constam da informação remetida ao TdC no âmbito das Instruções[2] e da CGE, sem qualquer consolidação entre entidades pertencentes ao mesmo sector.

Sobre os fluxos financeiros da FLAD foram tomados os valores constantes da CGE, uma vez que os do mapa das Instruções tinham sido obtidos por diferença entre o valor do final e o do início do ano, não se traduzindo em reais fluxos financeiros. Refira-se ainda que, para a despesa, igual situação foi registada em diversas entidades pertencentes, em particular, ao Ministério da Saúde e gestoras de unidades de participação no Fundo de Compensação do Trabalho. No caso da receita decorrente do resgate dessas unidades de participação, algumas entidades não processaram a receita obtida, refletindo-a por diminuição da despesa[3].

Não foram incluídas receitas e despesas associadas a aplicações CEDIC nos casos em que tais fluxos estão omissos na respetiva execução orçamental.

a) Receitas

As receitas de ativos financeiros foram orçamentadas em € 4.099,4 M, tendo sido cobradas € 2.822,6 M (69 %).

Na análise comparativa entre os valores da CGE e os apurados através da informação enviada no âmbito das Instruções, continuam a verificar-se desvios que rondam os € 5,8 M, identificados no quadro seguinte por rubrica de classificação económica.

[1] Desde a alteração de 2011 da LEO que existe uma exceção ao princípio da não compensação para os ativos financeiros.

[2] A Fundação para as Comunicações Móveis e o Fundo de Modernização da Justiça não foram integrados no apuramento do património financeiro, mas os fluxos associados a ativos financeiros foram considerados na receita e despesa. A Fundação inscreveu na rubrica 11.11 receitas no valor de € 17,8 M e que o Fundo inscreveu nas rubricas 09.02 e 11.02, respetivamente despesas e receitas no valor de € 18 M.

[3] Cfr. n.º 5 do art. 6.º da Lei 91/2001, de 20/8 (LEO) e alínea a) do n.º 3 do art. 15 da Lei 151/2015, de 11/09.

Quadro B. 89 – Confronto entre as receitas orçamentadas, as executadas e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Valores / Rubricas de CE (Receita)	Capítulo 11 – Ativos financeiros								
	01	02	03	05	06	08	09	10	11
	Depósitos, Cert Dep. e Poupança	Tit. a Curto Prazo	Tit. M/L prazos	Emp. Curto Prazo	Emp. M/L prazos	Ações e outras Part.	Unid. de Participação	Alienação de partes socias de empresas	Outros ativos financeiros
Orçamento final (1)	2 500,0	934 733,7	825 473,9	16 247,5	271 340,3	10,1	11 182,7	5 171,5	2 032 731,0
Execução (CGE) (2)	2 500,0	568 696,2	384 936,7	1 627,9	316 911,6	2,6	11 174,0	5 167,0	1 531 594,4
Apurados (Mapa das Instruções) (3)	2 500,0	565 196,2	384 936,7	555,2	315 404,4	1,9	11 447,8	5 167,0	1 531 594,0
Diferença (2-3)	**0,0**	**3 500,0**	**0,0**	**1 072,7**	**1 507,2**	**0,7**	**-273,8**	**0,0**	**0,5**
Taxa de Execução (%)	**100,0**	**60,8**	**46,6**	**10,0**	**116,8**	**25,7**	**99,9**	**99,9**	**75,3**

Fonte: Conta Geral do Estado e Informação prestada pelos SFA/EPR no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

A diferença registada na rubrica 11.09, de € 273,8 m, teve origem na carteira da AICEP, uma vez que na informação remetida ao Tribunal tinham sido consideradas indevidamente como receita os valores das participações abatidas no ano. Por outro lado, os esclarecimentos remetidos em sede de contraditório indiciam que na receita orçamental de 2016 terão sido registados valores que não correspondem a recebimentos efetivos, nomeadamente de ações recebidas pela liquidação de um fundo de investimento.

Das restantes, salientam-se as seguintes, que causaram uma sobrevalorização das receitas de ativos financeiros em € 6,1 M:

- IPO de Coimbra: a receita proveniente de ativos financeiros inscrita na CGE incorpora o valor de € 3,5 M o qual não corresponde a uma efetiva receita de ativos financeiros;
- CP: os juros recebidos de suprimentos (€ 1,1 M) continuaram a ser incorretamente contabilizados em ativos financeiros, em vez de no capítulo *rendimentos de propriedade*;
- Fundo de Reestruturação do Sector Solidário: as receitas decorrentes de reembolsos registados e recebidos em 2015 no valor de € 1,5 M foram indevidamente inscritas em 2016 como receita de ativos financeiros.

Ouvidos em contraditório:

- O IPO reconhece que a receita de € 3,5 M inscrita em ativos financeiros provém de depósitos à ordem, situação que de futuro não deverá repetir-se, uma vez que nessa rubrica apenas devem ser inscritas as receitas diretamente provenientes de ativos financeiros.
- A CP informou que irá desenvolver procedimentos para correção desta classificação na execução orçamental de 2017.

Para além dos desvios constantes do quadro anterior, continuaram a ser identificados erros na classificação de algumas receitas decorrentes de operações relacionadas com ativos financeiros que causaram uma subvalorização das receitas inscritas na CGE e naquele capítulo. Totalizaram € 50,7 M e respeitam às seguintes carteiras:

- Parups: as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros, designadamente de obrigações e de fundos de investimento, no valor total de € 30 M continuaram a ser contabilizadas no capítulo *Venda de bens de investimento*.

- Fundo de Contragarantia Mútuo: as receitas associadas à recuperação de créditos garantidos no valor de € 10,7 M foram erradamente contabilizadas no capítulo *outras receitas de capital*.
- Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA): a receita com o resgate de aplicações CEDIC, no valor de € 8,1 M e contabilizada na conta de gerência em ativos financeiros, continua em 2016 a estar omissa na CGE.
- IAPMEI: continuaram a ser contabilizadas no capítulo Transferências de capital as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III (PEDIP, SIR e IMIT) no valor de € 0,8 M, contrariamente às recomendações do Tribunal, e também dos reembolsos dos créditos transmitidos ao IAPMEI no valor de € 0,1 M. Os argumentos para esta contabilização estão relacionados com a classificação atribuída aos pagamentos em períodos anteriores dos incentivos como transferências de capital, considerando o IAPMEI que deverá ser mantida a mesma natureza aquando do recebimento desses reembolsos. Já no que respeita aos incentivos de natureza reembolsável do QCA III e posteriores, foi adotada a recomendação do Tribunal. O TdC, por sua vez reitera o entendimento que não se deverá persistir no erro.
- PARCAIXA: as receitas do reembolso parcial do empréstimo concedido à SAGESCUR-Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos, S.A., no valor de € 0,7 M, foram erradamente contabilizadas no capítulo *Saldo da gerência anterior*, o mesmo acontecendo com os dividendos recebidos.
- Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares, Unipessoal, Lda.: as receitas relativas ao reembolso do empréstimo à Somos Ambiente, ACE no valor de € 0,3 M foram erradamente contabilizadas no capítulo *Rendimentos de propriedade*.
- Centro Hospitalar de Lisboa Central (CHLC): as receitas decorrentes da alienação de certificados de renda perpétua no valor de € 31,8 m foram erradamente contabilizadas no capítulo *Rendimentos de propriedade*.

Ouvidas em sede de contraditório:

- PARUPS, considera ser essa a classificação mais adequada, tendo em conta a especificidade da sua atividade; o Tribunal, por sua vez, continua a considerar que a referida classificação não é adequada;
- FEA, informou que *"(...) as aplicações em CEDIC, quer quando se vencem, quer quando se procede à sua reaplicação, originam movimentos financeiros de caixa, estes montantes terão de ser reportados no Mapa de Fluxos Financeiros (...)"*, por sua vez, em termos de reporte da execução orçamental no SIGO, que é a informação de suporte para a elaboração do mapa 31 da CGE, entende que *"(...) a parte que se retém na conta à ordem quando um CEDIC se vence não "altera definitivamente o seu património líquido" pois esse montante já fazia parte do referido património líquido (...)"* pelo que nunca reportou estes montantes à DGO.;
- PARCAIXA, informou não ter qualquer comentário;
- Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares, Unipessoal, Lda.: confirma que o valor de € 0,3 M, que respeita a amortização da dívida do ACE, deveria ter sido classificado como "*Receita de Ativos Financeiros, Amortização de Empréstimos, visto tratar-se apenas de amortização de capital e não de juros*".

- CHLC justifica a inscrição da receita como rendimentos de propriedade pelo facto de não ter atualizado, em termos de contabilidade patrimonial, o valor desses certificados. Ora, em termos de contabilidade pública o valor recebido da alienação dos CRP teria de ser inscrito em ativos financeiros, apenas os juros recebidos trimestralmente devem ser registados em rendimentos de propriedade.

b) Despesas

Foram orçamentadas despesas com ativos financeiros no valor de € 4.498 M, sendo realizadas € 2.732 M. No caso da Wolfpart, SGPS, SA, foram executadas despesas com ativos financeiros no valor de € 45 M sem que existisse rubrica orçamental ou dotação para a respetiva execução. Na sua resposta a Wolfpart referiu que a realização de suprimentos não estava orçamentada, tendo *"(...) envidado inúmeros esforços para proceder à competente retificação, a qual, por ora, não teve sucesso (...)"*.

Foram detetados desvios entre os valores da CGE e os apurados, através da informação remetida ao TdC em rubricas de ativos financeiros, evidenciados no quadro seguinte.

Quadro B. 90 – Confronto entre as despesas orçamentadas, as executadas e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Valores / Rubricas de CE (Despesa)	Agrupamento 09 - Ativos financeiros							
	01 Depósitos, Cert Dep. e Poupança	02 Tit. a Curto Prazo	03 Tit. M/L prazos	05 Emp. Curto Prazo	06 Emp. M/L prazos	07 Ações e outras Part.	08 Unid. de Participação	09 Outros ativos financeiros
Orçamento final (1)	5 750,0	643 404,7	679 656,5	143 208,0	833 926,3	45 455,4	221 984,9	1 924 634,8
Execução CGE (2)	5 750,0	299 522,4	325 291,6	536,4	606 091,1	35 058,1	141 364,1	1 318 096,9
Apurados Mapa das Instruções (3)	5 750,0	299 522,4	325 291,6	536,4	601 755,2	34 668,1	136 359,1	1 318 096,8
Diferença (2-3)	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**4.335,9**	**390,0**	**5.005,0**	**0,1**
Taxa de Execução (%)	**100,0**	**46,6**	**47,9**	**0,4**	**72,7**	**77,1**	**63,7**	**68,5**

Fonte: Conta Geral do Estado e Informação prestada pelos SFA/EPR no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

Das diferenças apontadas, que implicaram uma sobrevalorização de € 9,7 M na rubrica de ativos financeiros da CGE, são de destacar as situações da AD&C e do IAPMEI nos montantes de € 4,3 M e € 5 M. A da AD&C respeita à inscrição em 2016 das despesas realizadas em 2015 e inscritas no agrupamento *Operações extra-orçamentais*, por forma a regularizar a situação dos empréstimos concedidos no âmbito do Programa Operacional Portugal 2020. A do IAMEI respeita à despesa com a realização da dotação inicial para a constituição do Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular[1], cujo património em caso de extinção reverte para o Estado, não representando um verdadeiro ativo financeiro. Na sua resposta a AD&C confirma a situação descrita.

Para além dos principais desvios referidos foram identificadas situações de omissão e de classificação de despesas associadas a ativos financeiros noutros agrupamentos da despesa que provocaram uma subvalorização dessa rubrica e totalizaram o valor de € 76,4 M:

- Fundo de Contragarantia Mútuo: as despesas relacionadas com os pagamentos realizados em 2016 com execução de garantias no valor de € 43,1 M e as relacionadas com as novas aplicações

[1] Para a dotação inicial deste Fundo contribuiu também o FPC com € 10 M, tendo registado corretamente esta despesa como *transferências correntes.*

em depósitos a prazo no valor de € 32,4 M, foram erradamente contabilizadas no agrupamento *Transferências correntes*.

- Empordef: omitiu a despesa relacionada com a concessão de suprimentos a empresas do grupo no valor de € 0,8 M, e embora tivesse referido a sua contabilização no agrupamento *Transferências de capital* verificou-se que nem isso sucedeu.
- Fundo Português de Carbono (FPC): omitiu a despesa de € 49,1 m relacionada com a reaplicação dos juros recebidos de aplicações CEDIC em novas aplicações, cuja despesa foi devidamente refletida no mapa de fluxos de caixa da conta de gerência.
- Fundo de Resolução: a despesa de € 50 m associada à realização do capital subscrito da OITANTE SA foi contabilizada como *Aquisições de bens de capital*.
- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e Unidade Local de Saúde de Matosinhos: as despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho no valor total de € 47,3 m foram registadas pela CMVM, como *despesas com o pessoal*, mantendo o entendimento do ano anterior, e pela ULS como *aquisições de bens de capital*.

Em sede de contraditório:

- o FPC referiu não entender *"(...) o motivo pelo qual se refere a dita omissão*", pelo que se esclarece o Fundo que a despesa refletida na conta de gerência, também deveria ter sido reportada nos termos da execução orçamental do SIGO;
- a Unidade Local de Saúde de Matosinhos refere as dúvidas quanto à referida classificação e informa que em 2017 a classificação já se encontra corrigida para efeitos de reporte;
- a CMVM referiu, que as despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho continuaram em 2016 e 2017 a ser classificadas como despesas com o pessoal, tanto mais que, relativamente à justificação apresentada em novembro de 2016, no âmbito do PCGE de 2015, não houve *"(...) qualquer recomendação subsequente no sentido de alterar o entendimento definido pela CMVM (...)"*. Esta afirmação não é totalmente exata, na verdade na pág. 196 do PCGE de 2015 e depois de referida a argumentação da CMVM, o Tribunal afirmou que o procedimento não estava de acordo com o classificador das receitas e despesas públicas, o que parece suficiente para deixar claro que não aceitava tal argumentação.

As diferenças apuradas em matéria de despesa e de receita com ativos financeiros, e antes assinaladas, continuam a revelar falta de rigor por parte de alguns SFA e EPR.

Dando seguimento às recomendações do TdC, a DGO procedeu à emissão de orientações genéricas sobre a contabilização dos fluxos orçamentais relacionados com as aplicações financeiras CEDIC e CEDIM na Circular Série A n.º 1379 "Instruções para preparação do OE 2016". Contudo constatou-se que a maioria dos Serviços gestores destas aplicações não observou o determinado nessas Instruções, encontrando-se omissos os respetivos fluxos.

Sobre esta matéria a CMVM pronunciou-se em contraditório dizendo que o TdC contrariando estas Instruções da DGO efetuou uma recomendação *"(...) relativamente à contabilização de CEDIC, no sentido de considerar a aquisição destes títulos numa conta da classe de disponibilidades (em POCP), equivalente à classe de meios monetários (em SNC), devendo considerar-se o seu montante no saldo de gerência à semelhança do que acontece com os depósitos bancários"*. Informou ainda que *"no cumprimento desta recomendação a*

CMVM deixou de classificar os CEDIC na rubrica orçamental 09.02.05 (…) registando-os, na sua totalidade, no saldo da gerência inicial e mantendo a sua movimentação dentro deste saldo (…)".

A questão relativa à contabilização das operações decorrentes da aquisição e resgate de CEDIC ficará esclarecida com a entrada em vigor e plena aplicação do SNC-AP, legalmente prevista para 1 de janeiro de 2018. O assunto é igualmente tratado na Caixa sobre a atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, no âmbito dos quais se extraem conclusões e se formula uma recomendação, para as quais aqui se remete.

Não se pronunciaram em sede de contraditório, os Serviços de Ação Social da Universidade Nova de Lisboa, o Laboratório Nacional de Energia e Geologia, a Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento, o Fundo de Reestruturação para o Sector Solidário, o IAPMEI, a EMPORDEF-Empresa Portuguesa de Defesa SGPS, SA e o Fundo de Resolução.

9.1.2.4. Carteira consolidada de ativos financeiros dos SFA

Para efeitos de consolidação do património financeiro dos SFA procedeu-se à exclusão das carteiras de títulos de dívida pública nacional e dos créditos transmitidos e por empréstimos concedidos, entre entidades que integram este subsector.

O quadro seguinte reflete o apuramento e a evolução do património financeiro consolidado dos SFA, que em 31/12/2016 se situava em € 19.649 M.

Quadro B. 91 – Evolução do património financeiro consolidado dos SFA/EPR

(em milhões de euros)

Património Financeiro Consolidado	Valor nominal em		Variação	
	31/12/2015	31/12/2016	Total	%
Património financeiro não consolidado do qual:	**31 844**	**30 527**	**-1 317**	**-4,1**
SFA (1)	21 554	21 093	-460	-2,1
EPR (2)	10 290	9 434	-857	-8,3
Créditos por empréstimos entre o mesmo subsector				
SFA (3)	21	19	-2	-9,8
EPR (4)	737	650	-87	-11,8
Créditos Transmitidos				
EPR (5)	79	80	1	0,9
Títulos de Dívida Pública				
SFA (6)	10 549	9 932	-616	-5,8
EPR (7)	675	198	-477	11,2
Património financeiro consolidado do subsector do qual:	**19 785**	**19 649**	**-136**	**-0,7**
SFA (8) = (1)-(3)-(6)	**10 985**	**11 142**	**158**	**1,4**
EPR (9) = (2)-(4)-(5)-(7)	**8 800**	**8 506**	**-294**	**-3,3**

Fonte: Informação prestada pelos SFA incluindo EPR.

9.1.3. Património financeiro consolidado dos SI e SFA

O património financeiro consolidado do Estado cresceu, de 2015 para 2016, cerca de € 1.598,7 M (2,8%).

Quadro B. 92 – Património Financeiro Consolidado - Evolução Global em 2016

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2015			31/12/2016			Variação	
	SI	SFA	Total	SI	SFA	Total	Valor	%
Créditos	22 830,2	7 278,4	30 108,6	22 546,7	7 376,7	29 923,4	-185,2	-0,6%
Participações	14 316,6	8 244,5	22 561,1	16 335,2	7 613,7	23 948,9	1 387,7	6,2%
Outros ativos financeiros	523,9	4 261,5	4 785,4	523,9	4 657,7	5 181,6	396,2	8,3%
Total consolidado	**37 670,7**	**19 784,4**	**57 455,1**	**39 405,9**	**19 648,1**	**59 053,9**	**1 598,7**	**2,8%**

Fonte: Informação prestada nos termos das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

Verifica-se que em 2016, o valor dos créditos diminuiu nos SI e aumentou nos SFA, o valor das participações aumentou consideravelmente nos SI e diminuiu nos SFA e o valor dos outros ativos financeiros aumentou nos SFA.

9.1.4. Aplicação das receitas das privatizações

O OE para 2016 não previu qualquer receita de privatizações.

Em 2016 o FRDP continuou sem receber a transferência devida na sequência da venda, no ano anterior, da sociedade Estrela, SGPS, por € 13.500, receita esta que, apesar de não ser resultante duma reprivatização, o Despacho 1731/15-SET, de 01/10, havia determinado que devia ser afetada ao FRDP.

Quanto ao património do FRDP – Privatizações, no início de 2016 era de € 22,3 M, e no final do mesmo ano era de € 23,4 M, tendo o acréscimo decorrido dos rendimentos obtidos com a carteira de títulos e do pagamento da 15.ª prestação do empréstimo concedido em 1991 ao IRHU. Aquele montante foi consignado, quase na totalidade, a aumentos de capital e apenas uma ínfima parte a amortizações e anulações de dívida pública.

Nota-se que, desde 2013, o Estado não transfere para a Parpública qualquer participação da sua carteira, de forma a compensar a sua dívida para com esta empresa[1], conforme disposto no n.º 3 do art. 9.° do Decreto-Lei 209/2000, de 02/09.

*
* *

Ouvido, o Ministro das Finanças manifestou o interesse do seu Gabinete *"no controlo efetivo das transferências e dos fluxos financeiros (verificadas nas receitas e nas despesas orçamentais), bem como na identificação e respetiva correção de eventuais erros, omissões e incorreções"*.

[1] Por outro lado, houve realizações do capital inicial, em 2016 e 2015, no valor global de € 595 M.

CAIXA 6 – SALDO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS RELATIVAS AO BPN

1. No final de 2016, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendia a € -3.658 M resultado dos saldos parciais de € -736 M de 2011, € -966 M de 2012, € -468 M de 2013, de € -476 M de 2014, de € -594 M em 2015 e de € -418 M em 2016.

Quadro B. 93 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2016

(em milhões de euros)

	Até 2012	2013	2014	2015	2016	Total
RECEITA	**213**	**138**	**223**	**88**	**113**	**775**
Serviços Integrados	**54**	**0**	**0**	**0**	**2**	**56**
Ativos financeiros - Alienação do BPN	40					40
Recuperação de garantias executadas			0	0	2	2
Cobrança de taxas de garantia BPN e Parparticipadas (a)	14	0	0	0	0	14
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas) (b)	**159**	**138**	**222**	**88**	**111**	**718**
Rendimentos da propriedade	29	38	15	12	10	104
Vendas de bens e serviços e outras receitas	8	6	23	14	20	73
Venda de bens de investimento	0	21	57	31	30	138
Ativos financeiros (receita obtida com AF do BPN)	122	73	127	30	51	403
DESPESA	**1 915**	**606**	**699**	**682**	**531**	**4 433**
Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF) (b)	**756**	**23**	**57**	**12**	**28**	**875**
Ativos financeiros - prestação de capital ao BPN	600					600
Ativos financeiros - aumento de capital da Parparticipadas	0		38	0	0	38
Ativos financeiros - execução de garantias	147					147
Outras despesas correntes - com a reprivatização do BPN	9	23	19	12	28	90
SFA (Parvalorem Parups e Parparticipadas)	**1 159**	**583**	**642**	**670**	**504**	**3 559**
Despesas com pessoal	14	15	19	12	9	69
Aquisição de bens e serviços	62	17	11	12	10	112
Juros e outros encargos (a)	235	150	139	113	89	726
Ativos financeiros	443	0	20	55	8	526
Passivos financeiros	400	397	451	478	384	2 110
Outras despesas	5	3	2	2	4	17
Saldo	**-1 702**	**-468**	**-476**	**-594**	**-418**	**-3 658**
Saldo acumulado	**-1 702**	**-2 170**	**-2 647**	**-3.241**	**(c) -3 658**	

a) Não inclui as comissões de garantia pagas ao Estado pela Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (a partir de 2015, por ter sido incluída no perímetro da CGE): € 14 M em 2012, € 8 M em 2013, € 8 M em 2014, € 7M em 2015 e € 6 M em 2016.

(b) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem e Parups, classificados por estas entidades em receita de *passivos financeiros* e na despesa dos serviços integrados em *ativos financeiros* (€ 1.033 M em 2012, € 510 M em 2013, € 489 M em 2014, € 369 M em 2015 e € 425 M). Não inclui também os empréstimos do Estado à Parparticipadas (em 2015 € 39 M e € 16 M em 2016), nem o aumento de capital (€ 53 M, em 2015).

(c) Os dados acima apurados apresentam a versão consolidada das receitas e despesas do Estado com a Parvalorem, a Parups e, a partir de 2015, a Parparticipadas, perspetiva diferente da apresentada na Caixa 6 – Apoios públicos ao sector financeiro, em que estas sociedades veículo são consideradas como entidades financeiras apoiadas, beneficiárias de empréstimos recebidos do Estado (€ 2.875 M), que não foram totalmente utilizados até 31-12-2016.

Fonte: CGE/2011, CGE/2012, CGE/2013, CGE/2014, CGE/2015, CGE/2016, DGTF, Parvalorem, Parups e Parparticipadas.

2. A Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas apresentavam, no final de 2016, capitais próprios negativos que totalizavam € 2.033 M[1], encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Somados aos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam € 5.692 M, a que irão acrescer os resultados negativos de exercícios seguintes.

[1] Excluindo do passivo o montante dos empréstimos do Estado (€ 2.875 M), por a despesa por eles financiada já ter sido considerada no saldo. Os balanços da Parups e da Parparticipadas são os das contas consolidadas destas entidades remetidas ao Tribunal.

3. Em 31 de dezembro de 2016, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam € 2.714 M (diminuíram € 383 M por efeito dos reembolsos de empréstimos da CGD garantidos pelo Estado).

4. Da verificação que incidiu sobre as despesas decorrentes da reprivatização do BPN, que em 2016 ascenderam a € 27,5 M[1], conclui-se que tais despesas resultam, quase totalmente[2], do reembolso ao Banco BIC de despesas em que o banco incorreu resultantes de litígios contra o BPN, de rescisões com trabalhadores, do encerramento de agências, de depósitos não competitivos, de garantias do BPN a terceiros e ainda de outras responsabilidades, nos termos previstos no Acordo-Quadro de 09/12/2011.

   Relativamente às obrigações perpétuas BPN 2008, no valor de € 0,7 M, a DGTF esclareceu em sede de contraditório que foram já proferidas decisões judiciais que condenaram o BIC a proceder ao reembolso de tais obrigações e que, nessa medida, o reembolso ao BIC decorreu no estrito cumprimento do Acordo Quadro. O Tribunal não pode deixar de constatar que, mesmo numa situação em que o BIC não sofre qualquer prejuízo patrimonial[3], o Acordo Quadro impõe ao Estado a obrigação de o reembolsar, pelo que neste ponto o referido Acordo é bastante desequilibrado, em desfavor do Erário Público.

Ouvidos em contraditório, o MF e a Parvalorem não apresentaram comentários adicionais

[1] Embora estas despesas sejam pagas por conta da classificação económica 06 "Outras despesas correntes" podem dar origem a ativos financeiros, sempre que ao Estado seja possível exercer o direito de regresso sobre os devedores originais, nomeadamente no caso de execução de garantias e de obrigações.

[2] Cerca de € 0,6 M corresponde a despesas que a DGTF realizou diretamente, como é o caso da contratação de advogados e de aquisição de software e de serviços de consultadoria.

[3] Uma vez que o BPN/BIC é o emitente destas obrigações, ao amortizá-las reduz o seu passivo em igual montante.

9.2. Património Imobiliário

No Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio do património, designadamente no que se refere ao inventário e balanço e às alterações patrimoniais ocorridas no exercício. No que concerne às receitas e despesas originadas por essas alterações (como as provenientes da alienação e aquisição de bens imóveis), cabe ainda ao Tribunal verificar o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira do Estado[1].

Na CGE de 2016:

- Continuam a não constar nem o inventário nem o balanço do Estado – ***vide 9.2.1.***
- O relatório não reporta nem explica, como em anos anteriores, parte importante (83%) das variações patrimoniais ocorridas no ano. Cinge-se à apreciação das operações imobiliárias conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), o que carece de fundamento e compromete a utilidade da informação prestada.
- A receita contabilizada como obtida em 2016 com operações imobiliárias (€ 115 M) é superior à reportada no relatório da CGE[2] (€ 23 M) e está afetada por deficiências (€ 92 M). A despesa contabilizada como paga em 2016 com operações imobiliárias (€ 207 M) é muito superior à reportada no relatório da CGE (€ 31 M) e está afetada por deficiências (€ 181 M) – ***vide 9.2.2.***
- Quanto à implementação do princípio da onerosidade (PO), subsistem elevados montantes por cobrar. No triénio 2014-2016, apenas foi cobrado 49% do valor devido, estando € 26 M em dívida, no final de 2016 – ***vide 9.2.3.***

As conclusões acima decorrem da evidência recolhida nas ações de controlo realizadas para o presente PCGE que envolveram: revisões analíticas, revisão de ficheiros de dados e sua reconciliação com mapas de suporte, revisão das operações contabilísticas e exame de registos do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)[3]. Essas ações incluíram a atualização das conclusões do exame à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) **– *vide 9.2.4***.

9.2.1. Inventário e Balanço

9.2.1.1. Objeto do exame

A LEO[4] determina que a CGE inclui o relatório e os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial dos serviços e fundos da administração central. O Tribunal tem sublinhado que o facto de a LEO também estabelecer que esses mapas apenas serão obrigatórios quando todas as entidades tiverem adotado o POCP não justifica a falta de informação consolidada e consistente na CGE (em número e valor de imóveis) sobre o inventário do património imobiliário, bem como sobre as correspondentes variações patrimoniais ocorridas durante o ano.

[1] Art. 41.º n.º 1 alínea c) da LOPTC.

[2] Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.4.6. Património Imobiliário do Estado.

[3] O SIIE é um sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação relativa aos imóveis. Gerido pela DGTF, este sistema foi concebido para a concretização do inventário.

[4] Nos termos dos art. 73.º, n.º 4, e 75.º.

Continua em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos não obstante ser, desde 2007, obrigação legal da DGTF[1] apresentar esse inventário anualmente, para servir de base à elaboração dos balanços que devem acompanhar a CGE. Assim, a informação sobre o inventário na CGE cinge-se à inclusão no relatório de dados globais dos registos do SIIE, segundo os quais:

- Há 23.679 registos de imóveis (inseridos por 253 entidades).
- 20.905 são considerados registos completos (15.559 relativos ao edificado e 5.346 a terrenos), entendendo como tal, os que contenham dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de rendas) [2].

Esta informação, agregada e sem a valorização dos imóveis, é claramente insuficiente para refletir, de forma verdadeira e apropriada, a situação do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos.

9.2.1.2. Resultado do exame

Não obstante o juízo crítico recorrente formulado pelo Tribunal em anteriores Pareceres[3], a DGTF mantém o critério de considerar completos registos que não têm elementos fundamentais para o pleno conhecimento dos imóveis (*v.g.* valor patrimonial e situação registral). Para isso, tem alegado a dificuldade das entidades em obter a totalidade da informação sobre os imóveis ocupados. Esta alegação não pode proceder, cabendo à DGTF criar as condições e diligenciar pela recolha dessa informação.

As lacunas e deficiências existentes nos registos do SIIE (em funcionamento desde fevereiro de 2009) colocam em causa a fiabilidade e a utilidade dessa informação. Por exemplo, a falta do valor patrimonial (VP)[4] nos registos compromete, por si só, o cumprimento da lei quanto à elaboração do inventário.

Em contraditório, a DGTF informa que, na sequência das recomendações do Tribunal e tendo *"(...) em mente a instituição de mecanismos de deteção de inconsistências e incongruências de dados, que concorram para a melhoria qualitativa da informação residente no SIIE, (...) elaborou um Manual de Procedimentos, já objeto da devida divulgação e aplicação, onde é elencado um conjunto de regras que sustentam rotinas de revisão e validação de dados no SIIE, diferenciadas pelo respetivo grau de prioridade e periodicidade, e onde se sistematiza a atividade corrente de monitorização do Sistema."*

No final de 2016, dos 19.620 imóveis classificados no SIIE como património da administração central em propriedade plena ou em compropriedade[5], apenas 6.221 (32%) apresentavam registo de VP no valor global de € 8.788 M. Este valor inclui 30 registos com VP inferior a € 1 e outros cujo VP carece de confirmação[6]. Acresce que apenas 11.854 (60%) dispunham de informação sobre registo matricial.

---

[1] Nos termos dos art. 118.º e 119.º do Decreto-Lei 280/2007, de 07/08.

[2] Com as alterações introduzidas no SIIE, em 2012, também passaram a considerar-se completos os registos sem dados sobre ocupantes reportados a imóveis do Estado devolutos ou a imóveis de entidades privadas disponíveis.

[3] Pareceres sobre as CGE de 2012 (página 261), de 2013 (página 231), de 2014 (página 237) e de 2015 (página 202).

[4] Valor patrimonial é o valor atribuído ao imóvel nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e inscrito na matriz predial urbana ou rústica da freguesia onde se localiza esse imóvel.

[5] Excluindo os classificados no sistema como sendo propriedade de entidades do SEE (382 imóveis), de EPI (16), das administrações regionais (30), das administrações locais (1.544) ou de entidades particulares (2.085).

[6] Designadamente as situações já referidas no PCGE 2015: 4 frações com valor patrimonial de € 223,0 M, € 174,9 M, € 157,3 M e € 157,2 M (SIIE 24212, 19704, 24210 e 24211, respetivamente) e um prédio urbano com valor patrimonial de € 1.870,4 M (SIIE 23335).

O relatório da CGE não explica a variação dos registos no SIIE refletida no quadro seguinte.

Quadro B. 94 – Evolução dos registos no SIIE

Registos	Completos			Incompletos			Totais		
	2015	2016	Variação	2015	2016	Variação	2015	2016	Variação
Edificado	15 761	15 559	-202	2 324	2 345	21	18 085	17 904	-181
Terrenos	5 337	5 346	9	408	429	21	5 745	5 775	30
Total	**21 098**	**20 905**	**-193**	**2 732**	**2 774**	**42**	**23 830**	**23 679**	**-151**

Fonte: SIIE e Relatórios das CGE de 2015 e de 2016.

A variação dos imóveis resulta da inserção de novos registos, do abate de imóveis relativo a 2016 e a anos anteriores. Parte significativa dos registos incompletos indicados no relatório da CGE é constituída por 1.782 registos criados pela Infraestruturas de Portugal, SA, e por 456 registos no âmbito do MF. Neste último caso, segundo a DGTF, trata-se de imóveis que transitaram para o Estado por herança, sem informação da existência de ocupações, "*continuando a admitir-se que grande parte se encontre devoluta e que, por conseguinte, de acordo com as regras do SIIE, após assinalada a situação de disponibilidade, estes registos venham a ser considerados completos*"[1].

O Regime do Património Imobiliário Público (RPIP)[2] faz depender a concretização dos objetivos de coordenação e gestão patrimonial da existência de um programa de inventariação (PI) realizado com base num programa de gestão do património imobiliário (PGPI)[3] – ambos plurianuais, devendo o PGPI ter a duração de 4 anos[4]. Até ao presente, só foram aprovados o PGPI e o PI para o período 2009-2012, tendo aí sido definido como meta, para a inventariação, uma execução de 100% no final de 2012[5].

Esta meta nunca foi alcançada, permanecendo a inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos incompleta, o que não torna fiável a informação relativa ao inventário. Importa, assim, que o Governo promova a atualização do PGPI e do PI[6] e adote uma abordagem estratégica e integrada dos diferentes eixos de atuação (como os de inventariação e regularização jurídica) e obter o contributo de todas as entidades intervenientes no processo.

Essa atualização é tanto mais necessária dado que, como dispõe o RPIP, um dos objetivos do PI é contribuir para a integral execução do SNC-AP[7] e que a identificação do património imobiliário e a sua adequada valorização são elementos fundamentais para a implementação da Entidade Contabilística Estado que integrará o património imobiliário do Estado.

Em contraditório, a DGTF alega que *"(...) as lacunas observadas relativamente à fiabilidade e integralidade da informação apurada no SIIE, designadamente quanto à falta do VP, ultrapassam a eficácia do sistema, e, por conseguinte, situam-se a montante da própria inventariação do património imobiliário público, relacionando-se antes com a dinâmica e complexidade inerente à tarefa de regularização jurídica dos bens do Estado"*.

[1] Relatório do SIIE do 4.º Trimestre de 2016, página 3.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei 280/2007, de 07/08.

[3] O PGPI assentava em instrumentos definidos por referência a eixos de atuação: inventariação, regularização jurídica de imóveis, regime de utilização, programa de ocupação, conservação e reabilitação e gestão do domínio público.

[4] Art. 113.º n.º 2 e 114.º n.º 3 do Decreto-Lei 280/2007, de 7/8.

[5] Aprovados através da RCM 162/2008, de 24/10 e da Portaria 95/2009, de 29/10, respetivamente.

[6] Recomendação 49 – PCGE 2015.

[7] Nos termos do n.º 2 do art. 114.º do Decreto-Lei 280/2007, de 07/08, conjugado com o n.º 2 do art. 17.º do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP.

O MF adianta que, no OE 2018, foram previstas verbas para a DGTF e a ESTAMO *"(...) no sentido de se proceder à inventariação e regularização registral, cadastral e matricial dos imóveis do Estado"* E que está em estudo *"(...) uma eventual revisão legislativa do atual regime jurídico, com o objetivo de melhorar a eficiência dos procedimentos inerentes à gestão do património imobiliário público."*

Alega ainda que *"(...) a obtenção e tratamento do valor patrimonial dos imóveis (VP) (...) revela-se igualmente uma tarefa muito complexa e morosa, para a qual a DGTF não possui manifestamente recursos suficientes e adequados, (...)."*

Recorda-se que é o regime legal aplicável a impor que, para efeitos de inventário, deve ser fixado o VP dos imóveis, determinado nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, e que o SNC-AP estabelece a utilização do VP[1] na mensuração dos imóveis.

9.2.2. Operações Imobiliárias

9.2.2.1. Objeto do exame

Em 2016, foram contabilizados na CGE € 115 M como receita obtida através da alienação de património imobiliário e € 207 M como despesa incorrida com património imobiliário. O Tribunal tem vindo a recomendar[2] que o Governo, através da DGO, assegure que a informação reportada no relatório da CGE sobre o património imobiliário seja integral (abrangendo a totalidade das variações patrimoniais[3]) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registadas pelos organismos da administração central na Conta.

9.2.2.2. Resultado do exame

O relatório da CGE de 2016 continua (como em anos anteriores) sem reportar e explicar parte importante (83%) das variações patrimoniais ocorridas nesse ano. Dos € 115 M contabilizados como receita obtida, apenas reporta € 23 M (20%) recebidos com as alienações de património imobiliário promovidas pela DGTF. E dos € 207 M contabilizados como despesa incorrida, somente reporta € 31 M (15%) relativos a aquisições de património imobiliário promovidas pela DGTF.

Cingir a apreciação do património imobiliário às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF carece de fundamento e coloca em causa a utilidade da informação prestada.

Os quadros seguintes sintetizam os resultados do exame realizado e refletem as diferenças entre os valores relativos a operações imobiliárias contabilizados nos mapas da CGE e os reportados no respetivo relatório. Os quadros discriminam as receitas obtidas e as despesas pagas em 2016, por situação regular ou irregular, classificada como tal em função das deficiências detetadas (*v.g.:* montantes omissos do relatório da CGE).

[1] No SNC-AP é designado por valor patrimonial tributário – *vide* NCP 5 — Ativos Fixos Tangíveis do SNC-AP.

[2] Recomendações 47 e 48 do PCGE 2015 que reiteram recomendações anteriores.

[3] Além da alienação e da aquisição, incluem outras operações como as permutas e as dações em pagamento.

Quadro B. 95 – Receita obtida em 2016 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Receita	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Deficiências
Por validar	Irregular	91 937		91 937
Do Estado contabilizada pela DGTF	Regular	8 423	8 423	
Do Estado não contabilizada pela DGTF	Irregular	383	72	383
De outras Entidades contabilizado por essas entidades	Regular	14 377	14 377	
Total		**115 120**	**22 871**	**92 320**

Fonte: CGE, SGR, SIGO e DGTF.

Quadro B. 96 – Despesa paga em 2016 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Despesa	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Deficiências
Por validar – Aquisição	Irregular	6 355		6 355
Por validar – Construção	Irregular	38 707		38 707
Por validar – Conservação / Reparação	Irregular	79 310		79 310
Por validar – Outras	Irregular	54 368		54 368
Do Estado – Aquisição	Regular	28 700	28 700	
Omitida – Dação em cumprimento de dívida	Irregular		2 458	2 458
Total		**207 440**	**31 158**	**181 198**

Fonte: CGE, SGR, SIGO e DGTF.

Destaca-se que 80% das receitas e 87% das despesas contabilizadas nos mapas da CGE como relativas a operações imobiliárias não foram validadas pelo MF. O exame suscita as observações seguintes:

- Nas receitas, 80% (€ 92 M) dos valores contabilizados apresentam deficiências, dos quais 99,6% estão por validar e 0,4% não foram registados pela DGTF, mas por outras entidades, em incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado (RCRE)[1].
- Nas despesas, 86% (€ 179 M) dos valores contabilizados estão por validar e não teve relevação contabilística a entrega ao Estado de um imóvel por dação em pagamento, para regularização de passivos a favor do Estado Português por parte da Parque Expo (€ 2 M).

Ora, o relatório da CGE deve explicar com o detalhe necessário as operações imobiliárias efetuadas pelas entidades que integram a administração central do Estado e contabilizadas nos mapas contabilísticos gerais da Conta, independentemente de as operações serem, ou não, da responsabilidade da DGTF.

A DGTF, a partir de 2015, passou a assegurar como entidade administradora da receita obtida por alienação de imóveis, a relevação como receita do Estado, da totalidade do produto da alienação[2], independentemente da posterior afetação de parte desse produto a outras entidades, o que constitui um progresso no sentido do cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado[3].

[1] Decreto-Lei 301/99, de 05/08, e Portaria 1122/2000, de 28/07.

[2] Ainda assim, verificaram-se duas situações em que outras entidades procederam indevidamente ao registo no SGR de receita de alienações de imóveis do Estado no total de € 0,4 M.

[3] Decreto-Lei 301/99, de 05/08 e da Portaria 1122/2000, de 28/07.

Apesar disso, os procedimentos associados à contabilização dessas verbas carecem de desenvolvimento. A receita proveniente da alienação de imóveis do património dos institutos públicos deve ser registada no SGR pela DGTF como receita extraorçamental e entregue às entidades alienantes, se for o caso, para estas registarem na sua contabilidade o valor integral da venda. Se parte desse valor for afeto à DGTF ou ao FRCP, é a entidade alienante que a deve entregar e registar como despesa.

Em contraditório, a DGTF alega que a situação é corrigida no OE 2017, através da inscrição das verbas a transferir para os SFA em operações extraorçamentais, o que os mapas de desenvolvimento orçamental e a orçamentação no SIGO confirmam.

9.2.3. Princípio da Onerosidade

9.2.3.1. Objeto do exame

O relatório da CGE descreve o processo de implementação do princípio da onerosidade (PO) em 2016 e apresenta em quadros, por ministério, os valores pagos e por pagar relativos às contrapartidas devidas por aplicação do PO em 2014, 2015 e 2016 bem como a afetação de verbas recebidas, evidenciando que:

- Em 2016 foram pagos € 13,4 M de contrapartidas (€ 1,1 M relativos ao PO de 2014 e de 2015);
- Em 31/12/2016, faltavam pagar € 26,3 M (€ 3 M relativos ao PO de 2014, € 6,7 M ao PO de 2015 e € 16,6 M ao PO de 2016);
- Da receita contabilizada, no total de € 15,2 M, foram afetos: € 8,2 M ao FRCP, € 6,3 M a receita do Estado e € 0,8 M à DGTF.

9.2.3.2. Resultados do exame

O RPIP consagrou em 2007 o PO ao determinar: *"O espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida" que "pode assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador"*, no sentido de aumentar a racionalidade e a eficiência económico-financeira da ocupação dos imóveis do Estado. Previa-se a sua implementação gradual.

O Regulamento do PO[1], apenas aprovado em 2012, estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida, desde janeiro de 2013, para as áreas registadas no SIIE até 31/12/2012. Apesar disso, em 2013, o pagamento dessas contrapartidas cingiu-se a organismos do MF (como sucedia desde 2010) adiando para 2014 a implementação do PO nos termos regulamentados.

No entanto, o prazo de pagamento das contrapartidas tem sido sucessivamente alargado. Em 2016, foi permitido à DGTF que liquidasse e cobrasse todas as contrapartidas devidas em 2014 e 2015, cujo pagamento não tivesse ocorrido até 31/12/2015[2].

[1] Portaria 278/2012, de 14/09.

[2] N.º 1 do art. 81.º do DLEO 2016. O DLEO 2017 permite que a DGTF liquide e cobre as contrapartidas devidas nos anos de 2014, 2015 e 2016, cujo pagamento não tenha ocorrido até 31/12/2016. A LOE 2015 já autorizava a DGTF a liquidar e cobrar as contrapartidas devidas em 2014 e cujo pagamento não tivesse ocorrido até 31/12/2014.

Este sucessivo adiamento põe em causa o objetivo da implementação do PO e penaliza as entidades cumpridoras[1]. Em contraditório, a DGTF alega não ter responsabilidade na escassa implementação do PO que se deve, sobretudo, *"(...) à alegada indisponibilidade orçamental dos serviços e organismos para suportar o encargo inerente ao pagamento das contrapartidas devidas (...)"*.

Como se evidencia no quadro seguinte, a 31/12/2016 ainda se encontravam em dívida € 9,7 M relativos à aplicação do PO em anos anteriores (€ 3 M em 2014 e € 6,7 M em 2015). Em 30/06/2017, ainda se encontravam em dívida € 9,1 M de contrapartidas, € 2,9 M relativas a 2014 e € 6,2 M relativos a 2015, o que representa mais de 40% do valor anual devido (VAD).

No que respeita ao ano de 2016, a proporção dos valores em dívida aumentou, em grande medida, devido ao aumento do VAD[2]. Em 31/12/2016 faltavam pagar € 16,6 M relativamente ao PO de 2016 (57% do VAD) e em 30/06/2017, ainda faltavam pagar € 15,1 M (52% do VAD).

Quadro B. 97 – Princípio da Onerosidade entre 2014 e 2016 – Valor anual devido, cobrado e em dívida

(em milhões de euros)

PO	Valor Anual Devido	Valor Cobrado					Valor em Dívida		
		2014	2015	2016	2017	Total	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Em 30/06/2017
PO 2014	7,3	2,2	1,9	0,2	0,1	**4,4**	3,2	3,0	**2,9**
PO 2015	15,2		7,6	0,9	0,5	**9,0**	7,6	6,7	**6,2**
PO 2016	28,9			12,3	1,4	**13,8**		16,6	**15,1**
Total	**51,4**	**2,2**	**9,5**	**13,4**	**2,1**	**27,2**	**10,9**	**26,3**	**24,2**

Fontes: DGTF, Relatórios da CGE/2014, da CGE/2015 e da CGE/2016.

Assim, no triénio 2014-2016, foi cobrado menos de metade do valor devido, estando em dívida, no final de 2016, € 26,3 M. Em 30/06/2017, mantêm-se em dívida € 24,2 M. Da receita contabilizada em 2016 (€ 15,2 M) foram afetos: € 8,2 M ao FRCP, € 6,3 M a receita do Estado e € 0,8 M à DGTF, conforme o disposto no Regulamento do PO. A receita contabilizada não coincide com a cobrada porque valores obtidos em anos anteriores só foram registados como receita em 2016 (€ 1.869 m) e nem toda a receita recebida em 2016 foi contabilizada (€ 40 m) neste ano, com desrespeito do princípio orçamental da anualidade[3] e incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado (RCRE)[4].

Na contabilização das contrapartidas recebidas subsistiram em 2016 as deficiências já assinaladas pelo Tribunal pois a DGTF continuou a não contabilizar como receita do Estado a parte afeta ao FRCP e a entregar a respetiva verba por transferência extraorçamental não registada e o FRCP continuou a registar essas verbas como *rendas.* O Tribunal tem recomendado[5] que a receita do PO deve ser integral e tempestivamente contabilizada no SGR, como receita do Estado, e as verbas afetas ao FRCP devem ser contabilizadas como despesa do Estado e entregues através de transferências orçamentais – ***vide 9.2.4.2.***

[1] O DLEO 2016 prevê que o incumprimento das contrapartidas possa determinar a suspensão de contratos de financiamento que beneficiem da comparticipação do FRCP, bem como, em casos de especial gravidade, de outros contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela comparticipação (por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças - n.º 3 do art. 81.º do DLEO 2016), mecanismo não acionado.

[2] O valor por m^2, de acordo com o n.º 2 do art. 4.º do Regulamento do PO, é: € 1 em 2014, € 2 em 2015 e € 4 em 2016.

[3] Art. 14.º da LEO (aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09).

[4] Decreto-Lei 301/99, de 05/08, e Portaria 1122/2000, de 28/07.

[5] Relatório de Auditoria n.º 9/2014-2.ª Secção e Relatório de Auditoria n.º 12/2016-2.ª Secção.

Em contraditório, a DGTF e o FRCP alegam que a situação é corrigida no OE 2017, através da inscrição das verbas afetas ao Fundo como transferências correntes (quer na despesa do Estado, quer na receita do Fundo), o que os mapas de desenvolvimento orçamental e a orçamentação no SIGO confirmam.

Em 2016, o Regulamento do PO foi alterado determinando que, a partir de 2017, o pagamento passaria a ser efetuado por documento único de cobrança (DUC), o que não sucedeu, reconhecendo a DGTF dificuldades na implementação desse circuito[1]. A introdução do DUC permitirá, por um lado, um ganho de eficácia da DGTF na gestão e controlo dos recebimentos (substituindo a recolha de informação em ficheiros informáticos) e, por outro, a adequada relevação contabilística no SGR não só das cobranças, mas também das liquidações e, por essa via, determinar, em cada momento, a receita por cobrar.

9.2.4. Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

9.2.4.1. Objeto do exame

O relatório da CGE refere a afetação ao FRCP de parte das receitas relativas ao património imobiliário do Estado: € 8 M relativos às contrapartidas cobradas por aplicação do PO e € 0,4 M relativos ao produto da alienação de imóveis da propriedade do Estado. O quadro seguinte evidencia a execução orçamental do Fundo reportada no SIGO e refletida na Conta.

Quadro B. 98 – Receitas e Despesas do FRCP em 2016

(em milhares de euros)

Receita	Valor
Rendimentos da Propriedade	149
Venda de Bens e Serviços Correntes	8 172
Transferências de Capital	419
Saldo da gerência anterior	5 320
Total	**14 060**

Despesa	Valor
Aquisição de bens e serviços correntes	9
Transferências Correntes	462
Outras Despesas Correntes	34
Transferências de Capital	2 637
Total	**3 141**

Fonte: SIGO e CGE – Volume II – Tomo X (Mapa 31)

9.2.4.2. Resultados do exame

O FRCP foi criado em 2009 para financiar a reabilitação e conservação de imóveis do Estado[2]. O Tribunal tem vindo a assinalar o contributo diminuto do Fundo no financiamento da reabilitação e conservação dos imóveis do Estado, a existência de insuficiências ao nível de gestão das candidaturas e detetou deficiências relevantes ao nível da contabilização e em matéria de prestação de contas[3].

Embora o número de candidaturas tenha registado um acréscimo (32 candidaturas a € 15,5 M, em 2016, face a 26 candidaturas a € 10,8 M, em 2015), aumentou o tempo da sua apreciação e decisão[4] do que resultou a duplicação dos processos pendentes no final do ano (24 em 31/12/2015 e 48 em 31/12/2016).

[1] Portaria 222-A/2016, de 12/08.

[2] O FRCP tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira (Decreto-Lei 24/2009, de 21/01, com as alterações introduzidas pelo art. 170.º OE 2013). O seu Regulamento de Gestão foi aprovado pela Portaria 293/2009, de 24/03.

[3] Relatórios de auditoria 9/2014 - 2.ª Secção e 12/2016 - 2.ª Secção, sobre a atividade do FRCP, e PCGE 2013, 2014 e 2015.

[4] Conforme é reconhecido no Relatório de Gestão e Contas de 2016, página 7.

Das 32 candidaturas apresentadas em 2016, 29 ainda se encontravam em apreciação no final do ano[1].

A comissão diretiva (CD) do Fundo, à qual compete selecionar as operações a financiar, apenas funcionou com dois dos três membros que a devem constituir, nos termos legais[2], dado que não foi substituído um membro que cessou funções em 01/01/2016 por motivo de aposentação.

Em 2016 o FRCP celebrou 12 novos contratos para financiar € 1,8 M, menos quatro contratos e menos € 1,8 M a financiar face à comparticipação contratualizada no ano anterior. Foram ainda celebrados seis aditamentos a contratos existentes que implicaram a redução de € 250 m na comparticipação do Fundo[3].

De 2010 a 2016 foram pagos € 13,2 M de comparticipações (€ 3,1 M[4] em 2016), apenas 26% das disponibilidades do Fundo (€ 50,7 M no final de 2016). Apesar disso, a CD do Fundo decidiu não prosseguir com o processo de apreciação e hierarquização de uma candidatura por considerar que o valor disponível para 2016 era *"insuficiente para fazer face ao valor da comparticipação solicitada"* (€ 3,3 M)[5].

No final de 2016, permaneciam por celebrar 17 contratos de candidaturas aprovadas. Dos contratos celebrados, 11 não tinham ainda sido executados na totalidade (faltando entregar € 1,5 M). Esta situação é atribuída à falta de disponibilidade orçamental das entidades ocupantes para suportar a parte da despesa que lhes cabe.

A parte da receita proveniente da implementação do PO (€ 8 M)[6] constituiu em 2016 a principal fonte de financiamento do Fundo, representando 92% da receita. A restante teve origem na parte que lhe foi atribuída na receita da alienação de imóveis do Estado (€ 419 m), nos juros de aplicações financeiras (€ 134 m) e na parte das receitas provenientes do arrendamento de edifícios (€ 140 m) e terrenos (€ 15 m).

A contabilização orçamental do Fundo continua a ser inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais e o RCRE no que respeita à parte que lhe é afeta da receita da implementação do PO (€ 8 M) e das receitas resultantes das rendas de edifícios (€ 140 m) e de terrenos (€ 15 m) que continuam a ser registadas como rendas e não como transferências do Estado[7] como deveriam, uma vez que são devidas pela ocupação de imóveis propriedade do Estado e não património privativo do Fundo.

Para além disso, o montante (€ 39,8 M) aplicado em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC) continua indevidamente excluído do saldo orçamental, impedindo a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas.

[1] As restantes 12 candidaturas pendentes no final de 2016: duas foram apresentadas em 2015, quatro em 2014, oito em 2013, uma em 2011 e quatro em 2010 (Relatório de Gestão e Contas, página 13).

[2] A presidência do Fundo cabe, por inerência, ao responsável pela DGTF, sendo os membros da Comissão Diretiva nomeados através de despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, para mandatos de três anos, sem auferir remuneração pelo exercício dessas funções (art. 6.º do Decreto-Lei 24/2009).

[3] Dos seis aditamentos a contratos de financiamento celebrados em 2014, 2015 e 2016: em cinco, foi reduzido o valor a comparticipar pelo Fundo, em resultado da redução dos preços das respetivas empreitadas, e o restante, destinou-se a incluir uma cláusula respeitante ao desembolso de 25% da comparticipação, não alterando o montante total a financiar.

[4] Registadas em transferências correntes e de capital: € 1,7 M (contratos de 2015) e € 1,4 M (contratos de anos anteriores).

[5] Candidatura para reabilitação do edifício do Ministério da Educação na Avenida 5 de Outubro, em Lisboa (Ata 3/2016).

[6] Até 12/08: afetação de 49% do produto das contrapartidas (art. 7.º da Portaria 278/2012, de 14/09) e de 26% (Despacho SETF). A partir de 12/08, 50% do produto das contrapartidas (alteração do art. 7.º da Portaria 278/2012 pela Portaria 222-A/2016, de 12/08). Foi ainda deduzida uma restituição de € 122 m relativa a uma contrapartida paga em 2015.

[7] Para 2016, o FRCP inclui no orçamento uma receita de € 96,5 m em transferências correntes, mas não registou execução.

Para esta inconsistência, concorreu a comunicação, pela DGO[1], de procedimentos sobre a contabilização das aplicações em CEDIC que obstam à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço.

O Tribunal recomendou[2] (ao MF e à DGO) a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência nos documentos de prestação de contas do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa).

O procedimento definido pela DGO para contabilizar, em despesa, as subscrições e, em receita, os reembolsos dos CEDIC obsta à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço, inconsistência patente nos documentos de prestação de contas do FRCP (no final de 2016, o saldo de disponibilidades registado no balanço é de € 51 M, quando o saldo resultante dos fluxos de caixa é de € 11 M).

Em suma, as contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE estão materialmente afetados por erros.

Quadro B. 99 – Erros na Demonstração dos Fluxos de Caixa

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa	Registos	Erros	Tipo de Erro
Saldo da Gerência Anterior	**5 320**	39 828	Omissão
Receitas	**8 740**	8 187	Especificação
Despesas	**3 141**		
Saldo para a Gerência Seguinte	**10 920**	39 828	Omissão

Em contraditório, o MF, o FRCP e a DGO alegam que a inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, por omissão dos equivalentes de caixa (CEDIC), decorre das instruções constantes das Circulares Série A n.º 1379, de 18/12/2015, e n.º 1387, de 03/08/2017. O MF e o FRCP acrescentam que *"(…) a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência nos documentos de prestação de contas do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa), conforme mencionado em sede do contraditório de anteriores relatórios, encontra-se dependente da divulgação de novos procedimentos relativos à contabilização de CEDIC."*

Sobre esta questão refere-se que a mesma ficará resolvida com a plena aplicação do SNC-AP, legalmente prevista para 01/01/2018. A demonstração dos fluxos de caixa passará a evidenciar no saldo, também, os equivalentes de caixa.

[1] Circular Série A n.º 1379, de 18/12/2015. Nomeadamente que a subscrição de títulos relativa a novas aquisições tem expressão orçamental em despesa como ativos financeiros e que as aplicações financeiras vencidas e não renovadas dentro do mesmo ano económico devem ser registadas no ano do reembolso como receita de ativos financeiros.

[2] Recomendação 12 – PCGE 2014 e 55 – PCGE 2015 (e correspondentes ênfases no Juízo sobre a Conta da Administração Central de cada PCGE) e Recomendações 2 e 14 do Relatório de Auditoria n.º 12/2016–2.ª Secção.

10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a movimentação de fundos públicos por operações de tesouraria, designadamente à luz das normas da LEO e demais legislação relativa à administração financeira do Estado[1]. Essa apreciação, desenvolvida neste capítulo, decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e exame da contabilidade do Tesouro e de contas de organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado.

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeita a execução do OE, entre os quais os da universalidade, anualidade e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas[2] que elencam, *inter alia*, os diversos tipos de operações extraorçamentais. A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços e fundos da administração central (SFAC) obrigando à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental.

O regime da tesouraria do Estado[3] (RTE) estabelece que a atividade da tesouraria do Estado compreende os movimentos de fundos públicos em execução do OE e por operações específicas do Tesouro (OET), *"designados, em geral, por operações de tesouraria"*, geridos globalmente[4] e registados na contabilidade do Tesouro (CT) pelo IGCP[5]. Determina também que a detenção e a movimentação de disponibilidades por SFAC processa-se através de contas do Tesouro (princípio da unidade de tesouraria)[6].

O relatório da CGE de 2016[7] inclui os resultados da monitorização efetuada pela DGO ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria por SFAC (sem instituições do ensino superior nem entidades dispensadas ou que não reportaram dados), segundo os quais apenas 0,7% (€ 31 M) dos depósitos e aplicações financeiras (€ 4.664 M) no final de 2016 se encontrava fora do Tesouro, em incumprimento. O relatório refere, ainda, a centralização de fundos no Tesouro com base no reportado pelo IGCP sobre os depósitos e aplicações de entidades públicas existentes no final de 2014, 2015 e 2016 concluindo que *"tem-se assistido a uma evolução positiva dos valores à ordem e aplicações dessas instituições no IGCP (...) cujos valores rondam os 13 mil milhões de euros"*.

Porém, como a seguir se detalha, os valores acima referidos não correspondem às disponibilidades dos SFAC cujos fluxos financeiros integram, por lei, a atividade da tesouraria do Estado e, como tal, deveriam ser integralmente registados na CT. A falta de informação sobre parte desses fluxos, a subavaliação recorrente do incumprimento da unidade de tesouraria, a incompleta relevação das operações de tesouraria na CGE e o não acolhimento de recomendações do Tribunal são limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

[1] Art. 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

[2] Aprovados pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

[3] Aprovado pelo Decreto-Lei 191/99, de 05/06.

[4] Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do art. 1.º do RTE.

[5] Art. 1.º do RTE.

[6] Art. 2.º do RTE.

[7] Onde se refere que a "*atividade da tesouraria do Estado é um importante instrumento de suporte à gestão dos fundos públicos e à otimização da gestão da liquidez*" - Volume I - Tomo I - III.4.2. Tesouraria do Estado (páginas 128 a 137).

10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros

A CGE deve incluir a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE)[1].

Enquanto a CGE não apresentar o balanço e a demonstração de resultados dos SFAC[2], a CFFE assume especial importância e deve, por isso, comportar a integralidade dos fluxos financeiros desses serviços fazendo a necessária distinção entre a execução orçamental e a restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais.

A CFFE deve ainda distinguir os serviços integrados dos SFA e as receitas e despesas efetivas das não efetivas, discriminando os respetivos resultados efetivos.

Na verdade, só deveriam ficar relevados em OET os fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de *"gestor da tesouraria"*[3] e por entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, União Europeia e outras).

Assim construída, a CFFE desempenharia o papel central que lhe cabe na sistemática verificação da consistência dos valores inscritos nos mapas referentes à execução orçamental e à situação de tesouraria.

Porém, a exemplo do sucedido em exercícios anteriores, a CGE de 2016 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado[4] (CFFSIE) e esta encontra-se afetada por duas sérias limitações que a impedem de ser uma verdadeira CFFE.

A primeira decorre do desrespeito das normas do RTE que tornam obrigatório o registo integral dos fluxos financeiros dos SFAC na CT.

A segunda decorre da indevida inclusão em OET de uma parte dos fluxos financeiros dos serviços integrados (SI) e da totalidade dos fluxos financeiros dos SFA registados na CT.

O quadro seguinte foi elaborado com base na CFFSIE apresentada nas CGE de 2015 e 2016, à qual se acrescentaram linhas sem valores (células sombreadas) relativas às receitas e despesas dos SFA, pondo assim em relevo a informação que falta discriminar para esse mapa poder ser tomado como a CFFE referida na LEO. Por sua vez, excluíram-se da receita e da despesa efetiva dos SI não só as verbas de passivos financeiros, mas também, as de ativos financeiros e de transferências intrassectoriais.

[1] Nos termos do n.º 1 do art. 75.º da LEO.

[2] Nos termos do n.º 6 do art. 75.º da LEO a apresentação desses mapas apenas será obrigatória quando todos os SFAC tiverem adotado o POCP.

[3] Nos termos do art. 7.º do Decreto-Lei 273/2007, de 30/07, a gestão da tesouraria do Estado é exercida desde 01/09/2007 pelo IGCP que sucedeu à DGTF nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições.

[4] CGE de 2015 e de 2016 – Volume I – Tomo III – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.

Quadro B. 100 – Conta dos Fluxos Financeiros

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2015	2016
1	**Entrada – Saldo Inicial**	**13 886**	**8 991**
2	RSI – Receita Efetiva	42 892	44 230
3	RSI – Receita Não Efetiva	75 564	65 015
4	RSI – Receita Extraorçamental	2 435	3 136
5 = 2 + 3 + 4	**Entrada – RSI**	**120 891**	**112 381**
6	RSFA – Receita Efetiva		
7	RSFA – Receita Não Efetiva		
8	RSFA – Receita Extraorçamental		
9 = 6 + 7 + 8	**Entrada – RSFA**		
10	**Entrada – OET**	**748 227**	**693 657**
11 = 1 + 5 + 9 + 10	**Entrada Total**	**883 004**	**815 029**
12	DSI – Despesa Efetiva	48 494	50 361
13	DSI – Despesa Não Efetiva	69 962	58 875
14	DSI – Despesa Extraorçamental	2 435	3 144
15 = 12 + 13 + 14	**Saída – DSI**	**120 891**	**112 381**
16	DSFA – Despesa Efetiva		
17	DSFA – Despesa Não Efetiva		
18	DSFA – Despesa Extraorçamental		
19 = 16 + 17 + 18	**Saída – DSFA**		
20	**Saída – OET**	**753 123**	**689 681**
21	**Saída – Saldo Final**	**8 991**	**12 967**
22 = 15 + 19 + 20 + 21	**Saída Total**	**883 004**	**815 029**

23 = 2 – 12	**Resultado Efetivo dos SI**	**-5 602**	**-6 132**
24 = 6 – 16	**Resultado Efetivo dos SFA**		

Fonte: CGE de 2015 a 2016 – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.

O quadro mostra que o mapa apresentado na CGE é, na realidade, mais abrangente do que a CFFSIE pois inclui em OET fluxos financeiros de outras entidades. Na verdade, trata-se da conta dos fluxos financeiros registados na CT faltando-lhe, para constituir a aludida CFFE, os fluxos financeiros dos SFAC não registados na CT e a discriminação dos fluxos financeiros dos SI e dos SFA incluídos em OET como receitas (RSI e RSFA) e despesas (DSI e DSFA) desses serviços.

Em contraditório, a DGO alega que os dados disponíveis sobre os SFA decorrem dos reportes da responsabilidade desses organismos e do cumprimento das instruções emitidas.

Ora, é precisamente por esses dados não serem consistentes com os registados em OET que a referida discriminação continua por concretizar, não obstante ser uma das deficiências que inviabilizam a apresentação da CFFE.

Tais deficiências, ao desrespeitarem normas legais, princípios orçamentais (universalidade, anualidade e especificação) e, ainda, o princípio da unidade de tesouraria, têm motivado reservas do Tribunal expressas nos Pareceres sobre a CGE relativamente a operações de tesouraria e execução orçamental[1].

[1] São materiais por natureza as diferenças entre o universo financeiro da CFFE (demonstração de fluxos de caixa) e o da execução orçamental (demonstração de resultados) que, em contabilidade de caixa, não deveriam existir.

Um exemplo da inconsistência gerada por essas irregularidades é a execução orçamental da RTP (€ 254 M) sem correspondência na respetiva conta no Tesouro[1]. Tal divergência decorre da indevida omissão na CT dos fluxos financeiros da RTP apesar da sua principal receita provir do Estado através da consignação do produto da contribuição para o audiovisual (€ 176 M em 2016) – ***vide 3.2.2.2. e 3.2.6.1.***

10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado

Com base nos balanços da tesouraria[2] e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas no Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

Quadro B. 101 – Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2015	31/12/2016
1 = Soma de 2 a 6	**Disponibilidades e Aplicações**	**8 991**	**12 967**
2	Depósitos no Banco de Portugal	5 593	11 845
3	Outros Depósitos no País	210	219
4	Depósitos no Estrangeiro	5	4
5	Caixas do Tesouro	66	398
6	Aplicações	3 117	500
7 = Soma de 8 a 11	**Terceiros**	**2 025**	**2 546**
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	2 025	2 546
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	-	-
10	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
11	Devedores – SFAC – Valores a regularizar	-	-
12 = 1 + 7	**Ativo**	**11 016**	**15 513**
13 = Soma de 14 a 20	**Terceiros**	**11 010**	**15 504**
14	Credores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
15	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	4 090	6 777
16	Credores – SFAC – Regiões Autónomas	97	105
17	Credores – SFAC – Autarquias	311	367
18	Outros Devedores e Credores – SFAC	5 968	6 925
19	Credores – União Europeia	220	378
20	Outros Devedores e Credores	325	951
21	**Resultados de Operações Financeiras**	**6**	**9**
22 = 13 + 21	**Passivo**	**11 016**	**15 513**

Fonte: CGE de 2015 a 2016 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria do Estado.

Cabe sublinhar liminarmente que as limitações apontadas à Conta dos Fluxos Financeiros afetam igualmente o Balanço da Tesouraria do Estado que não releva, como deveria, os saldos de todas as contas dos SFAC (visto que parte dessas contas é indevidamente omitida da CT por ser movimentada fora do Tesouro) nem nas contas apropriadas (de execução do OE, através de operações orçamentais ou extraorçamentais) mas em contas de terceiros (de OET).

Com essas limitações, o quadro anterior mostra que o saldo das disponibilidades e aplicações (€ 12.967 M) aumenta € 3.976 M (44,2%) com destaque:

[1] A conta da RTP na CT apenas regista € 42 m de saldo inicial e a saída de € 18 m daí resultando o saldo final de € 23 m.

[2] CGE de 2015 e 2016 – Volume II – Tomo 1 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria (Mapa 47).

- para o acréscimo de € 6.252 M (111,8%) nos depósitos no Banco de Portugal, por aumento do saldo da conta de apoio financeiro através do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (EFSM); no final de 2016, esse saldo (€ 10.996 M) e o da conta de apoio financeiro através do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (EFSF) (€ 849 M) perfaziam € 11.845 M (91,3% do saldo total).
- para a redução de € 2.617 M (-84,0%) nas aplicações do Estado, devido ao resgate total dos depósitos a prazo (€ 2.321 M)[1], da redução dos depósitos à ordem (€ 595 M, -74,8%) e, em sentido contrário, da aplicação de € 300 M em acordos de recompra; no final de 2016, as aplicações (€ 500 M) equivaliam a 7,4% do produto de empréstimos não utilizado (€ 6.777 M)[2].

Para o aumento de € 3.976 M (44,2%) no saldo das contas de terceiros e das de resultados de operações financeiras concorrem, sobretudo:

- o aumento de € 2.688 M (65,7%) no saldo credor do produto de empréstimos não utilizado;
- o aumento de € 521 M (25,7%) no saldo devedor resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais).

No final de 2016, o saldo das contas dos SFAC (€ 7.397 M) refletido no quadro anterior inclui € 3.463 M relativos a contas que excedem os correspondentes saldos relevados nos Mapas V a IX da CGE (não há diferença entre a RSI e a DSI registadas no Mapa XXXIII da CGE), com destaque para a AT (€ 866 M), a DGTF (€ 689 M) e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 473 M).

Divergências desta dimensão evidenciam bem a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos referidos mapas contabilísticos gerais da CGE (que deveriam estar suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental). Com efeito, a atual deficiente contabilização constitui uma limitação importante que exime uma parte substancial dos fundos movimentados ao controlo e responsabilização legalmente determinados para receitas e despesas, impede a sua reconciliação com as correspondentes entradas e saídas de fundos registadas quer na CT, quer nas contas de gerência dos SFAC e não impede a omissão de operações, nem a indevida inclusão de operações orçamentais em operações extraorçamentais.

Como o quadro anterior mostra, os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais) atingiam € 2.546 M no final de 2016, mais 25,7% do que o valor das antecipações por regularizar no final de 2015 (€ 2.025 M). Nos termos do RTE, as OET que estão na origem desses saldos devem ser regularizadas até ao final da execução orçamental do mesmo ano económico[3]. As sucessivas LOE têm adiado a regularização das referidas OET devido à norma do RTE[4] que permite a regularização, para além do final do ano económico a que respeitam, das OET destinadas a situações que tenham consagração nas LOE[5].

[1] Repartidos por: Novo Banco (€ 720 M), Banco Popular (€ 500 M), Montepio Geral (€ 465 M), CGD (€ 250 M), BBVA (€ 222 M), Santander Totta (€ 100 M), Banco BIC (€ 50 M) e BANIF (€ 14 M).

[2] Do produto de empréstimos só é transferido para RSI (não efetiva) o montante estritamente necessário para igualar os valores finais acumulados nas contas de RSI e de DSI. Essa igualdade gera saldo nulo nas contas de execução do OE e saldos globais idênticos entre contas de disponibilidades e aplicações e contas de terceiros e de resultados de operações financeiras. A movimentação destas últimas contas é a registada como OET no primeiro quadro do presente ponto.

[3] Nos termos do art. 32.º, n.º 1, alínea b), do RTE.

[4] Nos termos do art. 38.º, n.º 3, do RTE.

[5] Nos termos do art. 30.º, n.º 1, alínea e), do RTE.

Porém, para além de essa situação contrariar o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está sujeito[1] assinala-se, mais uma vez, que as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos por operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respetiva efetivação, contrariam o disposto no RTE e desrespeitam os princípios da anualidade e da universalidade consagrados na LEO.

10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir

Do exame dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado conclui-se que uma parte relevante da atividade nessa tesouraria continua a ser movimentada fora do Tesouro (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) e sem ser registada na respetiva contabilidade em desrespeito da lei. Além disso, os fluxos movimentados por serviços integrados, mas indevidamente registados em OET, continuam omissos dos sistemas que suportam a contabilização orçamental, enquanto os movimentados por SFA, em contas no Tesouro, são registados em OET por montantes que excedem significativamente os registados nesses sistemas. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos SFAC.

Em contraditório, a DGO alega não se afigurar viável que as verbas movimentadas fora do Tesouro por SFAC tenham relevação na CT dado que o IGCP apenas reporta informação residente nos respetivos sistemas contabilísticos e a DGO não possui mecanismos que permitam refletir a informação em falta na conta dos fluxos financeiras. O IGCP reitera alegações sobre a atividade na tesouraria do Estado se resumir aos fluxos financeiros movimentados através de contas do Tesouro.

Porém, nos termos legais, a atividade da tesouraria do Estado engloba a totalidade dos fluxos financeiros do Estado (administração central) e, por isso, abrange a movimentação de contas tanto no Tesouro como noutras instituições financeiras. Existem saldos finais da execução orçamental afetos a SFAC cuja movimentação não passou por contas do Tesouro, como os da Caixa Seguros de Saúde (€ 982 M), do Fundo de Garantia de Depósitos (€ 780 M) e da Parcaixa, SGPS, SA (€ 700 M), ou apenas passou parcialmente, como os do IAPMEI (sem € 372 M), do Instituto de Turismo de Portugal (sem € 234 M), do Fundo de Resolução (sem € 223 M) e da Autoridade Nacional das Comunicações (sem € 183 M).

Por isso, o Tribunal tem sublinhado a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes, por parte das entidades responsáveis, para integrar na tesouraria do Estado as contas movimentadas fora do Tesouro. Esta necessidade fica especialmente patente quando a DGO e o IGCP reconhecem não dispor de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado.

Por sua vez, os fluxos financeiros dos SFAC registados em OET poderiam e deveriam ser integralmente relevados na CT, como receita ou despesa, bastando para o efeito, a integração por parte do IGCP de todas as contas desses serviços na mesma classe, sem ter de alterar números de identificação bancária, mas apenas códigos contabilísticos. A discriminação das entradas (receita) e das saídas (despesa) de fundos dessas contas, por natureza orçamental ou extraorçamental e por classificação económica, continuaria a ser assegurada pelos serviços titulares dessas contas, mas ficaria, também, assegurada a reconciliação da receita e da despesa de cada serviço com as correspondentes entradas e saídas de fundos nas contas das quais seja titular.

[1] Nos termos da Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado

A Unidade da Tesouraria do Estado (UTE), ao determinar a sua centralização e manutenção no Tesouro, visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos. Por sua vez, a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública tem como propósito reduzir as necessidades e o custo do financiamento do Estado. Os SFAC (SI e SFA com EPR) e as empresas públicas não financeiras (EP) constituem o universo dos organismos sujeitos à UTE (OSUTE) em 2016[1].

Do exame efetuado (desenvolvido nos pontos seguintes) resulta, em síntese, que:

- O relatório da CGE de 2016 reporta montantes parciais, inconsistentes ou incorretos sobre as disponibilidades no Tesouro e fora do Tesouro, bem como sobre os rendimentos obtidos em incumprimento da UTE – ***vide 10.2.1.***
- Tais montantes não abrangem todos os OSUTE, pois subsistem entidades sem informação reportada (14 SFAC), entidades sem informação na CGE (EP que não sejam EPR) e a omissão dos montantes relativos às EP dispensadas – ***vide 10.2.1, 10.2.5 e 10.2.6.***
- Para 74 SFAC, a informação reportada é provisória – ***vide 10.2.1.***
- Detetaram-se € 335 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2016 (aos quais acrescem € 181 M de OSUTE dispensados) e € 89 m de rendimentos obtidos nesse ano em incumprimento da UTE. Os saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento e por exceção da UTE) ascendem a € 569 M – ***vide 10.2.2***.
- Em 2016 foram dispensadas da UTE 175 entidades (mais 27 face a 2015), 81 das quais apenas parcialmente – ***vide 10.2.6***.
- Por deficiências e limitações do respetivo sistema de informação e controlo, o MF continua a não assegurar a relevação integral e fiável das disponibilidades dos OSUTE fora do Tesouro e dos respetivos rendimentos, nem a entrega tempestiva ao Estado desses rendimentos, continuando o IGCP a desconhecer a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro.

10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

Os OSUTE estão obrigados a fazer prova da execução da UTE. Os SFAC cumprem essa obrigação através do registo trimestral nos serviços *on-line* (SOL) da DGO[2], que deve propor as sanções em caso de incumprimento, a decidir pelo membro do Governo responsável pela área das finanças[3].

A CGE refere que a DGO procedeu à *"(…) monitorização do cumprimento deste princípio [UTE] através da elaboração de relatórios trimestrais baseados na informação reportada pelas entidades"*.

[1] Os SI e os SFA (com EPR) integram o Sector Público Administrativo. As EP integram o Sector Empresarial do Estado.

[2] Nos termos do n.º 1 do art. 43.º do DLEO para 2016 os OSUTE são obrigados *"(…) a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário registado no final de cada um dos três meses anteriores das disponibilidades, seja qual for a origem e ou a sua natureza, e aplicações financeiras junto da IGCP, EPE, e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos"*.

[3] Nos termos do n.º 3 do art. 43.º do DLEO para 2016.

No entanto, com base nesses relatórios, a DGO apenas desencadeou o processo sancionatório referente aos OSUTE em incumprimento da UTE nos 1.º e 4.º Trimestres[1], não tendo a proposta de sanções obtido decisão do membro do Governo responsável pela área das finanças[2].

A informação sobre a UTE na CGE deve ser reportada pelos SFAC à DGO[3] com base nas pertinentes demonstrações financeiras. Porém, detetaram-se casos em que a informação reportada difere da registada nessas demonstrações, pois 74 entidades não reportaram informação definitiva[4] (tendo a DGO utilizado informação provisória) e 14[5] nem sequer reportaram informação anual.

As EP estão obrigadas a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) da DGTF[6]. Não obstante, a DGTF persiste no entendimento de que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.

Compete à DGTF[7] o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial[8]. O Sector Público Empresarial (SPE) compreende o SEE, neste se integrando as empresas públicas, não procedendo o legislador, no âmbito da norma atributiva das competências de controlo, a qualquer diferenciação em razão da natureza da participação, direta ou indireta. Assim, não cabe à DGTF distinguir onde o legislador não o faz. O que vale, para efeito do cumprimento da UTE pelas EP, pelo que, independentemente da natureza, direta ou indireta, da participação que o Estado nelas detenha, todas estão sujeitas a essa obrigação[9]. Com aquele entendimento e sem obter informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, a DGTF não realiza um controlo eficaz e nem reporta, devidamente, o cumprimento da UTE nos seus relatórios sobre o SPE[10].

A informação da CGE não abrange todos os OSUTE, sobretudo as EP que não sejam EPR. Além disso, o recurso a informação comunicada pelos próprios OSUTE (sem dados rigorosos sobre as suas disponibilidades fora do Tesouro) constitui uma efetiva limitação ao exercício das competências da DGO e da DGTF para controlo do cumprimento da UTE e ao da própria competência do IGCP para gestão da tesouraria do Estado.

O valor dos fundos públicos fora do Tesouro continua sem ser conhecido com rigor e, por isso, a ser incorretamente relevado na CGE. Face às limitações identificadas e ao reiterado incumprimento da UTE por OSUTE é importante que o MF (através da DGTF, da DGO e da IGF) desenvolva um controlo financeiro e de legalidade eficaz neste domínio.

---

1 Notas da DGO/DSOR n.º 33/2016, de 22/07, e n.º 129/2017, de 07/04.

2 Ofício n.º 1271/2017, de 20/07, do Gabinete do Ministro das Finanças: "*…a aplicação de sanções está a ser avaliada com grande detalhe, nomeadamente, no sentido de salvaguardar que não é comprometido o regular funcionamento das entidades visadas, em particular os serviços públicos por elas prestados*"

3 Entre 5 de janeiro e 19 de maio de 2017 foi reportada no SOL informação sobre o cumprimento da UTE por 482 entidades (125 SI, 115 SFA, 90 IES, 104 EPR e 48 EPR de Regime Simplificado).

4 Sendo 26 SI, 24 SFA, 8 EPR e 16 IES-SFA.

5 Sendo 4 SI e 10 EPR.

6 Nos termos do Decreto-Lei 133/2013, de 3/10.

7 Nos termos do n.º 1 e do n.º 2, alínea f) do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07.

8 Na aceção do n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei 133/2013.

9 Nos termos do n.º 7 do art. 86.º da LOE para 2016, em articulação com o art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

10 Relatórios anuais e trimestrais divulgados no sítio da DGTF na *Internet*.

10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por OSUTE[1] é a seguinte.

Quadro B. 102 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31/12/2016				Saldos médios fora do Tesouro	Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SI – Serviços Integrados	985 601	14 798	1 000 399	1,5	16 457	0	0
SFA – Serviços e Fundos Autónomos sem EPR e IES	3 317 878	5 160	3 323 037	0,2	4 836	0	0
EPR – Entidades Públicas Reclassificadas	310 069	8 955	319 024	2,8	16 672	6	0
IES – Instituições do Ensino Superior	240 140	287 140	527 280	54,5	208 187	0	0
Subtotal – SFAC	**4 853 688**	**316 052**	**5 169 740**	**6,1**	**246 152**	**6**	**0**
EP participadas diretamente pelo Estado (sem EPR)	104 943	19 052	123 996	15,4	21 871	83	0
Total – OSUTE	**4 958 631**	**335 104**	**5 293 735**	**6,3**	**268 022**	**89**	**0**
OSUTE excecionados do cumprimento da UTE	4 499 781	181 012	4 680 793	3,9	300 892	366	1

Fonte: DGO, DGTF e Contas de OSUTE.

Em 31/12/2016 os OSUTE não dispensados do cumprimento da UTE detinham fora do Tesouro € 335 M (6,3%) das disponibilidades reportadas (aos quais acrescem € 181 M detidos por OSUTE dispensados) e tinham auferido, nesse ano, € 89 m de rendimentos em incumprimento da UTE. Os saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou dispensa da UTE) ascendem a € 569 M. Do quadro constam € 4.614 M e € 29 M, respetivamente no Tesouro e fora do Tesouro, dos SFAC (sem inclusão das IES), no final de 2016, enquanto a CGE reporta, € 4.632 M e € 31 M[2], respetivamente[3].

A CGE reporta ainda € 6 m[4] de rendimentos obtidos em incumprimento da UTE não entregues ao Estado. A responsabilidade pelo controlo da receita do Estado decorrente da entrega dos rendimentos obtidos em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria está cometida à DGO[5] que, assim, deve assegurar a liquidação dessa receita, zelar pela sua cobrança e proceder à sua contabilização integral.

Em 2016, como em anos anteriores, só se verificou a cobrança de juros entregues voluntariamente. Apesar de não ter sido entregue a quase totalidade dos juros, não houve recurso a cobrança coerciva.

[1] Com base na informação extraída dos sistemas da DGO e da DGTF e no exame de contas de OSUTE com os critérios de seleção seguintes: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou correção relevante de valores. Foram examinadas contas de 3 SI, 2 SFA, 4 EPR, 3 IES e 7 EP.

[2] Nomeadamente por incluir (no quadro 74) o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro EPE (€ 3 M no Tesouro), que obteve dispensa, o Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, IP (€ 31 M no Tesouro) e a Gestão Administrativa e Financeira do MNE (€ 11 M no Tesouro), dispensados, respetivamente, pelo DLEO para 2016 - alínea b) do n.º 5 do art. 43.º - e pela LOE do mesmo ano - alínea c) do n.º 3 do art. 86.º. Estes últimos casos contrariam a própria nota do quadro 74 – "*Não inclui (...) as entidades devidamente excecionadas por disposição legal (...)*". Em contraditório, a DGO alega que a dispensa concedida a estes dois OSUTE foi apenas parcial e respetivamente concedida às estruturas da rede externa e aos serviços periféricos externos. Ora, a metodologia aqui seguida, aliás em linha com a da DGO, considera os OSUTE com despacho de dispensa parcial como dispensados do cumprimento da UTE.

[3] Volume I – Tomo I – Quadro 74 – "Comparação do incumprimento por Ministério: 2015-2016" (página 135).

[4] Volume I – Tomo I – Quadro 73 – "Entidades em situação de incumprimento mais representativas" (página 134).

[5] Nos termos do n.º 8 do art. 43.º do DLEO de 2016.

As anomalias evidenciadas revelam insuficiências no controlo da UTE e afetam a fiabilidade da informação prestada na CGE.

10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)

O quadro seguinte sintetiza a situação das disponibilidades e dos rendimentos obtidos fora do Tesouro por SI e indica os SI com disponibilidades fora do Tesouro desde € 450 m[1].

Quadro B. 103 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados

(em milhares de euros)

Serviços Integrados	Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Instituto dos Registos e do Notariado, IP	31 218	8 438	39 656	21,3	0	0
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	4 570	5 505	10 075	54,6	0	0
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	14 011	450	14 461	3,1	0	0
Subtotal	49 799	14 393	64 192	22,4	0	0
Restantes 111 SI com informação obtida	935 802	404	936 207	0,0	0	0
Total	**985 601**	**14 798**	**1 000 399**	**1,5**	**0**	**0**

Fonte: DGO e Contas de SI.

No final de 2016 os SI detinham fora do Tesouro € 15 M (1,5%) das disponibilidades reportadas, 97,3% concentrados nos três SI identificados no quadro. Das divergências detetadas no sistema da DGO avulta o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras com € 6.573 m (46,9%) a menos no Tesouro, face às suas contas.

10.2.4. Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

10.2.4.1. Serviços e Fundos Autónomos (exceto EPR e IES)

O quadro seguinte sintetiza a situação das disponibilidades e dos rendimentos obtidos fora do Tesouro por SFA (exceto EPR e IES[2]) e indica os SFA com disponibilidades fora do Tesouro desde € 500 m[3].

[1] Limite de materialidade que abrange 97,2% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SI (97,3% após exame). O quadro agrega dados de 114 SI (3 por exame às contas) não incluindo 11 SI com dispensa da UTE (9 com parecer favorável do MF e 2 excecionados por disposição legal).

[2] Atendendo à sua especificidade e regime jurídico face aos restantes SFA, as entidades públicas reclassificadas (EPR) e as instituições do ensino superior (IES) são objeto de apreciação autónoma – ***vide 10.2.4.2 e 10.2.4.3***.

[3] Limite de materialidade que abrange 91,8% das verbas fora do Tesouro reportadas por SFA. O quadro agrega dados de 78 SFA (2 por exame às contas), excluindo 37 dispensados da UTE (34 por parecer favorável do MF e 3 por norma legal).

Quadro B. 104 – Disponibilidades e Rendimentos de SFA

(em milhares de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	0	2 526	2 526	100,0	0	0
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	845 663	2 213	847 876	0,3	0	0
Subtotal	845 663	4 738	850 402	0,6	0	0
Restantes 76 SFA com informação obtida	2 472 214	421	2 472 635	0,0	0	0
Total	**3 317 878**	**5 160**	**3 323 037**	**0,2**	**0**	**0**

Fonte: DGO e Contas de SFA.

No final de 2016 os SFA detinham fora do Tesouro € 5 M (0,2%) das disponibilidades reportadas, dos quais 91,8% respeitavam aos dois SFA identificados no quadro anterior.

10.2.4.2. Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)

O quadro seguinte sintetiza a situação das disponibilidades e dos rendimentos obtidos fora do Tesouro por EPR e indica as EPR com disponibilidades fora do Tesouro desde € 500 m[1].

Quadro B. 105 – Disponibilidades e Rendimentos de EPR

(em milhares de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Fundação das Universidades Portuguesas	0	1 556	1 556	100,0	0	0
Estaleiros Navais de Viana do Castelo	0	2 488	2 489	100,0	0	0
Fundação Gaspar Frutuoso	0	2 089	2 089	100,0	6	0
Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	1 610	1 539	3 149	48,9	0	0
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	10 744	655	11 399	5,8	0	0
Subtotal	**12 354**	**8 328**	**20 682**	**40,3**	**6**	**0**
Restantes 46 EPR com informação obtida	297 715	627	298 342	0,2	0	0
Total	**310 069**	**8 955**	**319 024**	**2,8**	**6**	**0**

Fonte: DGO e Contas de EPR.

No final de 2016 as EPR detinham fora do Tesouro € 9 M (2,8%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 8 M (93%) respeitavam às cinco EPR identificadas no quadro. Das divergências detetadas no sistema da DGO destaca-se a Fundação das Universidades Portuguesas, com € 3.229 m (67,5%) a mais fora do Tesouro, face às suas contas.

[1] Limite de materialidade que abrange 90,1% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro reportadas por EPR (93% após exame). O quadro agrega dados de 51 EPR (4 dos quais por exame às contas), não incluindo 53 EPR (50 com parecer favorável do MF e 3 excecionados por disposição legal).

10.2.4.3. Instituições do Ensino Superior (IES)

Quadro B. 106 – Disponibilidades e Aplicações de IES

(em milhares de euros)

Fundos de IES	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Disponibilidades	194 596	283 796	478 391	59,3
Aplicações financeiras	45 544	3 344	48 888	6,8
Total	**240 140**	**287 140**	**527 280**	**54,5**

Fonte: DGO.

Estavam fora do Tesouro 54,5% das disponibilidades e aplicações detidas em 31/12/2016, por 90 IES.

Quadro B. 107 – IES em incumprimento da UTE em 31/12/2016

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo de dotações do OE em 31/12/2016	Dotações do OE fora do Tesouro	% Dotações do OE fora do Tesouro	Aplicações indevidas fora do Tesouro	% Aplicações indevidas fora do Tesouro	Rendimentos	
						Auferidos	Entregues
UL – Faculdade de Medicina Veterinária (FMV)	630	203	32,2			0	0
UL – Instituto de Ciências Sociais	55	17	31,1			0	0
UL – Universidade de Lisboa - Reitoria	15 422	944	6,1			0	0
Total	**16 106**	**1 164**	**7,2**			**0**	**0**

Fonte: SOL, DGO.

No final de 2016, as IES identificadas encontravam-se em situação de incumprimento da UTE[1] por deterem fora do Tesouro € 1 M (7,2 %) de dotações transferidas do OE. Das divergências detetadas no sistema da DGO destaca-se € 895.240 a menos no saldo da dotação do OE face à conta da UL-Reitoria.

10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)

Como já se referiu, as EP estão obrigadas a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral no SIRIEF da DGTF.

No entanto, esta entidade tem manifestado o entendimento de que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista.

Segundo a DGTF, são as empresas-mãe dos grupos que deverão transmitir às respetivas participadas o conjunto de obrigações legais a que se encontram sujeitas, competindo-lhes, adicionalmente, assegurar a validação do cumprimento dessas obrigações por parte das respetivas participadas, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.

[1] As IES estão sujeitas à UTE, nos termos do art. 115.º da Lei 62/2007, devendo depositar no Tesouro as dotações transferidas do OE (incluindo o respetivo saldo) e, pelo menos, 75% do valor das aplicações financeiras.

Esta falta de informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, em inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial[1] que obriga, inclusivamente as EP dispensadas, a prestarem a informação pertinente, não permite à DGTF efetuar um controlo eficaz nem à UTAM[2] reportar informação sobre o cumprimento da UTE nos Boletins relativos ao SEE[3], uma vez que continuam sem obter tal informação.

Desta forma, o controlo realizado pela DGTF, somente a parte das EP, não permite conhecer o valor total das disponibilidades fora do Tesouro, nem as receitas devidas ao Estado até à entrega dos respetivos rendimentos, comprometendo assim a contabilização apropriada desses ativos e rendimentos[4].

O quadro seguinte identifica todas as EP com disponibilidades fora do Tesouro e quantifica os respetivos montantes e os rendimentos auferidos.

Quadro B. 108 – Disponibilidades e Rendimentos de EP

(em milhares de euros)

Empresas Públicas	Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, SA	2	14 810	14 811	100,0%	83	0
Companhia das Lezírias, SA	7 421	2 163	9 469	22,8%	0	0
MM – Gestão Partilhada, EPE	6 026	814	6 839	11,9%	0	0
VianaPolis – Soc. Des. Programa Polis Viana do Castelo SA	671	723	1 394	51,9%	0	0
SILOPOR – Empresa de Silos Portuários, SA	4 533	189	4 722	4,0%	0	0
MOBI.E, SA	271	131	401	32,6%	0	0
APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA	26 016	130	26 146	0,5%	0	0
EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SGPS, SA	32 971	55	33 026	0,2%	0	0
Lazer e Floresta, SA	24 404	31	24 435	0,1%	0	0
CE – Circuito Estoril, SA	2 630	7	2 636	0,2%	0	0
Total	**104 943**	**19 052**	**123 880**	**15,4%**	**83**	**0**

Fonte: DGTF e Contas de EP.

No final de 2016 as EP detinham € 19 M de disponibilidades reportadas fora do Tesouro e, nesse ano, auferiram € 83 m de rendimentos.

O não reconhecimento contabilístico, como receita devida ao Estado, dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP pois fica por contabilizar a obrigação do seu pagamento ao Estado. Em sede de apreciação de contas, a DGTF analisou a situação das empresas públicas quanto à UTE e emitiu recomendações aos conselhos de administração das EP para o seu cumprimento integral.

[1] Art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

[2] A Unidade Técnica (UTAM) foi criada pelo Decreto-Lei 133/2013, de 3/10, tendo por missão, atribuições, organização e funcionamento as estabelecidas no Decreto Regulamentar 1/2014, de 10/02, designadamente prestar o apoio técnico ao membro do Governo responsável pela área das finanças no exercício da função acionista das empresas do Sector Empresarial do Estado (SEE).

[3] A UTAM publica, trimestralmente, o Boletim Informativo do Sector Empresarial do Estado que apresenta a situação económica e financeira das empresas públicas. Em 25/09/2017, o último Boletim disponível para consulta era referente ao 3.º trimestre de 2016, verificando-se que o respetivo ponto 7 "Unidade de Tesouraria do Estado" teve como fonte o SIRIEF que, ao contrário do adequado, não contém informação da maioria das empresas participadas indiretamente.

[4] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 15/2013-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

No entanto, as respetivas contas das EP continuam a ser aprovadas, sem relevarem como receita devida ao Estado os valores dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE.

Em 2016, a DGTF reforçou o controlo sobre a informação prestada pelas entidades no SIRIEF ao efetuar o cruzamento da informação constante desse sistema (da exclusiva responsabilidade das EP) e os dados disponibilizados pelo IGCP relativamente aos fundos detidos pelas EP nesta entidade. A informação do IGCP é relativa a 173 empresas do SEE, mas apenas 92 reportaram no SIRIEF, o que confirma que a DGTF não exerce, como legalmente lhe é imposto, o controlo do universo das EP sujeitas à UTE.

Por estas irregularidades são responsáveis, quer os órgãos de gestão e de fiscalização das EP, quer a DGTF enquanto entidade que procede ao exame dessas contas no domínio do acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira[1].

10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE

O cumprimento da UTE por OSUTE pode ser dispensado em situações excecionais reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, pelo prazo máximo de 2 anos, após parecer prévio do IGCP[2] e, no caso de EP, mediante autorização do titular da função acionista[3].

A situação dos OSUTE dispensados desse cumprimento em 2016 consta do quadro seguinte[4].

Quadro B. 109 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

OSUTE		Disponibilidades em 31/12/2016				Rendimentos em 2016	
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
SI	9	69 152	4 083	73 235	5,6	3	0
SFA	34	3 145 219	22 599	3 167 818	0,7	0	0
EPR	50	836 234	27 560	863 794	3,2	184	1
IES	1	11 524	90 904	102 428	88,7	179	0
EP	12	382 641	33 479	416 120	8,0		
EP Indireta	13	55 011	2 387	57 398	4,2		
Total	**119**	**4 499 781**	**181 012**	**4 680 793**	**3,9**	**366**	**1**

Fonte: DGO.

No final de 2016, os 119 OSUTE dispensados do cumprimento da UTE e com informação reportada[5] detinham € 181 M de disponibilidades fora do Tesouro e, nesse ano, auferiram € 366 m de rendimentos. A CGE apenas reporta 94 entidades dispensadas e € 54 M de disponibilidades fora do Tesouro, porque não contém informação sobre as EP e as IES dispensadas.

[1] Nos termos do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07.

[2] Nos termos do n.º 1 do art. 86.º da LOE para 2016.

[3] Nos termos do n.º 3 do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013, de 3/10.

[4] Excluindo a informação da maioria das EP participadas indiretamente pelo Estado por falta de informação no SIRIEF.

[5] A CGE 2016 refere que o Metropolitano de Lisboa, SA "*não reportou os saldos a 31 de dezembro*" e no seu relatório e contas de 2016 verifica-se que se encontram depositados no IGCP € 24.642.539,60 (98,7%) e fora do Tesouro na conta *Caixa e seus equivalentes* € 322 125,75 (1,3%).

Além disso inclui entidades que não integram o universo dos organismos dispensados reportado pelo IGCP ao Tribunal[1].

Em 2016 foram dispensadas da UTE 175 entidades (mais 27 do que em 2015), 119 através de despacho do MF[2] e 56 através de disposição legal (incluindo 48 EPR de regime simplificado[3]). Para 75 dos 139 pedidos de dispensa a decisão foi proferida nos últimos meses desse ano com prejuízo da eficácia do procedimento e da boa gestão dos dinheiros públicos. Ora, para ser eficaz (em vez de retroativa), tal decisão deveria ser tomada no início do ano e a dilação temporal após a apresentação do pedido não deveria exceder um mês (em 2016 o prazo médio foi de 67 dias, quando em 2015 não atingiu 43 dias).

Em 2016, os pareceres do IGCP continuaram, em regra, a identificar os produtos e serviços bancários compreendidos na exceção a conceder. A decisão sobre a maior parte dos pedidos configura-se como autorização de dispensa parcial[4], visto o IGCP não propor a autorização da dispensa de serviços bancários cuja prestação assegure. Porém, a DGO trata a dispensa parcial como total "…*por razões de operacionalização interna… partindo-se do pressuposto que apenas mantêm fora do Tesouro os fundos autorizados pelo respetivo despacho*"[5].

A ANACOM e a CGA (com dispensa parcial em 2016) continuam sem entregar rendimentos auferidos em incumprimento da UTE[6] em anos anteriores. Enquanto a DGO "*ao longo dos últimos anos, contactou várias vezes a ANACOM no sentido do dever de cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, e por conseguinte, da entrega dos juros auferidos fora do IGCP (…)*"[7], a ANACOM não o faz por entender que "*os juros são transferidos para a conta do Estado no âmbito da aplicação de resultados*"[8]. A DGO efetuou *"diligências junto da CGA, no sentido da mesma efetuar a entrega ao Estado dos montantes correspondentes aos rendimentos obtidos fora do IGCP, em 2013 e em 2014"* mas sem resultados práticos porque a CGA entende não estar obrigada a entregar os montantes em causa[9].

Ora, quanto aos rendimentos obtidos por via desses incumprimentos, cujos montantes constituem receita geral do Estado, a DGO está obrigada a providenciar pela sua liquidação e cobrança.

10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir

A revisão do RTE continua adiada, persistindo a necessidade de um quadro normativo uniforme, atual e estável que reforce o cumprimento da UTE e evite a dispersão de normas e as sucessivas alterações à aplicação do princípio da unidade de tesouraria por leis orçamentais e diplomas de execução orçamental.

---

[1] A informação reportada pelo IGCP em 3/10/2017 não inclui a emissão de parecer por parte desta entidade nem a dispensa da UTE por despacho do MF relativamente aos seguintes organismos: Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, Serviço de Informações de Segurança, Fundo de Acidentes de Trabalho, Fundo de Garantia Automóvel e Cofre da Previdência da Polícia de Segurança Pública. Já a ESTAMO está incluída na lista de organismos reportados pelo IGCP com despacho de dispensa do MF, mas a DGO não a considerou como tal.

[2] Resultado de um acréscimo de 29% face a 2015.

[3] Nos termos do art. 21.º do DLEO de 2016.

[4] Foram concedidas 81 autorizações parciais em 2016, face a 1 em 2015.

[5] Relatório de avaliação do cumprimento do princípio da UTE, 4.º Trimestre - 2016 (ponto 20).

[6] Saldo por entregar no valor de € 5.712 m (€ 3.231 m de 2012 e € 2.481 m de 2013).

[7] Em resposta enviada ao Tribunal em 30 de maio de 2017.

[8] Nos termos da Portaria 89/2017, de 1/03, € 41 m dos resultados líquidos do exercício de 2015 constituem receita geral do Estado e são transferidos para o IGCP, devido a juros de aplicações financeiras mantidas junto da banca comercial.

[9] Com base na celebração de um protocolo com o IGCP em 5 de julho de 2013.

O IGCP e a DGTF continuam sem informação completa sobre os OSUTE, os dinheiros públicos fora do Tesouro e os respetivos rendimentos auferidos e devidos ao Estado, apesar da relevância dessa informação para o exercício dos poderes de tutela, para a aprovação das contas e das competências de promoção da UTE e para a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública pelo IGCP. Quanto às situações de incumprimento da UTE identificadas pelo Tribunal[1], continuam por entregar ao Estado rendimentos obtidos em anos anteriores[2] cuja situação consta do quadro seguinte:

Quadro B. 110 – Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado

(em milhares de euros)

Ano	Auferidos	Entregues	% Entregue
2011	63 894	4 287	6,7
2012	18 573	6 152	33,1
2013	5 567	1 553	27,9
2014	24 714	3 505	14,2
2015	1 831	43	2,3
2016	89	0	0,5
Total	**114 669**	**15 541**	**13,6**

Fonte: DGO, DGTF, Relatório de Auditoria n.º 15/2013 e Contas de OSUTE.

Apenas 13,6% dos rendimentos auferidos entre 2011 e 2016 foram entregues ao Estado[3], refletindo a ineficácia do controlo da UTE pelo MF e, em especial, a falta de aplicação de sanções e de intervenção da tutela financeira aquando da aprovação das contas dos OSUTE.

À DGTF e à DGO compete controlar o cumprimento da UTE pelos OSUTE, identificar os incumpridores e reportar oportunamente essa informação à Tutela. O exercício ineficaz dessa competência tem, *inter alia*, como consequência que as entidades devedoras de receitas do Estado por incumprimento da UTE sejam tratadas de forma favorável face aos restantes SFAC.

[1] *Vide* Relatórios de Auditoria n.º 34/2010 e n.º 15/2013 (2.ª Secção) e PCGE de 2011 a 2014 (10.2) em www.tcontas.pt.

[2] A entregar até ao final do mês seguinte ao da sua obtenção, nos termos do n.º 6 do art. 43.º do DLEO para 2016.

[3] E ainda só foram entregues 5,4% (€ 171 m) dos rendimentos auferidos em 2009 por EPE (€ 3,1 M) e identificados pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 34/2010-2.ª Secção.

CAIXA 7 – ATIVIDADE DO FUNDO DE RESOLUÇÃO

O Fundo de Resolução (FdR)[1], criado em 2012, tem por objeto prestar apoio financeiro a medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal (BdP) e desempenhar as demais funções no âmbito da execução de tais medidas.

Não obstante ser um fundo autónomo da administração central do Estado, o FdR consta no OE e na CGE desde 2015 classificado como EPR.

Esta classificação é indevida face à sua natureza de SFA, independentemente da classificação atribuída pelo INE[2].

Acresce que também é considerado EPR de regime simplificado[3] e, por isso, apenas obrigado à prestação de informação trimestral e dispensado do cumprimento de algumas obrigações, incluindo a da unidade de tesouraria.

O Ministro das Finanças (MF) reportou ao Tribunal estar a ser avaliada *"(...) a possibilidade de ser criado um regime legal próprio aplicável aos Fundos, salvaguardando contudo regras gerais de controlo associadas ao seu enquadramento no perímetro de consolidação do orçamento do estado. No entanto (...) manter-se-á no âmbito da PLOE2018 o mesmo enquadramento que tem vindo a ser aplicado nos últimos orçamentos"*.

Em contraditório, o FdR alega que *"(...) o estatuto do Fundo assenta em elementos estruturantes que o diferenciam dos demais Fundos e Serviços Autónomos existentes na Administração Central. Assim, não pode deixar-se de referir que a atual classificação é geradora de relevantes incongruências face às finalidades do regime jurídico da resolução, ao exercício do objeto do Fundo e ao seu modo de funcionamento, conforme estabelecido no respetivo regime jurídico. Essa circunstância tem sido apenas parcialmente atenuada pela atribuição ao Fundo de Resolução de um regime simplificado de execução orçamental."*

Sobre o que vem alegado refere-se que o legislador não previu qualquer norma que afaste o Fundo de aplicar as regras da contabilidade pública e o regime de gestão financeira e patrimonial dos fundos e serviços autónomos.

Deve, também, ter-se presente que o financiamento do Fundo inclui a afetação de uma receita do Estado (a contribuição sobre o sector bancário) e que a atividade do Fundo tem vindo a depender do seu endividamento ao Estado.

A apreciação da atividade do FdR em 2016 resulta do exame da respetiva execução orçamental, das operações contabilizadas e das correspondentes demonstrações financeiras visando atualizar as conclusões resultantes da auditoria realizada à atividade no ano anterior, designadamente quanto às deficiências detetadas nesse âmbito.

O quadro seguinte evidencia as principais receitas e despesas do FdR entre 2013 e 2016:

[1] O regime do FdR consta do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) (Decreto-Lei 298/92, de 31/12) e do respetivo Regulamento (Portaria 420/2012, de 21/12).

[2] *Vide* PCGE 2015 e Relatório de Auditoria n.º 5/2017-2.ª Secção – disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Anexo II do DLEO para 2016 (Decreto-Lei 18/2016, de 13/04).

Quadro B. 111 – Principais receitas e despesas

(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	2016	Total	Estrutura (%)
Receitas, das quais	**153**	**4 981**	**931**	**625**	**6 690**	**100**
Empréstimos do Estado		3 900	489		4 389	66
Empréstimos das entidades participantes		700			700	10
Produto da contribuição sobre o sector bancário (CSB)		287	170	186	643	10
Outras contribuições	55	35	162	184	436	7
Outros ativos financeiros	97	55	74	31	257	4
Saldo da gerência anterior	0	3	36	225	264	4
Despesas, das quais	**150**	**4 945**	**706**	**403**	**6 204**	**100**
Transferências para o Fundo Único de Resolução (FUR)				145	145	2
Amortização parcial do empréstimo do Estado				136	136	2
Juros pagos ao Estado		30	124	98	252	4
Ativos financeiros - Medidas de resolução		4 900	489		5 389	87
Outros ativos financeiros	150	15	93	18	276	4

Fonte: SIGO 2016 e 2015, Mapa dos fluxos financeiros 2016, 2015 e 2014, Demonstração de fluxos de caixa 2013.

Em 2016, a atividade do FdR caracterizou-se, sobretudo, pelo exercício das funções de acompanhamento e gestão do apoio financeiro às medidas de resolução adotadas pelo BdP ao Banco Espírito Santo (BES) e ao Banco Internacional do Funchal (BANIF) em 2014 e 2015, respetivamente. O FdR obteve:

- € 186 M por transferências do produto da contribuição sobre o sector bancário (CSB), não obstante os valores superiores da dotação específica inscrita como despesa no OE para 2016 consignada ao FdR e financiada pelo produto da CSB (€ 197 M[1]) e da receita global da CSB obtida pela AT (€ 205 M). Em resultado da auditoria realizada à atividade de 2015[2], o Tribunal recomendou ao MF que assegurasse a entrega ao FdR do valor integral da CSB, recomendação ainda não acolhida tendo o MF só reportado que a questão estava *"a ser avaliada no âmbito das normas legais que incorporarão a PLOE2018"*.

- € 184 M de outras contribuições incluindo € 150 M[3] a entregar ao Fundo Único de Resolução (FUR)[4]. Porém, as contribuições a entregar ao FUR não constituem receita do FdR, pelo que deveriam ter sido registadas pelo FdR como receita extraorçamental.

Em 2016, o FdR procedeu ao reembolso parcial antecipado de € 136 M do empréstimo de € 489 M obtido do Estado em dezembro de 2015 e à entrega das contribuições devidas ao FUR no valor de € 145 M.

O apoio às medidas de resolução do BES e do BANIF foi operacionalizado numa fase inicial da atividade do FdR sem que este dispusesse, autonomamente, dos recursos necessários pelo que, para esse efeito e até ao final de 2015, o FdR contraiu empréstimos no valor global de € 5.089 M (€ 4.389 M concedidos pelo Estado e € 700 M por entidades participantes do Fundo)[5]. Com receitas regulares anuais de € 250 M, o FdR promoveu a revisão das condições desses empréstimos em 2016, designadamente no que respeita a prazos de vencimento e taxas de juro, visando o cumprimento das responsabilidades sem necessidade de recurso a contribuições especiais ou extraordinárias do sector bancário.

[1] Mapa do desenvolvimento das despesas dos serviços integrados do OE 2016.

[2] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 5/2017-2.ª Secção (Recomendação 2 e Ponto 4.2.1 – CSB).

[3] Inclui € 5 M correspondentes à contribuição de 2015 devida pelo BANIF e paga pelo Banco Santander Totta em 2016.

[4] No âmbito do regime transitório previsto na Lei 23-A/2015 de 26/03 e do estabelecido no art.153.º-H do RGICSF relativamente a entidades que não estão abrangidas pelo Regulamento (UE) 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15/07/2014 (Regulamento MUR).

[5] O valor do capital em dívida é, atualmente, de € 4.953 M, em virtude do reembolso parcial efetuado, em 21/07/2016.

As principais alterações introduzidas aos empréstimos constam do quadro seguinte.

Quadro B. 112 – Condições dos empréstimos – principais alterações

(em milhões de euros)

Empréstimo	Montante em dívida		Data de Vencimento		Taxa de juro	
	Inicial	Em 31/12/2016	Inicial	Revisão	Inicial	Revisão
Estado – BES (07/08/2014)	3 900	3 900	3 meses, prorrogável até 2 anos	31/12/2046	Trimestral, indexada ao custo de financiamento do Estado no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, acrescida de uma comissão de 0,15 % e de um fator de desincentivo de 0,05% em cada período de renovação.	- **Até 31/12/2021:** taxa de juro de 2%. - **A partir de 01/01/2022**: taxa de juro nominal que reflita o custo de financiamento da República para um prazo de cinco anos, acrescida de uma comissão base de 0,15%, revista a cada cinco anos.
Instituições participantes – BES (28/08/2014)	700	700				
Estado – BANIF (31/12/2015)	489	353	30/12/2020	31/12/2046	Anual, calculada com base na taxa de juro anual para o financiamento da República, acrescida de uma comissão de 0,15%.	- **Até 31/12/2020:** taxa de juro de 1,38%. - **A partir de 01/01/2021:** taxa de juro nominal que reflita o custo de financiamento da República para um prazo de cinco anos, acrescida de uma comissão base de 0,15%, revista a cada cinco anos.
Total	**5 089**	**4 953**				

Fonte: Relatório e Contas 2016 do FdR e Contratos de Empréstimo e respetivos Aditamentos.

Apesar da dilação dos prazos de vencimento dos empréstimos em mais de 25 anos, os contratos ainda preveem o ajustamento desses prazos em função das receitas a receber pelo FdR ou das responsabilidades adicionais decorrentes das medidas de resolução aplicadas. Com efeito, além dos encargos relativos aos empréstimos, a sustentabilidade do Fundo é também afetada por responsabilidades eventuais decorrentes de:

- processos em contencioso onde se encontra citado como réu ou contrainteressado[1];
- garantia prestada em 2015 sobre as obrigações emitidas pela Oitante[2].
- eventual indemnização aos credores das instituições de crédito objeto de resolução, caso seja determinado que o prejuízo suportado por aqueles foi superior ao que suportariam se não tivesse sido aplicada a medida de resolução e a instituição de crédito entrasse em liquidação – o direito a eventual compensação será determinado após a liquidação do BES;
- *"neutralizar, por via compensatória junto do Novo Banco, os eventuais efeitos negativos de decisões futuras, decorrentes do processo de resolução, de que resultem responsabilidades ou contingências"*[3].

[1] O FdR considera que a sua exposição a eventuais contingências de natureza jurídica poderá vir a reduzir-se com a implementação de determinadas ações na sequência da subscrição do Memorando de entendimento sobre um procedimento de diálogo com os investidores não qualificados titulares de papel comercial do grupo Espírito Santo, assinado a 30/03/2016 pelo Governo, BdP, CMVM, BES e a Associação de defesa dos clientes bancários lesados, investidores em papel comercial (vide Nota 22 do Relatório e Contas 2016).

[2] Por deliberação do BdP, o FdR solicitou, em 23/12/2015, a concessão de uma contragarantia do Estado à garantia por si prestada ao empréstimo obrigacionista emitido pela Oitante no valor de € 746 M, ficando o FdR obrigado às condições previstas no Despacho 867/2016, do Ministro das Finanças, de 31/12/2015 (mas apenas publicado em 19/01/2016). O valor foi reduzido para € 656 M, com o reembolso antecipado parcial de € 90 M efetuado pela Oitante em 2016, e para € 595 M, com os reembolsos antecipados parciais realizados em 2017 (segundo informa o FdR, em contraditório).

[3] Deliberação e comunicado do BdP de 29/12/2015.

O FdR considerou ainda como passivos contingentes os encargos com o processo de venda do NB no valor de € 16,5 M (dos quais € 9,7 M se referem a encargos respeitantes a 2014 e 2015 e € 6,8 M a 2016) alegando que *"(…) o processo de clarificação do quadro normativo aplicável ao reconhecimento e pagamento dos encargos com o processo de venda do NB poderá ter como resultado que todas as despesas neste âmbito respeitantes ao período de 2014 a 2016 impendam sobre FdR"*.

Em contraditório, o FdR alega ainda que esta divulgação constitui *"(…) o cumprimento de requisitos de transparência e de prudência (…)"*.

Na auditoria realizada à atividade do FdR em 2015, quanto aos referidos gastos de € 9,7 M, o Tribunal concluiu que, à luz do regime legal aplicável e tendo em conta o montante em causa, a Comissão Diretiva (CD) do FdR não poderia ter deliberado reconhecer que os custos emergentes dos contratos que tivessem por objeto e finalidade a assessoria técnica ao processo de venda do NB seriam suportados pelo FdR.

Nesse sentido, a CD do FdR *"(…) decidiu, a 29 de março, revogar as deliberações que levaram ao reconhecimento destes encargos em 2015, tendo-se procedido ao desreconhecimento da responsabilidade registada naquele ano e não se tendo reconhecido nas contas encargos adicionais."*[1]

Esta deliberação do FdR deu cumprimento à recomendação do TdC. Assim sendo, carece de fundamento a divulgação dos encargos do processo de venda do NB como passivos contingentes.

Em resultado da auditoria já referida, o Tribunal recomendou ainda ao FdR que:

- implementasse os procedimentos necessários para a documentação de suporte dos registos contabilísticos evidenciar, de forma inequívoca, a segregação das funções de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, bem como os procedimentos de controlo aplicáveis;
- aperfeiçoasse as delegações de poderes objeto de deliberação pela CD, no sentido de ser inequívoco o seu âmbito de aplicação, através da rigorosa especificação dos atos delegados;
- procedesse à elaboração dos planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Relativamente às duas primeiras recomendações, o FdR comprovou ter iniciado o processo de adoção e implementação de novos procedimentos, tendo informado prever a sua conclusão até ao final de 2017. Quanto à terceira, o FdR reconhece que "(…) *esses trabalhos não registaram os progressos desejáveis e não foram ainda desenvolvidas medidas concretas para a elaboração do plano. O Fundo de Resolução irá procurar definir com os serviços do Banco de Portugal um plano de trabalhos concreto até 31/12/2017."*

Perspetivando uma receita a receber pela venda do NB aquém do montante escriturado (€ 4.900 M) e observando o princípio da prudência, o FdR reconheceu nas contas de 2016 uma imparidade de 100% na participação relativa ao NB. Esta operação, que afeta os recursos próprios do FdR, tem cariz contabilístico e, por isso, não exclui a possível obtenção futura de benefícios económicos decorrentes da venda da participação nem a sujeição a eventuais responsabilidades futuras.

Enquanto acionista único[2] competiu ao FdR acompanhar o processo de venda do NB retomado em janeiro de 2016 e cuja promoção é, nos termos da lei, da responsabilidade do BdP[3].

[1] Comunicado do FdR de 07/04/2017.

[2] O FdR é também acionista único da Oitante, veículo de gestão de ativos para onde foram transferidos um conjunto selecionado de ativos do BANIF.

[3] Art. 145.º-R do RGICSF.

Tal processo veio a ser concluído, em 18/10/2017, com a operação de venda de 75% do capital do NB ao fundo de *private equity* Lone Star sem contrapartida financeira direta, mas ficando o novo acionista obrigado à injeção *"de € 750 milhões de euros, à qual se seguirá uma nova entrada de capital de € 250 milhões, a concretizar até ao final do ano de 2017"* [1], passando o FdR a deter, desde essa data, uma participação de 25%.

Duas situações decorrentes dessa venda são, desde já, de assinalar:

- O compromisso assumido pelo FdR em assegurar a injeção de capital no NB, até € 3.890 M, se e quando o rácio de capital descer abaixo de determinado limiar devido a perdas na antiga carteira de ativos[2];
- O acordo-quadro a celebrar com o Estado para disponibilizar meios financeiros ao FdR se e quando for necessário satisfazer obrigações contratuais decorrentes da venda[3].

[1] *Vide* Comunicado do BdP de 18/10/2017. A 31/03/2017, o BdP comunicou a seleção da Lone Star para a conclusão da operação de venda. A 10/07/2017, a Comissão Europeia (CE) aprovou a aquisição do NB pela Lone Star, ao abrigo do Regulamento das Concentrações da UE. A 11/10/2017, a CE aprovou o auxílio à venda do NB, apreciando as medidas adicionais para concluir a resolução do BES e apoiar a venda do NB.

[2] *Vide* Comunicado de imprensa da CE "Auxílios estatais: Comissão aprova plano de restruturação e apoio português ao Novo Banco, concluindo resolução do Banco Espírito Santo", de 11/10/2017.

[3] Em 02/10/2017, foi publicada a RCM 151-A/2017 que autorizou, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art. 153.º-J do RGICSF, a celebração, pelo Estado Português, enquanto garante último da estabilidade financeira, de um acordo-quadro com o FdR, com vista à disponibilização de meios financeiros, se e quando se afigurar necessário, para a satisfação de obrigações contratuais que venham eventualmente a decorrer da operação de venda da participação de 75% do capital social do NB.

PARTE C

A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

11. ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

11.1. Enquadramento

O Sistema de Segurança Social (SSS) tem como objetivos prioritários garantir a concretização do direito à Segurança Social (SS) (consagrado na regra de que todos têm direito à SS[1]), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão[2].

Nesta perspetiva, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais consagrados na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)[3], que enformam todo o seu funcionamento, incluindo a concessão das prestações legalmente previstas no âmbito daquele.

Fazem parte do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Conta da Segurança Social (CSS) entidades do Continente[4] e das Regiões Autónomas dos Açores[5] e da Madeira[6].

As entidades que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas, entre outras, às regras fixadas na LEO, na LOE, no DLEO, no Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS)[7] e no Classificador Económico das Receitas e das Despesas Públicas (CERDP).

Ao IGFSS compete elaborar o OSS, assegurar, coordenar e controlar a sua execução[8], e elaborar a CSS[9], a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação 1/2010[10], aprovada pela Portaria 474/2010[11].

A elaboração do presente Parecer assenta na análise da CSS, publicada na CGE, na consulta à documentação que integra as contas de gerência apresentadas pelas entidades incluídas no perímetro ao Tribunal, na consulta ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), ao qual o Tribunal tem acesso *online*, no dossiê de consolidação disponibilizado pelo IGFSS e ainda num conjunto de verificações realizadas nos serviços e em informação adicional solicitada ao IGFSS e a outras entidades que integram o perímetro de consolidação.

---

[1] Art. 2.º, n.º 1, da Lei 4/2007, de 16/01.

[2] Art. 4.º da Lei 4/2007, de 16/01.

[3] Art. 5.º da Lei 4/2007, de 16/01.

[4] Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS); Instituto da Segurança Social, IP (ISS); Instituto de Informática, IP (II); Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS); Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS); Fundo de Garantia Salarial (FGS); Fundo de Socorro Social (FSS); e Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC).

[5] Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA).

[6] Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM).

[7] Aprovado pelo Decreto-Lei 12/2002, de 25/01.

[8] Art. 48.º da LEO, art. 3.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, e art. 15.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei 167-C/2013, de 31/12.

[9] Art. 3.º, n.º 2), alínea d), do Decreto-Lei 84/2012 e art. 15.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei 167-C/2013.

[10] Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo.

[11] Publicada no DR, 2.º Série, de 01/07.

A LEO ainda parcialmente em vigor prevê, no seu art. 27.º, n.º 3[1], que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma este que nunca veio a ser publicado. A situação foi objeto de acompanhamento contínuo pelo Tribunal, que formulou sucessivas recomendações ao Governo no sentido de virem a ser publicadas as normas necessárias à adoção de tal classificação, sendo a última a Recomendação 56 – PCGE/2014. Em 2015 foi publicada a nova LEO[2], que contém algumas disposições sobre a matéria[3]. Assim, o art. 42.º, que define os mapas contabilísticos a integrar na LOE[4], não consagra qualquer mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da segurança social ou dos seus sistemas ou subsistemas, diferentemente do que define para a administração central[5]. O art. 51.º, referente ao subsector da segurança social, apenas prevê que sejam apresentadas por classificação orgânica as despesas de administração, relegando tal classificação para valores residuais, uma vez que as despesas de administração representam um volume financeiro diminuto em face das restantes despesas do sistema, sobretudo as referentes às prestações sociais. Verifica-se, assim, que, ao nível do orçamento do subsector, a classificação orgânica viu a sua relevância substancialmente reduzida à luz da nova LEO. Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsector da segurança social, o seu art. 17.º, n.º 1[6], estatui que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fonte de financiamento, e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo o n.º 4 do mesmo artigo a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais para diploma autónomo, a publicar no prazo de um ano após a entrada em vigor da Lei 151/2015[7]. Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal em Pareceres anteriores[8], a SESS informou que, com a publicação dos novos diplomas – LEO e SNC-AP – está "*(...) em processo de avaliação o enquadramento a ser proposto para esta classificação e a definição legal das instituições que integram o perímetro da Segurança Social".* Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou que se trata de "*Matéria acompanhada no âmbito da SS*".

Continua igualmente por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social[9], o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres

[1] Este artigo mantém-se em vigor, uma vez que regula a matéria agora versada no art. 51.º da nova LEO que ainda não se encontra a produzir efeitos, como adiante será referido.

[2] A Lei 151/2015, de 11/09, aprova a nova Lei de Enquadramento Orçamental.

[3] A nova LEO entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, como resulta do disposto no art. 8.º, n.º 1, da Lei que a aprovou, mas os seus arts. 3.º e 20.º a 76.º só produzem efeitos três anos após a entrada em vigor daquela, de acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo suprarreferido, pelo que, nas matérias aí versadas, continua a reger o preceituado na LEO aprovada pela Lei 91/2001, na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07.

[4] O disposto para os mapas orçamentais aplica-se, *mutatis mutandis*, aos mapas que integram a CGE, por força do disposto no art. 67.º da nova LEO.

[5] Esta conta com o Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsector da administração central (art. 42.º, alínea d).

[6] A mencionada norma, relativa ao princípio da especificação, encontra-se em vigor, ao contrário dos arts. 42.º e 51.º anteriormente mencionados.

[7] Este prazo já decorreu integralmente sem que o diploma tenha sido publicado.

[8] Cfr. Recomendações 56-PCGE/2014, 53-PCGE/2013, 46-PCGE/2012, 48-PCGE/2011, 47-PCGE/2010, 47-PCGE/2009, 58-PCGE/2008 e 53-PCGE/2007, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[9] O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de se desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS. O Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei 191/99, de 5/06, prevê, no seu art. 1.º, n.º 5, que a tesouraria única da segurança social seja regulada por diploma próprio. Posteriormente à sua publicação, têm sido introduzidas nas LEO, desde a Lei 91/2001, de 20/08, normas com a epígrafe "*Execução do orçamento da segurança social*" (art. 45.º na Lei 91/2001, art. 48.º na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07, e art. 56.º na LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09), algumas das quais relacionadas com a tesouraria única da segurança social, função cometida ao IGFSS, não só pelas mencionadas normas, mas também pelo art. 3.º, n.º 5, alínea b), do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03. Contudo, o regime instituído não se afigura completo, em face, designadamente, daquele que é o conteúdo do Regime da Tesouraria do Estado, nem inteiramente claro, por exemplo, no que se reporta às formas que deve revestir a pretendida articulação com esta última.

anteriores[1]. Em sede de acompanhamento destas recomendações a SESS informou que se encontra "*(...) em análise proposta de legislação para cumprimento da recomendação*". Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou que se trata de "*Matéria acompanhada no âmbito da SS*".

Importa também referir que o art. 3.º, n.º 7, do Decreto-Lei 84/2012 impõe que os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS sejam fixados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social, o que igualmente não se mostra cumprido. O Tribunal, no Parecer sobre a CGE de 2015, recomendou aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem proceder à publicação da referida portaria (Recomendação 57-PCGE/2015).

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que a gestão dos recursos financeiros é realizada através de depósitos em instituições financeiras e em CEDIC, estes últimos com relevância orçamental, por via das regras de normalização contabilística. Alega ainda que os limites nestas últimas aplicações são determinados mensalmente em função dos limites orçamentais disponíveis e, por isso, entende que "*Atendendo às caraterísticas das aplicações constituídas pelo IGFSS, IP, (...) não se torna operacional a fixação dos mesmos por Portaria, uma vez que têm de ser determinados mensalmente, em função dos fundos orçamentais disponíveis nos diversos subsistemas*".

A alínea a) do n.º 5 art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012 estabelece que o IGFSS deve otimizar a gestão dos recursos financeiros do sistema de segurança social, designadamente por recurso a instrumentos disponíveis no mercado, que visem assegurar a rendibilização de excedentes de tesouraria. A composição e os limites das aplicações de capital são fixadas por portaria. Deve salientar-se que o IGFSS está sujeito ao princípio da legalidade, nos exatos termos previstos no art. 3.º do CPA. Regista-se também que, não obstante o IGFSS ter vindo a fazer alegações similares sobre esta matéria nos últimos anos, não entendeu o legislador alterar o Decreto-Lei 84/2012 continuando, pois, a impor-se a regulamentação do preceito supramencionado através de portaria.

Continuam também a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização[2], aspeto que vem sendo alvo de recomendação do Tribunal desde o PCGE/2008[3]. Não obstante o facto de terem já sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas, registando-se apenas que a nova LEO não contém norma sobre a matéria em apreço. Em sede de acompanhamento destas recomendações, o MTSSS informou que "*Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos*". Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou que se trata de *"Matéria acompanhada no âmbito da SS"*.

O IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. São atribuições do Instituto, neste âmbito, assegurar a verificação, acompanhamento, avaliação e informação, nos domínios orçamental, económico e patrimonial das atividades dos organismos que integram o sistema de segurança social[4]. Para o exercício destas atribuições, a orgânica do Instituto

[1] Cfr. Recomendações 56-PCGE/2015, 57-PCGE/2014, 54-PCGE/2013, 47-PCGE/2012, 49-PCGE/2011, 48-PCGE/2010, 55-PCGE/2009, 68-PCGE/2008, 68-PCGE/2007, 97-PCGE/2006, 144-PCGE/2005 e Parecer sobre a CSS de 2004 (pág. XII.35), todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Cfr. art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01, art. 17.º do Decreto-Lei 367/2007, de 2/11, e art. 69.º da Lei 7-A/2016, de 30/03.

[3] Cfr. Recomendações 58-PCGE/2015, 58-PCGE/2014, 55-PCGE/2013, 48-PCGE/2012, 50-PCGE/2011, 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

[4] Art. 3.º, n.º 6, do Decreto-Lei 84/2012.

inclui um Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social[1]. Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, pelo que o exercício das mencionadas atribuições do Instituto se encontra prejudicado[2]. O Tribunal, no Parecer sobre a CGE de 2015, recomendou aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligenciem no sentido de dotar o IGFSS dos meios humanos necessários ao exercício das funções de organismo de controlo estratégico (Recomendação 59-PCGE/2015).

Os fiscais únicos do ISS, do II, do ISSA e do FGS emitiram os pareceres e as certificações legais de contas, relativos ao exercício de 2016, em abril de 2017. O Fiscal Único do ISSM emitiu o parecer, mas não emitiu a certificação legal de contas. Já no ano transato este Fiscal Único não emitiu este último documento, alegando que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas. Esta matéria foi objeto de análise no Parecer sobre a CGE de 2015 e o Tribunal formulou a recomendação 60-PCGE/2015 no sentido de o Ministro das Finanças diligenciar pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos Institutos Públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes da sua dupla qualidade de fiscal único e de entidade emitente da certificação legal de contas. Até à presente data não foi efetuada nenhuma alteração legislativa sobre a matéria.

O Fiscal Único do IGFSS foi nomeado em 18/08/2016[3] e até à presente data o seu parecer e a certificação legal de contas ainda não foram disponibilizados ao Tribunal de Contas[4].

A conta do IGFCSS foi objeto de certificação legal de contas pelo Fiscal Único do Instituto, que igualmente emitiu parecer sobre a mesma. No que respeita á conta do FEFSS, o Parecer do Fiscal Único emitido para o IGFCSS inclui a referência de que foram verificados os procedimentos implementados e os elementos de suporte utilizados pelo Instituto para avaliação dos ativos que compõem o património do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, pronunciando-se, assim, nesta exata medida, também sobre aquela conta, sobre a qual igualmente incidiu um relatório de auditoria emitido pelo Fiscal Único do FEFSS, que apresenta uma estrutura idêntica à de uma certificação legal de contas. Quer o Instituto quer o Fundo foram ainda objeto de uma auditoria externa realizada por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, contratada pelo próprio Instituto, cujos relatórios de auditoria apresentam uma estrutura idêntica à da certificação legal de contas.

As certificações legais de contas de 2016 de três dos institutos que integram o perímetro de consolidação da conta da segurança social foram emitidas com opiniões de reserva. Na certificação legal de contas do ISS a opinião com reservas prende-se com aspetos relacionados com dívidas de beneficiários[5], de outros

[1] Art. 2.º, n.º 3, alínea b) da Portaria 417/2012, de 19/12, que aprovou os Estatutos do Instituto.

[2] O IGFSS reiterou a informação de que "*(…) ainda não foi possível dotar o Gabinete de Auditoria do Sistema de Segurança Social dos meios necessários à prossecução das atribuições legalmente definidas a este nível*".

[3] Despacho 10642/2016, dos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, publicado no DR, 2.ª S, n.º 163, de 25/08.

[4] A prestação de contas do Instituto integrou um documento onde era referido que o Fiscal Único informou o IGFSS de que ainda não reunia as condições para emitir uma opinião sobre as demonstrações financeiras de 31/12/2016, atendendo a que os trabalhos de auditoria ainda se encontravam em curso. O IGFSS, em 22/08/2017, informou que "*(…) se encontra em fase de «contraditório» o relato sobre as demonstrações financeiras, no âmbito da Certificação Legal de Contas de 2016*". Em sede de contraditório, o Instituto informou que em novembro foi apresentado "*(…) um novo draft da certificação legal de contas (…)*" e que será disponibilizado logo que o seja entregue o relatório devidamente assinado.

[5] "*O ISS usa um sistema de gestão de contas correntes e um sistema de informação financeira que apresentam divergências significativas, no montante global de 102 milhões de euros, resultado das várias de migrações aplicacionais na origem do sistema de contas correntes, sem o devido ajustamento contabilístico e da contabilização descentralizada em termos orgânicos com aplicação de diferentes metodologias contabilísticas e de sistemas de contabilização. Na sequência de recomendações técnicas, incluindo do Tribunal de Contas, foram adotados procedimentos contabilísticos alternativos*

devedores[1] e também com o imobilizado[2]. No Instituto de Informática a opinião com reservas assenta no imobilizado[3] e no ISSA a opinião com reservas respeita a dívidas de terceiros[4], imobilizado[5] e encargos com pensões[6].

tendentes a promover a convergência dos valores dos dois sistemas de informação, e que se fundamentam na constituição de provisões para cobrança duvidosa extraordinárias não sendo possível até ao momento assegurar uma base de dados única com contas correntes individuais ou o desenvolvimento informático do necessário interface. Deste modo não é possível assegurar com razoável certeza os saldos de beneficiários e os montantes de provisões para cobrança duvidosa constituídas no exercício e acumuladas, o que pode ter impacto significativo quer nos ativos e fundos próprios quer no resultado líquido do exercício".

[1] "*A conta "268 – Devedores por transferências" compreende o montante de 88,652M€ referente à integração no ISS, I.P. da "Ex-caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto" (TLP) no ano de 2012, permanecendo inalterado desde então. Este saldo corresponde ao valor da dívida da ARS contabilizada na Caixa de Previdência dos TLP, entretanto integrado nas contas do ISS, IP. Tal situação tem vindo a ser reportada no parecer do Tribunal de Contas, sendo que esta matéria encontra-se a ser acompanhada pela Tutela para se proceder à respetiva regularização. A ARS não reconhece esta dívida. Dada esta limitação não nos podemos pronunciar sobre a adequação deste saldo*".

[2] "*Pelo facto do sistema de gestão do imobilizado não permitir um adequado controlo, inventário, e processamento do cadastro dos bens de imobilizado não é possível assegurar com razoabilidade o valor das imobilizações corpóreas existentes e consequentemente as amortizações do exercício e o impacto quer nos ativos e fundos próprios quer no resultado líquido do exercício*".

[3] "*O Instituto tem em curso uma reconciliação entre os bens registados na conta contabilística de imobilizado corpóreo da Entidade e os parques informáticos que são geridos e propriedade do Instituto. De acordo com informações que nos foram disponibilizadas, não nos é possível quantificar em número e em valor, os equipamentos que estão registados no ativo do Instituto e que já não estão operacionais ou que já foram abatidos. Acresce ainda que, não nos foi possível obter informações que permitam concluir sobre a localização física de todos os bens que estão registados no património do Instituto. Assim, decorrente do exposto, não foi possível concluir sobre o seu efeito no valor do ativo imobilizado, resultados do exercício e em capitais próprios"*.

[4] "*Os saldos e transações relativos às contribuições e prestações sociais são geridos pela aplicação informática "sistema Integrado de Conta Corrente (SICC) da exclusiva responsabilidade do Instituto de Informática, IP. Em 2016, este Instituto disponibilizou, pela primeira vez, informação sobre os saldos existentes reportados à data de 6 de janeiro de 2017, tendo-se concluído, numa primeira fase do trabalho de regularização que está em curso de desenvolvimento, que os saldos contabilísticos a este respeito podiam estar sobreavaliados em cerca de 105.283 milhares de euros e, nesta conformidade, procedeu-se à respetiva regularização contabilística desse montante por contrapartida de resultados transitados. Não obstante os esforços que estão a ser desenvolvidos quer em termos contabilísticos ou sobre a avaliação da composição das contas correntes expressas na rubrica de Dívida de terceiros que estão registadas nas demonstrações financeiras no montante de 320.956 milhares de euros, consideramos que os procedimentos de controlo e de registo das transações relativas a contribuições e prestações sociais, bem como a conciliação dos dados registados na referida aplicação informática e na contabilidade não são suficientes para assegurarem que os movimentos de natureza diversa ocorridos durante o ano são apropriadamente classificados nas demonstrações financeiras de acordo com a sua efetiva natureza ou objeto de registo nessas aplicações. Nestas circunstâncias, não nos é possível validar a natureza da classificação dos saldos devedores de contribuintes, bem como os respetivos proveitos e custos, expressos nas demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2016 e a aplicação do princípio da especialização dos exercícios, nomeadamente relacionado com as obrigações relativas a prestações sociais que são apenas reconhecidas quando ocorre a sua liquidação, os direitos relativos às contribuições que são registados na data de entrega das declarações dos contribuintes e a estimativa das obrigações vencidas e vincendas na data de relato, e, consequentemente, não é praticável também quantificar eventuais ajustamentos de provisões de cobrança duvidosa representadas nas demonstrações financeiras nessa data que perfazem o montante de 94.962 milhares de euros"*.

[5] "*Os ativos adquiridos em processos de dação em pagamento por incumprimento das obrigações contributivas refletido nas demonstrações financeiras na rubrica investimentos em imóveis e que totalizam 19.005 milhares de euros estão registados ao valor de custo deduzido das respetivas amortizações, não são sujeitas a testes que avaliem e identifiquem perda de valor que pode ser desencadeada pela ocorrência de diversos acontecimentos. Na ausência desses estudos técnicos periódicos realizados por avaliadores independentes, não nos é possível concluir sobre o valor atual destes ativos"*.

[6] "*Em relação aos seus trabalhadores que transitaram do regime de trabalho das instituições de previdência, o ISSA suporta, na quota-parte correspondente à parcela da antiguidade não abrangida por descontos antes da sua integração no regime de função pública em relação à antiguidade global do trabalhador, a responsabilidade de complementar pensões de reforma e sobrevivência definidas pela Caixa Geral de Aposentações, cujos encargos do ano a este respeito liquidados totalizaram 1.778 milhares de euros (em 2015, 1.801 milhares de euros). A inexistência de um estudo atuarial impede-nos de avaliar a responsabilidade que o ISSA tinha com os complementos de pensão de reforma e de*

O Conselho Consultivo do IGFSS, com competências para a emissão de parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social, nunca foi nomeado, encontrando-se prejudicado o exercício destas competências consultivas e incumprido o regime legal vigente[1]. O Tribunal, em Pareceres anteriores, formulou recomendações[2] ao MTSSS para que diligenciasse pela nomeação daquele Conselho Consultivo. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou[3] que "*(…) foi solicitado às várias entidades envolvidas a designação dos seus representantes no Conselho Consultivo do IGFSS, no sentido de publicar o despacho de nomeação no último trimestre*".

O Conselho Consultivo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos não emitiu parecer sobre o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo[4] conforme estabelece alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regulamento do Fundo aprovado pela Portaria 40/92, de 04/03[5].

O orçamento e a conta do Fundo de Socorro Social (FSS) constituem anexos ao orçamento e à conta da Segurança Social[6]. Até 2013, tais publicações não se verificaram. A partir de 2014, na sequência de recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013[7], a conta do Fundo já foi publicada em anexo às respetivas Contas da Segurança Social. No entanto, os orçamentos do Fundo não têm sido publicados em anexo ao OE, pelo que as normas reguladoras da sua divulgação continuam incumpridas. O Tribunal formulou recomendações em Pareceres anteriores[8] com vista ao cumprimento da disposição legal. No âmbito do acompanhamento de recomendações, a SESS informou que "*No que respeita aos mapas orçamentais do FSS, os mesmos foram remetidos à Direção-Geral do Orçamento, anexos às*

sobrevivência a pagar aos seus pensionistas e aos seus empregados no ativo em 31 de dezembro de 2016". Regista-se ainda que o ISSA também suporta o pagamento de pensões dos trabalhadores abrangidos pelo Regime de Previdência dos Trabalhadores Rurais, regulado pelo Decreto 174-A/75, de 1 de abril, cujo montante liquidado durante o ano foi de 682 milhares de euros (em 2015, 777 milhares de euros). Com referência a 1 de janeiro de 2015, foram reconhecidas nas demonstrações financeiras preparadas em 31 de dezembro de 2015 as responsabilidades existentes com os trabalhadores abrangidos pelo Regime de Previdência dos Trabalhadores Rurais, no montante de 5.855 milhares de euros, que afetaram negativamente os capitais próprios do período findo naquela data, situação que foi anulada neste exercício. O valor das responsabilidades que, com algum grau de segurança, deveria estar provisionada nas demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2016 estima-se em 4.443 milhares de euros".

[1] Art. 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei 84/2012. De notar que a Lei Quadro dos Institutos Públicos (Lei 3/2004, de 15/1, que sofreu sucessivas alterações, a última das quais por via do Decreto-Lei 96/2015, de 29/05) configura a existência deste órgão "*de consulta, apoio e participação na definição de linhas gerais de atuação do instituto e nas tomadas de decisão do conselho diretivo*" como facultativa, pelo que só existirá nos casos em que a lei orgânica do instituto público o preveja, como é expressamente o caso (cfr. arts. 17.º, n.º 3 e 29.º e seguintes do diploma).

[2] Cfr. Recomendações 61-PCGE/2015 e 62-PCGE/2014, disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Cfr. ofício n.º 4405, de 08/09/2017. A SESS, através do ofício n.º 4857, de 06/10/2017, informou que "*(…) o processo encontra-se em fase de conclusão, aguardando-se apenas a indicação de alguns representantes, após a qual será assinado e publicado o respetivo despacho*".

[4] Questionado o Presidente do Conselho Consultivo do Fundo, sobre a data em que lhe foram remetidos, para parecer, o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo relativos ao exercício de 2016 e ainda sobre se tal parecer tinha sido emitido, informou apenas que o parecer não foi emitido, não tendo informado sobre a data de disponibilização da informação necessária à emissão do parecer. Regista-se, contudo, que, de acordo com o ponto 6 da Portaria 58/93, de 13.01, a entidade gestora do Fundo é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. De acordo com a alínea g) do art. 6.º dos Estatutos do Instituto, aprovados pela Portaria 417/2012, de 19/12, a gestão do Fundo encontra-se cometida ao Departamento de Gestão Financeira. Assim, o Presidente do Conselho Consultivo teve conhecimento da informação pertinente por força das funções exercidas no Instituto, tendo aprovado as contas do exercício de 2016 em 27/02/2017. De salientar que o n.º 2 do art. 52.º do Regulamento do Fundo dispõe que o Conselho Consultivo se pronunciará no prazo que lhe for estabelecido, nunca inferior a 15 dias, e que a falta de parecer será considerada como concordância. Contudo, esta concordância pressupõe uma transmissão prévia da informação sobre a qual o Conselho deverá emitir o seu parecer e uma fixação de prazo para o efeito, o que, no caso, não ocorreu.

[5] O Regulamento do Fundo foi alterado pela Portaria 12/2017, de 09/01, mas o art. 52.º manteve-se inalterado.

[6] Art. 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05.

[7] Cfr. Recomendação 60-PCGE/2013, disponível em www.tcontas.pt.

[8] Cfr. Recomendações 62-PCGE/2015 e 60-PCGE/2013, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

propostas de OSS 2016 e OSS 2017, para efeitos da respetiva publicação". Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou que se trata de *"Matéria acompanhada no âmbito da SS"*.

A DGO, em sede de contraditório, alegou que "*(...) os mapas orçamentais do Fundo de Socorro Social (...) não constituem um elemento definido pela Lei de Enquadramento Orçamental como tendo de integrar a proposta de Orçamento do Estado*" e que "*(...) não foi feito enquadramento, pelo IGFSS, da intenção de se incluir os elementos em causa*". Alega ainda a sua preocupação em dar cumprimento à lei e aos elementos exigidos, sendo também do seu interesse enriquecer o conteúdo do OE, sempre que tal se revele viável, e finaliza informando que "*(...) a questão será oportunamente analisada para efeitos de próximos Orçamentos de Estado*".

Regista-se a este propósito que a obrigatoriedade de publicação dos referidos mapas orçamentais decorre não da LEO, mas do Decreto-Lei 102/2012, de 11/5, que estabelece o regime do FSS.

11.2. Limitações e condicionantes

Salientam-se como limitações e condicionantes à elaboração do presente Parecer sobre a CSS, os seguintes:

- Ao nível do SIF:
  - Não integração neste de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;
  - Apesar das melhorias verificadas no preenchimento dos descritivos das operações realizadas, ainda persistem algumas operações em que esse descritivo não existe ou a sua inscrição é em forma de código, o que dificulta e/ou impede a compreensão dos movimentos contabilísticos subjacentes;
  - Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema do sistema de proteção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema.
- Não foi disponibilizado o Relatório Analítico sobre a CSS de 2016, facto que limitou a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE de 2016 (Volume I) sobre a conta da segurança social é bastante exígua[1].

[1] Cfr. ponto V. Anexos – Conta da Segurança Social (págs. 307 a 320).

12. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

O OSS e a CSS são compostos pelos mapas a que se referem, respetivamente, os arts. 32.º e 75.º da LEO[1], bem como pelos elementos informativos constantes do art. 76.º daquela Lei, pelo mapa de fluxos de caixa consolidado e pelo Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

Todas as entidades que integram o perímetro de consolidação utilizaram, em 2016, o SIF, com exceção do IGFCSS e do FEFSS, situação sobre a qual o Tribunal se tem pronunciado desde 2008[2] e que impediu a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática, exigindo intervenções manuais por parte do IGFSS, procedimentos que tendem a aumentar o nível de risco de erro da informação financeira da CSS. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que "*A implementação do SNC-AP nos vários organismos do universo da Segurança Social implica profundas alterações no SIF, pelo que se encontra em avaliação o interface com o FEFSS no âmbito destes desenvolvimentos*".

No que respeita à consolidação orçamental, para além das limitações decorrentes da não integração das referidas entidades, a aplicação informática continua a não se encontrar parametrizada para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção das transferências correntes e de capital e à execução dos saldos iniciais e integrados. Assim, a produção de mapas orçamentais consolidados requer intervenção manual. O Tribunal tem formulado recomendações no sentido de que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários com vista à produção automática dos mapas orçamentais consolidados[3]. No âmbito do acompanhamento de recomendações, a SESS informou que "*Em sede de implementação do SNC-AP serão tidas em conta as soluções técnicas para o acolhimento integral desta recomendação*".

A consolidação da CSS tem por base o método de simples agregação, conforme definido na alínea a) do ponto 6.5 da Orientação 1/2010, publicada em anexo à Portaria 474/2010.

De acordo com o mencionado no Anexo às demonstrações financeiras consolidadas, os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com exceção aplicável aos ativos do FEFSS[4] e à constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS[5], que utilizam diferentes critérios[6], por se considerar que estes refletem de forma verdadeira e apropriada a sua posição financeira.

---

[1] Lei 91/2001, de 20/08, na redação constante da sua republicação através da Lei 41/2014, de 10/07.

[2] Cfr. Recomendações 63-PCGE/2015, 59-PCGE/2014, 58-PCGE/2013, 51-PCGE/2012, 53-PCGE/2011, 51-PCGE/2010 e 67-b) -PCGE/2008, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório 52/2009 – 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Cfr. Recomendações 64-PCGE/2015, 60-PCGE/2014, 59-PCGE/2013, 52-PCGE/2012, 54-PCGE/2011, 51-PCGE/2010, 62-PCGE/2008 e 70-PCGE/2007, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório 52/2009 – 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[4] Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS (Regulamento específico do IGFCSS).

[5] As dívidas provenientes de sub-rogação de créditos são provisionadas a 100%, independentemente da antiguidade da dívida, em função do elevado risco de incobrabilidade associado às entidades que recorrem ao FGS.

[6] As normas internacionais e nacionais de contabilidade admitem a derrogação de normativos contabilísticos, desde que estes retratem de forma fiel a realidade contabilística da entidade.

12.1. Orçamento da Segurança Social

O OE para 2016 (OE/2016) foi aprovado pela Lei 7-A/2016, de 30/03[1], e as respetivas normas de execução orçamental estabelecidas no Decreto-Lei 18/2016, de 13/04[2]. Até à publicação da LOE/2016 (30/03/2016), aplicou-se o regime previsto no art. 12.º-H da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei 91/2001, de 20/08, sucessivamente alterada, que foi mantido em vigor pelo n.º 2 do art. 7.º da Lei 151/2015, de 11/09[3]. Entre 1 de janeiro e 30 de março de 2016, a execução orçamental foi regulada ainda pelo disposto no Decreto-Lei 253/2015, de 30/12, o qual aprovou um conjunto de normas destinadas a clarificar o orçamento de referência para aplicação do regime duodecimal e a identificar as exceções a esse mesmo regime.

12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

O OE/2016 (segundo após o PAEF e primeiro da atual legislatura) continuou a integrar medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública até à revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontrava sujeito[4], ao mesmo tempo que introduziu medidas direcionadas ao crescimento económico e reforço da coesão social, abrangendo áreas como a recuperação do rendimento disponível das famílias, a promoção do investimento e do emprego e o reforço da coesão social. Mantiveram-se, ainda assim, medidas que visaram a redução da despesa pública e a recuperação da receita fiscal e contributiva[5]. Da reorientação da política orçamental destacam-se as seguintes alterações com impactos diretos na execução do OSS/2016:

i. Política salarial pública – continuação da reversão gradual dos cortes salariais previstos na Lei 75/2014, de 12/09, com eliminação completa da redução remuneratória a partir de 01/10/2016[6].

---

[1] Retificada pela Declaração de Retificação 10/2016, publicada em 25/05.

[2] Retificado pelas Declarações de Retificação 5/2016 e 10-A/2016, publicadas em 21/04 e 09/06, respetivamente, e alterado pela Decreto-Lei 35-A/2016, de 30/06.

[3] Prorrogação da vigência da lei do orçamento do ano anterior em situações em que não seja possível apresentar e aprovar a lei do orçamento relativa ao ano em curso de modo a que a mesma possa entrar em vigor em 1 de janeiro.

[4] O Conselho da União Europeia de 16 de junho de 2017 decidiu, sob recomendação da Comissão Europeia, revogar o Procedimento por Défice Excessivo (PDE) de Portugal. Em Nota do Governo Português, divulgada na mesma data, pode ler-se: *"A decisão surge na sequência da aceleração do crescimento, que está agora acima da média da UE; de uma forte redução do desemprego, hoje abaixo dos 10%; e de uma abordagem metódica para corrigir os problemas do setor financeiro. Reflete ainda mudanças estruturais na economia portuguesa, que atualmente gera excedentes sustentados na balança corrente. (...) Manter-se-á a estratégia financeira cautelosa e rigorosa para preservar e para incrementar os benefícios agora observados."*

[5] *"A política orçamental está estruturada em torno de uma estratégia de sustentabilidade das Finanças Públicas aliada ao crescimento económico, prosseguindo políticas económicas e financeiras diferentes das observadas nos quatro anos anteriores (...). Num quadro de uma estratégia sustentável de redução do défice orçamental e da dívida pública, é imperativo: relançar a economia e prosseguir políticas públicas equitativas, reduzindo a pobreza, as desigualdades sociais e promovendo a natalidade; inverter a tendência de perda de rendimento; estimular a criação de emprego e combater a precariedade, através da qualificação dos trabalhadores; modernizar e diversificar a economia portuguesa, criando condições para o investimento, a inovação e a internacionalização das empresas, e, simultaneamente, garantir a provisão de serviços públicos universais e de qualidade. (...). Em 2016, a estratégia de consolidação permite alcançar um défice orçamental de 2,2%, uma redução de 2,1 p.p. face ao valor previsto para o ano anterior de 4,3% do PIB."*. in Relatório OE/2016, página 33.

[6] Lei 159-A/2015, de 15/12.

ii. Prestações destinadas ao combate à pobreza e exclusão social: Rendimento social de inserção (RSI) – alteração da escala de equivalência aplicável, com o inerente aumento da percentagem do montante a atribuir por indivíduo maior e por indivíduo menor e alteração do valor de referência do RSI, que passa a € 180,99[1]; Complemento solidário para idosos (CSI) – alteração do valor anual de referência para € 5.059/ano[2].
iii. Prestações familiares – Majoração em 35% do abono de família para crianças e jovens inseridos em agregados familiares monoparentais[3]; Atualização do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal em 3,5% para o primeiro escalão, 2,5% para o 2.º escalão e 2% para o terceiro escalão[4] e atualização adicional de 0,5% para os 2.º e 3.º escalões[5]; Atualização dos valores das majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal para famílias com duas ou mais crianças ou jovens titulares de abono de família[6] e atualização adicional destas majorações para o 2.º e 3.º escalões[7]; Atualização dos valores das majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal em situações de monoparentalidade[8]; Atualização para € 101,17 do subsídio de assistência por terceira pessoa[9].
iv. Pensões – atualização das pensões estatutárias e regulamentares de invalidez e de velhice do regime geral e de aposentação, reforma e invalidez da CGA, atribuídas antes de 01/01/2015, iguais ou inferiores a € 628,82 (1,5 IAS) em 0,4% e manutenção do valor das restantes[10]; Reposição do pagamento de todos os complementos de pensão nas empresas do setor público empresarial aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas, suspenso pela LOE/2014[11].

O efeito conjugado destas medidas e da recuperação do mercado de trabalho, fizeram regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, com destaque para a cobertura das necessidades de financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, que recuou, em 2016, quando comparada com os períodos homólogos de 2013, 2014 e 2015.

12.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

O Quadro C.1 evidencia a evolução da previsão das receitas e despesas do OSS (orçamento inicial vs. orçamento corrigido final), operada através das alterações orçamentais vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza – "*Créditos Especiais*", "*Reforços*" e "*Anulações*".

[1] Decreto-Lei 1/2016, de 06/01.
[2] De acordo com a redação dada pelo art. 79 º da Lei 7-A/2016, de 30/03, ao art. 9 º do Decreto-Lei 232/2005, de 29/12.
[3] Alteração introduzida ao n.º 4 do art. 14.º do Decreto-Lei 176/2003, de 02/08, pelo Decreto-Lei 2/2016, de 06/01.
[4] Art. 2.º da Portaria 11-A/2016, de 29/01, com efeitos a partir de 01/02/2016.
[5] Art. 1.º, n.º 1 e 2.º da Portaria 161/2016, de 09/06, com efeitos retroativos a 01/04/2016.
[6] Art. 3.º da Portaria 11-A/2016.
[7] Art. 3.º da Portaria 161/2016.
[8] Art. 4.º da Portaria 11-A/2016.
[9] Arts. 1.º, n.º 2 e 5.º da Portaria 161/2016, de 09/06, com efeitos retroativos a 1/04/2016.
[10] Art. 2.º da Portaria 65/2016, de 01/04, com efeitos a 01/01/2016.
[11] Determinada pela Lei 11/2016, de 04/04, cujos efeitos retroagem à data da entrada em vigor da LOE/2016.

Quadro C. 1 – Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa		Saldo previsto
	Parcial	Total	Parcial	Total	
Orçamento inicial		**41 625** (1)		**40 595**	**1 030**
Alterações orçamentais					
Créditos especiais	711		230		
Reforços	256		2 934		
Anulações	-430	537	-3 084	80	
Orçamento corrigido		**42 162**		**40 675**	**1 487**

(1) Inclui € 414 M de saldo de anos anteriores.

Fonte: Lei 7-A/2016, de 30/03, e CSS/2016.

No orçamento inicial, a previsão da despesa situou-se abaixo da previsão da receita, apontando para um saldo orçamental de € 1.030 M. A relação entre despesa e receita previstas manteve-se no orçamento corrigido final, com a receita a expandir-se mais que a despesa (1,3% e 0,2%, respetivamente), o que proporcionou um incremento do saldo orçamental previsto na ordem dos 44,4% (para € 1.487 M).

Em termos líquidos (total de reforço e anulações) e valor absoluto, no orçamento da receita as reduções mais significativas ocorreram nos ativos financeiros - ações e outras participações – países terceiros (€ 175 M), enquanto os aumentos se verificaram na integração de saldos de anos anteriores (€ 711 M) e nas vendas de bens de investimento (€ 13 M). No orçamento da despesa as maiores reduções verificaram-se nas transferências correntes para a administração central (€ 70 M) e para as famílias (€ 142 M); já os maiores aumentos tiveram lugar nos ativos financeiros (€ 200 M).

Verificou-se uma transferência de excedentes provenientes do OE apurados nos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial – repartição, ao abrigo da alínea i) do art. 92.º da LBSS, salientando-se que estas transferências têm vindo a ser recorrentes, o que significa, desde logo, que as previsões anuais relativas aos encargos a suportar por verbas do OE no sistema de proteção social de cidadania têm vindo, sistematicamente, a revelar-se superiores ao necessário, obrigando, nesta vertente, a um esforço maior do que o devido por parte do OE. Os saldos não transitam, no ano seguinte, para o mesmo sistema, antes sendo transferidos, no próprio ano, para o sistema previdencial-repartição. Muito embora esta prática seja permitida pela mencionada norma, o procedimento seguido, para além do aspeto negativo anteriormente focado, torna menos transparente o valor total do financiamento do défice do sistema previdencial-repartição que, na prática, e para além da transferência do OE anualmente inscrita no OSS para o efeito, é também colmatado desde 2012 por esta via. Assim, no ano de 2016, o sistema previdencial-repartição beneficiou quer da transferência do OE para financiamento do seu défice, no valor de € 650 M, quer ainda da transferência dos referidos excedentes do sistema de proteção social de cidadania, no valor de € 230 M.

O cálculo aritmético realizado através da fórmula "orçamento final=orçamento Inicial+créditos especiais+reforços–anulações" com os dados constantes do mapa das alterações orçamentais da despesa publicado na CGE (mapa 33) não produz o resultado relevado na coluna do orçamento final deste mapa em diversas classificações económicas. Em nota de rodapé ao mapa 33 é mencionado que "*Foi incluída a coluna- OSS 2016 inicial-SIF dado que o orçamento inicial aprovado pela Lei n.º 7-A, de 30 de março de 2016, foi lançado na sequência do período transitório o que originou diferenças em algumas Rúbricas de classificação económica*". O IGFSS justificou essa situação com constrangimentos da aplicação informática, em especial nos casos em que valores aprovados no orçamento inicial são inferiores aos que vigoraram no período transitório.

Não obstante a inclusão de uma nota ao quadro que divulgou os valores do orçamento inicial e do orçamento final, bem como das respetivas alterações orçamentais, a informar que tinha sido incluída uma coluna com dados sobre o OSS inicial SIF-2016, tal coluna não é visível no quadro publicado na CGE o que prejudica a transparência da informação divulgada. Considerando que a partir de 2018 entra em vigor um novo modelo contabilístico SNC-AP, o qual exige a adaptação dos sistemas informáticos para efeitos da sua implementação, devem estas adaptações contemplar também as funcionalidades necessárias ao adequado registo dos movimentos em períodos de vigência de orçamentos transitórios e de orçamentos iniciais posteriormente aprovados, que contemplem a situação suprarreferida, de modo a eliminar os atuais constrangimentos mencionados pelo IGFSS.

12.2. Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social publicada na CGE integrou o relatório, os mapas e os elementos informativos referidos no art. 32.º, conjugado com os arts. 74.º, 75.º e 76.º da LEO ainda parcialmente em vigor e o Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

12.2.1. Consolidação de contas

A consolidação orçamental envolve operações automáticas e manuais. Através das operações automáticas são eliminadas as transferências inter instituições do setor institucional "*Segurança Social*" incluídas na aplicação SIF. As operações manuais englobam um conjunto de operações com vista a completar a execução com os dados relativos às entidades[1] que ainda não estão incluídas no SIF, o IGFCSS e o FEFSS, de modo a evidenciar as transferências entre sistemas e subsistemas, a eliminar operações inter instituições com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital do setor institucional "*Segurança Social*", bem como a imputar as despesas de administração aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e ao sistema previdencial – repartição.

O Tribunal tem vindo a reiterar a recomendação[2] formulada no sentido de serem desencadeados os procedimentos necessários à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas, que incorporem todas as operações necessárias à sua produção na própria aplicação (SIF), evitando o recurso a intervenções manuais. Contudo, tal mecanismo ainda não foi implementado devido a limitações técnicas[3], o que leva a que os mapas que constituem a CSS sejam elaborados fora da aplicação, com recurso à ferramenta informática *Excel*.

[1] A SESS, no âmbito do acompanhamento do acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal no tocante à recomendação 59-PCGE/2014 informa que "*A implementação do SNC-AP nos vários organismos da Segurança Social implica alterações profundas no SIF, pelo que se encontra em avaliação o interface com o FEFSS no âmbito destes desenvolvimentos.".*

[2] Recomendações: 64-PCGE/2015; 60-PCGE/2014; 59-PCGE/2013; 52-PCGE/2012; 54-PCGE/2011, disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] No âmbito do acompanhamento do acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal no PCGE/2014, a SESS, a propósito da recomendação 60-PCGE/2014, informou o seguinte: *"Foram desenvolvidos alguns mapas que respondem parcialmente ao solicitado pelo Tribunal de Contas, apesar de limitações técnicas impedirem a efetiva consolidação orçamental no sistema, designadamente:*
- O Equilíbrio de Sistemas/Subsistemas, quer em sede de orçamento, quer de execução do orçamento dos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social através do mecanismo de transferências internas;
- Imputação aos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social das despesas de administração, quer em sede do Orçamento, quer de execução;
- Execução dos saldos iniciais e integrados.
(...). Em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento integral desta recomendação."

A consolidação das demonstrações financeiras (contabilidade patrimonial) é feita em módulo próprio na aplicação informática SIF (módulo EC-CS). Todavia, este módulo continua a apresentar constrangimentos[1], que a entidade consolidante (IGFSS) espera ver supridos com a concretização de uma nova solução funcional e tecnológica[2], em sede de implementação do SNC-AP. A intervenção manual, no próprio módulo, permite extrair o balancete[3], o balanço, a demonstração de resultados e o mapa de amortizações e provisões consolidados. Porém, este último mapa – extraído do SIF – continua a não apresentar total correspondência com o publicado na nota 20 do ADFOC. Com efeito, à exceção dos agregados *Investimentos financeiros* e *Investimentos em imóveis*, nas restantes contas os valores dos *reforços e das regularizações* não são coincidentes, apesar de apresentarem os mesmos *saldos iniciais* e *finais*. Por outro lado, neste mesmo mapa, em 2016, relativamente à conta de *Propriedade Industrial e outros direitos* verifica-se que nem o saldo inicial (€ 694 m) nem o saldo final (€ 2.488 m) coincidiram com os divulgados no quadro da nota 20 do ADFOC (€ 1.558 m e € 3.352 m, respetivamente), vindo a traduzir-se numa diferença de € 864 m nos mencionados saldos, quando se comparam estes dois mapas[4].

O módulo não produz um balanço com as dívidas de terceiros desagregadas por curto, médio e longo prazo, similar aos balanços individuais das instituições, sendo esta peça contabilística elaborada de forma manual, com recurso a elementos extraídos das aplicações auxiliares de conta corrente de contribuintes (SEF) e beneficiários (SICC e SEF) e à utilização da ferramenta informática *Excel*. Contudo, esta informação não é suficiente para realizar esta distinção com rigor no que respeita aos contribuintes, uma vez que, no âmbito de encerramento de contas, não são ainda disponibilizados dados no sistema auxiliar de contas correntes de GC (dívida não participada a execução fiscal) que permitam realizar, à semelhança do que ocorre com os dados do sistema SEF, a desagregação da dívida por curto prazo (CP) e médio e longo prazo (MLP), em função da antiguidade da dívida[5].

O II, em sede de contraditório, informa que "*(…) os mecanismos existentes que permitem apurar a antiguidade da dívida em SEF assentam no facto de termos, em SEF, apenas dívida ativa. Isto é, não temos crédito ativo. Em contrapartida, em GC, temos créditos e débitos ativos na mesma conta corrente o que torna mais complexo a*

[1] Nomeadamente ao nível da transposição dos saldos de anos anteriores e no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas e do resultado líquido, apenas superáveis por via da intervenção manual no próprio módulo. O módulo também não produz o mapa consolidado do ativo bruto.

[2] A SESS, no âmbito do acompanhamento do acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal no PCGE/2014 (Recomendação 63-PCGE/2014), informa o seguinte: "*Conforme referido anteriormente (Recomendação 60-PCGE/2014), em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento desta recomendação.*"

[3] O mapa Diário-Razão-Balancete extraído do módulo de Consolidação não se revelou fiável, porquanto apresentou valores em algumas contas desagregadas que não coincidem com os constantes do balancete individual das instituições de segurança social, não obstante os valores da conta-mãe serem os mesmos (vg. FESSPBC apresenta nos exercícios de 2015 e 2016 um saldo credor em Depósitos a prazo na ordem dos € 10 M que não corresponde com o valor constante nas extrações via SIF da conta individual). A falta de harmonização destes documentos contabilísticos induz em erro aquando da análise dos dados.

[4] Esta situação está associada à alteração de conta do registo contabilístico. Com efeito, em 2015 no sistema informático foi utilizada a conta *435- Direitos económicos desportivos* e no ano de 2016 o saldo desta conta foi transferido para a conta *433-Propriedade industrial e outros direitos*. No entanto, já no ano de 2015, em sede de consolidação, os valores foram reclassificados na conta *433-Propriedade industrial e outros direitos* quer no balanço, quer no "*Quadro de amortizações e provisões*" divulgado na nota 20 do ADFOC.

[5] No âmbito do encerramento de contas são disponibilizados dados extraídos do sistema auxiliar SEF (dívida participada a execução fiscal). Estes dados contêm informação desagregada por contribuinte, antiguidade da dívida e correspondente valor. Já para os dados que residem no sistema auxiliar GC (dívida não participada a execução fiscal), no âmbito de encerramento de contas, não são extraídos dados por contribuinte que permitam desagregar tal informação. Assim, a desagregação que é feita para a dívida classificada de conta corrente (excluindo a considerada de cobrança duvidosa) é realizada por diferença entre o valor do saldo da conta do razão *212-Cotribuintes c/c* e uma das parcelas (CP ou MLP) apuradas através do sistema auxiliar SEF (dívida que, embora tenha sido participada execução fiscal, não é considerada de cobrança duvidosa, por diversas razões: ainda não ter atingindo a maturidade de 6 meses, estar a ser regularizada através de planos prestacionais, estar coberta por garantia ou respeitar a organismos públicos).

identificação de regras concretas para apurar esta dívida. Não obstante esta dificuldade, informamos que os dados podem ser extraídos em qualquer momento" e que o "*Sistema de Informação da Segurança Social é um todo complementando-se os vários módulos tentando, como é boa prática, não duplicar movimentos entre sistemas. O GC, SICC e SEF constituem aplicações basilares e operacionais da Segurança Social no que respeita à arrecadação contributiva, pagamento de prestações e cobrança em execução fiscal. São estes sistemas que guardam e mantêm o detalhe da informação enviada para SIF. Desta forma, todos os movimentos contabilizados em SIF são rastreáveis à sua origem, quer em SEF, SICC ou a GC. Por conseguinte, e não obstante a sua contabilização em sede de SIF, qualquer mapa com detalhe terá de ser extraído do sistema operacional*".

Conforme é referido na nota de rodapé n.º 195 da pág. 231, os dados extraídos para SIF são rastreáveis na aplicação GC, ou seja, se partir de um movimento de SIF, através do número de extração, analisa-se o detalhe daquele movimento na aplicação GC. Contudo, este exercício não é suficiente para efeitos de preparação do fecho do exercício contabilístico de cada ano. Com efeito, residindo a informação de detalhe em sistemas aplicacionais diferentes do SIF é necessário assegurar, no momento do "corte das operações" de fim do exercício, a produção da informação necessária à elaboração das demonstrações financeiras e respetivos anexos, que atualmente não é disponibilizada.

Devido às insuficiências do módulo de consolidação patrimonial e à falta de integração no sistema de informação financeira da segurança social (SIF) de duas das instituições que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS), o IGFSS tem utilizado, também e em paralelo, o método de consolidação manual (linha a linha).

Tendo por base a informação de natureza orçamental, financeira, patrimonial e económica constante da documentação de prestação de contas das entidades inseridas no perímetro de consolidação da segurança social, os ficheiros utilizados nas operações de encerramento de contas das instituições e disponibilizados pelo II, a informação incluída na prestação da conta consolidada da segurança social de 2016 ao Tribunal e a informação complementar recolhida no desenvolvimento dos trabalhos e os esclarecimentos prestados, salientam-se os seguintes aspetos:

- A entidade consolidante, através da Circular 2/2016, emitiu normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições de segurança social, das quais constam, entre outras, a obrigatoriedade de prestação de informação que permita a uniformização de critérios no registo contabilístico de operações relativas a prestações sociais a repor, constituição de provisões e prestações sociais em prescrição e ainda de registo contabilístico de contribuições. Com vista a garantir a uniformização, em sede de consolidação, o IGFSS efetuou ajustamentos às contas individuais do ISSA e do ISSM para efeitos de classificação de dívida de contribuintes de curto, médio e longo prazo. Contudo, verificou-se que estes procedimentos não foram suficientes para garantir a uniformidade de critérios, uma vez que:
  - A metodologia de desagregação das dívidas de conta corrente de CP e MLP não foi uniforme entre os três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM)[1];
  - Os critérios adotados no tratamento do valor do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas escriturado em conta corrente dos beneficiários (SICC) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três institutos (ISS, ISSA e ISSM)[2].
- O ISSA na conta de Provisões para riscos e encargos, procedeu à anulação do valor (€ 5 M) que havia transitado do ano anterior relativo a encargos com pensões futuras, dando acolhimento à recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2015 (Recomendação 65/PCGE/2015) e

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.3.1.2 – Dívidas de terceiros, b) Contribuintes.

[2] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.3.1.2 – Dívida de terceiros, c) Prestações sociais a repor.

assegurando a uniformização dos registos contabilísticos que integram o perímetro de consolidação. No entanto, este mesmo Instituto, com base num parecer do Fiscal Único, realizou um ajustamento ao valor da dívida de contribuintes, que implicou uma redução de 42,2% no valor do saldo da conta *212111- Contribuintes c/c – Regime Geral dos Trabalhadores por conta de outrem* (ISSA), o qual tem impacto na conta consolidada da Segurança Social. Questionado o IGFSS sobre se foi consultado para a realização do respetivo ajustamento na conta individual do ISSA, aquele Instituto negou essa consulta, mas informou que o ISSA lhe deu conhecimento do respetivo movimento em 21/03/2017. Na nota 6 do anexo às DF consolidadas é divulgado o valor do referido ajustamento e mencionado que o mesmo resultou de um esforço promovido pelo ISSA na qualificação e nivelamento de saldos para a dívida daquela natureza entre o sistema de informação financeira (SIF) e o sistema de conta corrente (GC). Sobre o ajustamento efetuado dá-se aqui por integralmente reproduzido o referido no ponto *12.2.3.1.2 – Dívida de terceiros – b) Contribuintes*, pelo que se reitera que alterações de procedimento que envolvam as várias instituições do perímetro devem ser coordenadas pela entidade consolidante.

12.2.2. Execução orçamental

12.2.2.1. Execução orçamental global

De acordo com os dados reportados a 31/12/2016, a receita efetiva aumentou, face ao período homólogo, 4,5% (mais € 1.110 M), tendo o crescimento da despesa efetiva sido mais moderado, 2,5% (mais € 582 M), colocando o saldo de execução efetiva em € 1.564 M (mais 50,8%, em termos homólogos), o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de € 650 M (menos 27,4% em termos homólogos), sem o qual o saldo efetivo da SS seria de € 915 M. As taxas de execução de receita e despesa efetivas face ao OSS corrigido situaram-se nos 97,9% e 96,5%, respetivamente. As receitas e as despesas não efetivas do sistema representaram cerca de 19,6% (em 2015, 29,6% na receita e 28,8% na despesa) da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo do ano.

12.2.2.2. Receita

No que respeita aos grandes agregados da receita segundo a classificação económica verificaram-se acréscimos, em termos homólogos, nas "*Receitas Correntes*" (mais 4,5%) e nas "*Outras Receitas*" (mais 51,0%) e um decréscimo de 46,7% nas "*Receitas de Capital*" (Quadro C.2).

Quadro C. 2 – Receitas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Capítulo	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total	Peso na receita efetiva
	Receitas Correntes	**26 052**	**25 520**	**98,0**	**4,5**	**79,8**	**99,3**
02	Impostos Indiretos	179	219	122,1	18,7	0,7	0,9
03	Contribuições para a Segurança Social	14 843	14 778	99,6	5,2	46,2	57,5
04	Taxas, multas e outras penalidades	107	90	84,7	-14,5	0,3	0,4
05	Rendimentos da propriedade	445	454	102,0	14,1	1,4	1,8
06	Transferências correntes	10 450	9 941	95,1	3,0	31,1	38,7
07	Venda de bens e serviços correntes	17	23	134,5	26,3	0,1	0,1
08	Outras receitas correntes	11	14	124,2	-29,1	0,0	0,1
	Receitas Capital	**14 818**	**5 165**	**34,9**	**-46,7**	**16,2**	**0,1**
09	Venda de bens de investimento	29	28	95,3	76,3	0,1	0,1
10	Transferências de capital	2	1	54,6	-26,2	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	14 526	5 136	35,4	-46,9	16,1	n.a.
12	Passivos financeiros	260	0	0,0	n.a	0,0	n.a.
13	Outras receitas de capital	1	0	0,0	n.a	0,0	0,0
	Outras Receitas	**1 292**	**1 288**	**99,7**	**51,0**	**4,0**	**0,6**
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	167	163	97,5	-1,2	0,5	0,6
16	Saldo do Ano Anterior	1 125	1 125	100,0	63,5	3,5	n.a.
	Receita Total	**42 162**	**31 973**	**75,8**	**-8,6**	**100,0**	**n.a.**
	Receita Efetiva	**26 251**	**25 712**	**97,9**	**4,5**	**80,4**	**100,0**

Nota: Em 2016 deixa de existir a fonte de financiamento PES, sendo que a despesa antes suportada pela receita daquele programa passa a ser financiada pela transferência do OE (LBSS). Nos impostos indiretos inclui-se a receita do imposto especial jogo *On line* (Turismo de Portugal) no montante de € 1,2 M.

Fonte: CSS 2015 e 2016.

No agregado das receitas correntes, que representou cerca de 79,8% da receita total (99,3% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, € 25.520 M, foi a evolução das receitas provenientes de "*Contribuições para a segurança social*" e de "*Transferências correntes*" que determinou o comportamento do conjunto.

As "*Contribuições para a segurança social*"[1] representaram mais de metade (57,5%) das receitas efetivas obtidas. Com uma taxa de execução de 99,6% face ao previsto, totalizaram € 14.778 M (acréscimo de 5,2% face a 2015). Esta receita apresentou um comportamento em linha com o previsto, acomodou as medidas adotadas, a evolução positiva do mercado de trabalho e a evolução estrutural do SSS, pressionada pela evolução demográfica da população[2].

[1] As receitas contributivas destinam-se a financiar as despesas da componente repartição do sistema previdencial, que acomodam as prestações sociais diferidas (pensões) e as prestações sociais imediatas (subsídios de desemprego, subsídios de doença, subsídios de parentalidade, entre outros), e cuja evolução depende da evolução/recuperação do mercado de trabalho e da evolução demográfica da população.

[2] Segundo as "*Estimativas da população residente em Portugal (2016)*", publicadas pelo INE em 16/07/2017, em 31/12/2016, a população residente em Portugal foi estimada em 10.309.573 pessoas, menos 0,31% que em igual período homólogo, resultado de os saldos migratório e natural terem apresentado uma evolução negativa no período (menos 0,08% e menos 0,23%, respetivamente), mantendo-se a tendência de decréscimo da população residente verificada desde 2010. O aumento de 1,9% da natalidade (87.126 nados vivos registados em 2016 que compara com 85.500 em 2015) não foi suficiente para compensar o número de óbitos da população residente ocorridos no mesmo período (110.535). O aumento da longevidade e o impacto dos movimentos migratórios resultaram numa alteração estrutural da referida população, com a população idosa (com 65 ou mais anos) a aumentar face a 2015 (mais 35.816 indivíduos), e a população jovem (menos de 15 anos) e a população em idade ativa (entre os 15 e os 65 anos) a diminuírem (menos 18.416 e menos 49.157 indivíduos, respetivamente). Em 2016 a idade média da população residente em Portugal era de 43,9 anos, tendo aumentado cerca de 3 anos na última década.

No final de 2016 foi publicado o Decreto-Lei 67/2016, de 03/11, que aprovou o regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, através de pagamento integral ou de pagamento em prestações, designado por PERES[1]. De acordo com o diploma, a adesão dependia de manifestação de vontade do contribuinte, a qual deveria ser comunicada entre 04/11/2016 e 20/12/2016 e os pagamentos tinham como prazo limite 30/12/2016. No entanto, estes prazos foram alargados para 23/12/2016 e 13/01/2017, respetivamente. Tais alargamentos, que consubstanciaram alterações ao estipulado no diploma suprarreferido, não derivaram, como deveriam, de normas legais com o mesmo valor hierárquico das alteradas[2], situação que importará corrigir em medidas análogas futuras. O quadro seguinte identifica os valores cobrados e os respeitantes a perda de receita por dispensa de juros[3] relativamente a cada um destes períodos distribuídos por dívida participada e não participada a execução fiscal:

Quadro C. 3 – PERES – Dados provisórios

(em n.º e milhares de euros)

Situação da dívida	Até 29/12/2016			Até ao final da medida		
	N.º contribuintes	Valor cobrado	Valor dispensado	N.º contribuintes	Valor cobrado	Valor dispensado
Dívida não participada a execução fiscal	1 395	6 905	249	1 838	8 609	455
Dívida participada a execução fiscal	14 455	45 312	12 486	35 665	83 749	24 104
Total	**15 850**	**52 217**	**12 734**	**37 503**	**92 358**	**24 559**

Fonte: Ficheiros disponibilizados pelo II, BD Diária 20161230 e 20170130.

Até ao final do ano de 2016 foram cobrados € 52,2 M e dispensados € 12,7 M de juros, abrangendo 15.850 contribuintes. A receita cobrada representou cerca de 0,4% do total das contribuições arrecadadas em 2016. No entanto, até ao final do período em que vigorou, de facto, a medida, o valor cobrado ascendeu a € 92,4 M e os juros dispensados a quase € 24,6 M, abrangendo mais do dobro dos contribuintes (37.503). Estes valores, mesmo os relativos ao final da medida, são provisórios. Com efeito, só após 13/01/2017 foi possível apurar quais os contribuintes aderentes que efetivamente reuniam as condições de adesão à medida. O quadro seguinte espelha essa situação:

[1] Este regime abrangeu as dívidas à segurança social de natureza contributiva, cujo prazo legal de cobrança tivesse terminado em 31/12/2015. O pagamento integral de dívidas abrangidas por iniciativa do contribuinte determinava a dispensa dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução fiscal correspondentes. Este pagamento determinava ainda a atenuação do pagamento das coimas associadas ao incumprimento do dever de pagamento das contribuições das quais haviam resultado as dívidas abrangidas pelo regime nos seguintes termos: redução da coima para 10% do valor mínimo da coima prevista no tipo legal ou da coima aplicada, no caso de coimas pagas no processo de execução fiscal, não podendo em qualquer dos casos resultar valor inferior a € 10,00. Este regime permitiu ainda que o pagamento das dívidas pudesse ser feito através do pagamento de prestações mensais, num máximo de 150. No caso de adesão a este regime de pagamento o contribuinte tinha de garantir o pagamento de pelo menos 8% do capital em dívida até ao final do prazo estabelecido (30/12/2016, mais tarde alargado até 13/01/2017) e beneficiava de uma redução de juros em função do número de prestações escolhidas. As dívidas abrangidas pelos planos prestacionais celebrados ao abrigo do diploma em análise são integralmente exigíveis estando em dívida três prestações vencidas e o seu incumprimento dá lugar à perda dos benefícios estabelecidos no diploma, designadamente à reversão do valor dos juros dispensados.

[2] Sobre a hierarquia dos atos normativos, ver art. 112.º da CRP.

[3] O valor indicado de "dispensa de juros" não inclui o montante dos juros dispensados relativos às quantias cobradas, no período de vigência da medida, provenientes de dívida que estava a ser regularizada por via de planos prestacionais celebrados fora do processo executivo (acordos de regularização extraordinária de dívida celebrados ao abrigo do art. 190.º do CRCSPSS e acordos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei 213/2012 de 25/09). O "valor cobrado" incorpora as quantias arrecadadas durante o período de vigência da medida.

Quadro C. 4 – PERES – Adesões

(em n.º e milhares de euros)

Situação da dívida	Com direito		Sem direito		Total	
	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado
Dívida não participada a execução fiscal	7 348	5 802	1.527	1 214	**8 875**	**7 016**
Dívida participada a execução fiscal	32 952	78 918	4.332	8 076	**37 284**	**86 993**
Total	**40 300**	**84 720**	**5 859**	**9 289**	**46 159**	**94 009**

Fonte: Ficheiro disponibilizado pelo II – Listagem final de reversão da dispensa 20170728.

De acordo com os dados apurados pelo II, foram arrecadados cerca de € 94 M associados à medida. Todavia, cerca de € 9,3 M foram pagos por 5.859 contribuintes que não preencheram todas as condições exigidas pelo diploma, designadamente porque não efetuaram pagamento de valor correspondente a, pelo menos, 8% do montante em dívida, requisito imprescindível para conferir o direito à celebração de acordo prestacional ao abrigo do PERES[1]. Nestes casos, os valores cobrados foram considerados pagamentos por conta e abatidos ao valor da dívida de cada contribuinte, mas sem direito a qualquer benefício.

Nos contribuintes considerados com direito de acesso à medida estão incluídos os contribuintes que manifestaram essa vontade perante a segurança social[2] mas também os contribuintes que não o fizeram e que durante o período de vigência da medida realizaram pagamentos integrais de dívida abrangida pelo regime, beneficiando também da dispensa dos juros ("*adesões tácitas*"), o que, muito embora contrariando o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei 67/2016, é consentâneo com o princípio da igualdade de tratamento entre contribuintes. O montante arrecadado proveniente desta situação ascendeu a € 5 M e abrangeu 8.418 contribuintes, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro C. 5 – PERES – Adesões expressas e "tácitas"

(em n.º e milhares de euros)

Situação da dívida	Adesão expressa		Adesão "tácita"		Total	
	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado
Dívida não participada a execução fiscal	1 497	3 310	5 851	2 492	**7 348**	**5 802**
Dívida participada a execução fiscal	30 385	76 176	2 567	2 741	**32 952**	**78 918**
Total	**31 882**	**79 486**	**8 418**	**5 234**	**40 300**	**84 720**

Fonte: Ficheiro disponibilizado pelo II – Listagem final de reversão da dispensa 20170728.

Quanto à modalidade do pagamento dos 40.300 contribuintes que foram considerados com direito à adesão, verifica-se que mais de metade do valor cobrado (56,6%) respeita a pagamentos integrais. Em termos de situação da dívida, a cobrança incidiu na sua grande maioria em dívida participada a execução fiscal (93,2%). Quanto à dívida não participada a execução fiscal verifica-se que 43,0% do valor cobrado

[1] Nestes casos os valores cobrados foram considerados pagamentos por conta e abatidos ao valor da dívida de cada contribuinte, mas sem direito a qualquer benefício.

[2] O art. 2.º do Decreto-Lei 67/2016, estabelece que a adesão dos contribuintes ao regime é feita por via eletrónica no portal da Segurança Social Direta devendo ser exercida a opção de pagamento integral ou em prestações. Para operacionalizar o acesso à medida a Segurança Social publicou o GUIA PRÁTICO – Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES), no qual foram estabelecidas as regras de adesão. De acordo com este guia prático a adesão era obrigatoriamente efetuada por via eletrónica através da Segurança Social Direta. No entanto, também foram realizadas adesões de forma presencial junto dos serviços da segurança social.

respeita a contribuintes que foram considerados como "adesões tácitas", representando 56,9% dos pagamentos integrais da dívida não participada a execução fiscal.

Quadro C. 6 – PERES – Forma de pagamento

(em n.º e milhares de euros)

Situação da dívida	Pagamento integral		Pagamento prestacional		Total	
	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado	N.º contribuintes	Valor cobrado
Dívida não participada a execução fiscal	7 013	4 383	335	1 419	**7 348**	**5 802**
Dívida participada a execução fiscal	11 068	43 607	21 884	35 311	**32 952**	**78 918**
Total	**18 081**	**47 991**	**22 219**	**36 730**	**40 300**	**84 720**

Fonte: Ficheiro disponibilizado pelo II – Listagem final de reversão da dispensa 20170728.

Nos termos do diploma que aprovou o PERES, o pagamento integral da dívida permitia a dispensa total dos juros a esta associados e o pagamento em prestações a redução dos juros em função do número de prestações acordadas[1]. No entanto, o valor dos juros correspondente ao montante inicialmente pago pelo contribuinte no período de vigência da medida (pelo menos 8% do capital) foi dispensado a 100%, mesmo para os contribuintes que optaram pelo pagamento da dívida em prestações, não obstante o diploma legal não conter norma permissiva para o efeito. Para estes contribuintes, haveria que aplicar apenas as reduções de juros previstas em função do número de prestações acordado, em obediência ao estabelecido pelo art. 8.º do Decreto-Lei 67/2016. O desrespeito da mencionada norma resultou numa não cobrança indevida de receita de juros.

Em contraditório, o IGFSS, alega que aquando da publicação do Decreto-Lei 67/2016 foi necessário aferir entre os institutos (IGFSS, ISS e II) e também o Gabinete da SESS "*(…) todas as questões legislativas que implicavam alterações funcionais aos Sistemas de Informação, bem como as questões procedimentais que os serviços deviam adotar*" e que "*(…) foi assumida a interpretação que os montantes iniciais com o mínimo de 8% pagos pelos contribuintes seriam objeto de dispensa total de juros, aplicando-se a graduação de juros apenas aos planos prestacionais elaborados em função no número de prestações aprovado*".

Compreende-se que, por questões operacionais, não fosse exequível a aplicação da redução dos juros, em função do número de prestações escolhidas pelos contribuintes, durante o período de vigência da medida, nas fases de adesão e de pagamento. Porém, no momento da celebração dos acordos prestacionais, o acerto dessas reduções devia ter sido incorporado no valor dos planos contratualizados, dado que o diploma não contém norma que permita a dispensa de juros a 100%, com exceção da modalidade de pagamento integral.

Salienta-se que os valores cobrados e incluídos nos quadros anteriores não incorporam qualquer valor relativo a coimas abrangidas pela medida. Em julho de 2017[2], os contribuintes ainda não tinham sido notificados do valor das coimas a pagar ao abrigo do Decreto-Lei 67/2016.

Considerando a distribuição da receita de "*Contribuições para a Segurança Social"* por entidade cobradora, relevada contabilisticamente como tal, o IGFSS arrecada a quase totalidade desta receita, com cerca de 97,2% (€ 14.364 M), cabendo às instituições das Regiões Autónomas cerca de 2,8% (€ 413 M) e um valor residual de 0,01% (€ 788 m) ao FESSPBC. Do valor arrecadado, 51,4% foi registado nas

[1] 10% em planos de 73 a 150 prestações; 50% em planos de 37 a 72 prestações; e 80% em planos até 36 prestações.

[2] Data da recolha da informação.

classificações económicas de contribuições e de quotizações dos trabalhadores através de uma tabela de imputação e não pelo seu valor real[1].

Quadro C. 7 – Desagregação da receita de "Contribuições"

(em milhões de euros)

Entidades Cobradoras	Receita cobrada em 2016							Receita contabilizada através de uma tabela de imputação	
	Contribuições (1)	Quotizações dos trabalhadores (2)	Regimes especiais (3)	Contribuição extraordinária de solidariedade (4)	Contribuição prestação de desemprego (5)	Contribuição de prestação de doença (6)	Total (7)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	Valor (8)	% (9)=(8)/(7)
IGFSS	9 210,8	5 142,4	3,8	6,9	0,1	0,0	**14 364,0**	7 391,4	51,5%
ISSM	122,0	79,4	0,0	0,0	0,0	0,0	**201,4**	96,1	47,7%
ISSA	125,1	86,9	0,1	0,0	0,0	0,0	**212,0**	109,9	51,8%
FESSPBC	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	**0,8**	0,0	0,0%
Total	**9 457,8**	**5 308,7**	**4,7**	**6,9**	**0,1**	**0,0**	**14 778,2**	**7 597,5**	**51,4%**

Fonte: Mapa 7.2 Controlo Orçamental.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em anteriores Pareceres[2], que a contabilização, por meios automáticos, deve garantir a afetação real destas receitas, de acordo com a sua origem. Não obstante a melhoria verificada, consubstanciada na redução do montante de receita contabilizado através da tabela de imputação de 64,8% em 2012 para 29,0% em 2013, nos anos seguintes voltaram a registar-se valores acima dos 50% da receita cobrada e registada no período (58,0%, 53,6% e 51,4%, em 2014, 2015 e 2016, respetivamente), pelo que os valores constantes do quadro anterior devem continuar a ser considerados sob reserva, dada a relevância material (mais de 50%) da receita contabilizada nestas circunstâncias. De salientar que, não estando em causa o valor global da receita registada, a sua correta desagregação, para além de possibilitar o cumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas, assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS, relativos à quota-parte das entidades empregadoras nos termos do n.º 2 do art. 14.º do Regulamento do FGS, aprovado pelo Decreto-Lei 59/2015, de 21/04[3], e ao FEFSS, no que respeita às quotizações dos trabalhadores nos termos do art. 91.º da LBSS[4].

[1] O valor recebido de cada declaração de remunerações é sempre registado contabilisticamente através de uma tabela de imputação nas classificações económicas de contribuições e de quotizações dos trabalhadores. Posteriormente, parte dos lançamentos contabilísticos são corrigidos, passando a receita contabilizada nas classificações económicas mencionadas a corresponder aos valores reais declarados.

[2] Cfr. Recomendações: 67-PCGE/2015, 64-PCGE/2014, 63-PCGE/2013, 55-PCGE/2012, 62-PCGE/2011, 52-PCGE/2010, 54-PCGE/2009, 67-PCGE/2008 e 63-PCGE/2007, disponíveis em www.tcontas.pt. No âmbito do acompanhamento da recomendação formulada no PCGE/2014 a SESS informou, em setembro de 2017, que se encontra "*(…) em fase de implementação um método alternativo à tabela de partição, que irá permitir que a contabilização das receitas de contribuições e quotizações se aproxime da natureza, encontrando-se já validados/aprovados por parte das instituições de segurança social que intervêm neste processo os requisitos definidos"*.

[3] O financiamento do Fundo é assegurado pelos empregadores, através das verbas respeitantes à parcela dos encargos com as políticas ativas de emprego e valorização profissional da taxa contributiva global, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema previdencial de segurança social, e pelo Estado, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social. Regista-se que esta última forma de financiamento já estava prevista em normativos anteriores mas não foi concretizada até à data.

[4] Reverte para o FEFSS uma parcela entre dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura de despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos. Pode não haver lugar à aplicação desta norma se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem.

O IGFSS, o ISSA e o II, em sede de contraditório, informaram que, em novembro de 2017, foi implementada uma nova metodologia de contabilização alternativa à tabela de imputação. O ISSA acrescentou que esta nova metodologia não eliminará por completo os constrangimentos anteriores.

As "*Transferências correntes*" (€ 9.941 M) representaram 38,7% da receita efetiva e mais 3,0% quando comparadas com o período homólogo anterior.

Destacam-se as provenientes do OE, com um peso relativo de 90,2%, que visam suportar despesas da componente não contributiva do SSS (€ 6.398 M), as pensões do sistema regimes especiais (€ 479 M), as receitas cessantes (€ 218 M), a CPN (€ 125 M), o apoio social extraordinário ao consumidor de energia (ASECE) (€ 7 M), os salários intercalares[1] (€ 1 M) e a contrapartida pública nacional do programa operacional de apoio às pessoas mais carenciadas (POAPMC) (€ 1 M), bem como financiar o défice do sistema previdencial – repartição (€ 650 M).

No agregado das "*Receitas de capital*" foram arrecadados cerca de € 5.165 M, menos 46,7% que em 2015, valor que constituiu cerca de 16,2% da receita total do SSS em 2016, configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 34,9% e é constituído quase exclusivamente por receitas não efetivas (ativos financeiros, 99,4% da receita de capital arrecadada, € 5.136 M, 35,4% do previsto, menos 46,9% que no período homólogo anterior). Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras dos ativos financeiros.

No agregado das "*Outras receitas*", as "*Reposições não abatidas nos pagamentos*" (0,6% da receita efetiva) recuaram 1,2%, tendo atingido 97,5% do previsto. Ainda neste agregado, a componente não efetiva referente ao montante integrado de "*Saldos da gerência anterior*" (€ 1.125 M, 3,5% da receita total), apresentou um acréscimo de 63,5% face a 2015 e determinou o comportamento de todo o agregado, que sofreu, no seu conjunto, um acréscimo de 51,0% face a igual período homólogo.

As "*Reposições não abatidas nos pagamentos*" incorporam o montante de cerca de € 6 M relativo a verbas devolvidas por 38 entidades financiadas por verbas do OSS em 2015[2] nos termos do n.º 5 do art. 9.º do DLEO. De acordo com informação prestada pelo IGFSS, nem todos as entidades cumpriram o prazo estabelecido pelo DLEO (28/04/2016) para a devolução dos saldos, verificando-se que 5% do valor devolvido apenas deu entrada nos meses de novembro e dezembro de 2016 (7 entidades, 18,4%). Sobre esta matéria, o Tribunal no Parecer sobre a CGE/2014, formulou ao Governo a Recomendação 65-PCGE/2014, no sentido de assegurar que as entidades que beneficiassem de verbas do OSS devolvessem os excedentes dentro do prazo legalmente estabelecido[3]. A SESS, em sede de acompanhamento de recomendações informou que em 2016 se verificou uma melhoria face a 2015.

[1] Art. 98.º- N aditado ao Código de Processo do Trabalho pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10. Nos casos em que seja determinada pelo tribunal a ilicitude do despedimento, o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador (sob determinadas condições e no período aí previsto) cabe à segurança social, através de dotação orçamental destinada a suportar tais encargos e inscrita anualmente no OE, em rubrica própria. Não obstante a Segurança Social ter vindo a receber, desde 2011, financiamento do OE para fazer face a estas despesas, até 31/12/2016 não é relevada qualquer execução na referida rubrica de despesa.

[2] Entidades sob superintendência e tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, incluindo Centros de Formação Profissional. Estes últimos, financiados por via do IEFP com verbas provenientes do OSS, mas com devolução de verbas diretamente ao IGFSS.

[3] Recorde-se que, em 2015, das 9 entidades que procederam à entrega de excedentes apenas uma o fez dentro do prazo estipulado pelo DLEO.

Do Quadro C.8 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência (fontes de financiamento): "*Contribuintes*"[1] (57,5% da receita efetiva); "*Administração central*"[2] (34,9% da receita efetiva); transferências oriundas da "*Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*" referentes a jogos sociais (0,8% da receita efetiva); transferências da "*União Europeia*", que financiam o SSS através do FSE (3,7% da receita efetiva) e a receita gerada pela "*Atividade da segurança social*", resultante, em grande medida, da gestão corrente do próprio sistema, incluindo os juros, os dividendos, as rendas, as reposições e as taxas, multas e outras penalidades (3,0% da receita efetiva).

Quadro C. 8 – Receitas por origem

(em milhões de euros e %)

Origens de financiamento	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	**14 843**	**14 778**	**99,6**	**5,2**	**46,2**	**57,5**
Contribuições e cotizações	14 843	14 778	99,6	5,2	46,2	57,5
Sistema previdencial	14 835	14 774	99,6	5,2	46,2	57,5
Regimes complementares e especiais	8	5	59,9	-24,4	0,0	0,0
Administração Central	**8 972**	**8 970**	**100,0**	**-0,7**	**28,1**	**34,9**
Transferências do OE para cumprimento da LBSS e financiamento do défice do SSS (b)	7 268	7 268	100,0	2,2	22,7	28,3
Transferências do OE - CPN	125	125	100,0	8,3	0,4	0,5
Transferências do M. Educação	161	159	99,0	0,0	0,5	0,6
Transferências do OE - Reg Subs Bancário	482	478	99,4	-1,8	1,5	1,9
Transferências do OE (ASECE) (c)	7	7	100,0	-97,1	0,0	0,0
Transferências do OE - POAPMC	1	1	100,0	n.a	0,0	0,0
Transferências do OE - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	774	774	100,0	4,1	2,4	3,0
Outras transferências (a)	155	158	101,9	-1,9	0,5	0,6
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	**178**	**218**	**122,2**	**18,1**	**0,7**	**0,8**
Transferências relativas a jogos sociais	178	218	122,2	18,1	0,7	0,8
Turismo de Portugal	**1**	**1**	**100,0**	**n.a**	**0,0**	**0,0**
Transferências relativas ao jogos "On line"	1	1	100,0	n.a	0,0	0,0
União Europeia	**1 480**	**972**	**65,7**	**56,4**	**3,0**	**3,8**
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1 440	953	66,2	53,2	3,0	3,7
Outras transferências	40	19	48,7	149 624,8	0,1	0,1
Atividade da Segurança Social	**777**	**772**	**99,4**	**7,0**	**2,4**	**3,0**
Rendimentos de propriedade	445	454	102,0	14,1	1,4	1,8
Juros	411	418	101,9	15,3	1,3	1,6
Dividendos e participações nos lucros	30	33	110,4	3,3	0,1	0,1
Rendas	4	2	58,1	-17,0	0,0	0,0
Outras receitas	332	319	95,9	-1,8	1,0	1,2
Reposições não abatidas nos pagamentos	167	163	97,5	-1,2	0,5	0,6
Taxas, multas e outras penalidades	107	90	84,7	-14,5	0,3	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	47	51	110,0	49,3	0,2	0,2
Outras	12	14	119,5	-27,4	0,0	0,1
Receita efetiva	**26 251**	**25 712**	**97,9**	**4,5**	**80,4**	**100,0**
Receita não efetiva	**15 911**	**6 262**	**39,4**	**-39,6**	**19,6**	
Receita total	**42 162**	**31 973**	**75,8**	**-8,6**	**100,0**	

(a) Inclui valores (€ 1.649 m de previsão e o valor de € 1.739 m de execução) relativos a transferências do Fundo NAV, EPE registados no mapa X (R.06.01 - Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras).

(b) Em 2016 passou a incluir a fonte de financiamento PES.

(c) Em 2015 incluía as fontes de financiamento ASECE e PES. Em 2016 deixa de existir a fonte de financiamento PES, passando a respetiva despesa a ser financiada diretamente pelas transferências do OE (LBSS). Em 2015, o montante afeto ao PES era de € 245 M. Optou-se por se manter a quebra de série em 2016.

Fonte: Cálculos DGTC a partir dos valores das CSS 2015 e 2016

[1] Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro social voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.

[2] Onde se incluem as transferências que, a vários títulos, a Segurança Social recebe da Administração Central do Estado.

Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via das transferências de vária natureza e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 92,4% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um crescimento face ao período homólogo de 5,2%, influenciado pelas alterações legislativas introduzidas no sistema contributivo e pela recuperação do mercado de trabalho, e a segunda um decréscimo de 0,7%, onde a maior fatia (LBSS) apresentou, todavia, uma variação positiva de 2,2%, em termos homólogos. As receitas provenientes da administração central foram influenciadas pelo valor da transferência extraordinária consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição que totalizou € 650 M, menos 27,4% que em 2015. Quanto às demais fontes de financiamento, cabe referência para o facto de, em 2016, todas terem apresentado um comportamento crescente face ao período homólogo anterior, com destaque para as receitas provenientes do FSE que crescem 53,2%, (€ 331 M) destinadas a financiar ações de formação profissional, facto associado ao início da execução dos programas operacionais "Portugal 2020".

12.2.2.3. Despesa

Dos grandes agregados da despesa (Quadro C.9) destacam-se, no ano de 2016, pelos recuos face a 2015, as "*Despesas de capital*" que diminuíram 38,3%, influenciadas pela sua principal componente, "*Ativos financeiros*" (menos 38,3%), que representou menos de ⅕ da despesa total do sistema (19,7%).

Quadro C. 9 – Despesas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	**24 971**	**24 126**	**96,6**	**2,5**	**80,3**	**99,9**
01	Despesas com o pessoal	262	252	96,4	1,7	0,8	1,0
02	Aquisição de bens e serviços	127	50	39,4	-22,9	0,2	0,2
03	Juros e outros encargos	8	3	42,0	15,2	0,0	0,0
04	Transferências correntes	23 524	23 165	98,5	2,2	77,1	95,9
05	Subsídios	1 014	636	62,7	26,5	2,1	2,6
06	Outras despesas correntes	37	20	53,1	-58,7	0,1	0,1
	Despesas Capital	**15 704**	**5 905**	**37,6**	**-38,3**	**19,7**	**0,1**
07	Aquisição de bens de capital	37	14	37,6	-46,6	0,0	0,1
08	Transferências de capital	10	8	80,8	12,8	0,0	0,0
09	Ativos financeiros	15 394	5 882	38,2	-38,3	19,6	n.a
10	Passivos financeiros	263	1	0,2	276,5	0,0	n.a
	Despesa Total	**40 675**	**30 030**	**73,8**	**-9,3**	**100,0**	**n.a**
	Despesa Efetiva	**25 018**	**24 148**	**96,5**	**2,5**	**80,4**	**100,0**

Fonte: CSS 2015 e 2016.

As "*Despesas correntes*", que representaram 80,3% da despesa total, acomodaram 99,9% da despesa efetiva e expandiram-se 2,5% face a 2015, para € 24.126 M, com as "*Transferências correntes*" a crescerem 2,2% em termos homólogos, influenciadas pelo comportamento da sua principal componente, "*Transferências correntes para as famílias*" (86,8% das transferências correntes; taxa de execução orçamental de 99,5%), que aumentaram 1,3% face a 2015.

Nas "*Transferências correntes para as famílias*" estão refletidos, pelo menos, cerca de € 6 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores emitidos e registados como pagos em

2016, por razões várias[1], não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS, encontrando-se este valor refletido no passivo do balanço na conta *Prestações sociais em prescrição*, onde se manterá até que seja colocado de novo à disposição do beneficiário ou, no caso de tal não acontecer, até ao termo do decurso do prazo prescricional de cinco anos. Neste último caso, a conta do balanço é regularizada por conta de um proveito extraordinário e a conta de execução orçamental do respetivo ano registará uma receita orçamental extraordinária. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental cujo pagamento, de facto, não ocorreu[2]. Esta matéria tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal e tem dado lugar à formulação de recomendações[3] no sentido de se alterar o procedimento de contabilização, de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram[4]. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que "*Continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo interface SICC-SIF pelo Instituto de Informática, IP em articulação com o IGFSS, IP e o ISS, IP o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do Tribunal de Contas. Prevê-se que no decurso do 1º trimestre de 2018 o projeto entre em produção com grande parte das operações implementadas*".

Em sede de contraditório, o ISSA alega que "*Está previsto para o 2.º semestre de 2018 a entrada em produção do novo interface SICC-SIF (…)*".

O Quadro C.10 apresenta a despesa estruturada segundo as grandes funções do SSS: "*Prestações sociais*" (92,4% da despesa efetiva), "*Formação profissional e PAE*" (6,4% da despesa efetiva), "*Administração do sistema*" (1,2% da despesa efetiva) e "*Capitalização*" (19,6% da despesa total, quase toda de natureza não efetiva).

Quadro C. 10 – Despesa por aplicações

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	**22 560**	**22 323**	**98,9**	**1,2**	**74,3**	**92,4**
Pensões e complementos	16 151	16 124	99,8	2,4	53,7	66,8
Sobrevivência	2 222	2 218	99,8	2,2	7,4	9,2
Invalidez	1 292	1 283	99,3	-1,5	4,3	5,3
Velhice	12 116	12 106	99,9	3,0	40,3	50,1
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	39	38	98,4	3,0	0,1	0,2
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	481	478	99,4	-1,8	1,6	2,0
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	1	1	97,5	13,4	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	1 540	1 510	98,0	-14,3	5,0	6,3
Subsídio de Desemprego	1 121	1 100	98,2	-15,2	3,7	4,6
Complemento de desemprego	31	30	97,6	-20,2	0,1	0,1
Subsídio social de desemprego	234	232	99,1	-15,7	0,8	1,0
Garantia salarial	118	115	97,4	11,6	0,4	0,5
Subsídio de desemprego e social de desemprego por salários em atraso	29	27	90,9	-37,0	0,1	0,1
Outras	7	5	78,2	21,1	0,0	0,0

(…)

[1] Vales ou cheques devolvidos, NIB incorreto, etc.

[2] Da análise aos elementos remetidos decorre que não existem critérios uniformes, em todos os institutos, para apuramento do valor que foi considerado despesa orçamental em 2016 e ainda se encontrava na posse da segurança social naquele ano. Por outro lado, o ISS não prestou informação sobre os valores devolvidos respeitantes a pensões e CSI, pelo que se considera que o valor da despesa orçamental registada como paga em 2016, cujo pagamento não ocorreu naquele ano será, certamente, muito superior ao indicado.

[3] Cfr. Recomendações 68-PCGE/2015, 66-PCGE/2014, 64-PCGE/2013, 57-PCGE/2012, 65-PCGE/2011, 53-PCGE/2010 e 51-b) -PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[4] Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2010, págs. 283 e 284, disponível em www.tcontas.pt.

(…)

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Ação social	1 852	1 727	93,2	0,2	5,7	7,2
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1 528	1 476	96,6	0,3	4,9	6,1
Transf. e subsídos - Famílias	94	88	93,5	5,7	0,3	0,4
Transf. ME - componente social pré-escolar	70	70	100,0	0,0	0,2	0,3
Subsídios - Administração Central - POAPMC	5	0	4,2	n.a	0,0	0,0
Do Fundo Social Europeu (FEAC)	4	0	5,0	n.a	0,0	0,0
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	1	0	0,0	n.a	0,0	0,0
Outras	155	92	59,4	-6,5	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	473	467	98,8	3,2	1,6	1,9
Abono de família	647	645	99,7	2,5	2,1	2,7
Rendimento Social de Inserção	336	335	99,5	16,5	1,1	1,4
Complemento Solidário para Idosos	204	203	99,7	6,6	0,7	0,8
Parentalidade	483	476	98,5	10,1	1,6	2,0
Subsídio por morte	104	98	94,4	-5,4	0,3	0,4
Deficiência	154	151	97,8	7,6	0,5	0,6
Outras despesas	617	588	95,3	2,1	2,0	2,4
Encargos com doenças profissionais	39	33	84,5	18,0	0,1	0,1
Transferências para o INATEL	7	7	100,0	0,0	0,0	0,0
Transferências para a CGA	531	528	99,4	2,5	1,8	2,2
Restituição de contribuições e outras receitas	6	6	91,2	13,8	0,0	0,0
Despesas de capital	12	4	33,5	-57,1	0,0	0,0
Outras	21	10	47,1	-9,0	0,0	0,0
Formação profissional e PAE	**2 115**	**1 535**	**72,6**	**25,9**	**5,1**	**6,4**
Políticas ativas de emprego	575	553	96,2	2,9	1,8	2,3
Transf. IEFP	526	509	96,7	3,4	1,7	2,1
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	22	20	89,6	-0,4	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	18	18	100,0	3,1	0,1	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	4	2	48,9	-50,1	0,0	0,0
Outras	4	4	96,7	12,1	0,0	0,0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	1 540	982	63,8	44,1	3,3	4,1
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1 415	926	65,4	50,7	3,1	3,8
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	125	56	45,0	-16,6	0,2	0,2
Administração [(b)]	**333**	**284**	**85,2**	**-3,0**	**0,9**	**1,2**
Despesas com pessoal	223	216	96,8	2,7	0,7	0,9
Aquisição de bens e serviços	63	44	69,8	-10,1	0,1	0,2
Outras	47	24	50,7	-28,5	0,1	0,1
Passivos Financeiros (4) [(c)]	**263**	**1**	**0,2**	**276,5**	**0,0**	**n.a**
Empréstimos de curto prazo	260	0	0,0	0,0	0,0	n.a
Outros Passivos Financeiros	3	1	20,1	276,5	0,0	n.a
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	**3 000**	**0**	**0,0**	**-100,0**	**0,0**	**n,a**
Ativos financeiros - Títulos de curto prazo	3 000	0	0,0	-100,0	0,0	n.a
Outros Ativos Financeiros	0	0	69,7	7,4	0,0	n.a
Capitalização	**12 403**	**5 888**	**47,5**	**-6,7**	**19,6**	**0,02**
Ativos financeiros - FEFSS **(2)**	12 394	5 882	47,5	-6,8	19,6	n.a
Despesas de Administração	9	6	58,9	20,2	0,0	0,02
Despesas de capital - FEFSS	0	0	24,2	37,0	0,0	0,0
Despesa total (1)	**40 675**	**30 030**	**73,8**	**-9,3**	**100,0**	**n.a**
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	**25 018**	**24 148**	**96,5**	**2,5**	**80,4**	**100,0**

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do sistema previdencial - capitalização.

(c) Passivos financeiros incluem amortização de empréstimos mais Outros Passivos financeiros

Fonte: Cálculos DGTC a partir dos valores das CSS 2015 e 2016.

As prestações sociais apresentaram um acréscimo de 1,2% face a 2015, influenciadas, por um lado, pelo comportamento da despesa com as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, as

quais têm a sua maior expressão nas prestações de desemprego[1], com um peso relativo de 6,3% na despesa efetiva, sofreram uma diminuição na ordem dos 14,3%, passando a € 1.510 M (menos € 251 M que no período homólogo anterior) e, por outro lado, pela evolução das prestações sociais diferidas (pensões e complementos), que, em 2016, se expandiram 2,4% em termos homólogos, com destaque para as pensões de velhice (75,1% do valor despendido com pensões e complementos) que sofreram um acréscimo de 3,0% (mais € 350 M) em termos homólogos.

A evolução da despesa com as prestações desemprego foi consequência do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição destas prestações e dos efeitos do ciclo económico, tendo contribuído para este resultado todas as componentes de maior expressão neste grupo de despesas[2], com destaque para o subsídio de desemprego, com um recuo de 15,2% (menos € 197 M), componente que representa a maior fatia destas despesas (72,9%).

O comportamento das despesas com pensões de velhice verificado no período de referência incorpora, entre outros, os efeitos das seguintes medidas: restrição na atribuição de pensões antecipadas, aumento da idade normal da reforma para os 66 anos e 2 meses em 2016, levantamento da suspensão do regime de atualização das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social[3] e, ainda, os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema[4].

As despesas com complementos de pensão suportadas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC)[5], em 2016, registaram uma redução de 33,4% (que compara com 67,5% em 2015), relativamente ao período homólogo, em consequência da aplicação do Despacho do SESSS 2.201/2015, de 9/02/2015[6]. Com efeito, tendo-se verificado que, nos últimos anos, o valor da despesa do Fundo se tem situado acima do valor da receita, implicando uma situação económica e financeira desajustada[7], foi determinado que, a partir do mês de fevereiro de 2015, as

[1] Em expansão desde 2011, as despesas com subsídio de desemprego apresentaram em 2014 uma evolução negativa em termos homólogos (menos 20,5%), tendência que se estendeu a 2015 (menos 21,3%) e a 2016 (menos 15,2%).

[2] Neste grupo apenas as despesas da rubrica residual outras e as alocadas ao pagamento de garantias salariais evidenciaram evoluções positivas, sendo que no seu conjunto representaram apenas 8,0% do agrupamento.

[3] Decreto-Lei 254-B/2015, de 31/12.

[4] "*Em 31 de dezembro de 2016, a população residente em Portugal foi estimada em 10 309 573 pessoas, (menos 31.757 face a 2015). Este resultado traduziu-se numa taxa de crescimento efetivo negativa de -0,31%, reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório negativos. Registou-se um novo aumento de nascimentos (87.126 nados vivos), contudo este aumento foi insuficiente para compensar o número de óbitos (110.535), mantendo-se o saldo natural negativo (- 23.409 em 2016, comparado a -23.011 em 2015). Apesar da diminuição do número de emigrantes, e da estabilização do número de imigrantes continuou a verificar-se um saldo migratório negativo (-8.348), ainda que mais atenuado comparativamente com 2015 (-10.481). (…)*" – INE, 16/06/2017 – Estimativas da população residente em Portugal (2016).
"*Em Portugal, o índice de envelhecimento da população, medido pelo rácio entre população idosa (65 ou mais anos) e população jovem (0-14 anos), registou um valor de 146,5 em 2015, maior do que no ano anterior (141,3).*" – INE, 20/12/2016, Anuários Estatísticos Regionais.

[5] O FESSPBC integra o regime complementar de iniciativa coletiva, de instituição facultativa, de proteção social dos profissionais daquele setor, regulamentado pela Portaria 140/92, de 4/03, com a redação dada pelas Portarias 96/93 e 101/94, de 25/01 e de 9/02, respetivamente. De acordo com o Regulamento, são concedidas prestações pecuniárias nas eventualidades de invalidez, velhice e morte, complementares de idênticas prestações do regime geral de segurança social e prestações pecuniárias de apoio social. Constituem receitas do Fundo as quotizações obrigatórias representadas por 12% das gratificações recebidas pelo pessoal ao serviço das salas de jogo tradicionais dos casinos, as contribuições facultativas previstas no Regulamento e, ainda, rendimentos de imóveis e de aplicações financeiras. Este regulamento foi alterado pela Portaria 12/2017, de 9/01.

[6] Publicado no DR, 2.ª S, de 3/03/2015. Revogado pela Portaria 12/2017, de 9/01.

[7] Receita: € 809 m (2016), € 839 m (2015), € 764 m (2014), € 725 m (2013), € 1.087 m (2012) e € 1.673 m (2011). Despesa: € 929 m (2016), € 1.375 m (2015), € 4.182 m (2014), € 4.198 m (2013), € 4.553 m (2012) e € 4.185 m (2011).

prestações pecuniárias asseguradas pelo Fundo fossem reduzidas nos seguintes termos: em 50% no mês de fevereiro de 2015; em 60% no mês de março de 2015; em 70% no mês de abril de 2015 e em 80% a partir do mês de maio de 2015. A partir de janeiro de 2017 foi revertido 50% do montante total da redução, nos termos do art. 4.º da Portaria 12/2017.

Na mesma linha verificou-se uma apreciação da despesa com prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários cujos critérios de acesso se haviam tornado mais exigentes e restringidos os valores associados[1] durante a vigência do PAEF, medidas que em 2016 foram objeto de algum tipo de reversão: abono de família (mais € 16 M, 2,5%); rendimento social de inserção (mais € 47 M, 16,5%); e complemento solidário para idosos (mais € 13 M, 6,6%), em consequência das medidas adotadas com vista ao aumento da coesão social, recuperação dos rendimentos das famílias e promoção da natalidade.

Merecem ainda destaque as pensões do sistema de regimes especiais, que passaram a constituir encargo da segurança social a partir de 01/01/2012, mas cujo efeito sobre o sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades (incluindo os custos de administração imputados). Em 2016, esta despesa representou 2,0% da despesa efetiva, menos 1,8% que no período homólogo anterior.

A despesa com "*Ação social*"[2] cresceu 0,2%, passando a € 1.727 M (7,2% da despesa efetiva). As "*Transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos*" absorveram a parte mais significativa destes recursos (85,5%), mais 0,3% em termos homólogos.

O total das despesas com *"Formação profissional e PAE"* correspondeu a 6,4% da despesa efetiva, apresentando um acréscimo na ordem dos 25,9% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.535 M (mais € 316 M que em 2015). Este acréscimo resulta, essencialmente, das despesas com formação profissional com financiamento do FSE 50,7% (€ 312 M). Sobre as despesas com formação profissional verificou-se que vinham sendo contabilizados, nesta rubrica, valores relativos a intervenções que não visavam total ou parcialmente tal fim por ausência de comunicação ao IGFSS de toda a informação relevante para uma correta relevação contabilística dessas despesas, o que levou à formulação da recomendação 66-PCGE/2013. Compulsado o OSS para 2017 e respetiva execução relativa ao 1.º semestre do mesmo ano, constata-se que a situação se encontra regularizada, considerando-se totalmente acolhida a mencionada recomendação.

As despesas com a "*Administração*" do sistema apresentaram uma tendência evolutiva decrescente (menos 3,0%), mantendo-se a tendência iniciada em 2015, ano em que aquelas despesas apresentaram uma evolução negativa de 8,9%, que compara com uma evolução acentuadamente crescente nos anos anteriores (mais 3,6% em 2014; mais 6,7%, em 2013). Neste agrupamento, todas as despesas regrediram ("*Aquisições de bens e serviços*" menos 10,1%; e "*Outras*" menos 28,5%), com exceção das "*Despesas com pessoal*" que evidenciaram uma taxa crescente de 2,7%, influenciadas principalmente pela reversão das restrições aplicadas à massa salarial pública e o aumento do esforço contributivo para a CGA. Já as despesas de administração imputadas à componente "*Capitalização*" do sistema previdencial aumentaram 20,2% em termos homólogos, tendo atingido, em 2016, € 6 M. Este aumento decorre do acréscimo das despesas com pessoal (16,5%, € 203 m) que, para além de refletirem a reposição dos cortes salariais operadas nos anos de 2015 e 2016, refletem, também, a admissão de novos efetivos em 2016 (mais

[1] Decreto-Lei 133/2012, de 27/06.

[2] A proteção da Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excecionalidade, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e no apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

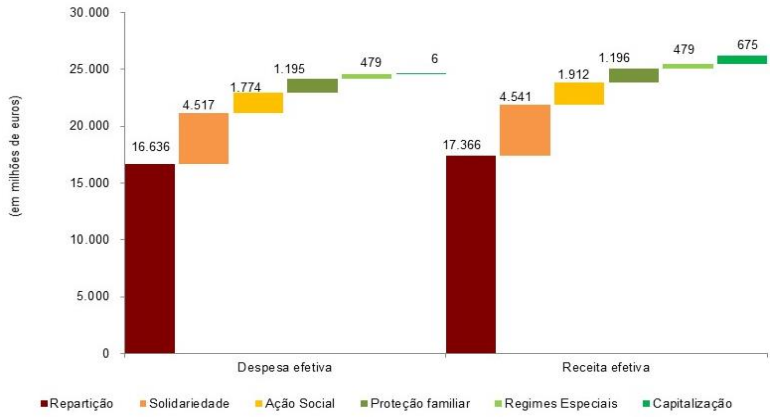
19,2%)[1], das despesas com encargos financeiros do FEFSS (28,7%, € 424 m), dos impostos retidos nos dividendos provenientes do estrangeiro obtidos pelo FEFSS (26,5%, € 317 m) e do decréscimo das despesas com aquisições de bens e serviços (1,7%, € 12 m).

12.2.2.4. Execução orçamental por componentes e subsistemas

A LBSS estabelece que o SSS abrange o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar. Decompõe ainda o primeiro nos subsistemas de solidariedade, de proteção familiar e de ação social. Para efeitos da sua gestão financeira, o sistema previdencial é dividido pela repartição e pela capitalização. A primeira alteração à LOE/2012 (Lei 20/2012) veio estabelecer um novo sistema - sistema dos regimes especiais.

O gráfico seguinte ilustra a movimentação de recursos efetivos por componentes e subsistemas.

Gráfico C. 1 – Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Fonte: IGFSS.

A maior movimentação de recursos coube à componente de repartição do sistema previdencial, que acomodou a receita de contribuições e quotizações (€ 14.778 M; 85,1% da receita efetiva deste sistema) e o pagamento da maior fatia das prestações sociais diferidas (pensões: € 11.836 M; 71,2% da despesa efetiva)[2], cabendo-lhe também o pagamento das prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, como sejam os subsídios por doença, desemprego, parentalidade, acidentes de trabalho, entre outros. Estas prestações, incluindo as pensões, constituem as transferências para as famílias, as quais foram na ordem dos € 14.140 M e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição.

Em 2016, a componente de repartição do sistema previdencial, obteve, do OE, um financiamento extraordinário de € 650 M, destinado ao financiamento do seu défice (menos 27,4%, em termos homólogos), o qual representou 3,7% da receita efetiva daquele sistema e cerca de 28,0% das transferências correntes do mesmo.

[1] O mapa de pessoal do IGFCSS em 2015 contava com 26 elementos e em 2016 passou para 31, com a admissão de 5 técnicos superiores.

[2] Em 2016, as pensões e complementos pagos pelo sistema previdencial - repartição representaram 73,4% do total, cabendo ao subsistema de solidariedade 21,4% (€ 3.456 M), ao de proteção familiar 2,2% (€ 353 M) e ao sistema de regimes especiais 3,0% (€ 479 M).

A componente de capitalização foi a menos relevante no total da receita e despesa efetivas, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de gestão do FEFSS e as receitas efetivas (€ 675 M) aos "*Rendimentos de propriedade*" de ativos do Fundo (€ 447 M) e às transferências da componente de repartição (€ 227 M). Em termos relativos, esta componente foi a que registou maior acréscimo na receita e despesa efetivas de 34,4% e 20,2%, respetivamente.

No sistema de proteção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita efetiva totalizou € 4.541 M, dos quais 99,5% (€ 4.517 M) foram provenientes de transferências correntes da administração central. Neste subsistema, 94,2% dos gastos (€ 4.253 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, destinadas ao financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 335 M), as pensões sociais e complementos (€ 3.456 M), o subsídio social de desemprego (€ 232 M), o complemento de desemprego (€ 30 M) e o CSI (€ 203 M).

O subsistema de ação social foi maioritariamente (86,4%) financiado por transferências correntes da administração central (€ 1.652 M) e por receitas provenientes dos jogos da SCML (€ 218 M; 11,4%) e aplicou a maior fatia dos seus recursos em apoios financeiros (transferências e subsídios) concedidos às IPSS e equiparadas (83,2%), tendo canalizado apenas cerca de 5,0% dos seus recursos para o apoio social direto às famílias. Face a 2015, a receita efetiva alocada a este subsistema aumentou 0,6%, tendo a despesa efetiva recuado 3,3%. As transferências correntes e de capital para as IPSS e equiparadas expandiram-se, em termos homólogos, 1,2% e 30,8%, respetivamente, enquanto os subsídios recuaram 67,8% no mesmo período.

No subsistema de proteção familiar, 98,6% da receita efetiva adveio de transferências correntes da administração central e a restante de receitas fiscais consignadas, perfazendo o total de € 1.180 M e a despesa tem a sua maior expressão nas transferências para as famílias, que totalizaram, em 2016, € 1.150 M, (96,2% da despesa efetiva deste subsistema), no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência.

O sistema regimes especiais foi financiado por transferências do OE[1] no valor de € 479 M e acomodou despesa de igual montante[2].

12.2.2.5. Saldo de execução orçamental

O saldo de execução orçamental de 2016 (Quadro C.11) foi de € 818 M (valor que compara com um saldo de € 1.183 M no período homólogo anterior), o qual permitiu um acréscimo de 26,5% no saldo de execução orçamental acumulado no período. Estes saldos evidenciaram uma tendência negativa entre 2010 e 2012, caraterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, consentânea com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008)[3], só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE para esse efeito. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2008 e 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização se efetivou apenas em

[1] Estado € 478 M e CGA € 0,7 M.

[2] Pensões (€ 479 M) e despesas de administração (€ 0,2 M).

[3] Em 2010, 2011 e 2012 registou valores negativos (€ 35 M em 2010, € 367 M em 2011 e € 1.188 M em 2012), situação que representou uma degradação do saldo de execução orçamental no final desses exercícios de 1,4%, 14,5% e 54,8%, respetivamente.

2014) e obrigou a um reforço das transferências do OE[1], transferências que atingiram a sua maior expressão em 2013.

Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01), o valor transferido (€ 227 M), durante o ano de 2016, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou à receita obtida na alienação de imóveis, relativa a 2016, € 27 M e, bem assim, a saldos de anos anteriores da componente repartição, que totalizaram € 200 M, dos quais apenas € 81 M foram efetivamente apurados no regime previdencial repartição, tendo os restantes € 119 M constituído as transferências provenientes do regime de proteção social de cidadania.

Em 2016 foi integrado, para aplicação em despesa, 36,4% (€ 1.125 M) do saldo acumulado de anos anteriores, distribuído pelas componentes do sistema previdencial (€ 513 M em repartição e € 582 M em capitalização) e de ação social (€ 31 M). Dos € 1.966 M não integrados para aplicação em despesa, € 1.345 M respeitam à componente de repartição (72,4% do seu saldo inicial acumulado), € 5 M ao subsistema de proteção familiar (100,0% do seu saldo inicial acumulado), € 36 M ao subsistema de solidariedade (100,0% do seu saldo inicial acumulado), € 580 M ao subsistema de ação social (95,0% do seu saldo inicial acumulado), e € 14 m ao sistema dos regimes especiais.

No que se refere ao desempenho da execução orçamental de 2016, o sistema previdencial repartição apresentou um saldo positivo de € 731 M[2], enquanto na sua componente de capitalização o resultado da execução orçamental foi negativo em € 79 M. Já no sistema de proteção social de cidadania, todos os subsistemas apresentaram saldos positivos no mesmo período: ação social, € 141 M, solidariedade € 24 M e proteção familiar € 1 M.

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2016 (€ 3.909 M), 66,2% respeitou à componente de repartição do sistema previdencial (€ 2.588 M), 12,9% à componente de capitalização (€ 503 M), 1,5% ao subsistema de solidariedade (€ 60 M), 0,1% ao subsistema de proteção familiar (€ 6 M) e 19,2% ao subsistema de ação social (€ 752 M). O sistema dos regimes especiais apresenta um saldo acumulado de € 21 m.

Quadro C. 11 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Designação	Componentes do sistema previdencial		Subsistemas do sistema de proteção social de cidadania			Sistema regimes especiais	Total	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção familiar	Solidariedade	Ação social			
1. SEO inicial acumulado	**1 858**	**582**	**5**	**36**	**610**	0	**3 091**	**62,0**
2. Regularização do saldo do ano anterior	0	0	0	0	0	0	0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	1 858	582	5	36	610	0	3 091	62,0
4. Saldo de anos anteriores integrado	513	582	0	0	31	0	1 125	63,5
5. Saldo de anos anteriores não integrado	1 345	0	5	36	580	0	1 966	61,1
6. Receita do ano	17 366	5 809	1 196	4 541	1 915	479	31 307	-9,4
7. Despesa do ano	16 636	5 888	1 195	4 517	1 774	479	30 489	-8,6
8. SEO do ano (6)-(7)	731	-79	1	24	141	0	818	-30,8
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	1 243	503	1	24	172	0	1 943	3,9
10. SEO final acumulado (9)+(5)	**2 588**	**503**	**6**	**60**	**752**	**0[(a)]**	**3 909**	**26,5**

a) Representa € 21 m.

Fonte: CSS/2016.

[1] € 857 M em 2012, € 1.430 M em 2013, € 1.329 M em 2014, € 894 M em 2015 e € 650 M em 2016.

[2] Valor que acomoda a transferência extraordinária do OE (€ 650 M).

No final de 2016, o saldo de execução efetiva da segurança social registava € 1.564 M (Quadro C.12), mais 50,8% que em 2015. Destes, € 1.400 M foram apurados no sistema previdencial (€ 731 M em repartição e € 670 M em capitalização). No sistema de proteção social de cidadania, apenas os subsistemas de solidariedade (€ 24 M) e ação social (€ 139 M) apresentaram saldos positivos significativos, já que o subsistema de proteção familiar apresentou um saldo de € 1 M. O sistema regimes especiais regista um saldo de € 7 m.

Quadro C. 12 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo em 31/12/2016	Saldos de anos anteriores integrado	Saldo de ativos financeiros	Saldo de passivos financeiros	Saldo de execução efetiva em 31/12/2016	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-4)	(%)	(%)
Previdencial - repartição	1 243	513	0	0	731	46,7	62,9
Previdencial - capitalização	503	582	- 749	0	670	42,8	34,5
Sistema previdencial	**1 746**	**1 095**	**- 749**	**0**	**1 400**	**89,5**	**47,9**
Solidariedade	24	0	0	0	24	1,5	10,2
Proteção familiar	1	0	0	0	1	0,0	14 899,5
Ação social	172	31	3	- 1	139	8,9	103,4
Sistema proteção social e cidadania	**197**	**31**	**3**	**- 1**	**164**	**10,5**	**81,5**
Regimes especiais	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**	**-3,7**
Total	**1 943**	**1 125**	**- 746**	**- 1**	**1 564**	**100,0**	**50,8**

Fonte: CSS/2015 e 2016.

Para a evolução do saldo de execução efetiva entre 2008 e 2016 (Gráfico C.2) contribuiu o crescimento das contribuições e quotizações e o esforço financeiro do Estado, através das transferências.

Gráfico C. 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva



Fonte: CSS de 2008 a 2016.

A desaceleração do crescimento da despesa, originada pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões quer quanto a grande parte das prestações, foi contrariada a partir de 2008 pelos efeitos da crise financeira que se disseminou à economia real, pressionando a despesa social, verificando-se,

simultaneamente, em 2009, uma sensível atenuação do crescimento da receita[1] e um aumento substancial da despesa (11,1%)[2], que gerou uma quebra de 64,0% no saldo de execução efetiva.

O aumento do saldo de execução efetiva verificado em 2010 traduz uma contração do crescimento da despesa para um nível inferior (4,0%) ao da expansão da receita (4,4%), que também baixa. Cabe, no entanto, referir que este efeito de evolução da receita efetiva a taxas mais vigorosas do que as que se vinham verificando na despesa efetiva já não foi visível no ano de 2011, onde a receita recuou mais do que a despesa efetiva, face a igual período de 2010.

Em 2012 manteve-se esta tendência, com o saldo a sofrer uma degradação da ordem dos 1,8% (de € 439 M para € 431 M), colocando-se muito abaixo do nível registado antes da crise financeira internacional (€ 1.611 M); o mesmo se verificou em 2013, onde a recuperação do saldo efetivo ficou por conta da transferência extraordinária do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, défice motivado pela forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência continuou a ser de forte contração.

Em 2014, o saldo efetivo voltou a registar um decréscimo, situando-se 12,2% abaixo do verificado no período homólogo anterior, evolução que decorreu do abrandamento das transferências do OE, que no seu conjunto diminuíram cerca de 2,6%, quando comparadas com 2013. A ligeira melhoria do mercado de trabalho verificada sobretudo a partir do 2.º semestre de 2014 e durante 2015, um melhor desempenho na cobrança da receita e menores benefícios sociais (condicionados por via legislativa, decorrentes da aplicação de políticas ativas de emprego mais dinâmicas e consequência da recuperação do ciclo económico) vieram trazer ao saldo efetivo do sistema uma apreciação na ordem dos 141,5%, face ao período homólogo anterior, ainda assim abaixo do valor verificado antes da crise financeira internacional (2008).

Em 2015, a transferência extraordinária do OE para financiamento do défice da componente de repartição do sistema previdencial (€ 894 M) continuou a ser superior às necessidades (à semelhança do ocorrido em anos anteriores), as quais rondaram € 446 M[3]. Sem essa transferência, o saldo efetivo do SSS, no final de 2015, teria sido apenas de € 143 M (13,8% do apurado após financiamento do défice do sistema previdencial – repartição).

A recuperação do saldo efetivo do sistema que se vem verificando desde 2014 e que no ano em análise (2016) permitiu já a sua colocação em terreno positivo (€ 915 M) não impediu que também neste ano tivesse havido lugar a uma transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição no valor de € 650 M.

12.2.2.6. Comportamento de longo prazo da receita e despesa

Este ponto disponibiliza alguns dados que ajudam a conhecer o comportamento de médio e longo prazo do setor, incidindo, nomeadamente, na receita e despesa efetiva (Gráfico C.3), nas contribuições e

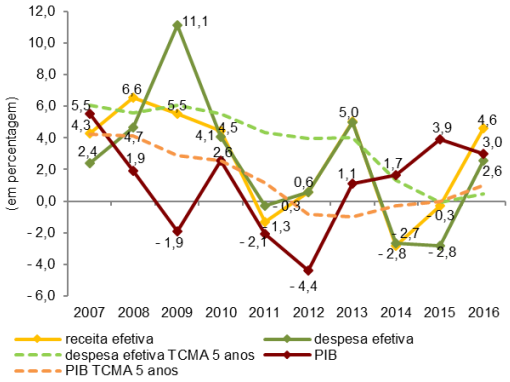
[1] As "*Contribuições e quotizações*" cresceram 0,4% e as "*Transferências correntes da administração central*" aumentaram 9,3%, que compara com um decréscimo de 11,3% em 2011.

[2] Em termos homólogos, a despesa com "*Desemprego e apoio ao emprego*" aumentou 30,6%, com "*Formação profissional e PAE*" 37,7%, com "*RSI*" 19,3%, com "*Ação social*" 12,3%, com "*CSI*" 105,6% e com "*Parentalidade*" 29,2%.

[3] Se não tivesse ocorrido a transferência do saldo do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial – repartição, no valor de € 119 M, as necessidades de financiamento seriam de € 565 M.

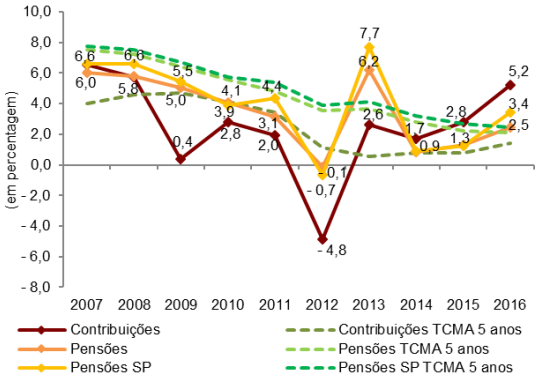
pensões (Gráfico C.4), no peso dos principais agregados da receita e despesa face ao PIB (Gráficos C.5 e C.6, respetivamente) e no equilíbrio do sistema previdencial[1].

Gráfico C. 3 – Variação (%) da receita e despesa efetiva



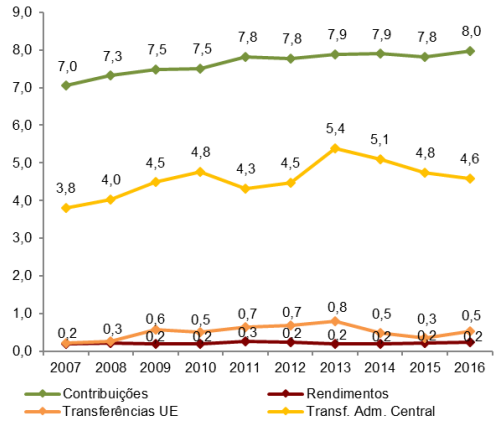
Fonte: CSS e INE.

Gráfico C. 4 – Variação (%) das contribuições e pensões



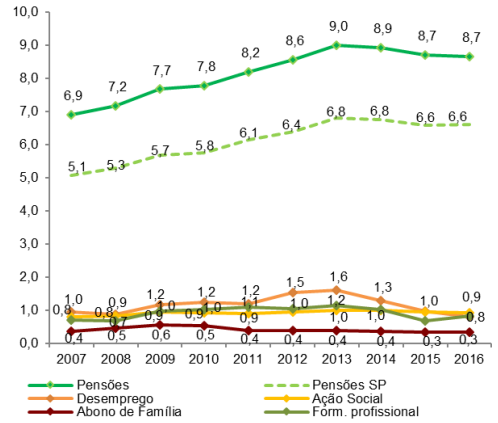
Fonte: CSS.

Gráfico C. 5 – Receitas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Gráfico C. 6 – Despesas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Durante vários anos, e até 2013, a despesa efetiva da segurança social apresentou uma variação superior à conseguida pelo PIB. A partir de 2014 o aumento do Produto coexiste com quebras na despesa (em 2014 e 2015) ou crescimentos menos pronunciados (2016)[2]. Neste último ano, o crescimento da despesa (e receita) foi significativo, sendo que os próximos anos dirão se se tratou de um ajustamento face às quebras sentidas nos dois anos anteriores ou se se retomará o pendor mais expansionista do período anterior a 2014. Considerando a taxa de crescimento médio anual (TCMA) em períodos de 5 anos, verificamos que a tendência de crescimento da despesa acima do PIB se inverteu no período terminado em 2015 e que no quinquénio terminado em 2016 o crescimento médio do PIB foi o dobro do crescimento médio da despesa (1,0% e 0,5%, respetivamente)[3].

[1] Não considera as pensões do sistema de regimes especiais (Regime Substitutivo Bancário e Pensões BPN). Utiliza o PIB, a preços correntes, que consta das Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, INE, 22/09/2017.

[2] A receita efetiva tem crescido, em regra, acima da despesa efetiva (são exceções os anos de 2009, 2011 e 2014) e em 2016 volta a apresentar um aumento maior que o do PIB (depois de um interregno em 2013 e 2014).

[3] Nos últimos 5 anos a TCMA da receita foi de 1,4%.

Durante vários anos, a progressão da receita de contribuições foi inferior à verificada na despesa com pensões. Mas em 2014 deu-se uma inversão da tendência e o crescimento das contribuições superou o das pensões (em 0,8 p.p.), situação que se consolidou em 2015 (1,5 p.p.) e em 2016 (2,7 p.p.). No entanto, no crescimento médio do último quinquénio ainda se faz sentir o efeito anterior, com a TCMA das pensões a atingir 2,1% e das contribuições a ficar em 1,4%.

Na generalidade do período, a despesa efetiva da segurança social confirma alguma capacidade contra cíclica, aumentando quando existem quebras no Produto ou acelerando com desacelerações do mesmo. Mas os anos de 2011, em que a despesa diminuiu 0,3% apesar do rendimento ter diminuído 2,1%, e de 2013, em que a despesa aumentou 5,0% quando o PIB apenas aumentou 1,1%, parecem indicar que ao funcionamento das despesas sociais como estabilizador automático da economia se sobrepôs a estratégia de redução de despesa, justificada no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira[1]. Sabendo-se que a maior parte da despesa é utilizada no pagamento de pensões (67,8% em 2016, face a 59,1% em 2002) e que este é relativamente rígido e tem crescido a um ritmo não só superior ao crescimento do PIB mas também do total da despesa efetiva, percebe-se que o sistema dispõe de uma margem relativamente reduzida para responder ao impacto social dos ciclos económicos.

As contribuições constituem a maior fonte de receita da segurança social e o seu peso passou de 7,0% do PIB em 2007 para 8,0% em 2016. No entanto, até 2010, foram as transferências da Administração Central a financiar a expansão da despesa do setor, com crescimentos médios anuais próximos ou superiores a 10%. Já em 2013, beneficiou de um aumento substancial que colocou o seu peso em 5,4% do PIB (depois de quebras em 2011 e 2012). Desde então tem registado diminuições anuais, caindo para 4,6% do PIB em 2016. As transferências da UE evoluíram até 0,8% do PIB em 2013, baixando depois em 2014 e 2015. Em 2016 recuperaram alguma relevância, para 0,5%. Os Rendimentos mantiveram-se estáveis em torno dos 0,2% do PIB[2].

As pensões dominam a despesa efetiva e, em percentagem do PIB, aumentaram de 6,9% em 2007 para 9,0% em 2013 (e de 5,1% para 6,8% nas pensões do sistema previdencial). A redução de peso verificada nos anos seguintes (8,9% em 2014 e 8,7% em 2015 e 2016) resulta do facto da despesa com pensões ter aumentado a um ritmo inferior ao do PIB nominal. Em 2016, as despesas com ação social baixaram ligeiramente, para 0,9% do PIB, com o abono de família estabilizaram, em 0,3%, e com formação profissional e políticas ativas de emprego progrediram, para 0,8%. O gasto com desemprego e apoio ao emprego progrediu até 1,6% do PIB em 2013, mostrando que as medidas de redução desta despesa foram insuficientes para acomodar os efeitos da crise. Com a recuperação económica, o recuo do desemprego e criação líquida de emprego acabou por baixar nos anos seguintes, até 0,8% em 2016[3]. A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,9% em 2007 para 14,3% em 2013, baixando nos anos seguintes (12,8% em 2016).

O Gráfico C.7 reúne um conjunto de dados da evolução do sistema previdencial. A despesa com pensões do sistema previdencial em 2016 foi praticamente o dobro da que se registou em 2002 (mais 99,8%), enquanto as contribuições cresceram 45,3% no mesmo período. A diferença entre a receita de

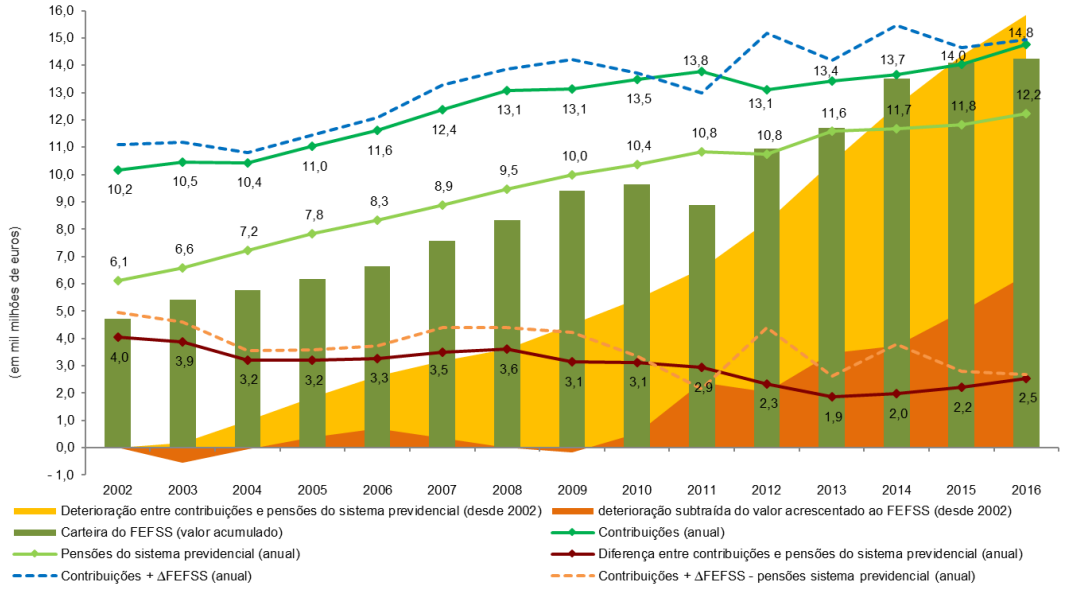
[1] Em 2011, perante um cenário de recessão económica e aumento do desemprego, a despesa aplicada em desemprego e apoio ao emprego diminuiu 5,3%. A quebra da despesa com pensões em 2012 deve-se, essencialmente, à suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal (aos trabalhadores e pensionistas do setor público), sendo que o veto do Tribunal Constitucional à medida (e consequente obrigação de reposição) explica a expansão desta despesa em 2013 (6,2%) que, por sua vez, condiciona o comportamento da despesa efetiva.

[2] As componentes destacadas representaram 97,9% da receita efetiva. São ainda relevantes as transferências da SCML (0,1% do PIB), as taxas, multas e outras penalidades e as reposições.

[3] Estas componentes valiam 90,7% da despesa efetiva. Destaque ainda para os gastos com doença e parentalidade (0,3% do PIB cada), RSI e administração (0,2% do PIB cada) e com prestações por morte e CSI (0,1% do PIB cada).

contribuições e as pensões pagas degradou-se 37,1% (mas encontra-se em recuperação desde os 54,1% de 2013), passando de € 4.045 M para € 2.543 M[1]. Note-se que as receitas de contribuições cresceram abaixo da despesa com pensões, exceto em 2007 e de 2014 a 2016.

Gráfico C. 7 – Evolução do sistema previdencial (SP)



Fonte: CSS e IGFCSS.

Em termos acumulados, esta deterioração anual ascende a € 15.852 M, distanciando-se já do valor total da carteira do FEFSS (€ 14.246 M)[2]. No entanto, se entendermos que os acréscimos de valor do FEFSS constituem uma forma de compensar parte da deterioração da capacidade de financiamento do sistema, poderíamos concluir que, pelo menos até 2009, o acréscimo de valor do FEFSS compensou a deterioração da cobertura das pensões pelas contribuições. Desde então, a deterioração compensada do valor acrescentado pelo Fundo tem apresentado uma tendência de aumento, atingindo um valor acumulado de € 6.323 M em 2016.

Face a um contexto de progressivo envelhecimento populacional, de recurso a medidas de incentivo ao emprego que limitam a receita contributiva e em que a inovação tecnológica permite a supressão de empregos e a substituição de trabalhadores por máquinas[3], será importante perceber se o sistema de segurança social conseguirá aumentar a sua sustentabilidade, diminuindo ou anulando a deterioração do rácio contribuições/pensões e se o fará promovendo um maior crescimento das contribuições face às pensões e/ou moderando substancialmente o crescimento da despesa com pensões (como ocorreu em 2014 e 2015) e/ou reinventando a sua forma de financiamento.

Em 2016, a economia manteve a trajetória de melhoria na área do emprego (aumento da taxa de emprego e do número de empregados, diminuição da taxa de desemprego e do número de desempregados), mas a maior parte dos indicadores ainda não recuperaram os níveis pré-crise. A dinâmica económica e social

[1] Somando a valorização anual do FEFSS às contribuições a redução é de 45,8%.

[2] Desde 2012 que o valor acumulado no FEFSS é superior à despesa anual com pensões do sistema previdencial.

[3] Na lógica redistributiva, a sustentabilidade da despesa social depende também da capacidade de gerar receita, pelo que pode também ser condicionada por políticas económicas que afetem as fontes de financiamento, seja pela redução ou isenção de contribuições, seja pela criação de condições que prejudiquem o aumento do número e da capacidade contributiva de cidadãos e empresas.

ainda não encontrou forma de estancar a diminuição da população residente e aumentar a população ativa.

Para reforçar a sustentabilidade do sistema de segurança social e manter as suas características essenciais, deverá ser necessário reforçar a criação de emprego e favorecer o aumento da massa salarial, não se podendo colocar de parte estratégias de compatibilização da despesa com os novos cenários demográficos e de atuação sobre os fatores que possam estar a provocar a erosão da receita.

12.2.3. Balanço

O quadro seguinte evidencia a situação financeira e patrimonial da segurança social no período de 2014 a 2016, traduzida na evolução do ativo, dos fundos próprios e do passivo.

Quadro C. 13 – Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2014	2015	2016		2015/2014		2016/2015	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	855	827	822	2,7	-28	-3,3	-5	-0,6
Existências	1	2	2	0,0	0	9,7	0	5,3
Dívidas de terceiros	11 575	12 404	12 579	40,7	830	7,2	175	1,4
Disponibilidades	15 681	16 495	17 537	56,7	814	5,2	1 043	6,3
Acréscimos e diferimentos	31	42	3	0,0	10	33,6	-39	-93,6
Total do Ativo bruto	**28 143**	**29 769**	**30 943**	**100,0**	**1 626**	**5,8**	**1 174**	**3,9**
Amortizações/Provisões imobilizado	474	481	488		7	1,5	7	1,5
Provisões para cobranças duvidosas	5 230	5 300	7 546		70	1,3	2 246	42,4
Total Ativo líquido	**22 440**	**23 989**	**22 909**		**1 549**	**6,9**	**-1 080**	**-4,5**
Fundos Próprios								
Património	12 965	14 771	15 366	71,3	1 806	13,9	595	4,0
Cedências de ativos	-1	-3	-3	0,0	-2	185,9	0	8,0
Reservas	1 070	1 052	1 046	4,9	-19	-1,7	-6	-0,5
Resultados transitados	5 236	5 514	4 323	20,1	278	5,3	-1 191	-21,6
Resultado líquido do exercício	2 072	1 466	810	3,8	-606	-29,3	-656	-44,7
Total dos Fundos próprios	**21 343**	**22 800**	**21 542**	**100,0**	**1 457**	**6,8**	**-1 258**	**-5,5**
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	17	26	20	1,4	9	51,0	-6	-24,2
Dívidas a terceiros	294	281	275	20,1	-13	-4,4	-6	-2,0
Acréscimos e diferimentos	786	882	1 072	78,4	96	12,2	190	21,5
Total do Passivo	**1 097**	**1 189**	**1 367**	**100,0**	**92**	**8,4**	**178**	**15,0**
Total dos Fundos próprios e do Passivo	**22 440**	**23 989**	**22 909**		**1 549**	**6,9**	**-1 080**	**-4,5**

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

Do conjunto dos ativos da segurança social destacam-se as disponibilidades e as dívidas de terceiros que representam em 2016, relativamente ao ativo bruto, cerca de 56,7% e 40,7%, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa ascendem a 60,0% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 59,4%, reduzindo o valor do ativo líquido a cerca de 74,0% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (94,0%) por "*Fundos Próprios*".

12.2.3.1. Ativo

12.2.3.1.1. Imobilizado

O imobilizado do sistema de segurança social é constituído por *imobilizações incorpóreas*, *corpóreas* e *investimentos financeiros*, representando, em 2016, 2,7% do ativo bruto (2,8% em 2015) e 1,5% do ativo líquido (1,4% em 2015), registando em 2016 face ao período homólogo anterior uma diminuição de 0,6% no ativo bruto e de 3,6% no líquido.

Quadro C. 14 – Evolução do Imobilizado no triénio 2014 a 2016

(em milhões de euros)

Imobilizado	2014		2015		2016	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	1	0	5	3	5	1
Imobilizações corpóreas	653	197	660	197	666	197
Investimentos financeiros	201	185	161	146	151	136
Total	**855**	**382**	**827**	**346**	**822**	**334**

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

O *imobilizado corpóreo* é a componente mais significativa. Em 2016 verificou-se um acréscimo em termos brutos (mais 0,8% face a 2015) e uma ligeira redução em termos líquidos (menos 0,2%). Em valor bruto as componentes mais significativas são o "*Equipamento básico*" (53,6%) e os "*Edifícios e outras construções*" (29,9%). No entanto, em valor líquido, a segunda representa 65,0% do total e a primeira apenas 13,3%, o que está em linha com os períodos de amortização aplicáveis a cada componente. Com efeito, os imóveis têm períodos de amortização muito mais longos que os bens móveis. De todo o modo, verifica-se que estes últimos apresentam níveis de amortizações superiores a 92,5%[1], o que significa que grande parte destes bens já chegou ao final da sua vida útil e, eventualmente, alguns já se encontram obsoletos. Em termos globais, o *imobilizado corpóreo* está amortizado em cerca de 70,4%.

Em 2016, os *investimentos financeiros* continuam a diminuir quer em termos brutos quer em termos líquidos, com as suas 3 componentes mais significativas a refletirem-no relativamente ao período homólogo: *Partes de capital* menos 11,8% no ativo bruto (69,3% em 2015) e 27,6% no ativo líquido (77,9% em 2015), *Investimentos em imóveis* 6,2% no ativo bruto (10,9% em 2015) e 6,4% no ativo líquido (11,8% em 2015) e *Outras aplicações financeiras* 5,7% quer em termos brutos quer em termos líquidos (16,6% em 2015). Estes decréscimos resultam, essencialmente, da desvalorização de *Partes de capital* que integram a reserva estratégica do FEFSS[2], de alienações e cedências de *imóveis*[3], bem como de regularizações contabilísticas por via de abates[4] ou de reclassificação de investimentos financeiros em imobilizado corpóreo[5]; e da diminuição do valor dos depósitos constituídos como garantias no âmbito das Linhas de Crédito I e II de Apoio à Economia Social, em função de parte das amortizações já efetuadas pelas instituições relativamente aos empréstimos que haviam contratado com a CEMG.

[1] Valores já amortizados: equipamento básico 92,7%; equipamento administrativo 98,9%; equipamento de transporte 95,3%; ferramentas e utensílios 99,9%; e outras imobilizações corpóreas 95,7%.

[2] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto *13.3. – Património financeiro*.

[3] Imóveis alienados pelo IGFSS e cedidos a título gratuito pelo mesmo Instituto ao IHRU e a vários Municípios ao abrigo das Leis 82-B/2014 e 7-A/2016.

[4] Abates para efeitos de regularização contabilística de imóveis que já haviam sido alienados ou cedidos em anos anteriores ou devido a registos em duplicado, sendo que muitas destas situações foram identificadas em anteriores Pareceres sobre a CGE.

[5] O ISSA procedeu a transferências de investimentos em imóveis para imobilizado corpóreo em mais de € 4 M.

12.2.3.1.1.1. Garantias – Linhas de crédito de apoio à economia social

Entre o MTSSS, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias (UM), a União das Mutualidades Portuguesas (UMP) e a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) foram celebrados dois protocolos de cooperação, nos termos dos quais as partes se propunham apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito, uma no valor de € 50 M e outra no valor de € 12,5 M (protocolos assinados em 15/06/2012 e em 21/12/2012, respetivamente), podendo recorrer a estes financiamentos IPSS, Misericórdias, Fundações, Mutualidades e Centros Sociais das Igrejas que pretendessem efetuar investimentos para reforço da sua atividade dentro das suas áreas de intervenção ou em novas áreas, modernização de serviços prestados à comunidade ou modernização da sua gestão e que, por causa disso, tivessem ficado em desequilíbrio financeiro de médio e curto prazo.

Estas linhas de crédito, no valor total de € 62,5 M, encontram-se garantidas pelo MTSSS[1], que, através do IGFSS, efetuou junto da CEMG dois depósitos bancários, em condições de mercado, no exato valor de cada uma daquelas linhas de crédito e que, nos termos dos acordos celebrados entre as duas instituições[2], se deverão manter enquanto vigorar algum dos empréstimos concedidos ao abrigo destes protocolos, sendo que, com o decurso do tempo[3] e à medida que forem sendo efetuadas as amortizações do capital emprestado, os referidos depósitos irão sendo reduzidos mensalmente dessas importâncias. O prazo inicialmente estabelecido nos protocolos foi de 7 anos (84 meses, até 2019). No entanto, em 16/10/2014 a CEMG e o IGFSS celebraram o 1.º aditamento a cada um dos acordos iniciais alargando o prazo de vigência das garantias para 10,5 anos (126 meses, até 2023) e em 16/06/2016, celebraram o 2.º aditamento ao acordo inicial alargando o prazo inicial para 15,5 anos (186 meses, até 2028). O último aditamento, além do alargamento de prazo alterou também a taxa remuneratória do depósito a prazo[4].

[1] Garantia prestada ao abrigo do n.º 5 do art. 54 º de Decreto-Lei 32/2012, de 13/02 (DLEO/2012), "*Pode o IGFSS, IP, em 2012 e mediante despacho do membro do Governo responsável pela área da segurança social, conceder garantias a favor do sistema financeiro, para cobertura das responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas instituições particulares de segurança social, até ao limite máximo de € 100.000.000, e havendo, em caso disso, lugar a ressarcimento no âmbito dos acordos de cooperação*". Esta norma foi replicada no DLEO/2013, art. 50.º, n.º 6, e na Lei 75-A/2014, de 30/09 (2.ª alteração ao OE/2014), ficando por esclarecer se se trata de um limite máximo anual ou de um stock de dívida potencial. A Lei 75-A/2014 acresce à redação anterior o facto de se encontrarem ratificadas as garantias prestadas pelo IGFSS, IP em 2012. A LOE de 2015, no n.º 6 do art. 127.º, refere que "*No ano de 2015, pode o IGFSS conceder garantias a favor do sistema financeiro, para cobertura das responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas instituições particulares de solidariedade social, sempre que tal contribua para o reforço da função de solidariedade destas instituições até ao limite máximo de € 100.000,00, e havendo um caso disso, lugar a ressarcimento no âmbito dos acordos de cooperação*". A LOE de 2016 no n.º 5 do art. 87.º inclui redação idêntica, mas o limite foi reduzido para € 52 M.

[2] Linha de crédito I (€ 50 M), acordo celebrado entre a CEMG e o IGFSS em 02/11/2012; Linha de crédito II (€ 12,5 M), acordo celebrado entre a CEMG e o IGFSS em 26/11/2012.

[3] "*4. Decorrido o período de 2 (dois) anos, desde a data de constituição do depósito a prazo referido no número 1 da presente cláusula, o mesmo será deduzido mensalmente, no montante correspondente às amortizações contratuais que irão ocorrer nos contratos de mútuo celebrados nos termos do protocolo devidamente identificado no presente acordo*" – in acordo celebrado ente o IGFSS e a CEMG em 2/11/2012. Idem para o acordo celebrado entre as mesmas entidades em 26/12 do mesmo ano.

[4] No ponto V de ambos os aditamentos aos acordos iniciais é referido que "*Atento o facto de se encontrarem as taxas de juro de mercado em vigor inferiores às que vigoravam inicialmente, e tendo por base o espírito das linhas de crédito, verifica-se que se demonstra serem mais gravosas, entre a CEMG e o Instituto foi acordado proceder-se à revisão das mesmas*".

Tiveram acesso às linhas de crédito 296 instituições, sendo o valor total dos empréstimos concedidos de € 62,4 M[1]. No quadro seguinte mostra-se da evolução da execução das linhas de crédito no final dos anos de 2015 e 2016:

Quadro C. 15 – Linhas de crédito de apoio à economia social

(em n.º e milhares de euros)

	Posição em 29/12/2015			Posição em 16/12/2016		
	N.º de Instituições	Capital Inicial	Capital em dívida	N.º de Instituições	Capital Inicial	Capital em dívida
Sem alteração de prazo (84 meses, até 2019)	69	10 565	7 591	49	7 163	3 941
Alteração de prazo efetuada (2023)	194	45 965	42 734	89	19 935	15 619
Alteração de prazo efetuada (2024)	0	0	0	10	4 305	642
Alteração de prazo efetuada (2028)	0	0	0	93	20 783	21 600
Em incumprimento	3	675	663	3	500	489
Liquidação por incumprimento - Utilização do DP do IGFSS	2	158	0	4	758	0
Liquidação por iniciativa da instituição	28	5.050	0	48	8 970	0
Total	**296**	**62 413**	**50 988**	**296**	**62 413**	**42 291**

Fonte: IGFSS, dados disponibilizados pela CEMG.

Na sequência dos primeiros aditamentos suprarreferidos, no final de 2015, cerca de 65,5% das instituições beneficiárias dos empréstimos concedidos ao abrigo das linhas de crédito tinham alargado os prazos dos empréstimos até ao seu limite máximo (2023), enquanto apenas 9,5% das instituições haviam procedido à amortização integral dos empréstimos, representando um reembolso de 8,1% do capital inicial das linhas de crédito. Na sequência dos segundos aditamentos, no final de 2016, 31,4% das instituições fizeram alteração dos contratos para o prazo mais alargado (2028) e apenas 16,6% das instituições mantinham o prazo inicial do empréstimo; 16,2% haviam já liquidado a totalidade do empréstimo por sua iniciativa, o que representou o reembolso de 11,5% do capital inicial.

A celebração dos contratos decorreu entre 2012 e 2014 e em 2015 verificou-se a primeira execução das garantias. No quadro infra estão indicadas as instituições que contraíram empréstimos e não cumpriram com o seu reembolso total ou parcial:

Quadro C. 16 – Instituições com liquidação por incumprimento

(em euros)

			Montante executado			
Linha de crédito	Instituições	Capital inicial	Capital	Juros	Despesas	Total
II	Instituição 1	57 668	55 918	3 003	0	**58 921**
II	Instituição 2	100 000	93 913	7 443	0	**101 356**
Total executado em 2015		**157 668**	**149 831**	**10 447**	**0**	**160 278**
I	Instituição 3	100 000	100 000	1 179	168	**101 347**
I	Instituição 4	500 000	494 751	6 786	624	**502 161**
Total executado em 2016		**600 000**	**594 751**	**7 965**	**792**	**603 508**
Total executado até 2016		**757 668**	**744 582**	**18 412**	**792**	**763 786**

Fonte: IGFSS.

[1] Linha de crédito I (empréstimos até € 500.000,00, por instituição), 156 instituições no total de € 49.988.550,00; Linha de Crédito II (empréstimos até € 100.000,00, por instituição), 140 instituições no total de € 12.424.637,00.

No final de 2016, o total de garantias executado foi de cerca de € 764 m. Para além do valor do capital mutuado, esta execução tem incluído também o valor dos juros e de outras despesas. Com efeito, a "Declaração"[1] emitida pelo IGFSS, aquando da celebração dos acordos iniciais com a CEMG, autoriza esta Caixa a constituir penhor sobre os depósitos a prazo para garantia dos contratos a celebrar e ainda para garantia de todas e quaisquer despesas, incluindo juros remuneratórios e moratórios, vencidos e vincendos, decorrentes dos contratos.

Tendo em conta, por um lado, que os depósitos titulados pelo IGFSS junto da CEMG constituem a primeira linha de garantia dos contratos de empréstimo celebrados no âmbito das linhas de crédito e, por outro, que o IGFSS pretende ver-se ressarcido pelas instituições beneficiárias dos empréstimos do custo total do incumprimento das obrigações contratuais assumidas por estas no âmbito dos contratos de empréstimo, foram celebrados entre o mencionado instituto e cada uma daquelas instituições acordos de garantia de pagamento. Estes acordos instituem, assim, formas de o IGFSS se ressarcir dos montantes executados pela CEMG na sequência do incumprimento por parte das referidas instituições.

No caso das instituições indicadas no Quadro C.16, os acordos de garantia, celebrados nos anos de 2012 e 2013, continham uma cláusula de aceitação, pelas instituições que haviam contratado empréstimos ao abrigo das linhas de crédito, de que, em caso de incumprimento dos contratos de empréstimo perante a CEMG, o valor em dívida pudesse ser objeto de compensação com verbas devidas pelo ISS em função dos acordos de cooperação em vigor. Constitui exceção o acordo de garantia celebrado entre o IGFSS e a instituição 3, que institui, para garantia de eventuais futuros incumprimentos, uma hipoteca sobre um prédio urbano.

Contudo, apenas para uma das instituições foi adotada a modalidade de ressarcimento prevista no acordo de garantia[2]. Para as restantes foram tomadas outras opções: para duas foram antes celebrados acordos prestacionais[3], encontrando-se uma em mora[4], e para outra o processo encontra-se no Ministério Público com vista à recuperação do crédito[5].

Os Protocolos que criaram ambas as Linhas de crédito previam no seu clausulado que as candidaturas das instituições seguiriam, até à respetiva aprovação pelo Conselho Executivo, um determinado procedimento, no qual se destaca a emissão de parecer pela entidade representante da instituição, parecer esse que, quando desfavorável, seria vinculativo na Linha I. Nos casos referenciados no Quadro C.16, as avaliações efetuadas denotam a ausência de fidedignidade da informação financeira apresentada pela Instituição 3 e pela Instituição 4, tendo ambas as candidaturas sido, não obstante, aprovadas[6]. Já no

[1] Linha de Crédito I, declaração emitida em 02/11/2012 e Linha de crédito II, declaração emitida em 26/12/2012.

[2] Instituição 4. De acordo com informação prestada pelo IGFSS, a Instituição assinou um acordo com plano de 137 prestações mensais fixas. O valor de cada uma destas prestações não é objeto de pagamento pela instituição devedora ao IGFSS, mas sim deduzido ao valor que aquela receberia por força de acordos de cooperação que mantém com o ISS (em setembro de 2017 consideravam-se 'pagas' 7 prestações, sendo a última de agosto do mesmo ano).

[3] De acordo com informação prestada pelo IGFSS, para a instituição 2 a execução da garantia por dedução nos acordos de cooperação foi substituída por um Plano Especial de Revitalização (em setembro de 2017 tinha liquidado 28 prestações, sendo a última de agosto do mesmo ano) e para a instituição 3, a execução da hipoteca do imóvel foi substituída por um plano prestacional. De acordo ainda com a informação prestada pelo Instituto, em setembro de 2017 esta Instituição tinha liquidado 6 prestações e desde abril do mesmo ano que não efetua pagamentos, tendo o processo transitado para a Direção Jurídica e Contencioso de modo a acionar a garantia.

[4] Instituição 3.

[5] Instituição 1.

[6] Relativamente à instituição 3, o respetivo relatório de avaliação conclui da seguinte forma: "*Pelo exposto, e tendo em consideração todos os comentários no presente relatório, apesar dos resultados previsionais apresentados, o cash-flow acumulado previsional, o saldo acumulado de tesouraria e indicadores, consideramos que não é possível emitir um parecer fidedigno da situação económica e financeira da entidade em questão, dada a extensão das inconsistências*

âmbito da Linha de Crédito II, de acordo com informação remetida pela Presidente da Comissão Executiva, a Instituição 1 recebeu parecer "plenamente favorável", enquanto a Instituição 2 mereceu parecer "favorável, com acompanhamento", tendo ambas as candidaturas sido aprovadas.

Em sede de contraditório, o Presidente da CNIS alega relativamente às Instituições 3 e 4 que "*(...) nas duas situações referidas na proposta de relatório desse Tribunal (...), como denotando «falta de fidedignidade da informação financeira», não se verifica, formalmente, parecer desfavorável da CNIS – no sentido de o parecer ser o ato final do procedimento interno (...)*". Alega ainda que "*Não se verificou, pois, qualquer situação de parecer desfavorável; e, se o houvera, não caberia à CNIS verificar a sequência da satisfação do seu parecer na Comissão Executiva*".

Atendendo ao exato teor dos pareceres produzidos, transcritos infra na parte pertinente, regista-se que o primeiro se pronuncia pela impossibilidade de emissão de um parecer por parte da entidade que procedeu à análise das demonstrações financeiras, dadas as inconsistências detetadas nas demonstrações financeiras apresentadas pela entidade. Ora, a referida impossibilidade de emitir opinião determinada pelo facto descrito não pode incluir-se no âmbito das opiniões favoráveis, antes se incluindo no âmbito das opiniões desfavoráveis[1]. No segundo caso, é expressamente assumido pelo auditor que a entidade não reúne as condições mínimas de viabilidade económica e financeira para o efeito pretendido, sendo, portanto, claro que a opinião foi desfavorável. Pelas razões expostas, mantém-se o observado.

Regista-se ainda que os Protocolos têm vindo a ser objeto de alterações por via de aditamentos ou Declarações, subscritos, pela parte da Segurança Social, pelo Presidente do IGFSS e não pelo membro do Governo responsável pela área, diferentemente do que aconteceu com os Protocolos. Assim, ainda em 2012, foram celebrados acordos entre o IGFSS e a CEMG permitindo a esta debitar dos depósitos bancários constituídos para garantia dos empréstimos concedidos os montantes referentes a mora ou incumprimento, sem especificar se tais débitos se reportavam exclusivamente a capital em dívida ou se igualmente cobriam juros e outras eventuais despesas. Contudo, uma vez que os Protocolos fizeram corresponder os montantes dos depósitos dados em garantia ao montante máximo do capital a disponibilizar através dos empréstimos, resultava da conjugação destes documentos que a garantia cobria apenas o capital, deixando de fora juros e despesas. Ainda em 2012, o IGFSS emitiu uma Declaração nos termos da qual expressamente mandatou e autorizou a CEMG, para garantia dos contratos a celebrar ao abrigo do Protocolo de Cooperação, e também, para garantia de todas e quaisquer despesas, incluindo juros remuneratórios e moratórios, vencidos ou vincendos, decorrentes dos contratos de mútuo. Estas Declarações, uma para cada linha de crédito, implicaram, pois, a assunção pela Segurança Social do risco de não pagamento de juros de qualquer natureza, bem como de despesas, que não havia sido expressamente assumido aquando da celebração dos Protocolos iniciais.

Acresce que quer nos 1.ºs, quer nos 2.ºs aditamentos aos Protocolos, celebrados em 16 de outubro de 2014 e em 16 de junho de 2016, contêm outras alterações às condições contratualizadas nos Protocolos. Em primeiro lugar, o período de vigência dos empréstimos e, consequentemente, o período de

verificadas, uma vez que todos os rácios e indicadores eram afetados". No caso da instituição 4, o relatório de avaliação refere que "*(...) a entidade não reúne condições mínimas de viabilidade económica e financeira para suportar o financiamento de 500 mil euros referente à linha de crédito*". Ainda assim, a Comissão aprova a candidatura "*condicionada ao cumprimento de um plano de viabilização económico-financeiro que venha a ser aprovado por esta Comissão*". Verifica-se, pois, que a aprovação de tal plano e a verificação do seu cumprimento não poderia condicionar a aprovação da candidatura, uma vez que terá sido posterior a esta aprovação. De resto, após a aprovação da candidatura, é remetido, em 15/11/2012, pelos serviços da Segurança Social à CNIS, um *e-mail* no qual se dá conta da aprovação da candidatura, bem como da condicionante atrás referida, pedindo-se a emissão pela Confederação de relatório de avaliação sobre o plano de viabilização, o que não se encontra previsto no Protocolo que instituiu a Linha de Crédito I.

[1] Tal inclusão no âmbito das opiniões desfavoráveis resulta clara da leitura dos pontos 16 a 19 da ISA 700 e 7 a 10 da ISA 705, ambas dirigidas aos auditores de demonstrações financeiras e que versam a tipologia e conteúdos das opiniões a emitir sobre as mesmas.

imobilização dos depósitos constituídos para garantia dos mesmos, inicialmente fixado em 84 meses, foi substancialmente alargado, primeiro para 126 meses e o segundo para 186 meses, como ficou já suprarreferido. Em segundo lugar, apesar de os Acordos celebrados em 2012 na sequência dos Protocolos iniciais não preverem a possibilidade de alteração da taxa de remuneração dos depósitos dados em garantia, inicialmente correspondente "*à taxa EURIBOR a 3 (três) meses acrescida de um spread correspondente ao valor máximo a considerar na determinação da taxa de referência relevante que, na data de assinatura do presente Acordo, é de 3%*", foi alterada, passando a taxa de referência relevante a 2%. Também nesta sede se verifica que as alterações introduzidas no negócio se consubstanciaram em condições menos vantajosas para a Segurança Social.

Importa ainda, por último, referir que a nota 16 do anexo às demonstrações financeiras consolidadas refere que o montante de garantias prestadas relativas às linhas de crédito I e II, é, em 31/12/2016, de € 48.996.088,63. No entanto, verifica-se que, de acordo com a informação prestada pelo Banco, com reporte à data de 16/12/2016, o valor necessário para cobrir a garantia era de apenas € 42.290.696,48. Assim, conclui-se que o valor divulgado respeita ao saldo da conta *4151- Investimentos financeiros-Depósitos em instituições financeiras* que, para além de incluir os montantes não mobilizáveis, por via do penhor constituído, inclui também valores que, apesar de já se encontrarem libertos, continuam aplicados na instituição financeira. Ora, o valor mobilizável não constitui já garantia dos empréstimos concedidos, pelo que não deve ser englobado no valor a divulgar na referida nota.

12.2.3.1.1.2. Bens móveis

Com vista a verificar se a informação incluída no inventário de cada um dos institutos utilizadores do SIF permite efetuar um controlo dos bens móveis ao nível da sua localização, foi efetuada uma consulta ao módulo AA (inventário) e selecionada uma amostra de 153.834[1] bens classificados como equipamento básico e administrativo[2].

O quadro seguinte espelha o total dos bens selecionados do IGFSS, do ISS, do II, do ISSA e do ISSM por tipo, número e localização, conforme informação residente no SIF.

[1] Para o apuramento do número de bens utilizou-se o campo "Quantidade", sendo que quando este estava em branco ou estava preenchido com zero, considerou-se um único bem.

[2] O equipamento básico e administrativo representa 96,4% do valor relevado no ativo bruto do balanço respeitante aos bens móveis inventariados. A seleção da amostra foi efetuada por tipo de bem. Os números evidenciados nos quadros respeitam ao universo do tipo de bem selecionado existentes em cada um dos institutos e extraídos através dos relatórios "Gestão de Imobilizado" para o exercício de 2016. Esta análise não foi acompanhada de qualquer verificação física.

Quadro C. 17 – Localização dos bens no módulo AA – Por tipo de bem

(em número; em %)

Tipo de bem	N.º	Localização							
		Com morada/com sala		Com morada/sem sala		Sem morada/sem sala		Sem morada/com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Impressoras/Fotocopiadoras/Fax/Scanner	10 109	2 703	26,7	2 909	28,8	4 362	43,1	135	1,3
Computadores/Portáteis	27 662	7 815	28,3	13 494	48,8	6 316	22,8	37	0,1
Discos/USB/Pen	1 094	161	14,7	68	6,2	865	79,1	0	0,0
Monitores/Ecrãs	19 483	6 258	32,1	10 597	54,4	2 592	13,3	36	0,2
Máquina destruidoras de papel	318	141	44,3	28	8,8	145	45,6	4	1,3
Máquinas de calcular	2 361	578	24,5	41	1,7	1 742	73,8	0	0,0
Mesas/Secretárias	18 395	6 972	37,9	645	3,5	10 637	57,8	141	0,8
Cadeiras/Sofás/Maples	32 164	13 198	41,0	1 771	5,5	16 544	51,4	651	2,0
Blocos/Módulos	6 743	2 598	38,5	313	4,6	3 760	55,8	72	1,1
Armários/Estantes	16 596	6 850	41,3	733	4,4	8 976	54,1	37	0,2
Teclados/Ratos	902	685	75,9	57	6,3	160	17,7	0	0,0
IPad/Workpad/Notebook/Netbook/PIN Pad	137	33	24,1	12	8,8	91	66,4	1	0,7
Vídeos/Projetores/Retroprojetores/Câmaras/Colunas	599	177	29,5	75	12,5	334	55,8	13	2,2
Telefones/Telemóveis	16 275	1 668	10,2	11 786	72,4	2 670	16,4	151	0,9
Máquinas Fotográficas	131	52	39,7	14	10,7	63	48,1	2	1,5
Televisores/Gravadores	573	183	31,9	105	18,3	277	48,3	8	1,4
Headphones/Auriculares	292	16	5,5	184	63,0	90	30,8	2	0,7
Total	**153 834**	**50 088**	**32,6**	**42 832**	**27,8**	**59 624**	**38,8**	**1 290**	**0,8**

Fonte: Módulo AA do SIF.

Dos vários bens móveis incluídos no Quadro C.17, o maior número respeita às cadeiras/sofás/maples que representam 20,9% do total dos equipamentos, seguido dos computadores/portáteis. Relativamente a estes últimos continua-se a verificar um rácio de 2,7 computadores por colaborador. Ainda que algumas destas máquinas sejam utilizadas por colaboradores que prestam funções no regime de prestação de serviços e, por isso, não constem do universo divulgado na nota 3 do ADFOC (10.247), afigura-se excessivo o rácio obtido. Grande parte dos bens não tem qualquer informação sobre a sua localização (38,8%), desconhecendo-se desta forma qual o serviço e sala a que estão afetos. Os bens que lideram esta não referência à localização são os discos/USB/Pen, as máquinas de calcular e os Ipad/Workpad/Notebook/Pinpad (mais de 66%). Tal facto prejudica o controlo da sua existência e/ou afetação aos fins que se encontravam destinados.

Ao nível dos organismos[1], o ISS é o que possui o maior número de bens (45,6%), seguido do II com 40,3%. No ISS os bens móveis mais significativos são as cadeiras/sofás/maples (34,0%), as mesas/secretárias (20,1%) e os armários/estantes (18,1%), e no II os computadores\portáteis (37,8%), os monitores\ecrãs (27,9%) e os telefones com 20,9% (Quadro C.18).

[1] Salienta-se que o ISS e o II são os institutos responsáveis pelo maior número de bens afetos a serviços da segurança social a nível nacional.

Quadro C. 18 – Localização dos bens no módulo AA – Por Instituto

(em número; em %)

Instituição	N.º	Localização							
		Com morada / com sala		Com morada / sem sala		Sem morada / sem sala		Sem morada / com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
IGFSS	5 898	5 897	100,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0
ISS	70 115	18 644	26,6	1 100	1,6	49 461	70,5	910	1,3
II	61 957	17 321	28,0	37 563	60,6	6 765	10,9	308	0,5
ISSA	7 628	138	1,8	4 168	54,6	3 322	43,6	0	0,0
ISSM	8 236	8 088	98,2	0	0,0	76	0,9	72	0,9
Total	**153 834**	**50 088**	**32,6**	**42 832**	**27,8**	**59 624**	**38,8**	**1 290**	**0,8**

Fonte: Módulo AA do SIF.

O ISS é o Instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (70,5%), seguido do ISSA (43,6%). O IGFSS o que apresenta o maior número de bens com identificação completa (100%)[1], seguido do ISSM com 98,2%. Comparando com a situação do ano de 2015, verifica-se uma melhoria dos indicadores em todos os institutos, relativamente à identificação completa, com exceção do ISSM que passou de 99,4% em 2015 para 98,2% em 2016.

Considerando apenas os bens adquiridos em 2016[2], observa-se que para 80,0% dos bens, os campos de localização e sala já se encontram preenchidos. Comparando com idêntica informação do ano de 2015, em termos globais, regista-se uma evolução positiva, ainda que ténue, de 0,5 p.p.. No entanto, ao nível individualizado dos institutos constata-se que houve uma melhoria no IGFSS, no ISS e no ISSM, mas um retrocesso acentuado no II (de 54,8% em 2015 passou para 5,3% em 2016) e no ISSA (de 77,8% em 2015 passou para 19,4% em 2016). Ainda assim, ambos os institutos apresentam 100% dos bens com registo de localização, embora a maioria não disponha de registo de sala.

Quadro C. 19 – Bens adquiridos em 2016 – Por Instituto

(em número; em %)

Instituição	N.º	Localização							
		Com morada/com sala		Com morada/sem sala		Sem morada/sem sala		Sem morada/com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
IGFSS	2 004	2 004	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0
ISS	1 124	1 061	94,4	54	4,8	9	0,8	0	0,0
II	620	33	5,3	587	94,7	0	0,0	0	0,0
ISSA	288	56	19,4	232	80,6	0	0,0	0	0,0
ISSM	380	380	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	**4 416**	**3 534**	**80,0**	**873**	**19,8**	**9**	**0,2**	**0**	**0,0**

Fonte: Módulo AA do SIF.

O Tribunal tem vindo recorrentemente a formular recomendações na área do imobilizado, no sentido de que sejam implementados procedimentos que garantam o cumprimento das regras estabelecidas no CIBE e no POCISSSS e, ainda, o controlo dos bens móveis[3]. Em sede de acompanhamento dessas

[1] A confirmar o acolhimento das recomendações formuladas pelo TdC. Em 2015, este Instituto apresentava cerca de 14% dos bens sem qualquer identificação.

[2] Foram consideradas todas as aquisições independentemente do tipo de bem.

[3] Recomendações: 69-PCGE/2015, 68-PCGE/2014, 67-PCGE/2013, 61-PCGE/2012, 67-PCGE/2011, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

recomendações, a SESS informou que no IGFSS *"(...) o processo de inventário de bens móveis e regularização do mesmo em SIF está concluído*", encontrando-se em curso a *"(...) afixação de fichas de inventário dos bens nos diversos espaços onde funcionam os seus serviços e a verificação anual por amostragem (...)*", no ISS está a ser "*(...) centralmente monitorizado o processo de inventariação dos Centros Distritais através de relatórios extraídos do SIF*" e no II foi inscrita uma verba no orçamento para contratar "*(...) serviços de consultoria no âmbito da gestão do património*"[1] e foram inscritas no plano de atividades de 2017 duas iniciativas visando "*(...) a monitorização da localização dos bens adquiridos entre 2013 a 2016*" e "*(...) a preparação de uma Orientação Técnica, com definição de regras relativas à movimentação dos bens patrimoniais*".

Ainda no âmbito da análise dos inventários, verificou-se que, para 545 bens em que o período de vida útil atribuído já decorreu[2], não foi efetuada qualquer amortização (26), ou esta iniciou-se mas foi interrompida ou, apesar de concluída, foi acrescido novo valor ao bem respetivo (519). Estas situações têm várias causas e estão relacionadas com os dados introduzidos pelo utilizador no sistema informático para cada um dos bens. Assim, detetaram-se as seguintes situações:

- Não foi introduzido qualquer período de vida útil, pelo que o sistema informático não procede a qualquer cálculo de valor de amortização;
- Não obstante ter sido introduzido o período de vida útil, a opção selecionada como "*chave de depreciação*" corresponde a "*sem depreciação e sem juros*", o que significa que embora se atribua período de vida útil o sistema nunca vai calcular qualquer valor de amortização;
- O bem foi inventariado em data posterior quer à data de início da sua vida útil quer à data de termo da sua vida útil, pelo que o sistema já não procede ao cálculo de amortizações;
- O bem com determinado número de imobilizado, não completamente amortizado, foi transferido para outro número de imobilizado[3] procedendo-se à correção da sua vida útil. Nestes casos, sempre que a correção vise o encurtamento do período de vida útil e este já tenha decorrido à data do lançamento no sistema informático, o sistema já não procede ao cálculo de amortizações;
- O período de vida útil já decorreu e o bem já está totalmente amortizado. No entanto, após essa data, foi incorporado novo valor na mesma ficha do imobilizado, sem que tenha sido atribuído novo período de vida útil. Neste caso, a aplicação também não procede a qualquer cálculo de amortização.

Os quadros seguintes identificam, por instituto, a quantidade e o valor dos bens que se encontram nestas situações:

[1] "*No sentido de efetuar o inventário do património imobilizado móvel, com especial relevância e enfoque no parque informático disperso a nível nacional, assegurando um adequado controlo interno do mesmo*".

[2] A análise teve em conta apenas o período de vida útil indicado no sistema informático, não sendo incluído neste âmbito qualquer apreciação sobre a adequabilidade do período de vida útil atribuído a cada bem.

[3] Estas situações podem ocorrer dentro da mesma entidade contabilística ou em transferência para entidade contabilística diferente.

Quadro C. 20 – Bens não amortizados – Por Instituto

(em número; em euros)

Entidade	Conta	N.º de bens	Valor de aquisição	Depreciação acumulada	Valor líquido do bem em 31/12/2016
IGFSS	Conta 423	8	3 333,94	0,00	3 333,94
IGFSS	Conta 426	4	3 086,52	0,00	3 086,52
Subtotal		**12**	**6 420,46**	**0,00**	**6 420,46**
ISS	Conta 423	13	15 543,10	0,00	15 543,10
Subtotal		**13**	**15 543,10**	**0,00**	**15 543,10**
ISSA	Conta 423	1	116,72	0,00	116,72
Subtotal		**1**	**116,72**	**0,00**	**116,72**
Total		**26**	**22 080,28**	**0,00**	**22 080,28**

Fonte: Módulo AA do SIF.

Quadro C. 21 – Bens que não foram totalmente amortizados - Por Instituto

(em número; em euros)

Entidade	Conta	N.º de bens	Valor de aquisição	Depreciação acumulada	Valor líquido do bem em 31/12/2016
IGFSS	Conta 423	4	210 444,95	-142 835,95	67 609,00
IGFSS	Conta 426	11	933,23	-218,34	714,89
Subtotal		**15**	**211 378,18**	**-143 054,29**	**68 323,89**
ISS	Conta 423	477	428 289,21	-347 844,68	80 444,53
ISS	Conta 426	11	5 680,47	-4 193,77	1 486,70
Subtotal		**488**	**433 969,68**	**-352 038,45**	**81 931,23**
ISSA	Conta 423	12	2 087,64	-753,90	1 333,74
Subtotal		**12**	**2 087,64**	**-753,90**	**1 333,74**
ISSM	Conta 423	4	3 314,57	-698,32	2 616,25
Subtotal		**4**	**3 314,57**	**-698,32**	**2 616,25**
Total		**519**	**650 750,07**	**-496 544,96**	**154 205,11**

Fonte: Módulo AA do SIF.

Foram detetadas algumas das situações suprarreferidas em todos os institutos, com exceção do II. O ISS é o que apresenta o maior volume quer em quantidade (91,9%) quer em valor ainda não amortizado (55,3%). O valor de aquisição dos 545 bens cujo período de vida útil já decorreu e não estão totalmente amortizados é de € 673 m e o valor ainda não amortizado é de € 176 m (26,2%). Embora o valor não amortizado não seja materialmente relevante, quando comparado com a totalidade das amortizações de todo o imobilizado corpóreo, importa alertar os utilizadores para a necessidade de assegurar uma correta introdução de dados e de implementar mecanismos de monitorização dos inventários com vista a ultrapassar e a corrigir estas situações.

12.2.3.1.1.3. Bens imóveis

Na sequência das ações que têm vindo a ser realizadas nos anos anteriores, foram efetuadas verificações documentais com vista a aferir da fiabilidade dos valores relevados no balanço relativos a imóveis detidos pela segurança social. Estas verificações incidiram sobre os imóveis que já tinham sido objeto de análise no âmbito do PCGE/2015, relevados no ativo do balanço em 31/12/2015, cuja propriedade não pertencia às instituições que os relevavam nas demonstrações financeiras ou relativamente aos quais foi detetada a ausência ou insuficiência de informação de suporte ao valor dos registos contabilísticos e ainda sobre os que apresentavam irregularidades relacionadas com cálculo de amortizações ou estavam

indevidamente relevados no balanço em 31/12/2015. A análise incidiu ainda sobre uma nova amostra de imóveis correspondente a 31 números de imobilizado relevados no ativo do balanço em 31/12/2016.

Para efeitos de verificação documental da nova amostra de imóveis foi solicitado aos institutos (IGFSS, ISS, ISSA e ISSM) o envio da documentação comprovativa da sua titularidade e de suporte ao registo contabilístico, correspondente ao valor do ativo bruto de cada imóvel relevado no balanço. Relativamente aos imóveis objeto de análise no PCGE/2015 foi solicitada informação atualizada. Da análise à documentação remetida e da consulta ao SIF resultam as observações seguidamente enunciadas.

IGFSS

Dos 26 números de imobilizados selecionados verificou-se o seguinte:

- Para 23 números de imobilizado, os imóveis foram adquiridos por dação em pagamento entre 1998 e 2007. Apenas para 7 foram remetidos os relatórios de avaliação, informando o IGFSS que os processos físicos não dispunham desta documentação;
- A falta de relatórios de avaliação não permite confirmar a correção do valor atribuído e registado contabilisticamente referente a imóveis provenientes de dação nem conhecer a respetiva fundamentação[1]. Em alguns casos em que as dações contemplam uma pluralidade de imóveis, não é possível verificar o valor atribuído a cada imóvel, mas tão só o valor global da dação, facto que não permite confirmar o valor do registo contabilístico de forma individual[2]. O total do valor relevado nas demonstrações financeiras (ativo bruto) dos imóveis provenientes de dação foi de € 4,5 M e apenas para 29,9% é possível validar o valor através daqueles relatórios;
- Para os três restantes números de imobilizado, os imóveis integraram o património do IGFSS em 2006, por via de transferência do ISS ao abrigo do DL 112/2004, de 13/05. O total do valor relevado nas demonstrações financeiras destes imóveis (ativo bruto) foi de € 400 m e apenas foi possível confirmar € 56 m, 14,0%, relativos a obras realizadas nos imóveis em 2013, uma vez que o IGFSS não dispõe de documento de suporte ao registo contabilístico inicial;
- O cálculo das amortizações está incorreto para todos os imóveis analisados. Com efeito, para 13 dos imóveis o valor das amortizações está subvalorizado, uma vez que desde 2002 que não é registado qualquer valor desta natureza[3], o que incumpre o disposto nos arts. 21.º e 22.º do CIBE. Acresce que, de acordo com um relatório de avaliação emitido em junho de 2001, três dos imóveis encontravam-se em estado de ruína e 4 estavam em muito mau estado de conservação, factos que desde essa data não foram tidos em conta quer no recálculo das amortizações quer no abate dos edifícios.

  Por outro lado, para os outros 13 imóveis com edificações, o valor das amortizações até 31/12/2016 está sobrevalorizado, uma vez que as mesmas incidiram sobre o valor total do imóvel, procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE, que determina que o valor do

[1] O valor encontra-se referenciado em alguns documentos, como despachos autorizadores das dações ou autos de dação ou escrituras públicas de dação. Mas tal referenciação apenas permite o cruzamento do valor inserido nestes documentos com o valor contabilístico relevado, e não a aferição da correção deste último.

[2] O Auto de dação celebrado em 14/12/1999 inclui um conjunto de 10 imóveis avaliados por um valor global de € 2.493.989,49 (500.000.000$00). Não existe documentação comprovativa do valor atribuído a cada imóvel.

[3] Nestes casos, a chave de depreciação que consta das fichas de mobilizado (sem depreciação e sem juros) não permite qualquer cálculo de valor de amortização.

terreno não está sujeito a amortização. Acresce que, para pelo menos 6 dos imóveis adquiridos por dação, o valor das amortizações ainda incorpora outro tipo de sobrevalorização, devido ao período de vida útil atribuído, inferior ao estabelecido no art. 22.º do CIBE em função da estrutura e materiais utilizados nas edificações, não obstante a não consideração do estado de uso aquando da sua aquisição[1]. Também para os 3 imóveis transferidos do ISS para o IGFSS em 2006 não foi deduzido o período de vida útil decorrido entre a data da integração do imóvel no ISS e a sua transferência para o IGFSS, nem atribuído o valor patrimonial constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, uma vez que o IGFSS reiniciou o período de vida útil em 2006 por mais 80 anos e o cálculo incide sobre o valor bruto do imóvel e não sobre o valor patrimonial transferido pelo ISS, o que incumpre o disposto no ponto 4.1.6 do POCISSSS (critérios de valorimetria – Imobilizações), conjugado com as notas explicativas da conta 577 – Reservas decorrentes por transferência de ativos do mesmo preceito legal[2].

Todos estes factos têm impactos nas amortizações do exercício e acumuladas e consequentemente nos resultados líquido e transitados. Estima-se que, em 31/12/2016, o valor da subvalorização era de € 691 m e da sobrevalorização de € 132 m, relativamente aos imóveis analisados. De salientar que já no Parecer sobre a CGE de 2012, o Tribunal tinha identificado um conjunto de imóveis em que as edificações não estavam a ser objeto das devidas amortizações e um outro em que o cálculo do valor das amortizações estava a incidir sobre a parcela correspondente ao valor do terreno, nos quais estavam incluídos os imóveis agora objeto de análise.

No Parecer sobre a CGE de 2015, relativamente aos imóveis que se encontravam relevados no ativo do balanço em 31/12/2015, foi referida a existência de imóveis que:

- Já tinham sido alienados e um já estava demolido;
- Estavam registados em duplicado;
- Não tinham a titularidade regularizada a favor do IGFSS;
- Foram obtidos por via de dações em cumprimento e não dispunham de relatórios de avaliação ou de outra documentação relevante;
- Haviam sido integrados no património do IGFSS, quer por via de extinção de organismos quer por via de transferências do ISS, para os quais não foi possível validar o valor do ativo bruto relevado no balanço por ausência de documentação comprovativa.

Foi ainda referido naquele Parecer que existiam valores registados como terrenos que não correspondiam parcial ou totalmente ao valor dos terrenos, uma vez que foram criados através de valores transferidos de imobilizado em curso.

[1] Os 6 imóveis foram adquiridos por escritura de dação celebrada em 28/12/2007. Nos relatórios de avaliação que sustentam os valores atribuídos aos imóveis é referida a estrutura de construção do imóvel e a sua antiguidade. Para todos os imóveis foram atribuídos 50 anos de vida útil, com início em dezembro de 2007. Ora, à data da celebração da escritura, já estava em vigor o CIBE, aprovado pela Portaria 671/2000 (2.º Série), de 17/04. Este normativo atribui para o tipo de construção em causa 80 anos de vida útil e estabelece que *"Para determinação do período de vida útil esperada das edificações adquiridas em estado de uso, há que deduzir ao período de vida útil fixado como regra o número de anos entretanto já decorridos"* o que, no caso vertente, não ocorreu.

[2] Os imóveis foram integrados no ISS em 2002 e em 2006 e transferidos para o IGFSS. Este último Instituto voltou a iniciar o período de vida útil em 2006 sobre o valor bruto de cada um dos imóveis (€ 114.800,00) e não sobre o valor patrimonial correspondente à transferência (€ 109.060,00).

Da análise à documentação remetida pelo IGFSS no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2016 e consulta ao sistema informático verifica-se que:

- Os imóveis que já tinham sido alienados e o registado em duplicado[1] foram objeto de abate durante o ano de 2016, encontrando-se a situação contabilística regularizada em 31/12/2016;
- O imóvel que já se encontrava totalmente demolido continua indevidamente relevado nas demonstrações financeiras em 31/12/2016;
- Continuam indevidamente registados como terrenos valores que deviam estar a ser objeto de amortização, uma vez que têm origem em valores de benfeitorias realizadas inicialmente contabilizadas em imobilizado em curso (€ 72 m)[2]. Este facto subvaloriza o valor das amortizações do exercício (€ 3,5 m) e acumuladas (€ 21,4 m) e sobrevaloriza o valor líquido dos investimentos em imóveis, com o consequente impacto nos custos do exercício e nos resultados líquido e transitados;
- Foram remetidos dois relatórios de avaliação para os imóveis adquiridos por dação. Ainda assim continuam a existir 8 números de imobilizado para os quais não foi possível validar o valor relevado nas demonstrações financeiras através daqueles relatórios. Deste modo, do valor total relevado nas demonstrações financeiras relativamente aos 12 números de imobilizado (€ 18 M) apenas é possível validar 58,1%[3] daquele valor. Foi ainda remetido o despacho autorizador da respetiva dação apenas para um dos dois imóveis que não dispunham daquele documento[4];
- No que respeita aos números de imobilizado de imóveis integrados no património do IGFSS, quer por via de extinção de organismos, como as Caixas de Previdência, quer por via de transferência do ISS, não foi remetida qualquer informação adicional[5], pelo que, de um total de valores relevados no ativo bruto do balanço de € 3,4 M, apenas foi possível confirmar 0,8 M (23,6%)[6];

  Em sede de contraditório, o IGFSS alega, no que respeita aos bens provenientes das anteriores Caixas de Previdência ou de transferências do ISS, que, para efeitos da sua valorização e nos termos do disposto no art. 39.º do CIBE "*(...) irá, numa primeira fase, diligenciar no sentido de realizar uma avaliação técnica aos imóveis (...) com o objetivo de determinar o seu estado atual de conservação e período de vida útil futuro*".

  Concorda-se com a metodologia adotada para a primeira fase do processo. Porém, tendo em conta a entrada em vigor do novo sistema contabilístico SNC-AP, alerta-se para a metodologia recomendada pelo Manual de Implementação do SNC-AP, capitulo 2 – Aplicação pela primeira

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, págs. 278 e 279, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Para 3 imóveis foram criados 3 números de imobilizado correspondente a parcela de terreno. Para outro imóvel, a parcela de terreno incorpora uma parte proveniente de transferência de imobilizado em curso. Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 279, disponível em www.tcontas.pt.

[3] Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 278, disponível em www.tcontas.pt.

[4] Dação no valor de € 1,3 M; o processo não dispõe de relatório de avaliação nem de despacho autorizador da respetiva dação.

[5] Quanto aos imóveis transferidos do ISS, o IGFSS informou que, face às recomendações do Tribunal, atualmente é requerida ao ISS a remessa de informação de suporte ao registo contabilístico, bem como de indicação de situações extraordinárias que podem ter impacto no cálculo das amortizações.

[6] Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, págs. 278 e 279, disponível em www.tcontas.pt. Dois dos imóveis incluídos na amostra relativa ao Parecer sobre a CGE/2015 foram abatidos no exercício de 2016: um por motivo de registo em duplicado e outro porque foi transferido para o IHRU ao abrigo da LOE para 2016.

vez do SNC-AP, ponto 1.3.13, que aponta no sentido de que os prédios rústicos ou urbanos devem ficar mensurados pelo seu Valor Patrimonial e Tributário, no momento da transição.

- Para os 11 números de imobilizado que não dispunham da titularidade parcial ou totalmente regularizada a favor do IGFSS, foi comprovada essa titularidade. No entanto, permanecem registados no ativo do balanço 15 números de imobilizado que continuam a não dispor de caderneta predial e/ou de certidão da conservatória de registo predial com registo de titularidade a favor do IGFSS[1].

ISS

O imóvel selecionado respeita à sede do Centro Distrital de Braga. Os registos contabilísticos apresentam um valor para o terreno (€ 2 M) e um valor para o edifício (€ 6,2 M). O valor do terreno corresponde a 25% do valor que se encontrava registado em 2008 (€ 7,8 M). Porém, de acordo com a informação prestada pelo ISS, este edifício foi construído de raiz e implantado em terreno doado pela Câmara Municipal de Braga. Assim, a segregação do valor do terreno efetuada no exercício de 2008 não se encontra correta, uma vez que o valor registado em 2008 haveria de corresponder ao valor da construção do edifício[2]. Deste modo, o valor das amortizações do exercício e acumuladas estão subvalorizadas e, consequentemente, o valor líquido do edifício[3]. Por outro lado, não foi disponibilizada toda a informação de suporte ao registo contabilístico[4]; de um total de € 8,2 M, apenas foi possível confirmar 4,6% deste valor[5].

O imóvel, apesar de ter data de início de utilização de 1990 (início de contagem de vida útil para efeitos de cálculo de amortizações), ainda não têm a titularidade registada a favor do ISS, alegadamente por dificuldades de regularização.

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças, em sede de contraditório, informou, relativamente ao edifício do Centro Distrital de Braga, que, "*(…) esta questão foi objeto de análise não tendo, ainda, sido possível aferir da titularidade do terreno em causa, desconhecendo as diligências que têm sido desenvolvidas pelo ISS, IP, e pelo Município de Braga*".

No Parecer sobre a CGE de 2015, relativamente aos imóveis que se encontravam relevados no ativo do balanço em 31/12/2015, foi referida a existência de imóveis que:

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 279, disponível em www.tcontas.pt. No Parecer sobre a CGE/2015 foi formulada a recomendação 75-PCGE/2015, no sentido de assegurar que a titularidade dos imóveis na esfera do património do IGFSS seja devidamente regularizada. O IGFSS informou que relativamente a 11 números de imobilizado, os imóveis encontram-se em processo de regularização/atualização junto das conservatórias de registo predial e dos serviços de finanças e que relativamente a dois não dispõe de suporte documental que comprove o registo da sua titularidade e que vão ser encetadas diligências com vista à sua regularização.

[2] Não existem dados disponíveis que permitam validar a informação. No entanto, caso este valor também incluísse o valor atribuído ao terreno na escritura de doação o mesmo seria de € 49.021,86.

[3] Total da sobrevalorização das amortizações em 31/12/2016: € 1.055.243,02 (€ 39.083,07 de amortizações do exercício e € 1.016.159,94, de amortizações acumuladas até 31/12/2015).

[4] O ISS refere que o edifício foi construído de raiz e que houve diversos empreiteiros envolvidos e que "*Considerando o tempo de vida útil associado a estes documentos de faturação, 10 anos, a probabilidade de ainda constarem nos arquivos de Braga é reduzida (…). Aquilo que foi possível localizar foi o documento do programa de contabilidade utilizado à data (…) onde está registado o valor associado a este imóvel ainda em escudos (1.567.090.599$00)*", atualmente € 7.816.614,95.

[5] Escritura de doação (€ 49.021,86) e faturas relativas a intervenções realizadas no imóvel entre 2008 e 2016 (€ 326.158,83). Não foi considerada a fatura n.º 1902/2009, no valor de € 8.880,00, uma vez que diz respeito a uma intervenção no edifício onde está sediado o Serviço Local da Póvoa do Lanhoso e o imóvel objeto de análise está localizado na Praça da Justiça, na cidade de Braga.

- Estavam indevidamente relevados em investimentos financeiros;
- Não dispunham de documentação comprovativa que permitisse validar o valor do ativo bruto relevado no balanço;
- Não tinham a titularidade regularizada a favor do ISS;
- Tinham valor e período de vida útil incorretamente registado e atribuído, respetivamente.

Foi ainda referido naquele Parecer que existiam valores registados como terrenos que não correspondiam parcial ou totalmente a valor de terrenos, uma vez que foram criados através de valores transferidos de imobilizado em curso.

Da análise à documentação remetida pelo ISS no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2016 e consulta ao sistema informático verifica-se que:

- Os imóveis indevidamente relevados como investimentos financeiros foram objeto das devidas correções contabilísticas[1];
- Para 7 imóveis, o ISS remeteu documentação com vista a comprovar o valor relevado no ativo bruto do balanço. Contudo, essa documentação não foi suficiente para validar a totalidade daqueles valores[2]. Assim, de um total registado de € 27,2 M apenas foi possível validar 14,5% (€ 3,9 M);

  O ISS, em sede de contraditório, alega que remeteu documentação que suporta mais de 50% do valor da amostra e não a percentagem indicada e remeteu "(…) *documentação respeitante ao imóvel do edifício sede de Bragança (...) que justifica o acréscimo do valor relevado em 1.141.418,14 euros, relativamente ao anteriormente informado*".

  Efetivamente, não foi considerada toda a documentação de despesa inicialmente apresentada pelo ISS pelas razões expostas (vide nota de rodapé 171 a folhas 231). Da análise da documentação disponibilizada pelo Instituto já na fase de contraditório e referente ao edifício da sede do Centro Distrital de Bragança, resulta igualmente que nem toda é suscetível de fazer acrescer os valores dos imóveis em causa, uma vez que parte dos documentos respeitam: a serviços localizados em Mirandela e Sendim (anexo 9); a valores que não têm a fatura de suporte (anexo 10); a valores referentes a juros de mora (anexo 34); e a valores pagos na sequência de processos judiciais cujo pedido não foi explicitado (anexo 35 e 36). Deste modo, a alteração de

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 282, disponível em www.tcontas.pt.

[2] O ISS justifica a ausência de documentação com vários argumentos, designadamente, a extinção de vários serviços juridicamente autónomos por integração no Instituto da Segurança Social em 2000; a existência de sistemas informáticos distintos nesses organismos; a implementação a nível nacional em 2002 do sistema informático atualmente existente e o facto de "*grande parte dos valores atualmente relevados nas demonstrações financeiras conterem valores de histórico, dos quais não é possível reconstituir os respetivos suportes documentais dada a antiguidade dos factos*" e ainda a "*(...) ausência de colaboradores a nível distrital com conhecimento dos factos ocorridos em 2002*". A informação agora remetida respeita a algumas faturas mais recentes e algumas cópias de contratos de empreitada, o que, contudo, não é suficiente, uma vez que só o conjunto dos documentos que titulam a execução do contrato é suscetível de validar os valores registados. Por outro lado, nalguns casos é justificada a ausência de documentação por a mesma ter sido eliminada ao abrigo da Portaria 1383/2009, de 4 de novembro. Ora, há que considerar que a referida Portaria impõe que os processos de inventariação e transferência de propriedade de imóveis sejam objeto de conservação, o que igualmente ocorre para os títulos de aquisição de bens imóveis e para as respetivas certidões de registo predial, bem como para os estudos técnicos, memórias descritivas plantas e autos de receção provisória referentes a contratos de empreitada. Por outro lado, importa também dar cumprimento ao estabelecido no ponto 2.8.1 do POCISSSS quanto à necessidade de manter os documentos de suporte aos registos informáticos que consubstanciam o Livro de Inventário.

valor agora introduzida é a que resulta exclusivamente dos documentos considerados pertinentes para o efeito.

- O imóvel adquirido, por compra, em 2005 e apenas registado em 2015[1] continua relevado no ativo bruto pelo valor correspondente ao valor patrimonial tributável (VPT). Para justificação deste valor, o ISS remeteu um parecer do Fiscal Único, emitido em 01/09/2017, e informa que o mesmo corrobora o entendimento do Instituto, em consonância com o futuro SNC-AP. O parecer do Fiscal Único[2] recomenda que "*(…) a contabilização dos imóveis adquiridos sejam contabilizados pelo seu custo, ou quando não estiver disponível o custo de aquisição, mesmo existindo informação fiável sobre o custo, os prédios rústicos ou urbanos devem ficar mensurados na transição para o SNC-AP pelo seu Valor Patrimonial Tributário (…)*". Concorda-se com a metodologia recomendada, mas utilizada no momento apropriado, que seria o referido pelo Fiscal Único, o que não foi o caso[3]. Com efeito, em 2015, ano em que ocorreu o registo, ainda não estava em vigor o SNC-AP; logo, o valor a registar seria sempre o valor de aquisição que consta na escritura de compra e venda. Por outro lado, as demonstrações financeiras em apreço ainda não foram apresentadas ao abrigo do novo plano contabilístico[4]. Acresce que também não existiu coerência entre a aplicação da metodologia para efeitos de registo contabilístico e o período de vida útil utilizado, tendo sido considerada, para o primeiro efeito, o SNC-AP e, para o segundo, a Portaria 671/2000. Face ao exposto, considera-se o valor registado no ativo bruto sobrevalorizado em 102,2% e o valor das amortizações a necessitar de revisão, quer por via de não ter sido considerada a totalidade do período de vida útil do imóvel já decorrida à data do seu registo, quer quanto ao número de anos regra indevidamente considerados (150 anos) em função da natureza dos materiais e das tecnologias utilizadas na construção do edifício[5];

- Continua por regularizar o registo de titularidade a favor do ISS na conservatória do registo predial de um imóvel registado há largos anos na contabilidade[6];

- O valor da conta *421- Terrenos e recursos naturais* continua sobrevalorizado em € 858,7 m, em virtude de se encontrarem relevados valores que respeitam a benfeitorias realizadas, inicialmente contabilizadas como imobilizado em curso, relativas a três imóveis[7]. Este facto subvaloriza o valor das amortizações do exercício (€ 17,4 m) e acumuladas (€ 158,5 m), com o consequente impacto nos custos do exercício e nos resultados líquido e transitados;

---

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 280, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Parecer emitido na sequência de um pedido de *"(…) opinião genérica sobre o reconhecimento e mensuração de imóveis (ativo fixo tangível em SNC-AP), não só porque o ISS, IP prepara a transição do sistema contabilístico com base no POCISSSS para o novo plano contabilístico SNC-AP, como várias auditorias, nomeadamente do TC, têm questionado os valores constantes nos registos contabilísticos, sendo que em alguns casos esses valores aparentam ser «simbólicos», ou seja aparentam divergências significativas com o valor real do bens"*.

[3] Esta metodologia é recomendada pelo Manual de Implementação do SNC-AP, capítulo 2 – Aplicação pela primeira vez do SNC-AP, ponto 1.3.13, que refere "*A regra é utilizar o custo considerado quando não estiver disponível o custo de aquisição. Contudo, mesmo existindo informação fiável sobre o custo, os prédios rústicos ou urbanos devem ficar mensurados na transição para o SNC-AP pelo seu Valor Patrimonial Tributário (VPT). O VPT constitui um modelo de avaliação de prédios que se considera proporcionar informação que cumpre as características qualitativas da informação previstas na Estrutura Conceptual*".

[4] Cfr. art. 14.º do DL 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP, com a redação dada pelo Decreto-Lei 85/2016, de 21/12. De acordo com informação obtida junto do IGFSS, este Instituto "*(…) considera inexequível a efetiva aplicação do SNC-AP em 1 de janeiro de 2018*" às entidades da segurança social.

[5] De acordo com o art. 22.º do CIBE, 150 anos são utilizados para edifícios de alvenaria de pedra ou alvenaria pré-pombalina e similares. Para edifícios de betão armado com percentagem de alvenaria e tijolo são considerados 80 anos.

[6] Parecer sobre a CGE/2015, pág. 280, disponível em www.tcontas.pt.

[7] Cfr. Parecer sobre a CGE/2015, pág. 282, disponível em www.tcontas.pt.

- O valor do terreno de um imóvel não se encontra relevado no ativo do balanço. O ISS informa que a contabilização do terreno ainda não ocorreu "*(...) por existir um litígio sobre o negócio jurídico da permuta que poderá eventualmente determinar a sua anulação (...)*". Desconhece-se a data em que a ação de anulação da permuta foi proposta contra a Segurança Social[1]. Ainda assim, deve referir-se que a escritura pública de permuta, de dezembro de 1991, deveria ter sido oportunamente objeto de registo, pelo que o balanço se encontra subvalorizado em cerca de € 341 m[2].

ISSA

O imóvel selecionado, composto por terreno e edifício, foi adquirido por escritura de compra e venda, em 1992, por € 1.833 m. Esta aquisição foi objeto de obras de acabamento do edifício (€ 851 m) e de trabalhos complementares (€ 4.119,94) no mesmo ano. Em dezembro de 2010, o valor do ativo bruto do imóvel foi acrescido no montante de € 8.544,50, respeitante ao "pagamento de projeto de caderno de encargos". Para este último valor não foi disponibilizado qualquer documento comprovativo e para o valor dos trabalhos complementares não foram remetidas as faturas, mas tão só dois ofícios, provenientes do Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada e dirigidos ao Centro de Gestão Financeira da Segurança Social para efeitos de pagamento daquelas[3].

Em 31/12/2016, o valor do imóvel estava relevado na conta *422 – Edifícios e outras construções* pelo valor bruto de € 2.696 m e pelo valor líquido de € 1.708 m, sendo o período de vida útil atribuído de 50 anos. Estes valores não se podem considerar corretos pelas seguintes razões:

- Não se encontrava documentalmente suportado o valor, alegadamente pago em 2010, de um projeto de caderno de encargos, existindo assim uma sobrevalorização do imóvel[4];

[1] O ISS informou que "*(...) corre termos no Juízo Central Civil de Lisboa (...) a ação declarativa de condenação intentada pela empresa (...) e o Estado Português. Em causa está o pedido de declaração de nulidade da permuta celebrada em 6 de dezembro de 1991 entre a autora e o então denominado Centro Regional de Segurança Social de Faro, pela qual a empresa recebeu um terreno da Segurança Social, com perspetivas, entretanto goradas, de edificabilidade, e a Segurança Social recebeu em troca o terreno onde está implantado a atual sede do Centro Distrital. Na presente data decorre o prazo para a empresa autora recorrer do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 10 de outubro de 2017, que julgou improcedente o recurso intentado da sentença da primeira instância confirmando esta decisão, favorável ao ISS, IP e ao Estado Português. Caso o Tribunal de recurso venha a declarar a nulidade da permuta, a par da indemnização, são também anulados todos os atos subsequentes do contrato, aqui se incluindo as diligências conducentes à regularização da situação registal do prédio*".

[2] Por escritura pública de 06/12/1991 foi celebrada uma permuta entre o Centro Regional de Segurança Social de Faro e uma empresa privada. Ao Centro Regional ficou a pertencer o prédio urbano sito na Rua do Matadouro, em Faro, composto por diversos armazéns, dependências e logradouro, ao qual foi atribuído o valor de 273.685.000$00 (€ 1.365.135,02), e a importância em numerário de 81.815.000$00 (€ 408.091,50) e à empresa ficou a pertencer o prédio misto sito em Areias de S. João, concelho de Albufeira, ao qual foi atribuído o valor de 355.500.000$00 (€ 1.773.226,52). O registo na Conservatória do Registo Predial de Faro a favor do Centro Regional ocorreu em 23/12/1991. Ainda que todas as edificações tenham sido demolidas por via da construção do novo edifício, pelo menos 25% do valor atribuído ao imóvel adquirido por permuta deveria estar registado no balanço do ISS. Assim, este está subvalorizado em € 341.283,76.

[3] Foi solicitado ao ISSA a remessa das correspondentes faturas. Em resposta o ISSA remeteu um auto de eliminação de documentação com datas extremas de 1983 a 1996, nos termos da Portaria 12/2014, de 26/02. As faturas em causa respeitavam ao ano de 1992. Salienta-se que para as restantes obras que ocorreram no edifício na mesma altura foram remetidas cópias das faturas com a mesma antiguidade, documentos que devem integrar o processo do edifício, uma vez que se trata de valores ativos relevados no balanço. Dá-se aqui por integralmente reproduzido o referido acerca de idêntica matéria relativamente ao ISS (Portaria 1383/2009, de 04/11).

[4] Questionado o ISSA sobre a afetação deste valor ao imóvel, o Instituto informou que o valor em causa devia estar afeto ao edifício da segurança social da Horta e não de Ponta Delgada e que irá providenciar pelas devidas correções.

- O valor do terreno está relevado na conta *422 – Edifícios e outras construções*, quando devia estar relevado na conta *421 – Terrenos e recursos naturais*. Por outro lado, o valor líquido do imóvel está sobrevalorizado, uma vez que o valor das obras e dos trabalhos complementares só está a ser amortizado sobre 75% do seu valor. Com efeito, o valor da aquisição do imóvel através da escritura de compra e venda não distingue o valor do terreno e do edifício, pelo que ao terreno devia ter sido atribuído o valor correspondente a 25% do valor de aquisição. A partir dessa data, o cálculo do valor das amortizações deve incidir sobre 100% do valor das intervenções efetuadas no edifício e não sobre apenas 75%. Estima-se que o valor da subvalorização das amortizações do exercício e acumuladas seja de € 4,4 m e € 105,6 m, respetivamente, com a consequente sobrevalorização do valor líquido do imóvel e dos resultados líquido e transitados.

No Parecer sobre a CGE de 2015 foi referido que, nos imóveis com edificações, o cálculo do valor das amortizações até 31/12/2015 estava a incidir sobre o total do imóvel, procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização. Em 2016, o ISSA procedeu à segregação do valor da parcela de terreno, pelo valor correspondente a 25% do valor do ativo bruto do imóvel. No entanto, o valor das amortizações que anteriormente tinham sido calculadas sobre o valor da parcela do terreno não foi objeto de reversão, pelo que o valor das amortizações acumuladas se encontra sobrevalorizado e, consequentemente, o valor do ativo líquido subvalorizado. Este procedimento também foi aplicado aos 32 imóveis dos 34 que em 2015 foram identificados com o cálculo do valor das amortizações a incidir sobre o valor do terreno. Estima-se que em 2016 o valor das sobrevalorizações seja de € 9,4 m, nas amortizações do exercício, e € 85,4 m, nas amortizações acumuladas até 31/12/2016.

ISSM

Os dois números de imobilizado selecionados respeitam a um edifício implantado num terreno que em 2016 ainda era propriedade da Região Autónoma da Madeira[1].O edifício foi construído entre 2011 e 2013 e destinou-se a um lar de idosos, sendo-lhe atribuída uma vida útil de 150 anos. A gestão do lar foi atribuída, por via de um acordo de gestão, a uma associação.

Verifica-se, assim, que o imóvel está na posse de terceiros e o edifício implantado em propriedade alheia. Porém, esta informação não foi divulgada no anexo às demonstrações financeiras do ISSM nem nas demonstrações financeiras consolidadas, conforme o estabelecido na nota 8.2.12 do POCISSSS[2]. Questionado o ISSM sobre os motivos que originaram a não divulgação da referida informação, o Instituto informou que tem sido "*(…) seu entendimento que os imóveis cuja gestão tenha sido confiada a instituições particulares de solidariedade social, e sejam qualificados como estabelecimentos integrados sob gestão direta ou indireta deste instituto público, nos termos previstos nos respetivos Estatutos, não seriam aplicáveis a nota 8.2.12 do POCISSSS*". Concorda-se com o entendimento relativamente aos estabelecimentos de gestão direta. Porém, de acordo com os Estatutos do ISSM, a gestão direta de estabelecimentos integrados está na dependência hierárquica e funcional dos serviços do ISSM[3]. Por outro lado, os estabelecimentos integrados de gestão direta concorrem diretamente para a atividade económica e financeira do Instituto, uma vez que todos os proveitos/receitas e custos/despesas

[1] Por Auto de cessão, de 30/03/2017, a Região Autónoma da Madeira cedeu a título gratuito ao ISSM os terrenos onde se encontra implantado o referido lar.

[2] Regista-se ainda que, a par do imóvel, também foram cedidos bens móveis à referida associação, facto que também não é divulgado nas demonstrações financeiras do ISSM e consolidadas.

[3] Cfr. n.º 5 e 6 do art. 4.º dos Estatutos do ISSM, aprovados pela Portaria 167/2012, de 20/12, publicada no JORAM, e n.º 5 e 6 do art. 6.º dos Estatutos do ISSM, aprovados pela Portaria 17/2017, de 23/01.

incorporam os resultados do ISSM[1], contribuindo para esses mesmos resultados a utilização dos imóveis e outro equipamento afeto. Natureza diferente têm os estabelecimentos integrados de gestão indireta, uma vez que esta gestão é transferida para uma entidade terceira mediante acordos de gestão, competindo ao ISSM assegurar as comparticipações financeiras estabelecidos no acordo em troca dos serviços prestados pela entidade terceira. Neste caso, os proveitos/receitas e custos/despesas incorporam os resultados da entidade terceira, contribuindo para os mesmos a utilização de equipamento alheio. Por esta razão, o ISSM deve divulgar em notas às demonstrações financeiras que parte dos seus ativos não estão afetos diretamente à sua atividade.

O período de vida útil atribuído ao imóvel não está em linha com o definido, como regra, no CIBE, aprovado pela Portaria 671/2000, sendo quase o dobro dos anos do devido em função do tipo de construção utilizado[2]. Deste modo, o valor das amortizações acumuladas e do exercício está subvalorizado e, consequentemente, o valor do ativo líquido sobrevalorizado[3].

Quanto aos imóveis analisados no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2015[4], em 31/12/2016 continuam relevados no ativo do balanço, não havendo qualquer alteração neste exercício, pelo que se dão aqui por integralmente reproduzidas as observações incluídas naquele Parecer, quer quanto à falta de documentação que justifique os valores relevados no balanço[5], quer quanto ao cálculo das amortizações que incidiram sobre o valor total do imóvel[6].

12.2.3.1.2. Dívida de terceiros

O quadro que segue evidencia a evolução das dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2014 a 2016.

Quadro C. 22 – Dívida de terceiros

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2014		2015		2016	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	1 144	37	1 264	38	1 392	39
Contribuintes	9 163	5 619	9 508	6 036	9 493	3 924
Prestações sociais a repor	648	127	673	134	694	140
Outros devedores	617	561	956	896	996	930
Outros	3	1	4	1	4	1
Total	**11 575**	**6 345**	**12 405**	**7 105**	**12 579**	**5 034**

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

[1] Cfr. alínea c) do n.º 1 do art. 12.º e alínea c) do art. 13.º do Decreto Legislativo Regional 34/2012/M, de 16/11, com as alterações operadas pelo Decreto Legislativo Regional 6/2015/M, de 13/08, e pelo Decreto Legislativo Regional 29/2016/M, de 15/07.

[2] De acordo com o CIBE à construção de "Alvenaria de pedra" são atribuídos 150 anos de vida útil e à construção de "Betão Armado com percentagem de alvenaria do tipo tijolo" são atribuídos 80 anos de vida útil.

[3] Estima-se que o valor da subvalorização das amortizações acumuladas até 31/12/2016 seja de € 89.746,22 e o do exercício de € 29.106,88. Questionado o ISSM sobre o período de vida útil atribuído, o Instituto informou que os códigos CIBE tinham sido incorretamente atribuídos e que já procedeu à sua correção.

[4] Cfr. PCGE/2015, pág. 284, disponível em www.tcontas.pt.

[5] Para dois imóveis, o valor total relevado é de € 9,3 M, representando a documentação comprovativa de suporte ao registo contabilístico apenas 36,4% daquele valor (€ 3,4 M).

[6] Estima-se que a sobrevalorização das amortizações acumuladas até 31/12/2016 seja de € 23,2 m e de exercício de € 1,7 m. Procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização.

As dívidas de terceiros em termos brutos, em 2016, totalizam € 12.579 M, mais € 175 M (1,4%) do que no ano anterior. Verificaram-se acréscimos em todas as componentes, com exceção do valor da dívida de *Contribuintes*, que reduziu 0,2% (€ 14 M), com maior incidência na dívida de médio e longo prazo, concorrendo para esta redução o programa PERES, que permitiu a regularização de dívida contraída até 31/12/2015 com dispensa total ou parcial de juros.

As dívidas mais relevantes reportam-se a "*Contribuintes*" e "*Clientes*", representando, respetivamente, 75,5% e 11,1% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 9.300 M (€ 8.835 M em 2015) e as de curto prazo a € 3.279 M (€ 3.570 M em 2015). Cerca de 61,8% (€ 7.775 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 7.546 M (97,1%).

a) Clientes

A conta de *Clientes* releva o montante de € 238 M relativo a dívidas de cobrança duvidosa de MLP, *por prestações de alimentos a menores*, para as quais foram constituídas provisões no valor de € 227 M (95,2%), facto que revela que a maioria da dívida já está provisionada a 100%, o que significa que tem antiguidade igual ou superior a dois anos. Contudo, estas dívidas não têm sido objeto de participação a execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva, incumprindo o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei 42/2001, de 9/02, com a redação dada pela Lei 64/2012, de 20/12, o qual refere expressamente que "*O processo de dívidas à segurança social aplica-se às situações de incumprimento relativas a dívidas, reembolsos, reposições ou restituições de prestações de qualquer natureza pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (…)*"[1].

A SESS, no âmbito do acompanhamento da recomendação 78-PCGE/2014[2], a propósito das dívidas do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, informa que "(…) *a participação de dívida não é neste momento possível, dado que é necessário o estudo do modelo de participação e alterações nos sistemas informáticos, designadamente no SEF, de forma a permitir a cobrança destes processos específicos*".

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que "*(…) encontram-se em pagamento uma média de 20.300 prestações de alimentos, pelo que não nos parece exequível a sua cobrança coerciva manual*" e que "*Estão a ser desenvolvidos procedimentos no âmbito do novo interface SICC/SIF e SEF que virão a permitir a cobrança coerciva de forma automática destas dívidas*".

Mantém-se a posição anteriormente assumida pelo Tribunal de que o cumprimento da legislação passa pela participação da dívida a execução fiscal, pelo que não pode ser justificação para este incumprimento a adaptação das aplicações informáticas. Nada obsta a que estas participações se efetuem de forma manual.

b) Contribuintes

De acordo com os dados relevados no balanço e divulgados no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, a dívida de "*Contribuintes*" representa 30,7% do ativo bruto e 17,1% do ativo líquido. No total da dívida de terceiros, a relativa a "*Contribuintes*" corresponde a 75,5%, em termos brutos (€ 9.493 M) e a 78,0% em termos líquidos (€ 3.924 M).

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2015, págs. 282 e 283, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Recomendação formulada a propósito das dívidas provenientes de pagamentos indevidos relativos a despesas com pessoal que também não estavam a ser participadas para efeitos de execução fiscal.

A nota 33 do ADFOC divulga o valor da dívida de contribuintes, desagregado por conta corrente e cobrança duvidosa, sendo a primeira ainda desagregada por antiguidade da dívida (CP e MLP):

Quadro C. 23 – Dívida de contribuintes, por conta corrente e cobrança duvidosa

(em milhões de euros)

Dívida	Valor
Contribuintes c/c	3 763
Curto prazo	1 501
Médio e Longo Prazo	2 262
Contribuintes cobrança duvidosa	5 730
Total	**9 493**

Fonte: CSS 2016: Nota 33 – Demonstração da dívida de terceiros do ADFOC.

A nota 35 do ADFOC divulga o valor de toda a dívida de terceiros, desagregado por antiguidade da dívida, por dívida de conta corrente e de cobrança duvidosa, e ainda o valor das provisões. Relativamente à dívida de contribuintes os valores divulgados são os seguintes:

Quadro C. 24 – Dívida de Terceiros (contribuintes), por conta corrente e cobrança duvidosa

(em milhões de euros)

Antiguidade da dívida	Dívida			Provisões de Cobrança duvidosa
	Conta Corrente	Cobrança Duvidosa	Total	
MLP	1 498	5 613	7 111	5 536
CP	2 265	117	2 382	33
Total	**3 763**	**5 730**	**9 493**	**5 570**

Fonte: CSS 2016: Nota 35 – Demonstração da dívida de terceiros do ADFOC.

Comparando o valor da dívida de conta corrente por antiguidade entre a informação que consta das notas 33 e 35 verifica-se que, embora o valor total seja coincidente, o valor de cada uma das parcelas é diferente. Salienta-se que as instituições não dispõem de toda a informação necessária para efetuar a desagregação da dívida de conta corrente em CP e MLP. Com efeito, a aplicação informática que produz as demonstrações financeiras (SIF) não dispõe dessa informação. A informação necessária para proceder a esta desagregação reside nos sistemas auxiliares (GC e SEF). Todavia, no processo de encerramento de contas apenas é extraída informação do sistema SEF, que respeita a dívida participada a execução fiscal[1], não sendo ainda extraída informação do sistema GC, sistema onde reside a informação relativa a cada contribuinte e que ainda não foi participada a execução fiscal[2]. Ainda assim, os institutos procedem à desagregação do valor total da dívida em dívida de cobrança duvidosa e dívida corrente, utilizando a informação do SIF (saldos das contas do razão) conjugada com a informação disponibilizada no processo de encerramento de contas para a dívida participada a execução fiscal (SEF), não sendo a desagregação rigorosa, por falta de informação de GC. Ao nível da dívida de cobrança duvidosa os critérios de apuramento de valores foram seguidos de igual forma pelos 3 institutos, o que não se verificou em termos de dívida em conta corrente. Em sede de consolidação foram efetuados

[1] Informação desagregada com identificação do contribuinte, processo de execução fiscal, antiguidade da dívida e correspondente valor.

[2] É possível através de um lançamento realizado no SIF consultar no sistema GC a que contribuintes respeita aquele movimento específico. No entanto, não são extraídas listagens com o valor em dívida, no final do exercício, por contribuinte, antiguidade e correspondente valor.

ajustamentos com vista à harmonização de critérios, no entanto, esta não foi plena, uma vez que a correção efetuada para o ISSA não seguiu o mesmo critério dos aplicados ao IGFSS e ao ISSM.

Da análise empreendida, verifica-se que o saldo da conta *212- Contribuintes c/c* não se mostra fidedigno, facto que, eventualmente, pode estar associado a questões de parametrização/interfaces de lançamentos automáticos ou ao reflexo da utilização incorreta, ao longo de 7 anos, do apuramento do valor da dívida de cobrança duvidosa e do valor de dívida prescrito. Com efeito, entre 2008 e 2014, o apuramento destes valores teve por base o agrupamento de processos participados a execução fiscal em função do critério da secção de processo onde foi instaurado o último processo. Com este critério os institutos transferiam dívida de conta corrente para cobrança duvidosa que não tinham inicialmente registado, assim como registavam valores incobráveis por prescrição de dívida nunca registada no Instituto. Em 31/12/2016, o saldo da conta *212 - Contribuintes c/c* do ISSM era de € 86 M, quando tem pelo menos um movimento a débito no valor de € 92 M[1], que ainda não se encontra regularizado, se não fosse este débito a conta estaria atualmente com saldo negativo de cerca de € 6 M.

No final de 2016, o total da dívida de contribuintes era de € 9.493 M e o total de dívida participada a execução fiscal de € 7.412 M. Assim, para o valor de € 2.081 M não é possível conhecer quais os contribuintes a que respeita este valor de dívida, por inexistência da pertinente informação, no âmbito do processo de encerramento de contas[2]. Também não é possível verificar se o valor em dívida apurado através dos sistemas auxiliares de contas correntes dos contribuintes (GC e SEF) corresponde ao valor relevado nas demonstrações financeiras, não se mostrando acolhida a recomendação do Tribunal formulada em Pareceres anteriores[3]. No âmbito do acompanhamento desta recomendação, a SESS informou que os Institutos (IGFSS e II) estão a "*(…) desenvolver e a melhorar procedimentos que garantam a coerência dos dados contabilizados, com o objetivo de reconciliar a dívida de contribuintes e, consequentemente, a extração de balancetes auxiliares*" e de "*(…) garantir que a informação que é extraída da conta corrente chega a SIF. Contudo, e face aos milhares de documentos que são lançados e à complexidade do sistema, é um trabalho bastante moroso*".

Com vista ao acolhimento das recomendações do Tribunal, o ISSA no final do exercício de 2016 procedeu a um ajuste na conta *212111- Contribuintes c/c – Regime de Segurança Social – Trabalhadores por conta de outrem*, no montante de € 105 M. De acordo com informação prestada pelo Instituto, o saldo da conta antes do ajuste era de € 249 M e foi reduzido para € 144 M, o que significa uma redução de 42,2%[4].

Não pondo em causa o esforço do ISSA para encontrar uma solução que permita a conciliação de saldos, entende-se que estas operações devem ter em conta vários aspetos, dos quais se destacam os seguintes:

- As contas correntes dos contribuintes são de âmbito nacional, pelo que incorporam movimentos dos atuais três institutos. Assim, as operações de conciliação de saldos devem ter em conta esta realidade, não podendo efetuar-se de forma isolada por cada uma das instituições[5]. Acresce que

[1] Mantem-se o referido em Pareceres anteriores, tendo em conta o divulgado no anexo às demonstrações financeiras do ISSM de 2014 (valor que inclui dívida que foi paga ou prescrita no decurso dos anos de 2012 a 2014) e que no final de 2016 este valor ainda se encontra relevado nas DF do ISSM e, por conseguinte, nas DF consolidadas.

[2] Não são extraídos ficheiros de GC com a identificação dos contribuintes, a antiguidade da dívida e correspondente valor.

[3] Cfr. Recomendações: 76–PCGE/2015, 71–PCGE/2014, 69–PCGE/2013 e 68–PCGE/2011, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[4] Procedimento efetuado na sequência do Parecer do Fiscal Único.

[5] Por exemplo, a alteração de sede de estabelecimento de um contribuinte que passe do Continente para uma Região Autónoma implica que a contabilização de operações de natureza contributiva deixe de ser efetuada no Continente e

os saldos das contas de todos os institutos estão afetados da metodologia que perdurou entre 2008 e 2014 relativamente ao cálculo do valor da dívida de cobrança duvidosa e da dívida prescrita, como atrás descrito;

- A estrutura da conta *212- Contribuintes c/c* incorpora as subcontas destinadas à contabilização por regimes de segurança social mas também as designadas de "clarificação". Estas últimas têm um efeito redutor no saldo final da conta *212- Contribuintes c/c*, pelo que a análise de conciliação de saldos entre os sistemas auxiliares (GC e SEF) e os saldos das contas do sistema de informação financeira (SIF) não pode ser isolada[1];

- Deve ser assegurado o momento do "corte de operações", quer nos sistemas auxiliares (GC e SEF), quer no SIF. Com efeito, a comparação só pode ser efetuada com a garantia de que os dados extraídos dos sistemas auxiliares não incorporam nem mais nem menos dados do que aqueles que foram extraídos e posteriormente lançados no SIF, à data referência da comparação[2].

A metodologia seguida pelo ISSA neste ajustamento de 42,2% do saldo da conta *212111- Contribuintes c/c – Regime de Segurança Social – Trabalhadores por conta de outrem*, com impacto no balanço consolidado da Segurança Social, não acautelou aspetos essenciais para uma comparação segura.

O ISSA, em sede de contraditório, alega que o facto de o ajustamento ter sido efetuado apenas numa subconta do razão se deveu a diversos motivos, designadamente por ser a conta com maior impacto ao nível da qualificação dos contribuintes, de ser incomportável uma análise integrada em todas as subcontas, em tempo útil, para o encerramento de contas e, "*(...) essencialmente, a um fator único, na RAA, que derivou do protocolo com a APB para pagamento da TSU ter iniciado apenas em 2005, pelo que a subconta encontrava-se sobrevalorizada*". Alega ainda que "*Outro constrangimento relativo à conta 212*, que se verificou apenas nas instituições RAA, entre 2001 e 2004, derivou da implementação do POCISSSS e SIF/SAP, com existência de movimentos manuais neste período, na sequência da aplicação de circulares normativas do IGFSS e das orgânicas existentes*". Por fim, refere que "*(...) atendendo ao sistema informático e ao modo como está implementado, não há possibilidade de corte a 31.12, pelo que será difícil existir uma comparação segura para efeitos de encerramento, contudo, o ajustamento efetuado, permite que as demonstrações financeiras do ISSA apresentem de forma mais fidedigna a informação do saldo dos contribuintes. Sendo certo que o processo de conciliação futuro será efetuado quando existirem orientações da entidade consolidante*".

O critério utilizado para efeitos de cálculo da dívida de cobrança duvidosa reside apenas na dívida que foi participada para efeitos de execução fiscal (SEF), em mora há mais de 6 meses, deixando, no entanto, por provisionar dívida não participada, mas igualmente em mora há mais de 6 meses (GC)[3]. O

passe a ser no Instituto da Região Autónoma. Assim, ao nível da conta do contribuinte podem existir dívidas registadas em dois institutos, situação que é necessário acautelar na conciliação de saldos.

[1] Contas *2121181200 – SICC/clarificação conta corrente* e *2121183000 – SICC/Clarificação* de classificação económica. Esta última, utilizada recorrentemente para contabilizar a entrada de receita, através da tabela de imputação, substitui a conta dos regimes numa primeira fase do processo (é creditada por contrapartida da conta da *25- Devedores e credores por execução do orçamento*). Assim, a comparação isolada do saldo da conta dos regimes (SIF) com os saldos dos sistemas auxiliares (GC e SEF) pode dar lugar a ajustamentos indevidos de dívida, uma vez que a receita já entrou na conta corrente (GC ou SEF) e a dívida ainda permanece na conta dos regimes, porque a conta creditada foi a de clarificação de classificação económica. No entanto, ao nível da conta *212-Contribuintes c/c* o saldo está compensado.

[2] A contabilização no SIF é efetuada por *interface* através de extrações de dados provenientes dos sistemas auxiliares (GC e SEF). Estas extrações têm número sequencial. Os ficheiros de encerramento de contas, produzidos através da cópia de base de dados dos sistemas auxiliares, anualmente realizada, não podem conter nem mais nem menos informação do que aquela que foi extraída e contabilizada no SIF. Assim, para efeitos de comparação há que garantir em ambos os sistemas (SIF e GC ou SEF) o mesmo número de extração SIF.

[3] No processo anual de encerramento de contas não é disponibilizada informação sobre a dívida existente em 31 de dezembro no sistema aplicacional GC, pelo que não é possível aferir a antiguidade da referida dívida nem a que está

POCISSSS não estabelece critérios distintos para a dívida participada e não participada a execução fiscal, pelo que é necessário introduzir mecanismos que permitam calcular as provisões com maior fiabilidade, quer através da inclusão de dívida que reúne os requisitos de constituição de provisões e que não foi participada a execução fiscal, quer através da exclusão no cálculo do valor das provisões da dívida, que embora já tenha sido participada a execução fiscal se encontra suspensa por estar a ser cobrada ao abrigo de planos prestacionais fora do processo executivo (acordos de regularização extraordinária) e, por isso, não deve integrar o conjunto de processos que concorrem para o cálculo das provisões[1]. A resolução destas duas situações impõe: a inclusão de toda a dívida que reúna os requisitos quer tenha sido ou não participada a execução fiscal; e a exclusão de toda a dívida que está a ser objeto de cobrança através de planos prestacionais, independentemente de os mesmos correrem termos através do processo executivo (SEF) ou através de processo extraordinário de regularização (GC), garantindo-se, deste modo, o princípio contabilístico da prudência sem permitir a criação de provisões excessivas.

Para a dívida participada a execução fiscal que está "suspensa" por "declaração de falência e insolvência", à qual está associado um elevado risco de incobrabilidade, em 2016, foram constituídas, pela primeira vez, provisões a uma taxa de 100%, no valor de € 1.973 M, independentemente da sua maturidade, dando assim parcial acolhimento à recomendação formulada pelo Tribunal sobre a CGE/2015[2].

Continua a verificar-se o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2016, relativos aos valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, os únicos juros relevados na conta *212 - Contribuintes c/c* e *21822 - Contribuintes de cobrança duvidosa* são os juros calculados por dívida paga fora de prazo, em conta corrente (GC). Os juros já vencidos dos valores em dívida registados em conta corrente (GC) e em sede de execução fiscal (SEF) não se encontram, em 31/12/2016, relevados contabilisticamente, não se mostrando acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal em Pareceres anteriores[3].

Em sede de acompanhamento desta recomendação, a SESS informou que permanecem em reavaliação as condições técnicas necessárias ao cumprimento do princípio contabilístico invocado na recomendação. Assim, a dívida de contribuintes está subvalorizada. Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio contabilístico nas contas da segurança social foi estimado o valor dos juros vencidos que nos últimos 6 anos não foi objeto de registo contabilístico, tendo como fonte de informação os ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2016, relativamente aos valores em dívida[4]. Para a dívida constituída a partir de 2011 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de € 580 M. No entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal e constituída até 2010[5] que em 31/12/2016 se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros ascende a € 2.072 M. O ponto 10 da nota 17 do ADFOC refere que as dívidas de terceiros, designadamente as de contribuintes "*(...) não incluem juros por não se considerar material o impacto do desconto*". Porém, tendo em conta o montante estimado e a

abrangida por planos prestacionais (fora do processo de execução fiscal). No entanto, a avaliar pela antiguidade da dívida que anualmente é participada e prescrita no mesmo ano, o sistema GC ainda acomoda dívida com antiguidade superior a 6 meses que não é objeto de qualquer provisão.

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2015, págs. 285 e 286, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Cfr. Recomendação 77-PCGE/2015, pág. 392 do PCGE/2015, disponível em www.tcontas.pt.

[3] Cfr. Recomendações: 72-PCGE/2014 e 70-PCGE/2013, disponíveis em www.tontas.pt.

[4] Para efeitos desta estimativa foi considerada a dívida incluída no *Mapa 3.1.a_b NOP – Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF- Sem Organismos Públicos* dos três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM) e aplicadas as taxas de juro oficiais, publicadas no *site* da Segurança Social, aos respetivos períodos de dívida (o valor utilizado respeita à coluna designada "dívida"). A dívida das entidades privadas (NOP) representa 99,9% do total.

[5] Os ficheiros incluem dívida de 1976 a 2016.

informação transmitida em sede de acompanhamento de recomendações, a ausência de relevação contabilística do valor dos juros já vencidos aponta para a sua materialidade e para as condições técnicas necessárias ao cumprimento do princípio contabilístico.

O IGFSS, em sede de contraditório, alega que aguarda que o II disponibilize "*(…) um cálculo do montante estimado dos juros vencidos sobre a dívida residente em SEF, com o máximo rigor possível (tarefa que se afigura complexa), para que seja possível avaliar as condições para a sua relevação contabilística, desejavelmente, ainda no exercício de 2017*".

O II, em sede de contraditório, alega que a extração de informação para contabilização dos juros de mora vencidos vai obrigar a uma grande reestruturação nos sistemas de forma a conseguir produzir a informação fiável com corte ao ano conforme se pretende e que não é expetável a implementação em 2017.

A propósito da relevação contabilística de juros, verifica-se que os saldos das subcontas da conta do razão *21212 – Contribuintes c/c -Juros de mora* destinadas a registar os juros de mora em dívida do regime de segurança social dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa apresentam saldos credores (contranatura), que nos três institutos ascendem a € 21,6 M. Este facto revela a existência de eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a esta conta.

Em 2016 continuou a ocorrer um volume considerável de anulações de prescrições contabilisticamente registadas em exercícios anteriores, o que prejudica a correção dos valores anuais reportados, quer quanto aos valores prescritos quer quanto ao valor da dívida relevado no balanço, designadamente quando essas anulações ocorrem em virtude de os valores prescritos já terem sido pagos[1]. Acresce que o método utilizado no cálculo do valor das prescrições a relevar contabilisticamente não reflete na sua integralidade o valor dos processos prescritos anualmente, nem das anulações também determinadas anualmente, não se encontrando cumprido, nesta sede, o princípio da não compensação, previsto no POCISSSS[2]. Assim, em 2016 foi relevado nas demonstrações financeiras consolidadas como dívida incobrável o valor de € 33 M[3], mas o valor da dívida prescrita neste ano foi de € 48 M. A diferença resulta da indevida compensação das anulações de prescrições registadas em anos anteriores com as prescrições ocorridas no ano.

Cerca de 88,6% (€ 42 M) do valor da dívida prescrita em 2016 corresponde a processos executivos que foram instaurados neste ano, com períodos de dívida que se situavam entre 1964 e 2011 e abrangeu 16.441 contribuintes. Desta dívida, 73,6% (€ 31 M) era da responsabilidade de 13.984 trabalhadores independentes (85,1%).

[1] A anulação de valores já registados como prescritos em virtude de só mais tarde se detetar que o pagamento já tinha sido efetuado implica que a dívida tenha sido reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto.

[2] O valor da dívida prescrita é calculado apurando a diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada do ano n com o valor da dívida acumulada do ano n+1.

[3] O valor divulgado por prescrição de dívida de contribuintes é de € 34,5 M: Cerca de € 33,4 M respeita a dívida prescrita em sede de processo executivo e € 1,1 M respeita a coimas e custas contabilizadas no SIF também na conta *69221 – Dívida incobrável de contribuintes-Por prescrição*. No entanto, os descritivos dos lançamentos referem "*Estorno de coimas*" e "*Estorno de custas*", descritivos exatamente iguais aos utilizados nos lançamentos efetuados na conta *6974-Correções de exercícios anteriores – Anulações – Contraordenações* e destinados a anular os valores inicialmente contabilizados associados às contraordenações que seguem o processo especial estabelecido no art. 28.º da Lei 107/2009, de 14/09, que não foram pagas dentro dos requisitos exigidos por aquele diploma legal.

A propósito dos procedimentos associados à prescrição de dívida, o Tribunal tem formulado recomendações em Pareceres anteriores[1] dirigidas, quer às "prescrições automáticas", quer às "prescrições manuais". As primeiras foram suspensas em 2012[2]. No entanto, mantêm-se as prescrições automáticas à "data da instauração". Estas últimas, resultam de participações manuais e podem ser levantadas nos casos em que existam atos interruptivos e/ou suspensivos anteriores à participação, facto que foi acautelado através dos procedimentos inseridos na Orientação Conjunta emitida pelo IGFSS e pelo ISS no final de 2015. Sobre esta matéria, a SESS informou que "*Sempre que uma Secção de Processo recebe do Centro Distrital informação da existência de atos interruptivos/suspensivos, que determinem que para a dívida participada manualmente deverá ser cancelada a prescrição da dívida automática à entrada de SEF, é feito em SEF pelos Coordenadores em registo de cancelamento de prescrição, tornando aquela dívida exigível em execução fiscal*". Sobre o mesmo assunto, o ISSA informou que o Núcleo de Processamento e de Contribuições "*(…) comunica ao Núcleo de Processo Executivo a exigibilidade da dívida, para que seja anulada a prescrição*".

Relativamente às "prescrições manuais", o Tribunal em Pareceres anteriores formulou recomendações[3] no sentido de que o registo da declaração de prescrição do valor da dívida fosse realizado pelo autor do despacho que declarou a respetiva prescrição, bem como de que fossem inseridos na referida aplicação os elementos relevantes que suportam a declaração de prescrição. Da análise ao ficheiro disponibilizado pelo II relativamente aos processos com registo de prescrição em 2016 verificou-se que, neste ano, os registos foram todos realizados pelos coordenadores das secções de processo indicados pelos três institutos. Relativamente à informação que deve ser inserida na aplicação informática, regista-se que apenas não consta em "notas ao processo" ou em "notas executado" em 8,2% do total das linhas de dívida, o que denota uma melhoria relativamente a 2014[4]. Contudo, relativamente ao conteúdo da informação introduzida, verifica-se que não há qualquer harmonização sobre o preenchimento dos referidos campos da aplicação SEF, mencionando-se em alguns casos a informação que propôs o reconhecimento da prescrição, mas não o respetivo despacho autorizador, nem o período considerado.

O IGFSS implementou alguns mecanismos de controlo de introdução da informação pertinente sobre reconhecimento de prescrições a introduzir em SEF pelas Secções de Processo Executivo. Regista-se, contudo, que o controlo instituído considera regular que, num processo constituído por processo principal e processos apensos, a informação sobre o reconhecimento da prescrição, ainda que relativa a um processo apenso, seja exclusivamente registada no processo principal, o que não é correto. Com efeito, se o processo em causa vier a ser desapensado do processo principal, tal informação ficará, naquele, em falta, ao mesmo tempo que a informação registada no processo principal se torna inútil, uma vez que não se refere a nenhuma linha de dívida nele incluída. Convirá, assim, futuramente, assegurar que, nestas situações de pluralidade de processos, a informação seja registada exclusivamente no processo a que respeita e em nenhum outro, garantindo que as ações de controlo contribuam para este fim.

Em sede de contraditório, o IGFSS vem reconhecer *"(…) a necessidade de criação de procedimento diverso do atual, cujo conteúdo já se encontra divulgado junto dos Coordenadores das respetivas Secções de Processo (…)*". Destaca-se de tal conteúdo que o registo de declaração de prescrição passará a ser feito por cada um dos processos a que respeita, sendo campos de registo obrigatório o número de informação de

[1] Recomendações 68-PCGE/2012 e 58-PCGE/2010, disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Prescrições efetuadas pela aplicação informática na pendência dos processos em execução fiscal, após o decurso do tempo legalmente previsto para a prescrição. No entanto, como nem todos os atos suspensivos e interruptivos estavam inseridos na aplicação havia o risco de prescrever dívida sem que o decurso do tempo legalmente previsto tivesse decorrido.

[3] Recomendações: 75-PCGE/2014; 65-PCGE/2012 e 57-PCGE/2010, disponíveis em www.tcontas.pt.

[4] IGFSS 8,8% em 2016 e 22,9% em 2014; ISSA 1,7% em 2016 e 22,1% em 2016; e ISSM 9,0% em 2016 e 93,8% em 2014.

suporte, a data do despacho e o período considerado prescrito. Mais informa que foi solicitado à Direção de Qualidade e Comunicação que, nas verificações a realizar em 2018, passe a considerar, para além da existência de notas nos processos, a certeza, clareza e precisão dos respetivos registos.

Encontra-se ainda por acolher a recomendação[1] no sentido de que sejam implementadas as regras necessárias na aplicação informática para que não ocorra a prescrição de valores em dívida sem que tenha decorrido o prazo legal para o efeito. A SESS, em 19/10/2017, informou que *"(...) os desenvolvimentos necessários encontram-se preconizados nos objetivos do Grupo de Trabalho constituído por elementos do IGFSS, do ISS e do II. Encontram-se definidos os macro requisitos dos desenvolvimentos aplicacionais (...), prevendo-se que até ao final do presente mês de outubro sejam concluídos os restantes documentos de requisitos. Em paralelo decorre a definição da calendarização das fases de implementação das alterações aplicacionais*". Por último, refere que o Grupo de trabalho continuará a funcionar "*(...) prevendo-se a intensificação dos trabalhos após a conclusão dos documentos de requisitos, e em sede de desenvolvimentos aplicacionais*".

c) Prestações sociais a repor

As "*Prestações sociais a repor*" registam, em termos brutos, uma evolução crescente ao longo do triénio, com um aumento de 3,1% de 2015 para 2016, atingindo, neste ano, o valor de € 694 M (€ 673 M em 2015). Cerca de € 592 M (85,3%) destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 581 M, 86,3%, em 2015), representando as respetivas provisões acumuladas 93,6% do seu valor (€ 554 M).

Desde 2012, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas, para efeitos de cálculo dos valores das provisões para cobrança duvidosa, as instituições de segurança social passaram a utilizar os dados extraídos das contas correntes dos beneficiários (SICC)[2] e não os das contas do razão (SIF), como até então. A alteração deste procedimento deu origem ao apuramento de desvios entre os valores em dívida residentes no sistema de conta corrente (SICC) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF). De acordo com informação prestada pelo ISS "*A origem dos desvios poderá estar associada à migração de dados para SICC das anteriores aplicações distritais, assim como a diferentes metodologias de contabilização nos vários Centros Distritais*".

Verifica-se que as três instituições que relevam dívidas de prestações sociais a repor, ISS, ISSA e ISSM, utilizam, para efeitos de cálculo das respetivas provisões, os ficheiros extraídos do sistema de conta corrente (SICC). Porém, os desvios apurados não são refletidos nas demonstrações financeiras da mesma forma pelos institutos referidos. Assim, o ISSA tem vindo a ajustar anualmente o valor da dívida nas demonstrações financeiras em função dos desvios, o ISSM apenas procedeu ao ajustamento no primeiro ano em que este procedimento foi implementado e o ISS não fez qualquer ajustamento às dívidas de terceiros no SIF, mas tem vindo a constituir provisões extraordinárias com vista a igualar o valor líquido da dívida de cobrança duvidosa relevado nas demonstrações financeiras com o valor calculado com base nas contas correntes dos beneficiários[3]. Em 2016, no ISSA e no ISSM os saldos relevados no SIF eram

[1] Recomendação 74-PCGE/2015, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Sistema integrado de conta corrente, que acolhe todos os movimentos relacionados com beneficiários, relativamente às prestações imediatas. Só neste sistema é possível identificar o valor da dívida de cada beneficiário, bem como a sua antiguidade. A contabilização dos movimentos gerados em conta corrente (SICC) no sistema de informação financeira (SIF), com vista à produção das demonstrações financeiras, é realizada através de valores agregados de vários beneficiários via *interface.*

[3] Na nota 8.2.31 do Anexo às DF do ISS é referido que relativamente "*(...) à contabilização das provisões e tal como vem sido relatado em anos anteriores, a contabilização com base em SICC para ser consistente exige a regularização dos desvios entre os dois sistemas, o que no caso do ISS, IP representaria um valor elevado a refletir nas contas de gerência de anos anteriores. Em termos operacionais ainda não foi possível efetuar a regularização do desvio em 2016, uma vez que sendo este processo manual, implicava cerca de 3 meses para ficar concluído, com a consequente suspensão da*

inferiores aos de SICC (menos € 14 m e € 21 m, respetivamente), procedendo o primeiro instituto ao nivelamento de saldos através de um lançamento de um proveito extraordinário no valor de € 14 m. No ISS, o valor dos saldos relevado no SIF está sobrevalorizado em € 102 M quando comparado com o valor dos saldos de SICC, conforme informação prestada pelo Instituto.

O ISS tem vindo ao longo dos últimos anos a divulgar nos seus relatórios de gestão e/ou os anexos às demostrações financeiras que, para colmatar este constrangimento, está em desenvolvimento desde 2010 um programa que visa o nivelamento entre os dois sistemas e que estava dependente do desenvolvimento da programação por parte do II[1].

Não estando garantida a fiabilidade das demonstrações financeiras, o Tribunal tem formulado recomendações em anteriores Pareceres sobre a CGE no sentido de que fossem implementados procedimentos com vista à correção das inconsistências detetadas[2]. Sobre o ponto de situação dos trabalhos com vista ao acolhimento da recomendação, a SESS, em agosto de 2017, informou que o "*O projeto SICC-SIF preconiza uma remodelação quer da forma de extração de informação financeira com origem no Sistema Integrado de Conta corrente SICC quer da contabilização em sede do Sistema de Informação Financeira (SIF). Está previsto que o novo interface permita realizar as contabilizações com uma periodicidade diária*" e que a "*(…) morosidade nos processos de aquisição de serviços de desenvolvimento de Software, em particular a autorização para extensão de encargos plurianuais, apenas permitiu constituir a equipa de desenvolvimento no último trimestre de 2016, inviabilizando a implementação do interface em 2017*". Informa ainda que no decorrer deste ano têm sido desenvolvidas tarefas que visam a operacionalização do Programa de Regularização de Saldos e que, atualmente, já estão desenvolvidas várias componentes, "*(…) prevendo-se ter no decurso do 1.º semestre de 2018 o projeto em produção com grande parte das operações implementadas, sendo que o fecho das contas desse ano já beneficiará destes desenvolvimentos*".

O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), o que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, consequentemente, a correção do valor das provisões constituídas. O Tribunal tem formulado recomendações em anteriores Pareceres sobre a CGE[3] no sentido de que, aquando da constituição das provisões para cobrança duvidosa provenientes de dívida de pensões, sejam conhecidos e tomados em consideração os elementos relativos a cada beneficiário, tais como a antiguidade da dívida e o correspondente valor. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que se mantém *"(…) em desenvolvimento o novo Sistema de Informação de Pensões, não obstante ser possível, através deste sistema, obter no início de cada ano listagens nominais com a situação em 31 de dezembro*". Contudo, não é indicado se essas listagens são ou não utilizadas para efeitos da constituição daquelas provisões.

---

contabilização mensal dos períodos contabilísticos enquanto esta estivesse em curso, originando que durante este período não fosse aferida a execução orçamental. Esta concretização será implementada mediante um programa que se encontra em desenvolvimento no II, IP, o qual permitirá a regularização deste processo de forma automática. No entanto, apesar dos esforços desenvolvidos não foi possível dar como concluído e validado este programa, pelo que não foi exequível proceder à correção dos desvios existentes". Refere também que "*(…) o cálculo da provisão acumulada foi realizado tendo como suporte os valores apurados pela aplicação SICC, à data de 31 de dezembro de 2016*" e que "*A realização desta contabilização permite ao ISS, IP: Refletir o valor do Ativo Líquido conforme informação obtida do SICC; Refletir o valor do Ativo Líquido concordando com exercícios anteriores – ao efetuar o registo da provisão extraordinária, o valor do Ativo Líquido passa a ser compatível com o de exercícios anteriores; Assegurar a recomendação do Tribunal de Contas no que se refere à disponibilização de uma listagem nominativa dos valores provisionados em SIF comparativamente com SICC*".

[1] Cfr. PCGE/2015, pág. 289, PCGE/2014, págs. 313 e 314, e PCGE/2013, pág. 301, disponíveis em www.tcontas.pt. Esta informação é também divulgada na nota 6 do ADFOC.

[2] Cfr. Recomendações: 80-PCGE/2015; 76-PCGE/2014 e 71-PCGE/2013, disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Cfr. Recomendações: 81-PCGE/2015; 77-PCGE/2014; e 72-PCGE/2013, disponíveis em www.tcontas.pt.

Em 2014 foi iniciado o processo de participação de dívida proveniente de prestações sociais indevidamente pagas aos beneficiários[1]. Em 2016 foi participada dívida de 11.388 beneficiários (6.123 em 2015 e 3.395 em 2014), num total de € 10,6 M (€ 14,5 M em 2015 e € 14,6 em 2014). O valor cobrado, em 2016, foi de € 4,6 M (€ 2 M de processos instaurados em 2016, € 1,7 M de processos instaurados em 2015 e 0,8 M de processos instaurados em 2014). Pese embora a melhoria verificada ao nível do número de contribuintes abrangidos pela participação de dívida a execução fiscal, constata-se que em 31/12/2016 o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal representava apenas 4,3% (€ 29,7 M) do valor da dívida do ativo bruto (€ 694 M), indicador que evidencia uma ligeira melhoria relativamente a 2015 (3,7%), mas reflete ainda a ineficácia da segurança social na cobrança de valores indevidamente pagos.

d) Outros devedores

O valor contabilizado em 2016 como dívidas de "*Outros devedores*" evidencia um acréscimo de € 40 M (4,1%), relativamente a 2015, totalizando em termos brutos o montante de € 996 M (€ 956 M em 2015), sendo que € 356 M estão relevados como de MLP (€ 372 M em 2015) e € 640 M como de curto prazo (€ 585 M, em 2015).

Apesar do montante de dívida de MLP ser bastante significativo, o valor das dívidas de cobrança duvidosa é de apenas € 67 M. Tal facto resulta da existência de dívidas avultadas por parte de outras entidades públicas à segurança social, que, pelas partes envolvidas, não são consideradas como de cobrança duvidosa. Algumas dessas dívidas tiveram a sua origem há mais de 30 anos. A nota 36 do ADFOC divulga as dívidas mais relevantes e dá algumas evoluções sobre as mesmas.

Constata-se que, passados quase 10 anos após as recomendações do Tribunal de Contas, formuladas no Relatório Auditoria à Área dos Devedores (não contribuintes) à Segurança Social[2], aos Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de promoverem diligências e/ou tomarem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois ministérios relativamente às dívidas relevadas no balanço da segurança social, as mesmas ainda não foram acolhidas. Trata-se das dívidas com as seguintes origens:

- Adiantamentos concedidos, no período de 1980 a 1982, como indemnização pela Segurança Social a diversas Misericórdias, no montante de € 406.086,33, pelos prejuízos causados pela transferência para o Estado, nos anos de 1974/1975, dos hospitais que lhe pertenciam;
- Encargos com as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP, no montante de € 88.652.877,04, que passaram a partir de 1979 para a responsabilidade do OE.

No referido relatório foi ainda recomendado ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade que diligenciasse pela regularização das dívidas das seguintes entidades:

- Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores, relativa a encargos, no valor de € 1.825.029,00, com o subsídio de desemprego daquela Região Autónoma, referente ao período de 01/05/1981 a 31/12/1984;

[1] O valor das prestações pode tornar-se indevido por factos supervenientes ao momento do pagamento e que dão lugar a reposições, como por exemplo o óbito, a cessação da situação de desemprego ou de doença, etc.

[2] Relatório 16/2007 – 2.ª S – Auditoria à área dos devedores (não contribuintes) à Segurança Social. disponível em www.tcontas.pt.

- Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, referente aos montantes adiantados, no valor de € 5.714.939,29, no período de 1989 a 1993, cujo escopo foi, tão só, o de obviar aos constrangimentos então verificados (alegadamente, dificuldades de natureza cambial), pelo que os mesmos tiveram sempre um caráter provisório e reembolsável.

Para além das dívidas suprarreferidas, permanece ainda um valor em dívida do Ministério da Agricultura de cerca de € 85 M, relativo à aplicação do Decreto-Lei 159/2001, de 18/05, sendo recorrentemente divulgado no ADFOC que "*Está em curso o processo de análise da dívida em causa através dos códigos de classificação de regimes incluídos*". No entanto, não se dá nota sobre os progressos alcançados anualmente que permitam aferir sobre a sustentabilidade da continuação da relevação financeira deste valor nas demonstrações financeiras.

Em sede de Parecer sobre a CGE, o Tribunal tem reiterado anualmente a recomendação no sentido de que deve diligenciar-se pela resolução das situações que permanecem em dívida há longos anos[1]. Sobre as dívidas suprarreferidas, a SESS, em outubro de 2017, informou que:

- As dívidas relacionadas com o Ministério da Saúde, "*(...) considerando a dimensão das mesmas, bem como o facto de subsistirem várias interações entre entidades do perímetro do Orçamento da Segurança Social e entidades do Ministério da Saúde, foi solicitado quer ao IGFSS, quer ao Instituto da Segurança Social, IP (ISS), um levantamento de todas as situações de dívidas/pagamentos, de e para com organismos do Ministério da Saúde*". Informou ainda que o Gabinete está a analisar a possibilidade de propor ao Ministério da Saúde a realização de um "encontro de contas";

- A dívida da Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores ao IGFSS "*(...) encontra-se enquadrada no processo de negociação relativa a cobrança e pagamento de dívidas a organismos daquela Região Autónoma, que abrange entidades de todos os Ministérios e cuja representação da República é efetuada pelo Ministério das Finanças. Considerando que no âmbito da negociação em causa foi abordada a eventual prescrição de dívidas com esta antiguidade, e atendendo à inexistência de quadro legal específico que regule a prescrição de dívidas entre entidades do Estado, não obstante o prazo de prescrição geral previsto no Código Civil (20 anos) foi sugerido ao Ministério das Finanças a consulta à Procuradoria-Geral da República por forma a obter um parecer enquadrador para esta e outras situações semelhantes. Afigura-se que a clarificação legal sobre a prescrição de dívidas entre entidades de natureza pública acima referida assegurará a uniformização de procedimentos na regularização de dívidas com muita antiguidade relevadas, não só na Conta da Segurança Social, como também de outros organismos*";

- Relativamente à dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela "*(...) dado que esta envolve uma entidade de um outro país, foi, em março de 2016 solicitada a colaboração do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), uma vez que, apesar das inúmeras e frequentes diligências do MTSSS junto das autoridades angolanas competentes não se logrou registar progressos significativos no processo em apreço. Nesta sequência, e considerando que não se encontrava ainda calendarizado o relançamento da «Comissão Bilateral Luso-Angolana», foi proposto pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por este Ministério aceite, a constituição de um Grupo de Trabalho restrito, constituído expressamente para o efeito, tendo como mandato principal delinear um plano de pagamentos para regularização dos montantes em causa. Ficou acordado, então, que o mencionado Grupo de Trabalho seria constituído, pela parte portuguesa por dois representantes do MNE,*

[1] Recomendações: 83-PCGE/2015 e 84-PCGE/2015, 79- PGCE/2014, 73-PCGE/2013, 68-PCGE/2012, 71-PCGE/2011, 61-PCGE/2010, 61-PCGE/2009, 76-b)-PCGE/2008 e 74-PCGE/2007. Sobre a dívida do Ministério da Agricultura e porque o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas informou desconhecer o valor do saldo em dívida, o Tribunal, nos PCGE de 2006 e 2007, formulou as recomendações 93-PCGE/2006 e 75-PCGE/2007, no sentido de que se procedesse à demonstração do apuramento da dívida e do direito de receber por parte do IGFSS. Disponíveis em www.tcontas.pt.

um dos quais preside e por dois representantes deste Ministério, sendo um elemento pertencente a este Gabinete e um elemento do IGFSS. Contudo, o Grupo de Trabalho em apreço ainda não logrou iniciar funções, visto que, conforme última comunicação do MNE, aguardava-se a tomada de posse da nova Administração Angolana por forma a retomar o assunto com os novos responsáveis";

- Quanto à dívida do Ministério da Agricultura, por se tratar da situação com menor antiguidade irá "*(…) desencadear a recolha de informação atualizada junto do IGFSS para futura articulação com o Ministério da Agricultura*".

  O IGFSS, em sede de contraditório, informa que está a desenvolver diligências com vista ao esclarecimento do valor atualmente relevado nas demonstrações financeiras[1].

Do exposto, verifica-se que têm sido desenvolvidas diligências com vista a encontrar soluções para as situações das dívidas que permanecem há longos anos por regularizar. Contudo, ainda nenhuma produziu efeitos que permitam alterar a relevação contabilística destas dívidas.

As dívidas incluídas em cobrança duvidosa totalizam € 73 M e o montante provisionado corresponde a € 89,5% daquele valor. A dívida de cobrança duvidosa de MLP representa 91,4% (€ 67 M) e as provisões ascendem a 95,6% (€ 64 M), o que bem a reflete a antiguidade da dívida. Estas dívidas têm origem na aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de 3/11[2], às entidades empregadoras (€ 52 M), em contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 12 M), rendas de imóveis (€ 3,9 M) e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal (€ 822 m) . Do total de dívida de cobrança duvidosa apenas foi participada para efeitos de cobrança em execução fiscal € 2.640,84, que respeita, na quase totalidade, a dívida com origem em vencimentos a repor, situação reveladora de que não está a ser cumprido o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei 42/2001, de 09/02, com a redação dada pela Lei 64/2012, de 20/12[3]. O Tribunal formulou recomendações[4] no sentido de que devem ser instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que "*Em 2017 o processo de participação de dívida de prestações sociais efetuado pelo ISS encontra-se definido com uma periodicidade mensal*", não se pronunciando sobre o os procedimentos relativamente às dívidas enquadradas em outros devedores.

Em sede de contraditório, o ISS alega que, relativamente às dívidas de pessoal "*(…) iniciou no decorrer do ano de 2016 o processo de participação junto da Autoridade Tributária (AT), de dívidas dessa natureza, com o envio de um conjunto de processos, de forma individualizada, a diversos Serviços de Finanças. Este processo tem-se revelado complexo, dadas as dificuldades operacionais relacionadas com o mesmo, nomeadamente a forma como se deve proceder à participação dos valores junto da AT*".

[1] Informação prestada através do ofício n.º 29043, de 15/11/2017, com registo de entrada no Departamento em 16/11/2017, e, por isso, não incluído no texto do Anteprojeto de Parecer remetido para efeitos de contraditório.

[2] Nas situações em que a cessação do contrato de trabalho por acordo teve subjacente a convicção do trabalhador, criada pelo empregador, do preenchimento das condições previstas no n.º 4 do art. 10.º (motivos que permitam o recurso ao despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho), e tal não se venha a verificar, o trabalhador mantém o direito às prestações de desemprego, ficando o empregador obrigado perante a segurança social ao pagamento do montante correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego.

[3] Define o âmbito de dívidas à segurança social para efeitos cobrança coerciva, nas quais se incluem as coimas e outras sanções pecuniárias, bem como reposições de pagamentos indevidos efetuados por qualquer instituição de segurança social.

[4] Recomendação 85-PCGE/2015 e 78-PCGE/2014, disponíveis em www.tcontas.pt.

12.2.3.1.3. Disponibilidades

O grupo patrimonial *Disponibilidades*, cuja composição se apresenta no quadro infra, continua a revelar-se o mais expressivo no cômputo do ativo líquido (76,6%), cifrando-se na ordem dos € 17.537 M, aumentando 6,3% (€ 1.043 M, em termos absolutos) face ao ano 2015. Neste âmbito, o valor dos *Títulos negociáveis* representa cerca de 59,9% (€ 13.721 M) no total do ativo líquido (€ 22.909 M) e os *Depósitos em instituições financeiras* e *Caixa* cerca de 16,7% (€ 3.817 M).

Quadro C. 25 – Disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Δ 2016/2015	
	2014	2015	2016	Valor	%
Títulos negociáveis	**13 533**	**13 498**	**13 721**	**223**	**1,7**
Ações	1 450	1 267	1 557	290	22,9
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0	0
Títulos da dívida pública	11 936	12 058	12 084	27	0,2
Outros Títulos	0	17	18	1	7
Outras aplicações de tesouraria	147	156	61	-95	-60,7
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	**2 148**	**2 997**	**3 817**	**820**	**27,4**
Depósitos em instituições financeiras	2 147	2 995	3 814	820	27,4
Caixa	1	2	2	0	12,5
Total	**15 681**	**16 495**	**17 537**	**1 043**	**6,3**

Fonte CSS 2014 a 2016.

No cômputo das *Disponibilidades*, a rubrica *Títulos de dívida pública* revela-se igualmente como a mais relevante (68,9%), em resultado da aplicação da Portaria 216-A/2013, de 02/07[1]. Esta parcela está exclusivamente relevada no FEFSS e é constituída por títulos de dívida pública nacional ou garantida pelo Estado Português (€ 9.463 M), por dívida pública estrangeira (€ 1.292 M) e ainda por CEDIC (€ 1.329 M). O ligeiro acréscimo (0,2%) verificado no agrupamento de *Títulos de dívida pública*, face a 2015, ocorreu nas aplicações em CEDIC (€ 327 M) e em dívida pública estrangeira (mais € 370 M), já que a dívida pública nacional decresceu € 547 M.

Para o acréscimo do grupo patrimonial das *Disponibilidades*, à semelhança do que aconteceu no ano precedente, contribuiu, em grande medida, o aumento dos *Depósitos em instituições financeiras* (27,4%, correspondendo a um incremento de € 820 M, em termos absolutos), nomeadamente em *Depósitos à Ordem*, com um acréscimo na ordem dos 78,5% (passou de € 1.249 M, em 2015, para € 2.230 M, em 2016), para o qual contribuem, de forma determinante, os *Depósitos* do IGFSS, tendo os *Depósitos à ordem* aumentado cerca de € 817 M (mais 93,7%, face a 2015). Este Instituto, no final de 2016, detinha cerca 82,2% (€ 3.135 M) do total dos *Depósitos em instituições financeiras*, € 1.689 M em *Depósitos à Ordem* e € 1.446 M em *Depósitos a prazo*. O DLEO estabelece que o IGFSS deve recorrer aos serviços do IGCP para a realização de operações ativas, ficando, no entanto, "*(...) autorizado a constituir depósitos bancários exclusivamente necessários à atividade dos serviços da segurança social*"[2]. Do total de depósitos detidos pelo IGFSS verifica-se que apenas 15,6% (€ 488 M) estão depositados no IGCP, em contas à ordem destinadas a acolher, essencialmente, as transferências do OE ou fluxos financeiros com outras entidades públicas.

[1] Que estabelece que o Conselho Diretivo do IGFCSS "*procede à substituição dos ativos em outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira*".

[2] Cfr. n.º 4 e 5 do art. 56.º do Decreto-Lei 18/2016.

O IGFSS informa que a constituição de depósitos de curto prazo no sistema financeiro, por parte do Instituto, "*(…) decorre da sua missão e atribuições, especificamente no que respeita à gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no Orçamento da Segurança Social (art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março), competindo-lhe, na área financeira, a otimização dos recursos do Sistema de Segurança Social, designadamente por recurso a instrumentos disponíveis no mercado, que visem assegurar a rendibilização de excedentes de tesouraria (alínea a) do n,º 5 do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março). (…). Esta política de aplicações financeiras foi homologada superiormente (Despacho n.º 23/2013/SESS, de 2013.02.11), de forma a poder admitir-se, transitoriamente, taxas de rendibilidade mais reduzidas, decorrentes das aplicações em CEDIC, em simultâneo com os depósitos de curto prazo em entidades do sistema financeiro, com taxas de rendibilidade superiores.*"

Sobre esta matéria importa referir que o despacho invocado se refere à política de aplicações financeiras em 2013, tendo presente a vigência do PAEF, destinando-se a vigorar apenas no referido ano, não sendo pertinente a sua invocação para justificar os investimentos realizados em 2016, cujos critérios subjacentes foram, atentas as aplicações realizadas, diferentes dos aí definidos.

Face ao exposto, considera-se que o IGFSS continua a não dar cumprimento ao DLEO, pelo que se reitera a posição assumida pelo Tribunal em Pareceres anteriores[1] de que, atento o disposto nos n.ºs 4 e 5 do art. 56.º do DLEO, as aplicações de fundos em depósitos bancários encontram-se confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição. Acresce que não tendo ainda sido publicada a Portaria que visa regulamentar a composição dos limites das aplicações de capital a efetuar pelo IGFSS, prevista no n.º 7 do art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012[2], deverá o Instituto dar cumprimento ao disposto no DLEO.

O IGFSS, em sede de contraditório, alega que "*Dado que o Tribunal de Contas expressa entendimento de que o texto atual do Decreto-Lei de Execução Orçamental não enquadra a atual política de aplicações financeiras, a questão vai ser colocada superiormente, no sentido de adequar as normas do Decreto-Lei de execução orçamental, neste domínio, ao Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março (missão e atribuições do IGFSS, IP)*".

A componente *Outras aplicações de tesouraria*, que respeita a unidades de participação em fundos de investimento detidos pelo FEFSS, foi a única componente das *Disponibilidades* onde se verificou um decréscimo (60,7%).

No final do exercício de 2015, permaneciam por reconciliar 49.518 documentos, correspondendo a um valor absoluto de € 111 M, em 63 contas bancárias, vide Quadro C.26. No exercício de 2016 foram reconciliados 44.203 documentos, em 60 contas bancárias, perfazendo o montante absoluto de € 92 M, representando 89,3% e 83,1%, respetivamente, no número e valor dos documentos *reconciliados* face aos *não reconciliados* no final do exercício de 2015. Para o efeito concorreu, em grande medida, a regularização dos movimentos constantes de três contas bancárias tituladas pelo IGFSS, no montante € 68 M[3] (73,9%), que acolhem o registo de receita de contribuições. Destes, € 45 M respeitam a documentos que se encontravam por reconciliar desde 2007 e 2008.

[1] Cfr. Parecer sobre a CGE/2014, págs. 316 e 317, e Parecer sobre a CGE/2015, pág. 297, ambos disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Em sede de Parecer sobre a CGE/2015, o qual se encontra disponível em www.tcontas.pt, o Tribunal formulou uma recomendação (57-PCGE/2015) aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, no sentido de procederem à publicação da Portaria.

[3] Documentos do banco € 29 M e documentos da contabilidade € 39 M.

Quadro C. 26 – Reconciliações bancárias (em número e valor)

(em número e milhares de euros)

	Banco		Contabilidade		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Documentos por reconciliar em 31/12/2015	**3 380**	**54 410**	**46 138**	**56 789**	**49 518**	**111 199**
IGFSS	*2 373*	*41 147*	*44 357*	*51 384*	*46 730*	*92 531*
ISS	*1 007*	*13 264*	*1 781*	*5 405*	*2 788*	*18 669*
Documentos reconciliados em 2016	**1 668**	**43 790**	**42 535**	**48 630**	**44 203**	**92 421**
IGFSS	*943*	*31 365*	*40 839*	*43 273*	*41 782*	*74 638*
ISS	*725*	*12 426*	*1 696*	*5 357*	*2 421*	*17 783*
Documentos por reconciliar em 31/12/2016	**3 269**	**43 924**	**40 623**	**75 889**	**43 892**	**119 813**
IGFSS	*2 483*	*39 540*	*38 940*	*70 890*	*41 423*	*110 430*
ISS	*786*	*4 385*	*1 683*	*4 999*	*2 469*	*9 384*

Fonte: SIF.

No final de 2016 encontravam-se por reconciliar 43.892 documentos, totalizando € 120 M (valor absoluto), em 62 contas bancárias[1], vide Quadro C.27. Não obstante a existência de documentos por reconciliar, verifica-se uma melhoria significativa na regularização dos documentos com maior antiguidade, como se constata do quadro infra.

Quadro C. 27 – Documentos por reconciliar 31/12/2014 – 31/12/2016

(em número e milhões de euros)

	2014		2015		2016		Peso relativo (valor)		
	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	2014	2015	2016
Doc. por reconciliar há mais de um ano	235 113	439	14 634	57	5 315	19	87,3%	51,2%	15,7%
Doc. por reconciliar do próprio ano	34 221	64	34 884	54	38 577	101	12,7%	48,8%	84,3%
Total	**269 334**	**503**	**49 518**	**111**	**43 892**	**120**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: SIF.

Comparando a situação no último triénio (2016/2014), o número de documentos por reconciliar de anos anteriores baixou 97,7%. Já o número de documentos por reconciliar do próprio ano cresceu no mesmo período 12,7%. Em volume financeiro, o decréscimo entre 2014 e 2016 é de 95,7% nos documentos por reconciliar há mais de um ano, no entanto, verifica-se um acréscimo de 58,0% nos documentos por reconciliar do próprio ano, no mesmo período.

Um dos efeitos dos documentos que transitam de ano por reconciliar é a não relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis nas contas bancárias (39)[2], traduzindo-se numa subvalorização do saldo de *Disponibilidades* de, pelo menos, € 8 M e de execução orçamental de € 5 M[3], havendo mesmo situações em que o saldo contabilístico de algumas contas (4) é negativo (€ 2 M). O quadro seguinte reflete esta situação.

[1] IGFSS, 29 contas e ISS 33 contas.

[2] IGFSS (17) e ISS (22).

[3] Segundo o ISS, uma das contas está relacionada com operações de tesouraria e não contribui para o saldo de execução orçamental (conta relativa a reembolsos efetuados por países estrangeiros e destinados a pagamento de despesas suportadas por Portugal e que o Instituto deverá devolver às entidades portuguesas que inicialmente as suportaram).

Quadro C. 28 – Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS e ISS)

(em milhões de euros)

Entidade	Contas do razão com saldo negativo	Extrato bancário (depósitos)	Ano do depósito dos valores
IGFSS	-1,9	3,7	2008 a 2016
ISS		4,2	2009 a 2016
Total	**-1,9**	**7,9**	
Subvalorização do saldo de disponibilidades		**7,9**	
Subvalorização do saldo de execução orçamental		**5,3**	

Fonte: SIF.

Conforme se observa no quadro anterior, a antiguidade dos valores depositados que ainda não tiveram o devido reflexo nas demonstrações financeiras situa-se entre 2008 e 2016. No entanto, o maior volume respeita a documentos do exercício em análise que representam 67,6% (€ 5 M) do valor das disponibilidades não relevado nas demonstrações financeiras, correspondendo 47,4% deste valor a documentos do mês de dezembro de 2016. Ainda assim, 32,4% dos valores por registar correspondem a disponibilidades depositadas nas contas bancárias entre 2008 e 2015. O quadro seguinte espelha o valor e o número de documentos que se encontra por relevar nas demonstrações financeiras consolidadas e de cada um dos institutos envolvidos.

Quadro C. 29 – Antiguidade dos documentos por contabilizar (IGFSS e ISS)

(em milhares de euros)

	IGFSS			ISS			Total		
Ano do depósito	**N.º Doc.**	**Valor**	**% (valor)**	**N.º Doc.**	**Valor**	**% (valor)**	**N.º Doc.**	**Valor**	**% (valor)**
2008	53	74,8	2,0				53	74,8	0,9
2009	60	156,2	4,3	3	1,3	0,0	63	157,5	2,0
2010	126	114,7	3,1	16	8,4	0,2	142	123,1	1,6
2011	166	190,5	5,2	22	4,6	0,1	188	195,1	2,5
2012	134	203,7	5,5	26	11,8	0,3	160	215,5	2,7
2013	125	109,0	3,0	27	21,5	0,5	152	130,5	1,6
2014	163	453,4	12,3	37	217,6	5,1	200	670,9	8,5
2015	267	442,7	12,0	61	558,1	13,1	328	1 000,8	12,6
2016	843	1 929,0	52,5	481	3 421,9	80,6	1 324	5 350,9	67,6
Total	**1 937**	**3 673,9**	**100,0**	**673**	**4 245,3**	**100,0**	**2 610**	**7 919,1**	**100,0**

Fonte: SIF.

O ISS é o que apresenta o maior volume financeiro de disponibilidades não registadas, respeitando mais de 80% deste valor ao ano de 2016, deste, cerca de 66,0% foi depositado no mês de dezembro[1]. No IGFSS, o valor das disponibilidades não registado relativo a 2016 foi de 52,5%, deste, 14,6% respeitam a depósitos efetuados no mês de dezembro[2].

[1] O valor depositado no mês de dezembro de 2016 foi de € 2,3 M; deste montante, € 1,7 M (73,8%) foi depositado no dia 30/12/2016.

[2] O valor depositado no mês de dezembro de 2016 foi de € 280,7 m; deste montante, € 31 m (11%) foi depositado nos dias 30 e 31.

Da análise aos documentos que não foram relevados nas demonstrações financeiras até 31/12/2016, constatou-se que, em outubro de 2017, já havia sido registado cerca de 52,5% daquele montante (€ 4,2 M)[1], e inclui documentos depositados no exercício de 2016 mas também em anos anteriores.

Em anos anteriores, o IGFSS e o ISS têm vindo a justificar a demora na contabilização da receita com dificuldades de identificação da sua proveniência, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem aos depósitos. Sobre esta matéria o Tribunal formulou recomendações em Pareceres anteriores[2] no sentido de que fosse estabelecida articulação permanente entre as entidades externas ao perímetro de consolidação da segurança social que procedem aos depósitos de verbas em contas bancárias do ISS e do IGFSS, designadamente a Autoridade Tributária (AT), o Instituto de Gestão e Equipamentos do Ministério da Justiça (IGFEJ) e organismos estrangeiros. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que se mantêm "*(…) os contactos com as entidades mencionadas*" e que em julho de 2017 se realizou "*(…) uma reunião com o ISS, IP, PCM e ESPAP, tendo-se detetado que o IGCP não estava a ler corretamente a informação enviada no ficheiro de pagamento. Neste contexto, as entidades da segurança social têm remetido contributos para melhoria dos procedimentos a adotar para a identificação dos contribuintes nos ficheiros de pagamento*". Na mesma sede, a SEAJ informou que "*O IGFEJ tem estado em estreita articulação com o Núcleo de Contabilidade e Controlo Financeiro do IGFSS e com a Unidade de Controlo Previsional e Financeiro do ISS para que possam dispor da informação necessária à célere identificação dos pagamentos realizados no âmbito dos processos judiciais para efeitos de contabilização da receita. Nesta medida, envia mensalmente um ficheiro Excel com os detalhes de todos os pagamentos*[3]". No entanto, "*Quanto à aplicação informática e porque se tem verificado que o número de pagamentos mensais realizados pelo IGFEJ a favor do IGFSS e do ISS não é muito elevado, a mesma ainda não foi incluída no planeamento de 2016*". O Ministro das Finanças, em sede de acompanhamento de recomendações, informou que se tratava de "*Matéria acompanhada no âmbito da SS*".

12.2.3.2. Fundos próprios e passivo

12.2.3.2.1. Fundos próprios

Os "*Fundos próprios*" totalizam € 21.542 M e evidenciam um decréscimo de 5,5% relativamente ao ano de 2015 (menos € 1.258 M). A conta "*Património*" é a mais significativa, representando cerca de 71,3% (€ 15.366 M) desses fundos e releva um acréscimo, em relação ao ano anterior, de 4,0% (mais € 595 M), devido essencialmente à integração do resultado líquido do FEFSS de 2015 no património do Fundo (€ 480 M). O total das contas de "*Resultados*" é a segunda parcela mais significativa (€ 5.133 M) e apresenta um decréscimo de 26,5% (menos € 1.847 M), decorrente de variações negativas de ambas as componentes: "*Resultado líquido*", menos 44,7% (€ 656 M), em que muito contribuiu o resultado líquido negativo do FEFSS (€ 561 M), e "*Resultados transitados*", menos 21,6% (€ 1.191 M), essencialmente devido à constituição, pela primeira vez, de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes relativa a dívida participada a execução fiscal e que se encontra "suspensa" por declaração de falência e insolvência (€ 1.968 M) e ao ajustamento da dívida de contribuintes realizada pelo ISSA (menos € 105 M)[4].

[1] IGFSS € 1,8 M e ISS € 2,4 M.

[2] Recomendações 87-PCGE-/2015 e 81-PCGE/2014, disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] A acompanhar a resposta foram também remetidos à DGTC *e-mails* remetidos pelo IGFEJ ao ISS e ao IGFSS durante o ano de 2017 com informação sobre os pagamentos efetuados em 2017, bem como de informação complementar na sequência de pedidos de esclarecimentos solicitados pelos institutos da segurança social.

[4] Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.3.1.2 – Dívida de terceiros, b) Contribuintes.

Em 2015 foi publicado e entrou em vigor o novo regime do Fundo de Garantia Salarial[1], nos termos do qual o fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária[2], o que se revela compatível com a Diretiva 2008/94/CE, que faz impender sobre os Estados-Membros o dever de criação de uma "*instituição*". Contudo, apesar de a Diretiva inculcar, na alínea a) do seu art. 5.º, que a instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, uma parte do financiamento, tal como prevista no art. 14.º, n.º 2 do regime, não se encontra ainda regulada[3] e, por outro, que o Fundo não dispõe de património próprio, sendo este de difícil constituição, designadamente atento o facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o orçamento da segurança social[4]. Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas em Pareceres anteriores sobre a CGE[5] a SESS informou, a propósito desta matéria, que "*Encontra-se em fase de elaboração de proposta de portaria que fixa os termos do financiamento do FGS*". Na mesma sede, o Ministro das Finanças informou o seguinte: "*Matéria acompanhada no âmbito da SS*".

Dada a inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, provenientes de dívida contributiva, em 31 de dezembro de cada exercício económico, os *Resultados transitados* encontram-se afetados na exata medida do valor desses juros que deveriam ter sido relevados nas demonstrações financeiras respetivas[6].

Em 2016 foi anulada a provisão para riscos e encargos, constituída em 2015 pelo ISSA para fazer face a encargos com pensões futuras, o que foi divulgado na nota 38 do ADFOC, movimento com impacto nas contas de *Resultados transitados* e *Provisões para outros riscos e encargos*, referindo esta nota que a anulação foi realizada *"(…) de forma a uniformizar procedimentos no subsetor da segurança social, de acordo com a Recomendação n.º 65-PCGE/2015".*

12.2.3.2.2. Passivo

O "*Passivo*" ascende a € 1.367 M e é constituído pelas "*Provisões para riscos e encargos*" (€ 20 M), pelas "*Dívidas a terceiros – Curto prazo*" (€ 275 M) e pelos "*Acréscimos e diferimentos*" (€ 1.072 M), evidenciando um aumento de cerca de € 178 M (15,0%) em relação a 2015. Este acréscimo decorre, do efeito conjugado do acréscimo verificado nos "*Acréscimos e diferimentos*" (€ 190 M, 21,5%) e das reduções ocorridas nas "*Provisões para riscos e encargos*" (€ 6 M, 24,2%), refletindo a anulação das provisões constituídas em 2015 pelo ISSA, para fazer face a encargos futuros com pensões, e nas "*Dívidas a terceiros*" (€ 6 M, 2%).

[1] Aprovado pelo Decreto-Lei 59/2015, de 21/04. De acordo com o art. 1.º deste Decreto-Lei, é transposta para a ordem jurídica interna a Diretiva 2008/94/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22/10/2008.

[2] Art. 15.º do regime.

[3] Com efeito, a norma legal prevê que o financiamento provenha parcialmente do Estado, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social, e esta portaria não foi ainda emitida. De resto, idêntica previsão constava já do diploma precedente, o Decreto-Lei 139/2001, e nunca chegou, na sua vigência, a ser publicada. A restante parcela do financiamento é assegurada pelos empregadores, através de verbas respeitantes à parcela dos encargos com políticas ativas de emprego e valorização profissional da taxa contributiva global, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, como resulta também da mencionada norma.

[4] Art. 14.º, n.º 3 do regime.

[5] Cfr. Recomendações: 89-PCGE/2015; 82-PCGE/2014 e 75-PCGE/2013, disponíveis em www.tcontas.pt.

[6] Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto *12.2.3.1.2 – Dívida de terceiros, b) Contribuintes*.

O aumento verificado nos *Acréscimos e diferimentos* fica a dever-se, na sua quase totalidade, ao acréscimo nos *Proveitos diferidos*, com especial incidência nos saldos de *Ações de formação profissional* (mais € 101 M, 36,8%) e de *Programas* (mais € 96 M, 18,9%) e na redução dos *Juros vincendos* em € 11 M (36,5%), relativos a acordos prestacionais fora do processo executivo. Salienta-se que a redução do valor dos juros não ocorreu pela imputação aos proveitos do exercício dos juros recebidos no ano de 2016, uma vez que a conta *7953-Proveitos e ganhos extraordinários – Juros vincendos* não apresenta qualquer valor registado. Já em 2014 e 2015 este movimento contabilístico também não ocorreu, facto que incumpre o princípio da especialização do exercício estabelecido no POCISSSS. O Tribunal, em Pareceres anteriores, tem vindo a pronunciar-se sobre a deficiente contabilização destes juros[1], pelo que se mantêm as reservas quanto à fiabilidade do valor relevado das DF relativo aos proveitos diferidos com origem em juros vincendos.

As dívidas a terceiros relativas a *prestações sociais a pagar* a beneficiários, tem vindo, desde 2013, a ser objeto de ajustamentos, em virtude da existência de um desvio entre o saldo relevado no sistema de informação financeira (SIF) e o constante do sistema de contas correntes de beneficiários (SICC), dado que a conta *266 – Prestações sociais a pagar* apresentava sobrevalorizações ou subvalorizações[2]. Em 2015, só o ISS procedeu ao ajustamento, no montante de € 0,5 M. Em 2016 foi divulgada a realização de um ajustamento, mas já de valor pouco significativo (€ 2.791,50). Também na conta *2685 – Outros credores – créditos não reclamados*[3] se têm vindo a verificar desvios entre SIF e SICC. Os ajustamentos divulgados através da nota 6 do ADFOC referem-se apenas aos realizados para efeitos de contabilização da prescrição destes valores a favor da segurança social no ano de 2016[4]. No entanto, de acordo com informação disponibilizada pelo ISS o desvio do saldo da conta *2685 – Outros credores – créditos não reclamados* (SIF) e o constante do sistema de contas correntes de beneficiários (SICC), era em 31/12/2016 de € 4 M. A causa das divergências de saldos entre os dois sistemas encontra-se descrita no ponto *12.2.3.1.2. – Dívidas de terceiros, c) Prestações sociais a repor.*

12.2.4. Demonstração de resultados

O quadro seguinte espelha os proveitos e ganhos e os custos e perdas ambos provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação da SS ao longo do triénio 2014/2016, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

[1] Cfr. Recomendações: 79-PCGE/2015, 84-PCGE/2014, 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt. Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.4. - *Demonstrações de resultados* deste documento.

[2] Estes desvios são apurados em função das contas das várias prestações sociais. Nos anos de 2013 e 2014, o ISS e o ISSA procederam a ajustamentos. Em 2015 só o ISS realizou esta operação. O ISSM nunca procedeu a nenhum ajustamento ao longo do triénio. Os ajustamentos mais significativos têm sido realizados pelo ISS. Em 2013, o desvio foi de € 7,5 M. (SIF=€ 11,1 M e SICC=€ 3,6 M), em 2014 foi de € 130,3 m (SIF=€ 3,2 M e SICC=€ 3,3 M) e, em 2015, foi de € 0,5 M (SIF=€ 2,5 M e SICC=€ 3 M).

[3] Valores de prestações sociais devolvidos à segurança social colocadas a pagamento aos beneficiários, mas cujo pagamento não ocorreu, por várias ordens de razão, tais como: NIB de destino inválido, moradas incorretas, etc.).

[4] De acordo com a nota 6, os três institutos procederam ao registo de prescrições a favor da segurança social (ISS € 6 M, ISSA € 70 m e ISSM € 72 m). Em fase anterior a este procedimento, o ISS e o ISSA procederam ao ajustamento da conta 2685- *Outros credores – créditos não reclamados* no montante de € 23 m e € 25 m, respetivamente.

Quadro C. 30 – Demonstração de resultados da segurança social – 2014 a 2016

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2015/14		Variação 2016/15	
	2014	2015	2016	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	23 724	23 056	23 676	-668	-2,8	619	2,7
Custos com o pessoal	280	240	243	-40	-14,4	3	1,4
Fornecimentos e serviços externos	78	70	59	-8	-10,0	-11	-16,1
Provisões do exercício	469	323	336	-147	-31,2	13	4,0
Amortizações do exercício	18	17	18	-1	-5,8	1	8,3
Outros custos e perdas operacionais	11	43	15	33	305,9	-29	-66,5
Total dos custos operacionais	**24 580**	**23 749**	**24 346**	**-831**	**-3,4**	**597**	**2,5**
Custos e perdas financeiras	305	499	879	195	63,8	380	76,0
Custos e perdas extraordinárias	3 912	4 314	4 195	403	10,3	-119	-2,8
Total dos Custos e Perdas	**28 796**	**28 563**	**29 421**	**-233**	**-0,8**	**857**	**3,0**
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	14 262	14 371	15 036	110	0,8	665	4,6
Transferências e subsídios correntes obtidos	10 421	9 594	9 837	-827	-7,9	243	2,5
Outros proveitos e ganhos operacionais	215	142	155	-73	-34,0	13	9,2
Total dos proveitos operacionais	**24 898**	**24 107**	**25 028**	**-790**	**-3,2**	**920**	**3,8**
Proveitos e ganhos financeiros	2 038	993	805	-1 045	-51,3	-188	-18,9
Proveitos e ganhos extraordinários	3 932	4 928	4 397	996	25,3	-531	-10,8
Total dos Proveitos e Ganhos	**30 868**	**30 029**	**30 230**	**-840**	**-2,7**	**202**	**0,7**
Resultados operacionais	318	358	682	40	12,7	324	90,4
Resultados financeiros	1 733	494	-74	-1 239	-71,5	-568	-115,0
Resultados extraordinários	21	614	202	593	2 829,2	-411	-67,1
Resultado líquido do exercício	**2 072**	**1 466**	**810**	**-606**	**-29,3**	**-656**	**-44,7**

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

Os totais dos custos e dos proveitos apresentaram um acréscimo, sendo o mais expressivo nos custos (3,0%), impulsionado pelos custos operacionais (2,5%), que registaram o maior acréscimo com transferências, subsídios e prestações sociais, mas também pelos custos financeiros (mais 76%) destacando-se nesta sede a maior valorização das menos valias potenciais de ativos financeiros do FEFSS, em especial as referentes aos títulos de dívida pública. Os proveitos apresentam uma evolução mais comedida (0,7%), não obstante refletirem um maior desempenho a nível operacional (3,8%) relativamente aos custos da mesma natureza, foram, contudo, substancialmente reduzidos por via dos decréscimos verificados quer nos proveitos financeiros, relacionados com os menores ganhos nas diferenças de câmbio realizadas e na alienação de aplicações de tesouraria, quer nos proveitos extraordinários, estes relacionados com o decréscimo de registos de declarações de remunerações relativas a anos anteriores ou da sua correção[1].

Na sequência das verificações e análises realizadas observa-se o seguinte:

- No que respeita às amortizações, continuam a verificar-se situações que desrespeitam a legislação e as regras contabilísticas, o que nada contribui para a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, existem situações em que não são calculadas amortizações sobre o valor das edificações desde 2002, e outras em que existem valores que foram incorretamente transferidos para as parcelas de terreno, não obstante respeitarem a valores

[1] Este decréscimo pode ter origem quer em menor volume de Declarações de Remunerações (DR) relativas a anos anteriores e registadas pela primeira vez em 2016, quer em menor número de correções efetuadas nas DR. Com efeito, quando as DR relativas a anos anteriores são objeto de correções no ano seguinte, o seu anterior registo é estornado, através do registo de um custo extraordinário e o valor corrigido é registado como proveito extraordinário.

que têm origem em benfeitorias inicialmente contabilizadas como imobilizado em curso, o que incumpre o disposto nos arts. 21.º e 22.º do CIBE. Por outro lado, continuam a ser indevidamente efetuadas amortizações sobre o valor da parcela do terreno, incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE. Acresce que também nem sempre são devidamente atribuídos e registados os períodos de vida útil dos imóveis, quer em função da natureza dos materiais e tecnologias utilizadas, quer em função do tempo de vida útil já decorrido nos imóveis adquiridos em estado de uso, quer em função da verificação do seu grau de degradação, incluindo os casos em que dos edifícios só restam ruínas. Todas estas situações têm impacto no valor líquido dos imóveis e no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas, bem como nos resultados líquido do exercício e transitados. Estima-se que as subvalorizações e sobrevalorizações do exercício sejam de € 98 m e de € 65 m, respetivamente, pelo que o resultado líquido se encontra subvalorizado em € 33 m;

- Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios para os juros devidos com origem em dívida contributiva. Com efeito, não se encontram relevados nas demonstrações financeiras os juros vencidos até 31/12/2016. De acordo com o POCISSSS, os proveitos são reconhecidos quando obtidos, independentemente do seu recebimento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam. Assim, os proveitos relevados na DR consolidada estão subvalorizados. Efetuada uma estimativa para o valor em dívida que se encontrava em processo executivo em 31/12/2016, só para a dívida constituída a partir de 2011, o valor dos juros vencidos no exercício de 2016 é de cerca de € 156 M[1], no entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal e constituída até 2010, que também em 31/12/2016 se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros para o mesmo exercício ascende a € 372 M[2];

- O valor relevado nas demonstrações financeiras, na conta *692 – Custos e perdas extraordinários – Divídas incobráveis* (€ 33 M) e divulgado no ADFOC e no Mapa n.º 7 da CGE[3] relativo ao montante de dívida contributiva prescrita em 2016 não corresponde à dívida efetivamente prescrita neste ano. Com efeito, o seu valor foi de € 48 M. Esta divergência resulta do método utilizado para cálculo do valor de dívida prescrita, que tem por base o apuramento da diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada em 2016 e o valor da dívida prescrita acumulada em 2015, fazendo assim a compensação do valor das anulações das prescrições. Este método, embora não afete o resultado líquido do exercício, é violador do princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS[4] e propicia a falta de transparência nas contas, pois não dá a conhecer nem o valor efetivo de prescrições, nem o das anulações ocorridas no ano;

- Continuaram a verificar-se anulações de prescrições de dívida contributiva resultantes de pagamentos de valores que foram considerados prescritos em anos anteriores. No entanto, o registo destes valores não é contabilizado na conta *792 – Proveitos e ganhos extraordinários – Recuperação de dívida*[5], dado que é utilizado o método suprarreferido, não dando cumprimento ao

[1] A metodologia de cálculo está expressa no ponto 12.2.3.1.2. – *Dívida de terceiros, b) Contribuintes.*

[2] A metodologia de cálculo está expressa no ponto 12.2.3.1.2. – *Dívida de terceiros, b) Contribuintes*.

[3] O valor divulgado é de € 34,5 M. O valor de € 33,4 M respeita a dívida contributiva participada para efeitos de execução fiscal e o valor de € 1,1 M corresponde a coimas e a custas de processos de contraordenações não participadas para efeitos de execução fiscal.

[4] "*Não se deverão compensar saldos (…) de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos (…)*" cfr. ponto 3.2 – Princípios contabilísticos do POCISSSS.

[5] De acordo com as notas explicativas do POCISSSS "*Esta conta regista o montante recebido já considerado anteriormente como incobrável*".

estabelecido no POCISSSS, afetando os resultados operacionais e extraordinários e prejudicando a transparência das demonstrações financeiras;

- Os procedimentos utilizados na constituição de provisões para cobranças duvidosas de contribuintes não cumpre integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários decorrentes de redução de provisões[1] todos os valores prescritos ou cobrados no ano de 2016 relativos a dívida de anos anteriores com provisões constituídas. Este procedimento subvaloriza os resultados extraordinários e também os resultados operacionais, não sendo, contudo, possível, com os dados disponíveis, determinar o seu impacto;

- Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades. Em primeiro lugar, porque apenas concorrem para a classificação de dívidas de cobrança duvidosa as que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal. Assim, a dívida não participada, ainda que em mora há mais de seis meses, não é considerada de cobrança duvidosa. Segundo, porque existem critérios distintos quanto à dívida que está a ser regularizada através de planos prestacionais. Com efeito, a dívida que está a ser regularizada ao abrigo de acordos prestacionais no âmbito do processo executivo não está a ser considerada de cobrança duvidosa; já a dívida que está a ser regularizada através de acordos prestacionais fora do processo executivo e que anteriormente foi participada para execução fiscal é considerada de cobrança duvidosa pelo valor da dívida que reside em execução fiscal, embora suspensa, e que já não corresponde ao valor em dívida, pois não tem em consideração os valores já cobrados;

- A conta *7953 – Proveitos e Ganhos Extraordinários-Juros vincendos* não reflete qualquer valor cobrado no ano de 2016, dado que ainda não foram realizados os procedimentos necessários à contabilização destes proveitos e, por conseguinte, a conta está subvalorizada no preciso montante a que corresponde a parcela dos juros vincendos incluídos nas prestações cobradas em 2016 relativas aos planos prestacionais fora do processo de execução fiscal. Não se mostram, assim, acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres[2]. No âmbito do acompanhamento das recomendações, a SESS informou que, no início de 2017, foi realizada uma tentativa de implementar totalmente o processo dos acordos prestacionais. "*Contudo, foram identificados alguns obstáculos no desenvolvimento de outros processos que condicionavam a qualidade e fiabilidade da contabilização da componente de pagamento de acordos. Assim, e uma vez que não foi possível assegurar a correção dos erros com efeitos às contas de 2016, foi decidido dar continuidade às correções em 2017, não se colocando em produção a componente da compensação dos acordos*";

- A informação que serve de suporte ao cálculo das provisões para cobrança duvidosa de pensões não inclui dados que permitam identificar o devedor, a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída, pelo que não é possível validar o valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões, nem o valor dos reforços e das reduções ocorridas em 2016[3].

---

[1] Registo na conta *7962 – Redução de provisões - Dívida de contribuintes*.

[2] Cfr. Recomendações: 79-PCGE/2015; 84-PCGE/2014; 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Em termos líquidos, verificou-se um acréscimo no valor das provisões acumuladas de € 2,5 M (valor obtido por comparação entre os valores indicados nas notas 34 do ADFOC de 2016 e 2015). Em 2016, o valor total das provisões acumuladas das contas em que é possível identificar pensões foi de € 32,8 M e, em 2015, de € 30,3 M. Entre as seis contas que integram este valor contata-se que três foram reforçadas e três reduzidas.

13. ANÁLISES COMPLEMENTARES

13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS

Enquadrado no modelo social europeu, o sistema público de pensões português está ancorado em princípios de repartição da riqueza[1] e de reforço da função redistributiva do Estado[2]. As prestações aqui inseridas destinam-se a cobrir os riscos inerentes às eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência. No sistema previdencial – repartição, a atribuição e o valor das prestações encontram-se dependentes da condição do beneficiário enquanto contribuinte do sistema; já no sistema social de cidadania, a sua atribuição depende exclusivamente das suas condições de vida[3].

13.1.1. Caracterização da população alvo

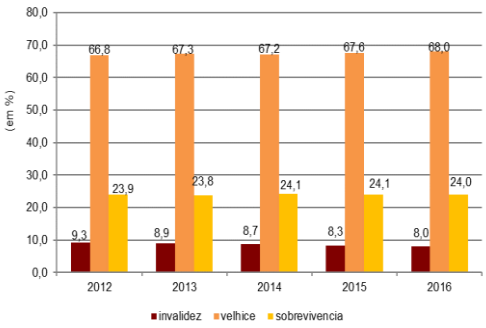
O número total de pensões atribuídas pelo SSS atingiu, no final de 2016, 2.994.711 (mais 2.199 que em 2015; 0,1%). Entre 2012 e 2016 o número de pensões apresentou um crescimento de 0,4%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 68,0% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,0% e a invalidez com 8,0%.

Quadro C. 31 – Beneficiários de pensões

(em unidades e %)

Anos	Invalidez	vhr	Velhice	vhr	Sobrevivência	vhr	Total	vhr
2012	277 113	-2,0	1 991 191	2,1	713 340	0,5	2 981 644	1,3
2013	266 880	-3,7	2 018 828	1,4	715 812	0,3	3 001 520	0,7
2014	258 732	-3,1	2 007 143	-0,6	721 307	0,8	2 987 182	-0,5
2015	248 347	-4,0	2 022 849	0,8	721 316	0,0	2 992 512	0,2
2016	238 433	-4,0	2 036 116	0,7	720 162	-0,2	2 994 711	0,1

Fonte: Estatísticas da SS, dados extraídos a 28/08/2017.



Quando comparado o universo dos beneficiários ativos (contribuintes) com o dos beneficiários passivos (pensionistas[4]) do SSS, constata-se que, enquanto o último manteve uma evolução crescente (0,4%) entre 2012 e 2016, o universo dos contribuintes apresentou um decréscimo de 0,3%, no mesmo intervalo de tempo (mais 0,9% em termos homólogos).

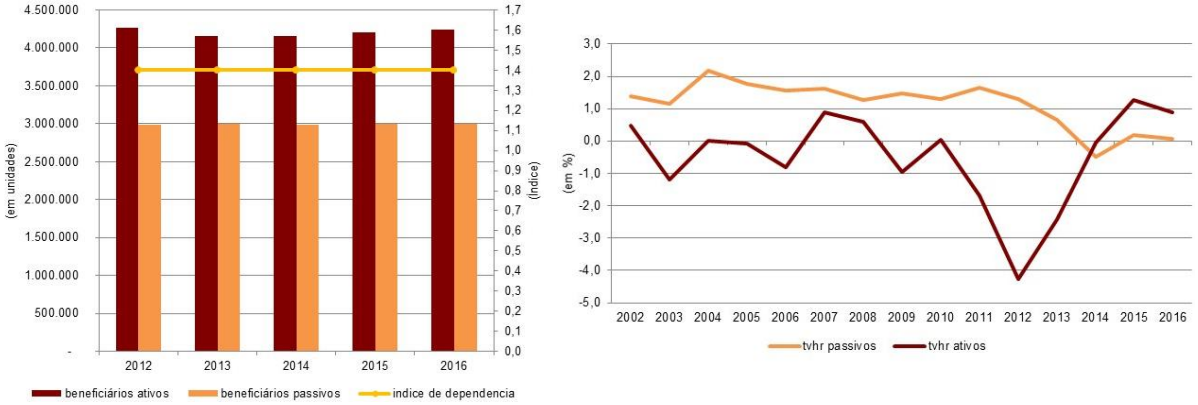
[1] Sistema contributivo, em que a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve "*ser fundamentalmente autofinanciado*" (art. 54.º da Lei 4/2007, de 16/01) (sistema previdencial – repartição).

[2] Sistema não contributivo que tem por objetivo assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente (sistema de proteção social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

[3] A atribuição de pensões do regime não contributivo (solidariedade e proteção familiar) encontra-se relacionada com as condições de vida do beneficiário e assenta numa base de repartição da riqueza criada (transferência de recursos entre os cidadãos, de modo a que, num determinado contexto económico e social, todos tenham igualdade de acesso a um conjunto mínimo de bens e serviços básicos).

[4] Por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considera-se que a cada pensão corresponde um beneficiário passivo (pensionista).

Gráfico C. 8 – Beneficiários ativos e passivos do SSS – índice de dependência



Fonte: Estatísticas da SS.

Assim, o rácio que compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos do sistema decresceu de forma gradual e constante até 2012 (de 1,6 em 2008 para 1,4 em 2012), tendo-se mantido constante a partir de 2012 (em 1,4) até 2016 (Gráfico C.8) a relação entre beneficiários ativos e passivos do SSS.

Esta tendência decorre da conjugação de vários fatores de natureza estrutural, designadamente, do aumento da esperança de vida aos 65 anos[1], do envelhecimento da população[2], da baixa taxa de substituição geracional[3] e de natureza conjuntural, estes relacionados com o ciclo económico, que tendem a pressionar o SSS em dois sentidos: diminuição do número de contribuintes líquidos e aumento precoce do número de beneficiários de pensões de velhice, que, mesmo não dispondo de algumas condições de acesso a essas prestações, mas no pressuposto de que não voltarão a ser absorvidos pelo mercado de trabalho, o vão sendo pelo sistema[4].

A recuperação da economia, conjugada com políticas ativas de emprego, inverteram a tendência decrescente do número de beneficiários ativos, ainda que ligeiramente (mais 0,9% em termos homólogos). Já no que diz respeito ao número de beneficiários passivos, as políticas de restrição de acesso a esta condição, designadamente, o reforço das restrições de acesso às pensões sociais, ancoradas na condição de recursos, a alteração da idade de acesso à pensão de velhice e a suspensão da aplicação do regime de acesso antecipado a essa mesma pensão, parecem ter sido suficientes para inverter a tendência crescente constante do número de beneficiários passivos do sistema até 2013, mas já não tiveram o mesmo efeito em 2015 e 2016, com o n.º de beneficiários passivos a apresentar um

[1] 19,31 anos em 2016 que compara com 19,19 anos para 2015. – www.ine.pt – Estimativas da População Residente em Portugal – 2016.

[2] Por cada 100 indivíduos com menos de 15 anos existem 150,9 indivíduos com 65 ou mais anos (131,1, em 2012); por cada 100 indivíduos em idade ativa residiam em Portugal, em 2016, 33 idosos (26 em 2006); por cada 100 pessoas com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos existiam, em 2016, 80 pessoas com idades entre os 20 e os 29 anos. Desde 2010 que o número de pessoas em idade potencial de saída do mercado de trabalho não é compensado pelo número de pessoas em idade potencial de entrada no mercado de trabalho. – www.ine.pt – Estimativas da População Residente em Portugal – 2016.

[3] Em 2016 o número médio de crianças por mulher em idade fecunda foi de 1,36, que compara com 1,28 em 2012 e com 2,1 para se verificar uma efetiva renovação da população. – www.ine.pt – Estimativas da População Residente em Portugal – 2016.

[4] Desemprego de longa duração: trabalhador sem emprego, disponível para o trabalho e à procura de emprego há 12 ou mais meses.

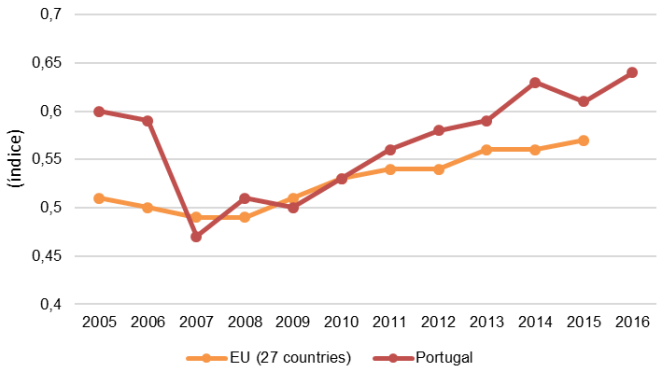
crescimento de 0,2% e 0,1%, respetivamente, em resultado da alteração do âmbito da suspensão do regime especial de acesso à pensão de velhice[1] e, bem assim, do comportamento do mercado de trabalho que não foi suficientemente dinâmico para integrar os desempregados de longa duração e das camadas etárias superiores (acima dos 55 anos de idade, desempregados há mais de um ano e baixas qualificações profissionais e académicas).

13.1.2. Pensões médias mensais da SS

Nas eventualidades consideradas, foi a pensão de velhice que apresentou os valores médios mensais mais elevados (€ 538,00), seguida da de invalidez (€ 448,50) sendo a pensão de sobrevivência a que exibiu os valores médios mais baixos (€ 257,30). Em todos os casos, as pensões médias situaram-se acima dos valores mínimos fixados por lei (velhice e invalidez € 263,00, sobrevivência € 157,80) e acima dos valores do limiar da pobreza (€ 439,00 por adulto equivalente[2]), com exceção dos valores médios das pensões de sobrevivência que se situaram em 58,6% daquele valor. Já o valor mínimo legalmente estabelecido para as pensões de velhice e invalidez em Portugal rondou, em 2016, 59,9% daquele valor.

Segundo o Eurostat, a partir de 2006 e até 2011, as taxas de substituição do rendimento convergiram para a média da UE27, que rondou os 50% dos rendimentos da população ativa com idades próximas da idade da reforma. A partir de 2012, esta taxa retomou uma tendência de crescimento superior a essa média, sendo que em 2015 apresentavam já um desvio de 4 p.p.[3].

Gráfico C. 9 – Taxa de substituição do rendimento



Fonte: Eurostat.

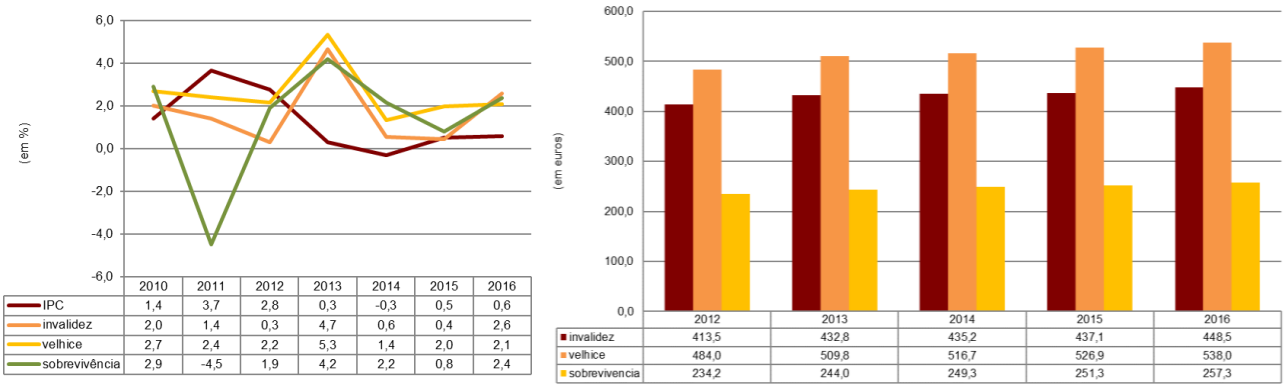
[1] O Decreto-Lei 8/2015, de 14/01, veio permitir, durante o ano de 2015, o acesso antecipado à pensão de velhice de trabalhadores com 60 anos de idade e 40 anos de carreira contributiva. Segundo a PORDATA, entre 2012 (ano em que foi suspenso o regime de flexibilização relativo à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice) e 2016, o n.º de pensões antecipadas atribuídas pela SS evoluiu de 175.088 para 161.530 (menos 7,7%).

[2] INE – rendimento e condições de vida e rendimento das famílias (UE – SILC) - 2016 – dados provisórios - Linha da pobreza – limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família ou um indivíduo estão em risco de pobreza. Foi convencionado no âmbito da UE que esse valor corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país, indicador em queda desde o início da crise económico-financeira, tendo passado de € 421,00 mensais em 2010 (€ 416,00 em 2011 e € 409,00 em 2012) para € 411,00 em 2013, com o ano de 2014 a apresentar já alguma recuperação: € 422,00, recuperação que se manteve para os anos seguintes (€ 439,00, para os anos de 2015 e 2016).

[3] Taxa de substituição: rácio entre a mediana das pensões individuais das pessoas reformadas na faixa etária 65-74 anos e a mediana dos ganhos individuais das pessoas em atividade na faixa etária 50-59 anos, excluindo outras prestações sociais - http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdde310.

Face ao período homólogo, os valores médios mensais das pensões em pagamento pelo CNP sofreram acréscimos em todas as modalidades (invalidez, velhice e sobrevivência, mais 2,6%, 2,1% e 2,4%, respetivamente), acréscimos que divergiram significativamente da evolução do índice de preços no consumidor que, no mesmo período, teve uma evolução positiva de 0,6%.

Gráfico C. 10 – Pensões médias mensais



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IPC	1,4	3,7	2,8	0,3	-0,3	0,5	0,6
invalidez	2,0	1,4	0,3	4,7	0,6	0,4	2,6
velhice	2,7	2,4	2,2	5,3	1,4	2,0	2,1
sobrevivência	2,9	-4,5	1,9	4,2	2,2	0,8	2,4

	2012	2013	2014	2015	2016
invalidez	413,5	432,8	435,2	437,1	448,5
velhice	484,0	509,8	516,7	526,9	538,0
sobrevivencia	234,2	244,0	249,3	251,3	257,3

Nota: Cálculos DGTC (despesa paga/n.º de beneficiários publicado nas estatísticas da segurança social). As pensões dos antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade, de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores. Dados estatísticos publicados pelo II, IP, extraídos em 28/08/2017.

Fonte: Estatísticas da SS e INE.

13.1.3. Despesas com pensões

Em 2016, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 16.124 M, mais 2,4% que no período homólogo anterior. Desta, 78,3% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice[1], correspondendo 73,4% ao sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez[2] e sobrevivência[3] representaram, no seu conjunto, 21,7% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,0%). As despesas com pensões aumentaram nas eventualidades de velhice e sobrevivência (mais 2,8% e mais 2,2%, respetivamente), tendo apenas a eventualidade de invalidez registado um decréscimo (menos 1,5%) em termos homólogos.

[1] Prestação paga aos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário que reúnam as seguintes condições: terem 66 anos e 2 meses ou mais anos de idade e uma carreira contributiva com um mínimo de 15 anos (ou 144 meses para os beneficiários do seguro social voluntário). Nos casos em que o beneficiário não cumpra o requisito inerente ao prazo de garantia (carreira contributiva), poderá haver lugar à atribuição de uma pensão social de velhice.

[2] Destinada a proteger os beneficiários em situações de incapacidade permanente para o trabalho, de causa não profissional, sendo modelada de acordo com o grau de incapacidade (relativa ou absoluta), e pode ser acumulada com rendimentos do trabalho, no caso de invalidez relativa, com os limites legalmente fixados.

[3] Prestação paga aos familiares do beneficiário falecido, destinando-se a compensar a falta de rendimentos motivada pelo seu falecimento.

Quadro C. 32 – Pensões e complementos

(em milhões de euros)

Designação	2012	2013	2014	2015	2016	13/12 %	14/13 %	15/14 %	16/15 %	TCMA 12/16 %
Pensão invalidez	1 375	1 386	1 351	1 303	1 283	0,8	-2,5	-3,6	-1,5	-1,7
Pensão sobrevivência	2 005	2 096	2 158	2 175	2 223	4,5	3,0	0,8	2,2	2,6
Pensão velhice	11 564	12 350	12 445	12 276	12 618	6,8	0,8	-1,4	2,8	2,2
Total	**14 944**	**15 832**	**15 954**	**15 753**	**16 124**	**5,9**	**0,8**	**-1,3**	**2,4**	**1,9**
Sistema previdencial	**10 756**	**11 583**	**11 686**	**11 437**	**11 836**	**7,7**	**0,9**	**-2,1**	**3,5**	**2,4**
Sistema de proteção social e de cidadania	**3 671**	**3 743**	**3 771**	**3 829**	**3 809**	**1,9**	**0,8**	**1,5**	**-0,5**	**0,9**
Subsistema proteção familiar	371	361	353	353	353	-2,9	-2,1	-0,1	-0,1	-1,3
Subsistema solidariedade	3 300	3 382	3 418	3 476	3 456	2,5	1,1	1,7	-0,6	1,2
Sistema regimes especiais	**516**	**506**	**497**	**488**	**479**	**-1,8**	**-1,8**	**-2,0**	**-1,8**	**-1,8**
Total	**14 944**	**15 832**	**15 954**	**15 753**	**16 124**	**5,9**	**0,8**	**-1,3**	**2,4**	**1,9**

Nota: (1) As pensões dos antigos combatentes e as que respeitam ao sistema regimes especiais foram desagregados por eventualidade de acordo com os registos contabilísticos.
(2) Os valores relevados no quadro incluem apenas os valores registados em transferências para as famílias.

Fonte: CSS/2012 a 2016.

No quinquénio analisado (2012 – 2016), a despesa com pensões e complementos do SSS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva[1], com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a excecionalidade de algumas das medidas aplicadas, não permitiram que as mesmas fossem suficientes para a obtenção de um comportamento regressivo desta despesa, de forma consistente e continuada.

Com a execução de 2012 a evidenciar apenas uma desaceleração do crescimento (3,4%, que compara com um crescimento de 4,1% em 2010 e 3,1% em 2011), esta evolução já não se verificou no período subsequente (2013), ano em que a despesa com pensões cresceu 5,9%.

Em 2014, muito por conta da manutenção da suspensão da aplicação das regras de antecipação da idade de acesso à pensão de reforma por velhice iniciada em 2012, da alteração da idade normal de acesso a essas mesmas prestações dos 65 para os 66 anos e das alterações introduzidas às regras de formação do valor das pensões (mais penalizantes para as novas), a despesa com pensões apresentou um crescimento bastante moderado (0,8%) sendo que em 2015 apresentou mesmo uma evolução regressiva (menos 1,3%), influenciada pela alteração de metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas que passaram a integrar a rubrica de "*Transferências correntes para a administração central*", deixando, por esta razão, de estar relevadas em *transferências correntes para as famílias - pensões* (em termos comparáveis esta despesa apresentou um crescimento de 1,2%).

[1] Suspensão da regra de atualização das pensões, com exceção das pensões mínimas, suspensão da atualização do IAS, suspensão, durante o PAEF, das normas que regulam a antecipação da idade no acesso à pensão de velhice, com exceção dos desempregados de longa duração e, em 2015, também dos empregados com 60 anos de idade e carreira contributiva de 40 anos, criação e alargamento da CES (em 2015 esta medida foi revertida para os níveis de 2011), revisão do Código Contributivo com a ampliação das bases de incidência contributiva e o aumento das taxas aplicáveis a certos grupos profissionais, aumento da idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice, alteração da fórmula de cálculo da pensão, alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade com agravamento de penalizações por reforma antecipada, reforço da aplicação da condição de recursos na atribuição de pensões e consideração de toda a carreira contributiva para efeitos de determinação do valor da pensão.

Já no ano de 2016 verificou-se a retoma da sua evolução natural, consubstanciada numa tendência crescente, consequência dos efeitos da evolução demográfica[1] sobre o sistema de pensões e da reversão das medidas restritivas da despesa adotadas durante a vigência do PAEF (mais 2,4%).

No quinquénio iniciado em 2012, a despesa com pensões sofreu um acréscimo global na ordem dos 7,9% (10,6%, em termos comparáveis), com as pensões de velhice e de sobrevivência a apresentarem um padrão de crescimento superior (mais 9,1% e 10,9%, respetivamente).

13.1.4. Financiamento do sistema de pensões da SS

O sistema de pensões da SS é financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial - repartição), por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar). O volume de receitas obtido em cada momento varia de acordo com o crescimento económico (capacidade de a sociedade criar riqueza), com o nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema) e com a duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário). A sustentabilidade do sistema de repartição depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população[2] (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras (equilíbrio atuarial[3]) do sistema e da solidariedade intergeracional[4].

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico (até 2014), baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)[5], elevadas taxas de desemprego (menos população ativa empregada), com salários mais baixos e elevados fluxos migratórios para o exterior, as receitas inerentes ao financiamento do sistema de pensões tendem a tornar incerta a sustentabilidade financeira deste, uma vez que as despesas com pensões tendem a aumentar, designadamente as relativas às pensões de velhice e de sobrevivência, por via do aumento da esperança média de vida aos 65 anos[6], enquanto as receitas (contributivas) tendem a diminuir ou a manter crescimentos moderados, particularmente no médio e longo prazos.

Apresenta-se a seguir (Quadro C.33) a evolução, nos últimos 5 anos (2012 - 2016), da despesa com pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento.

---

[1] Face a 2015, a população com 65 ou mais anos aumentou para 2.176.640 indivíduos (mais 35.816) e a população mais idosa (com 85 ou mais anos) foi estimada em 285.616 (mais 12.234), enquanto o número de jovens (entre os 0 e os 15 anos) regrediu para 1.442.416 (menos 18.416 indivíduos). Em 2016, por cada 100 jovens, residiam em Portugal 151 idosos. Desde 2000 que o número de idosos é superior ao número de jovens. (Estimativas da População Residente em Portugal (2016) - www.ine.pt).

[2] Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2012 e 2016 o índice sintético de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,28 nados vivos por mulher residente em idade fecunda para 1,36. Face a 2013, 2014 e 2015, anos em que o índice foi de 1,21, 1,23 e 1,30, respetivamente, verificou-se uma recuperação deste indicador.

[3] As receitas atuais e futuras em conjunto com os fundos de reserva devem ser suficientes para financiar a despesa prevista no médio e longo prazos.

[4] Compromisso entre gerações que estabelece que a geração futura estará disponível para dispor de uma parte do seu rendimento para pagamento das pensões da geração anterior.

[5] Segundo o INE, em 31/12/2016 residiam em Portugal 10.309.573 indivíduos, menos 31.757 que em 2015, o que se traduz numa taxa de crescimento efetiva negativa de 0,31% (menos 0,32% em 2015), reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório (saldo natural: menos 23.409 pessoas; saldo migratório: menos 8.348 pessoas).

[6] Segundo o INE, a esperança média de vida aos 65 anos, em 2016, foi de 19,31 anos para a média da população (19,19 anos em 2015).

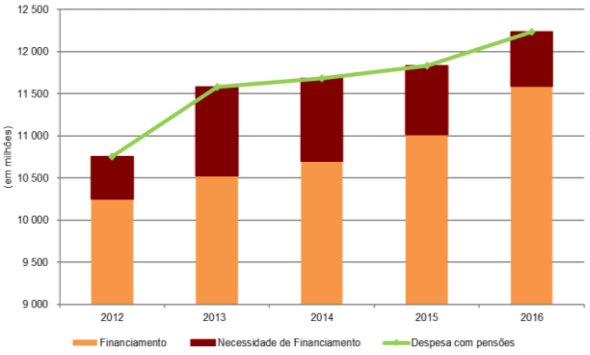
A despesa com as pensões deste sistema evoluiu em 2016 no sentido crescente no que respeita às pensões de velhice (mais 4,1%) e sobrevivência (mais 2,6%), tendo-se verificado um recuo nas pensões de invalidez (menos 1,6%). No seu conjunto, estas despesas cresceram 3,4% em termos homólogos (mais 13,7% no quinquénio iniciado em 2012)[1].

Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial - repartição foi, em 2016, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice no valor de € 650 M, situação que se verificou também em anos anteriores (2012 a 2015, num valor total de € 4.510 M), anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema.

Quadro C. 33 – Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição)

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Financiamento	**10 247**	**10 528**	**10 699**	**11 012**	**11 588**
Contribuições	**10 053**	**10 341**	**10 543**	**10 834**	**11 405**
Receitas cessantes	180	171	140	163	168
Transferências da CGA	14	16	16	15	15
Despesa com pensões	10 756	11 583	11 686	11 830	12 235
Pensões pagas pela SS	10 756	11 583	11 686	11 314	11 707
Invalidez	913	927	901	843	830
Velhice	8 189	8 920	8 992	8 664	9 023
Sobrevivência	1 654	1 735	1 793	1 807	1 854
Transferências para a CGA – Pensões Unificadas				**515**	**528**
Necessidade de Financiamento	**509**	**1 055**	**987**	**818**	**646**



Nota: Cálculos DGTC. Para efeitos desta análise, a receita de contribuições foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas. A despesa com pensões inclui o valor das transferências para a CGA para pagamento de pensões da responsabilidade da SS e não inclui a quota parte da despesa com pensões unificadas da responsabilidade da CGA.

Fonte: CSS/2012 a 2016.

O quadro seguinte evidencia a despesa efetuada com as pensões do sistema regimes especiais e as receitas inerentes ao seu financiamento. Esta despesa, tendencialmente decrescente, tem um efeito neutro sobre o sistema, uma vez que a responsabilidade do seu financiamento está totalmente cometida ao Ministério das Finanças e à CGA[2].

Em 2016 o valor da transferência do OE superou as necessidades de financiamento em € 7 m, situação que também se verificou nos anteriores exercícios (€ 21 m em termos acumulados).

[1] A Portaria 65/2016, de 01/04, procedeu à atualização das pensões de invalidez e velhice atribuídas no âmbito do RGSS e do regime de proteção social convergente (CGA) de valor igual ou inferior a € 628,83. Esta atualização resultou da reposição das regras de atualização das pensões previstas na Lei 52-B/2006, de 29/12, efetuada nos termos do Decreto-Lei 254-B/2015, de 31/12.

[2] Decreto-Lei 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12, e Decretos-Leis 88/2012, de 11/04, e 145/2014, de 8/10.

Quadro C. 34 – Pensões do sistema regimes especiais

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Pensões	516,0	506,5	497,3	487,6	478,9
Necessidade de financiamento	516,0	506,5	497,3	487,6	478,9
Financiamento	**516,0**	**506,5**	**497,3**	**487,6**	**478,9**
Transf. CGA - BPN	0,1	0,3	0,4	0,6	0,7
Transf. do MSSS - Reg Subs. Bancário	515,8	506,2	497,0	487,0	478,2
Saldo após transferências			**0,007**	**0,007**	**0,007**

Fonte: CSS/2012 a 2016. Cálculos da DGTC.

Totalmente financiadas pelo OE, a despesa com as pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania – Quadro C.35), ao longo do período observado, oscilaram entre os 24,6% do total das pensões pagas em 2012 e os 23,6% em 2016, apresentando neste quinquénio uma evolução crescente na ordem dos 3,8%, o equivalente a uma taxa média da variação anual na ordem dos 0,9%. Neste segmento também continua a ser a velhice a eventualidade que mais pressão exerce sobre o sistema (78,7% em 2016).

Quadro C. 35 – Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Subsistema proteção familiar	**371**	**361**	**353**	**353**	**353**
Pensão invalidez	60	59	59	60	60
Pensão sobrevivência	27	27	26	26	26
Pensão velhice	285	275	268	267	267
Subsistema solidariedade	**3 300**	**3 382**	**3 418**	**3 476**	**3 456**
Pensão invalidez	402	399	391	388	382
Pensão sobrevivência	323	334	338	341	343
Pensão velhice	2 574	2 649	2 688	2 746	2 732
Despesa com Pensões	**3 671**	**3 743**	**3 771**	**3 829**	**3 809**
Necessidade de Financiamento	**3 671**	**3 743**	**3 771**	**3 829**	**3 809**

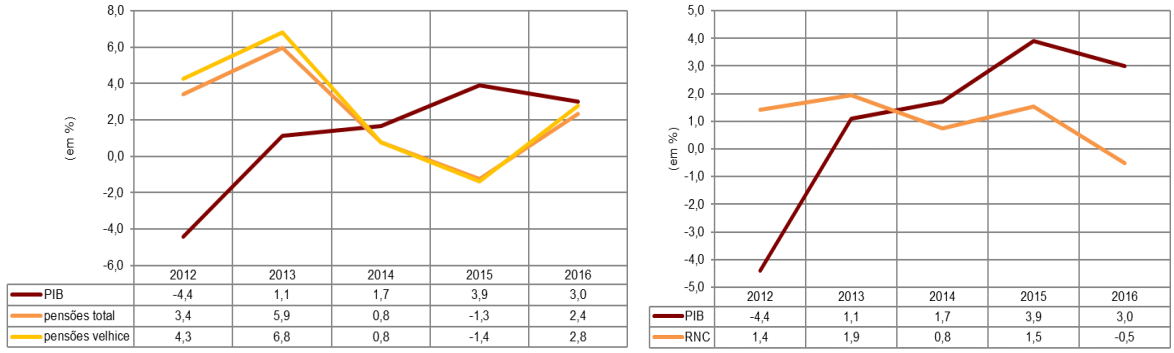
Fonte: CSS/2012 a 2016.

Em matéria de sustentabilidade, trata-se de um sistema que assenta na repartição da riqueza produzida na economia em que se insere, medida pela evolução do PIB que, no mesmo período observado, evidenciou uma evolução positiva (mais 10,0% no quinquénio; mais 3,0% em termos homólogos).

O Gráfico C.11 compara a evolução da despesa com pensões no quinquénio (2012 – 2016) com a evolução do PIB no mesmo período. Desta observação resulta um desfasamento consistente das variáveis em confronto, entre 2012 e 2013, que já vinha de 2010, com os anos de 2014 a 2016 a apresentarem um comportamento de convergência.

Em percentagem do PIB, as despesas com pensões evoluíram dos 8,9% em 2012 para 8,7% em 2016 (9,2% em 2014 e 9,3% em 2013), efeito que decorre quer da evolução da despesa com pensões quer da evolução da variável de comparação.

Gráfico C. 11 – Evolução da despesa com pensões no quinquénio



Fonte: CSS/2012 a 2016 e INE.

Entre 2010 e 2012, a evolução da despesa com pensões em termos relativos foi de retração (período de ajustamento da despesa pública), situação que se inverteu em 2013, com as despesas com pensões a retomarem uma tendência evolutiva crescente, próxima daquela que se verificou antes do esforço de ajustamento da despesa pública (mais 5,0% em 2009 que compara com 5,9% em 2013), efeito da reversão da reposição do pagamento dos subsídios de férias e Natal.

Já em 2014, a tendência evolutiva crescente manteve-se, mas mais moderada, com a despesa com pensões a crescer a um ritmo inferior ao da riqueza nacional. O abrandamento das despesas com pensões verificado em 2014 deveu-se essencialmente a dois fatores: alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice dos 65 anos em 2013 para os 66 em 2014 e a manutenção da suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice, apenas excecionado para desempregados de longa duração que reunissem determinados requisitos.

Em 2015, a evolução da despesa com pensões apresentou mesmo um comportamento regressivo face a 2014 (menos 1,3%), beneficiando das medidas de ajustamento desta despesa que se mantiveram, mas sobretudo da introdução de metodologia de registo contabilístico introduzida para registo das pensões unificadas. Em termos comparáveis, verificou-se uma aceleração do crescimento destas despesas (mais 1,2%), motivado pela pressão demográfica sobre o sistema e pela introdução de uma nova exceção à suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários com 60 ou mais anos e pelo menos 40 anos de carreira contributiva.

Em 2016 manteve-se o quadro do ano anterior, com as pensões a apresentarem uma tendência crescente em termos homólogos, influenciadas pelas politicas de reposição de rendimentos às famílias, que beneficiaram da evolução positiva do PIB no mesmo período.

A despesa com pensões do sistema não contributivo apresentou uma evolução crescente no mesmo período, apenas recuando em 2011, ano em que os valores das pensões mínimas não foram sujeitos a qualquer atualização. Assim, entre 2012 e 2015 estas pensões apresentaram um crescimento de 3,8% (que compara com um crescimento de 10,0% para o PIB[1], no mesmo período), tendência justificada por uma aplicação mais moderada das medidas de ajustamento da despesa pública a estas pensões, as mais baixas de todo o SSS.

[1] INE – Contas Nacionais Trimestrais, publicadas em 23/09/2016.

13.1.5. Pensões – Análise procedimental e processual

Foi realizada uma auditoria orientada à área das pensões, nas eventualidades velhice, invalidez e sobrevivência, atribuídas e com início de processamento em 2016, com incidência nas pensões de maior volume financeiro e nas com efeitos retroativos a períodos temporais alargados. Neste âmbito, foram selecionadas duas amostras, respetivamente de 125 processos de pensões de velhice e invalidez e 30 de sobrevivência.

A auditoria teve como objetivo avaliar o sistema de controlo interno, a conformidade legal e a regularidade na atribuição das pensões, bem como a fiabilidade dos dados constantes das aplicações informáticas da segurança social, designadamente quanto aos dados necessários para efeitos de atribuição e pagamento de pensões e a relevação dos processamentos e pagamentos na Conta da Segurança Social.

Do trabalho desenvolvido e testes efetuados no âmbito da auditoria resultou o seguinte:

- Da análise dos 125 processos[1] relativos a pensões de velhice e de invalidez, à luz, entre outros, das regras e princípios aplicáveis, concluiu-se que, num número relevante de processos[2], os cálculos subjacentes à determinação do montante da pensão a atribuir foram irregulares. Essas situações resultam fundamentalmente da omissão de remunerações para efeitos do cálculo da pensão, à data da respetiva atribuição, sobretudo nos casos em que as relativas aos últimos meses de desconto ainda não estavam registadas na aplicação informática de Gestão de Remunerações ou não se encontravam validadas, e de situações de sobreposição[3]. Outras situações identificadas respeitam à atribuição incorreta do número de meses que concorrem para a taxa de bonificação[4].

  Relativamente às situações de sobreposição, o II, em sede de contraditório, alega que "*Contrariamente ao indicado na nota em rodapé (...), a aplicação de cálculo de pensões obtém e preenche automaticamente para efeitos de cálculo as remunerações que estão registadas no sistema de gestão de remunerações (GR) e a intervenção manual do organizador do processo nem sempre é necessária. Existindo lacunas nas remunerações que estão disponíveis na base de dados nacional e sendo toda a carreira contributiva relevante para o cálculo de pensão e em muitos casos determinante para a sua atribuição, a aplicação de cálculo permite que as remunerações sejam alteradas. A edição das remunerações obtidas resulta duma decisão do ISS (...)*".

  Com efeito, a aplicação de cálculo obtém e preenche automaticamente as remunerações que estão registadas no sistema GR, para efeitos de cálculo da pensão. Porém, nos casos em que há sobreposição de remunerações, no mesmo período, estas remunerações não passam automaticamente para a aplicação de cálculo, ficando o valor total desprovido dos valores correspondentes. Nestes casos, é necessária a intervenção do utilizador, recolhendo a informação na base de dados de GR e modificando os valores automaticamente inseridos na aplicação de cálculo.

[1] A instrução dos processos, os cálculos com vista à atribuição da pensão e o seu deferimento são efetuados pelo CNP. O requerimento da pensão pode ser apresentado pelo beneficiário nos centros distritais, no CNP ou no sítio da internet da segurança social (vd. art. 76.º/2).

[2] 44 processos.

[3] Situações em que o pensionista trabalhou para mais do que uma entidade em simultâneo. As referidas remunerações não passam diretamente para a folha de cálculo, sendo necessária a intervenção manual do organizador do processo.

[4] Designadamente por terem sido indevidamente consideradas remunerações de equivalência por doença e desemprego; situações em que o último mês de desconto foi alterado após entrada de remunerações não disponíveis à data da atribuição da pensão; verificou-se também um caso de omissão de bonificação relativa a tempo de serviço militar em condições especiais de perigo (CEP).

- As referidas irregularidades decorreram essencialmente de três tipos de situações:
  - Ausência de alguns elementos necessários ao cálculo correto da pensão nas aplicações, dando origem a cálculos de montante eventualmente superior ou inferior ao devido, conforme se verificou, respetivamente, em oito e vinte casos.

    O ISS em sede de contraditório, alega que "*A generalidade das situações identificadas, (…) foram revistas e corrigidas face à nova informação disponível, sendo esta aliás a prática recorrente. Face ao conhecimento de nova informação, o CNP procede sempre à revisão das pensões*".

    Em dois processos, porém, o ISS não procedeu a qualquer revisão, por entender que o cálculo está correto. Contudo, não remeteu qualquer documentação ou informação que infirmasse as observações oportunamente formuladas, pelo que se mantem a posição do Tribunal.
  - Não consideração de todos os dados disponíveis *ab initio* nas bases de dados para efeitos do cálculo da pensão, dando origem a cálculos de montante superior ou inferior ao devido, conforme se verificou respetivamente em três e seis casos.
  - Processos em que o número de meses que concorrem para a taxa de bonificação da pensão está incorreto, dando origem a montantes superiores ao devido, em dois casos, e inferiores em cinco.
- Em dois processos, relativos a pensões de invalidez atribuídas ao abrigo do regime especial de proteção na invalidez[1], verificou-se a aplicação dos limites previstos no art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007 ao cálculo da pensão devida e não os do art. 6.º da Lei 90/2009, regime especial que prevalece sobre o regime geral.

  Em sede de contraditório, o ISS alega, em síntese, que as particularidades do regime instituído pela Lei 90/2009 se cingem ao prazo de garantia para atribuição da pensão, ao cálculo da pensão e à previsão expressa do complemento por dependência dos beneficiários abrangidos por este regime especial. Mais refere que a lei especial se sobrepõe à lei geral em caso de conflito de normas, dando por adquirido que o mesmo não existe no caso vertente, uma vez que a Lei 90/2009 não contém norma que limite o valor máximo das pensões. Não haveria, assim, que aplicar a prevalência da lei especial sobre a geral, havendo antes que colmatar a ausência de norma especial sobre o limite máximo das pensões com recurso à aplicação subsidiária do disposto no Decreto-Lei 187/2007, por força do art. 9.º da Lei 90/2009. Na mesma sede, o II veio invocar um despacho da Direção do CNP, cuja data não especificou, nos termos do qual as pensões calculadas ao abrigo da Lei 90/2009 estão abrangidas pelos limites estabelecidos no art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007, na sequência do qual as referidas pensões, passaram a ser sujeitas ao referido limite.

  Sobre as alegações produzidas importa referir que a Lei 90/2009 contém, para além de normas sobre a forma de cálculo das pensões, uma norma sobre o limite máximo destas últimas, que não podem ultrapassar 80% da melhor das remunerações de referência que tenham servido de base ao cálculo da pensão estatutária. Havendo norma especial, não se justifica, pois, o recurso à aplicação subsidiária das normas constantes do art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007, uma vez que não há qualquer lacuna que se imponha integrar. Ainda que assim não fosse, o que só por mera hipótese de raciocínio pode conceber-se, a aplicação subsidiária das normas do art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007 às pensões do regime especial em análise mostra-se, para além do mais, inviável. Com efeito, o mencionado art. 101.º não impõe limites máximos às pensões, mas antes a uma das parcelas (P1) que serve de base ao cálculo das pensões, quando este seja feito com

[1] Definido na Lei 90/2009, de 31/08, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 246/2015, de 20/10, e pela Lei 6/2016, de 17/03, é aplicável a pessoas que sofrem de doenças e patologias que, pela sua natureza, são incapacitantes. A Lei 90/2009 revogou vários diplomas que contemplavam individualmente essas doenças e patologias.

recurso às normas do art. 34.º do mesmo diploma. Ora, a forma de cálculo instituída pela Lei 90/2009 nem sequer comporta estas parcelas, como resulta do seu art. 5.º. E, nos termos do n.º 3 desse mesmo artigo, apenas se prevê que venha a ser aplicável ao cálculo das pensões reguladas pela Lei 90/2009 o art. 32.º do Decreto-Lei 187/2007, se o cálculo daí resultante se mostrar mais favorável ao beneficiário e nunca o seu art. 34.º, sendo que no âmbito do art. 32.º inexiste igualmente a parcela P1. Por último, salienta-se que o art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007 não contém qualquer limite máximo de pensões, diferentemente do que ocorre com o art. 6.º da Lei 90/2009. Com efeito, o n.º 1 do art. 101.º do Decreto-Lei 187/2007 apenas determina o limite máximo de uma das parcelas relevantes (P1) para o cálculo da pensão no regime geral, podendo tal limite ser afastado nas circunstâncias previstas nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, pelo que, mesmo no regime geral, o limite de P1 apenas condiciona, mas não fixa o valor da pensão a atribuir. Não procedem, assim, as alegações produzidas pelo ISS, pelo que se mantém, a este propósito, o oportunamente observado.

- Num dos dois processos de pensão de invalidez, acima referidos, não foi aplicado o fator de sustentabilidade à data da sua convolação em pensão de velhice, apesar de estarem preenchidos os requisitos do art. 35.º do Decreto-Lei 187/2007, diploma subsidiariamente aplicável ao caso concreto[1].

  Em sede de contraditório, o ISS alegou que a convolação da pensão de invalidez em pensão de velhice é feita de forma automática. O II, na mesma sede, informa que "*(...) ocorreu de facto um erro que resultou na não aplicação do fator de sustentabilidade a esta pensão. Neste caso em concreto, a pensão convolava em velhice no mês de primeiro pagamento da pensão e nestas condições específicas não era aplicado o fator de sustentabilidade pela aplicação de cálculo nem no processo posterior que gere a convolação mensal das pensões de invalidez A situação reportada foi recentemente recalculada pelo CNP e já tem fator de sustentabilidade. O erro que afetou esta situação ficou ultrapassado numa versão posterior da aplicação de cálculo. No período em que esteve em produção afetou no máximo 55 situações, incluindo a reportada, algumas das quais já foram recalculadas pelo CNP e têm fator de sustentabilidade. As situações que ainda não foram recalculadas serão comunicadas ao CNP para regularização*".

- Num processo de atribuição de pensão ao abrigo do art. 33.º do Decreto-Lei 187/2007 há incorreções nos dados introduzidos para efeitos cálculo da pensão: até 2006, foram considerados 20 anos civis, em vez de quinze e, após 2007, um ano em vez de seis. Deste facto resultou um valor de pensão superior ao devido.

Os atos de autorização de despesa e de pagamento que determinaram aumentos indevidos de despesa, consubstanciados nas pensões de montante superior ao devido, são suscetíveis de fazer incorrer os responsáveis em responsabilidade financeira de natureza reintegratória e sancionatória, como decorre, respetivamente, do disposto nos arts. 59.º, n.ºs 1 e 4 e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da Lei 98/97, de 26/08[2].

- Da análise dos 30 processos relativos a pensões de sobrevivência resultou, em síntese, uma elevada retroatividade nas pensões relativas a situações de morte presumida e a situações de prova de uniões de facto. Enquanto no primeiro caso o reconhecimento da morte presumida depende de sentença judicial declarativa, no segundo verificaram-se situações em que foi exigida sentença judicial, quando era suficiente uma prova administrativa, nos termos da Lei 7/2001, o

[1] Com a alteração introduzida ao art. 35.º pelo Decreto-Lei 126-B/2017, de 06/10, deixa de ser aplicável o fator de sustentabilidade na data da convolação da pensão de invalidez em velhice.

[2] Sucessivamente alterada pelas Leis 87-B/98, de 31/12, 1/2001, de 04/01, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, 20/2015, de 09/03 (também a republicou) e 42/20016, de 28/12.

que determinou que os beneficiários aguardassem a atribuição e o pagamento da pensão por tempo superior ao devido.

- Num dos processos foi exigida a sentença judicial de pensão de alimentos a uma ex-mulher e filho menor, numa situação de divórcio por mútuo consentimento declarado pela Conservatória do Registo Civil, entidade competente para o efeito à data do divórcio, nos termos do Decreto-Lei 272/2001, de 13/10. Devido ao desconhecimento das normas legais aplicáveis, o processo de atribuição da pensão de sobrevivência arrastou-se e motivou reclamações da requerente.

- No que diz respeito à organização física dos processos objeto de análise verificou-se, nas duas amostras e num elevado número de casos, a omissão de datas de análise e de verificação dos processos, ausência de assinatura do organizador e/ou do conferente e, ainda, a ausência, incompletude ou incorreção, muitas vezes por desatualização, das menções às delegações ou subdelegações de competências, o que incumpre o disposto no art. 48.º do CPA.

Na sequência de auditorias orientadas às pensões realizadas em anos anteriores verificaram-se algumas situações que deram origem a recomendações. Procede-se de seguida à sua enumeração, apresentando-se igualmente o ponto de situação sobre o seu grau de acolhimento:

- Verificou-se que a informação residente na Base de Dados das Pensões (BDP) relativa a dados pessoais dos beneficiários de pensões não se mostrava completa, designadamente quanto à data de nascimento e ao NIF, o que impedia uma correta identificação do beneficiário e importava no incumprimento pelo ISS das obrigações previstas no art. 119.º do IRS.

  O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (86-PCGE/2014) ao MTSSS, no sentido de que diligenciasse para que fossem desencadeados procedimentos com vista à recolha de informação necessária à correta identificação dos beneficiários de pensões e ao estrito cumprimento pelo ISS da obrigação legal de dar conhecimento à AT dos rendimentos disponibilizados aos beneficiários. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que "*Foram efetuados cruzamentos entre as bases de dados internas (SISS e BDP) e externas (com a AT), que permitiram completar muita informação em falta, (…) que foram implementadas alterações à BDP, de forma a impossibilitar qualquer tipo de alteração aos dados do pensionista ou forma de pagamento se o NIF não estiver preenchido. Pelo que todos os pedidos de pensionistas são, obrigatoriamente, precedidos da inclusão do NIF se o mesmo for omisso*". Informou ainda que para além destas iniciativas, dado que não foi possível obter todos os NIF com o cruzamento de informação com a AT, estava em preparação, para envio no 4.º trimestre de 2017, um pedido formal de informação aos pensionistas a solicitar o NIF em falta.

- Verificou-se que concorriam para a atualização da BDP em matéria de registo de óbitos o conhecimento por parte da própria segurança social (IDQ), a informação remetida pelo IGFEJ, bem como informação da AT. Constatou-se ainda que o tratamento da informação remetida mensalmente pelo IGFEJ era dificultado pela inexistência em todas as bases de dados envolvidas de uma chave de ligação comum como o NISS ou o NIF e, bem assim, a divergência ou incongruência dos dados residentes nas diferentes bases e relevantes para o respetivo cruzamento e que estes constrangimentos implicavam que muita da informação remetida à segurança social em matéria de óbitos de pensionistas permanecesse, por vezes, longos períodos por registar, pelo que o resultado dos trabalhos de cruzamento entre o IDQ e a informação disponibilizada por outros entes públicos não permitia alcançar a completude, fidedignidade e atualidade da informação transposta para IDQ e, posteriormente, para a BDP.

  O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (87-CGE/2014) ao Governo no sentido de que fossem estabelecidas as articulações necessárias entre as entidades

envolvidas no reconhecimento e tratamento de informação sobre óbitos, com vista a que a informação relevante fosse de leitura imediata pelas várias aplicações informáticas envolvidas, permitindo o encurtamento dos períodos de pagamento indevido das prestações sociais após o falecimento do beneficiário. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que *"O SIP recebe e trata mensalmente o ficheiro de óbitos que são comunicados pelo IGFEJ. Os falecidos cuja pensão não é cessada neste processo resultam de dados de identificação divergentes. Também é recebida e tratada no SIP informação mensal de falecidos comunicada pela CGA e pela segurança social da Austrália no âmbito dos pensionistas comuns*". Informa ainda que *"(...) foi acordado entre o MTSS e o MJ, que a partir de outubro de 2017 serão desencadeadas as atividades com vista à receção on-line da informação do óbito*". A SEAJ, na mesma sede, informou que "*Em 2017 o Ministério da Justiça implementou um procedimento no sentido de garantir a comunicação mensal dos óbitos à Segurança Social. No entanto e relativamente a um determinado universo de cidadãos detetou-se que essa comunicação não foi efetuada pelo Ministério da Justiça, apesar de os mesmos apresentarem registo de data de óbito na Autoridade Tributária, porquanto aqueles cidadãos estavam identificados no MJ apenas com o NIC (número de identificação civil) e não com NIF (Número de identificação fiscal), o que inviabilizou o cruzamento da informação*". Informou ainda que o IGFEJ "*(...) já articulou com a Segurança Social no sentido da regularização destas situações e as duas entidades acordaram ainda trabalhar numa solução conjunta com vista a impor maior celeridade à comunicação dos óbitos*". O Ministro das Finanças, na mesma sede, refere o seguinte: "*Matéria acompanhada no âmbito da SS*".

- Constatou-se que em casos de ocorrência de pagamentos indevidos de pensões por períodos superiores a cinco anos, o cálculo dos respetivos montantes era necessariamente manual, sendo cometido às mesmas equipas que tinham a seu cargo a instrução dos processos tendentes à atribuição e cálculo das pensões devidas aos beneficiários, bem como o seu processamento mensal, o que resultava numa ausência total de segregação de funções, incompatível com um adequado controlo interno e potencialmente permissiva de situações de fraude e corrupção.

  O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (88-PCGE/2014) ao MTSSS no sentido de que diligenciasse para que fosse assegurada a segregação de funções entre as equipas que procedem à atribuição de pensões e as que procedem ao cálculo dos pagamentos indevidos. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que "*A segregação de funções em matéria de instrução e análise de processos de atribuição de pensões é uma medida inserida no Plano de Prevenção dos Riscos e Corrupção e Infrações Conexas do ISS, I.P., pressupondo diferentes intervenientes no processo*".

- Verificou-se que s diligências tendentes à recuperação de valores pagos indevidamente na sequência de falecimento de beneficiários eram morosas quer no seu início, quer no seu desenvolvimento, com exceção das que eram recuperadas através de débito direto. A respetiva documentação de suporte não se mostrava completa em face da informação relevante registada na BDP, nem evidenciava uma ordenação definida, não sendo igualmente numerada nem rubricada, dificultando um adequado controlo interno.

  O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014, formulou uma recomendação (89-PCGE/2014) ao MTSSS no sentido de que diligenciasse para que fosse assegurada celeridade na recuperação dos valores indevidamente pagos, na sequência de ocorrência de óbito do beneficiário, e a implementação de procedimentos que permitissem uma adequada instrução dos processos que suportam a recuperação daqueles valores. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que "*As equipas da Unidade de Processamento de Prestações de Sobrevivência do ISS dedicam um dia por semana para análise de débitos e consequentes diligências para a sua recuperação. Esta medida, em paralelo com a recuperação de valores por via de débito direto, recuperação via RDF, nas prestações devidas e não pagas e nas prestações de direito próprio do devedor, tem permitido a recuperação de valores indevidamente pagos, sendo igualmente possível a identificação célere dos casos em que é necessário recorrer à cobrança coerciva*" Informou ainda que "*Quanto à*

instrução dos processos pelo ISS, os documentos instrutórios, assim como os respetivos processos, estão completos e numerados".

Do exposto, conclui-se que foram implementados procedimentos com vista a acolher as quatro recomendações suprarreferidas. Contudo, as mesmas continuam a carecer de acompanhamento até ao seu integral acolhimento.

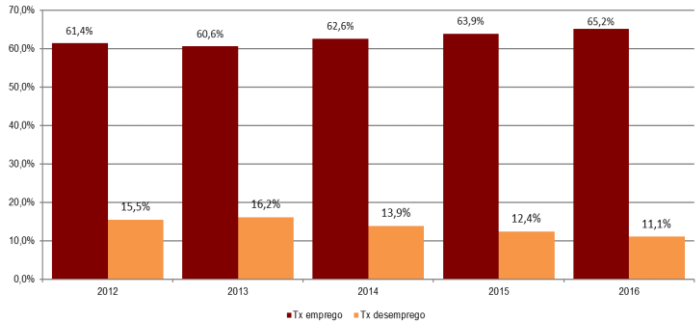
13.2. O desemprego

13.2.1. Enquadramento geral

O desemprego, uma das eventualidades cobertas pelo Sistema de Segurança Social Português, assume particular importância nos períodos em que o mercado de trabalho se contrai, como o que teve início em 2008 e se prolongou até 2013. No caso português, atenta a estrutura do universo da população residente, em idade ativa, considerada desempregada, a importância destas prestações mantém-se mesmo em períodos de expansão do ciclo económico.

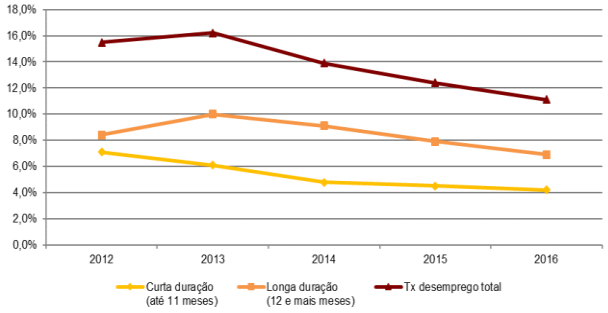
Os gráficos seguintes espelham a dinâmica do mercado de trabalho[1] em Portugal (evolução da população empregada e desempregada[2]), no quinquénio iniciado em 2012.

Gráfico C. 12 – Taxas de emprego e taxas de desemprego



Fonte: INE.

Gráfico C. 13 – Taxas de desemprego por duração de procura



Fonte: INE.

[1] Fatores de vulnerabilidade dos indivíduos face ao mercado de trabalho: sexo, idade, baixos níveis de escolaridade e formação, problemas de saúde, redes de contacto limitadas, forte enraizamento local/fraca mobilidade. Fatores de vulnerabilidade do mercado de trabalho: falta de vigor dos mercados locais de emprego/escassez de oferta ou oferta do chamado mau emprego (precário, mal remunerado, desqualificante e sem perspetiva de desenvolvimento profissional e pessoal).

[2] Desempregado: indivíduo com idade compreendida entre os 15 e os 74 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes condições: não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; tinha procurado ativamente um trabalho remunerado ou não durante o período de referência ou nas três semanas anteriores; estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não. Empregado: indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência (período que antecede a recolha de informação do inquérito ao emprego, que presentemente é mensal), se encontrava simultaneamente numa das seguintes situações: tinha efetuado trabalho de pelo menos uma hora mediante o pagamento de uma remuneração ou com vista ao benefício ou ganho familiar em dinheiro ou géneros; tinha um emprego, não estava ao serviço, mas mantinha uma ligação formal ao seu emprego; tinha uma empresa mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica; estava em situação de pré reforma.

No que se refere ao emprego, no período observado, 2013 foi o ano em que se registou a menor taxa de emprego (60,6%), tendo-se verificado nos anos seguintes uma recuperação da mesma, com o ano de 2016 a registar uma taxa de emprego na ordem dos 65,2%. Os trabalhadores por conta de outrem representaram, em 2016, a maior fatia da população empregada (82,2%), dos quais cerca de 22,3% tinham um contrato de trabalho não permanente[1] (que compara com 22,0% em 2015 e 14,1% para a média da UE-28). Quando comparado com a meta definida no âmbito da estratégia Europa 2020 (75,0% da população residente em Portugal com idades entre 20 e 64 anos deverá estar empregada em 2020), o indicador que mede o emprego para este grupo etário encontrava-se, em 2016, nos 70,6%, ou seja, 4,4 p.p. abaixo do indicador de referência (9,6 p.p. em 2013).

Em consonância evoluiu o universo da população desempregada, de 15,5% da população ativa residente em 2012 para 11,1% em 2016 (menos 4,4 p.p.), tendo atingido o seu valor mais elevado em 2013, ano em que 16,2% da população ativa residente em Portugal (com 15 ou mais anos) se encontrava fora do mercado de trabalho. O universo desta população carateriza-se pelo elevado peso dos desempregados de longa duração que, no período observado, constituíram mais de metade dos indivíduos (54,2%, em 2012; 61,7% em 2013; 65,5% em 2014; 63,7 em 2015 e 62,2% em 2016) e pela elevada taxa de desemprego entre os jovens (indivíduos com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos) que, em 2016, foi de 28,0% (2,5 vezes superior à taxa de desemprego total)[2].

A recuperação deste indicador iniciada em 2014 foi influenciada pela evolução da população residente em idade ativa, pela dinâmica do mercado de trabalho (criação/destruição de emprego) e pelas alterações legislativas[3] e estatísticas[4] ocorridas durante o período observado, que acolhe o pico da recessão económica (2013) e um contexto de recuperação do crescimento económico desde 2014. Assim sendo, a redução das taxas de desemprego em Portugal pode não refletir apenas a apreciação do mercado de trabalho, mas estar influenciada por outros fatores, como sejam a passagem dos desempregados de longa duração com idades superiores a 55 anos para a situação de reformados, pelas políticas ativas de emprego e pelos movimentos migratórios da população que influenciaram positivamente o universo da população desempregada, por conta da diminuição ocorrida na população residente em idade ativa[5].

[1] Em 2015, últimos dados disponíveis, a taxa de risco de pobreza da população empregada era de 10,9%. - *in* publicação alusiva ao Dia do Trabalhador publicada em 28/04/2017 – www.ine.pt.

[2] "*Cerca de um em cada cinco jovens não está a trabalhar nem em atividades de educação e formação. Em 2016, 13,2% dos jovens (dos 15 aos 34 anos) não estavam empregados (…) e também não estavam a participar em atividades de educação ou formação (também conhecidos por NEEF ou nem nem). De entre os mais jovens (dos 15 aos 24 anos) não empregados, 10,6% não estavam em atividades de educação ou formação; entre os jovens adultos (dos 25 aos 34 anos) aquela proporção era de 19,6%.*" – in publicação alusiva ao Dia do Trabalhador publicada em 28/04/2017 – www.ine.pt.

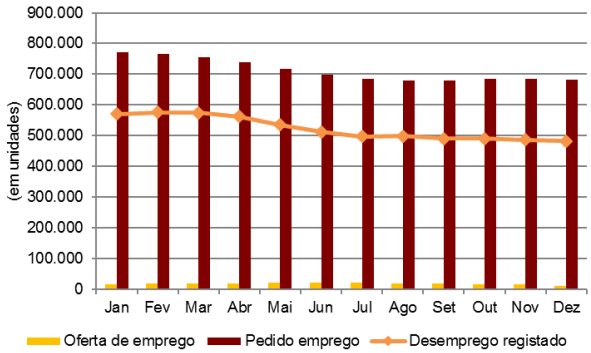
[3] Redução do prazo de garantia para 12 meses, beneficiando os desempregados com menores carreiras contributivas; redução do prazo máximo de concessão do Subsídio de Desemprego (SD) para 18 meses (com salvaguarda dos direitos adquiridos); limitação do valor máximo do SD a 2,5 IAS; redução em 10% do valor do SD, decorridos 180 dias de concessão; majoração em 10% do valor do SD nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares desta prestação e tenham filhos menores a cargo (também para as famílias monoparentais); alargamento da proteção no desemprego aos trabalhadores independentes economicamente dependentes de uma única entidade contratante (Decretos-Leis 64/2012 e 65/2012, de 15/03, que procederam à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego a trabalhadores por conta de outrem).

[4] Principais alterações estatísticas operadas pelo INE em 2012: familiares não remunerados deixaram de ser considerados empregados; as pessoas a frequentar programas ocupacionais de emprego do IEFP passaram a ser consideradas empregados; as pessoas ausentes do trabalho por mais de três meses passaram a ser consideradas empregadas se a remuneração auferida for pelo menos metade da normal; as pessoas em regime de subemprego passaram a ser consideradas empregadas; o universo de desempregados passou a ser delimitado entre os 15 e os 74 anos de idade.

[5] Em 2016 a taxa de atividade da população em idade ativa rondou os 58,5%, Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2016, publicadas em 8/02/2017 – www.ine.pt.

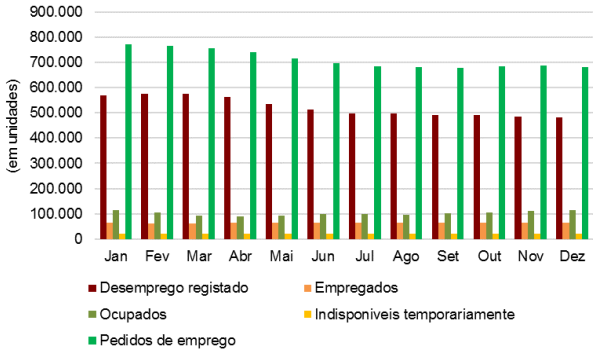
Sustentados em informação disponibilizada pelo IEFP, considerando a dimensão da sua taxa de penetração no mercado de trabalho, os gráficos seguintes ilustram a capacidade do mercado de trabalho na absorção ou não da população desempregada registada ao longo de 2016.

Gráfico C. 14 – Oferta de emprego no ano de 2016



Fonte: IEFP.

Gráfico C. 15 – Procura de emprego no ano de 2016



Fonte: IEFP.

13.2.2. Beneficiários de prestações de desemprego

Do universo da população desempregada, apenas uma parte foi alvo de apoios institucionais. O Quadro C.36 ilustra a evolução do número de prestações de desemprego no quinquénio iniciado em 2012[1].

Em 2016 foram pagas cerca de 502 mil prestações de desemprego, nas suas diversas modalidades, (684 mil em 2012), tendo este indicador atingido a sua maior expressão em 2013, onde rondou as 712 mil, influenciado pelo contexto macroeconómico e pelas medidas de política adotadas para o setor.

[1] Subsídio de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração média de um período legalmente fixado, atribuída mensalmente ao indivíduo que, estando involuntariamente desempregado, cumpra certos requisitos. Esta prestação não pode, em princípio, exceder 2,5 IAS nem ser inferior a 1 IAS, com as exceções legalmente previstas. Subsídio social de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração mínima do agregado familiar, atribuída mensalmente ao indivíduo que, estando desempregado, não cumpra todos os requisitos para beneficiar do subsídio de desemprego. Modalidades: (1) *inicial*, prestação social atribuída aos desempregados que não permaneceram no mercado de trabalho tempo suficiente para preencherem o requisito do prazo de garantia necessário para que obtivessem o direito ao subsídio de desemprego; (2) *subsequente*, prestação social atribuída, esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego; (3) *prolongamento*, a atribuir ao beneficiário que, à data do desemprego tenha idade igual ou superior a 52 anos, até atingir a idade de acesso à pensão de velhice antecipada; todos sujeitos a ponderação da condição de recursos do agregado familiar. Em 2016 foi ainda criada e atribuída uma prestação extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração, não subsidiados, que tenham cessado o período de concessão do subsídio social de desemprego (inicial ou subsequente) e cujos rendimentos mensais, *per capita*, do agregado familiar não excedam 80% do IAS (€ 337,06) (art. 80.º da Lei 7-A/2016 de 30/03).

Quadro C. 36 – N.º de prestações de desemprego no período 2012/2016

(em número)

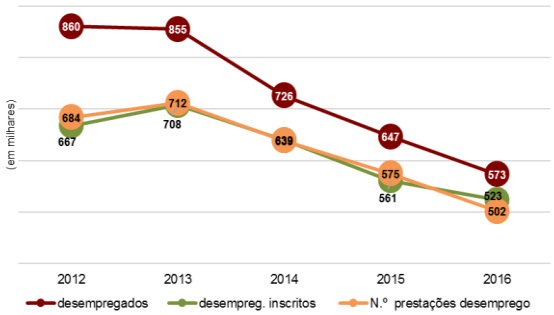
Prestações de desemprego	2012	2013	2014	2015	2016
Sub. de desemprego	543 615	562 998	495 043	441 354	383 558
Sub. social de desemprego	140 222	148 531	143 837	133 185	114 536
Inicial	62 230	47 826	37 329	33 936	30 774
Subsequente	77 905	100 617	106 415	99 167	83 661
Prolongamento	87	88	93	82	101
Medida extraordinária de apoio aos desempregados de Longa duração (a)					3 757
Total	**683 837**	**711 529**	**638 880**	**574 539**	**501 851**

Nota Incluída na fonte que divulgou os dados: "Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

(a) Medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração – Têm direito ao apoio "os beneficiários que se encontrem em situação de desemprego não subsidiado e que esgotaram o período de concessão do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente há 360 dias, completados em 31 de março de 2016 ou após esta data".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/01/2017 e extraídos em 01/09/2017.

Gráfico C. 16 – N.º de desempregados (total e inscritos[1]) vs N.º de prestações de desemprego



Fonte: INE, IEFP e SS.

No período iniciado em 2014, ano em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação, todos os indicadores observados apresentam melhorias consistentes (n.º de desempregados registados pelo INE, menos 21,1%, n. º de desempregado inscritos nos centros de emprego, menos 18,1% e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas, menos 21,4%), o mesmo acontecendo em termos homólogos (menos 11,4%, menos 6,7% e menos 12,7%, respetivamente).

13.2.3. Prestações de desemprego médias mensais

A evolução dos valores das prestações com Subsídio de Desemprego (SD) e Subsídio Social de Desemprego (SSD) no quinquénio 2012-2016 é a que consta do quadro seguinte.

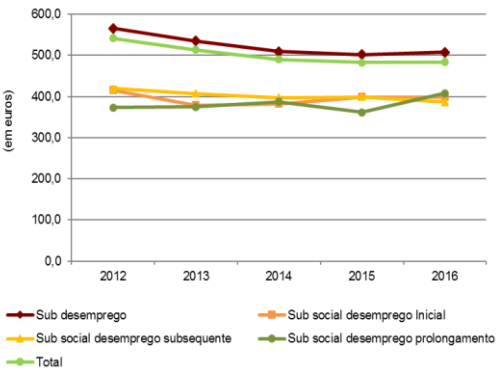
Quadro C. 37 – Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2012/2016

(em euros)

Prestações de desemprego	2012	2013	2014	2015	2016
Subsídio de desemprego	565,48	534,83	509,06	501,83	507,38
Subsídio social de desemprego Inicial	415,69	379,40	382,39	398,83	399,08
Subsídio social de desemprego subsequente	419,67	407,33	397,08	398,81	386,37
Subsídio social de desemprego prolongamento	373,07	374,90	387,22	361,31	407,72
Medida Extraordinária de Apoio aos Desempregados de Longa Duração	-	-	-	-	391,44
Total	**541,35**	**513,41**	**489,96**	**482,60**	**483,93**

Nota: incluída na fonte que divulgou os dados: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/02/2017 e extraídos em 01/09/2017.



[1] O número de desempregados inscritos foi obtido por cálculo da média simples dos dados mensais publicados pelo IEFP.

A prestação média relativa ao "*subsídio de desemprego*" manteve uma tendência decrescente no período observado, tendo evoluído de € 565,48 em 2012 para € 501,83 em 2015 e para € 507,38 em 2016. Este comportamento reflete as alterações legislativas introduzidas ao longo do período, as quais foram no sentido de tornar mais favorável o retorno ao mercado de trabalho, limitando direitos aos beneficiários, ao mesmo tempo que continham a despesa com prestações sociais dentro de limites mais consentâneos com a dimensão do universo esta, por sua vez, fortemente condicionada pela dinâmica do mercado e com a necessidade de caminhar no sentido da sustentabilidade do sistema, minimizando, por essa via, a despesa pública[1].

Também as prestações médias relativas ao "*subsídio social de desemprego inicial*"[2] e ao "*subsídio social de desemprego subsequente*" revelaram uma tendência decrescente no mesmo período, tendência que já não se verificou no "*subsídio social de desemprego prolongamento*", onde a tendência foi crescente.

Em 2016 foi atribuída uma nova prestação de desemprego (*prestação extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração*)[3], destinada exclusivamente a desempregados de longa duração sem direito a outros apoios e cujos rendimentos per capita dos respetivos agregados familiares não excedam 80% do IAS, a qual em média se situou nos € 391,44, terceira mais elevada de entre as que se encontram fora do sistema previdencial-repartição.

13.2.4. Despesa com prestações de desemprego

A despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego totalizou, em 2016, € 1.510 M, repartidos entre "*subsídio de desemprego*" (72,9%), "*subsídio social de desemprego*" (15,4%) e "*outras prestações*" (11,8%). Estas despesas apresentaram-se tendencialmente decrescentes (menos 41,8%) no quinquénio iniciado em 2012, tendência que se acentuou a partir de 2013 (menos 44,9%), e que se apresenta consistente com a evolução da recuperação do mercado de trabalho a partir de 2014, com a evolução do n.º de desempregados subsidiados e com a introdução de medidas legislativas mais restritivas para a atribuição destas prestações durante o período de vigência do PAEF que se mantiveram nos anos seguintes.

[1] Recorde-se que, desde 2012, o sistema previdencial – repartição tem vindo a ser objeto de financiamentos extraordinários do OE.

[2] Mais € 0,25 em termos homólogos.

[3] Medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração: consiste na atribuição de uma prestação mensal, durante um período de 180 dias, de valor igual a 80% do último subsídio social de desemprego recebido pelos desempregados inscritos no RGSS que tenham cessado o período de concessão do subsídio social de desemprego inicial e subsequente há 360 dias completados a 31/03/2016 ou após esta data, cumprida a condição de recursos legalmente prevista. A referida prestação enquadra-se no âmbito do subsistema de solidariedade.

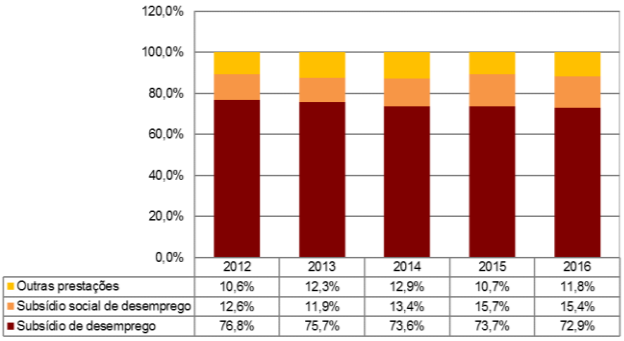
Quadro C. 38 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego

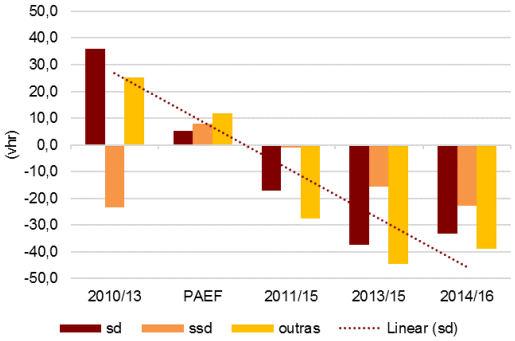
(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2012	2013	2014	2015	2016
Subsídio de desemprego	1 992,7	2 073,4	1 648,1	1 296,9	1 099,8
Subsídio social de desemprego	326,3	326,6	300,7	275,8	232,4
Outras prestações	274,0	337,7	289,9	188,0	177,4
Sub. Desemprego por salários em atraso	69,6	77,9	60,3	42,3	26,7
Sub. Social Desemprego por salários em atraso	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1
Complemento de desemprego	93,0	76,5	48,4	37,7	30,1
Garantia Salarial	100,2	174,2	176,2	103,0	115,0
Compensação salarial	10,4	8,1	4,5	4,3	5,2
Programas ocupacionais	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
PEPS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego	0,1	0,5	0,1	0,5	0,4
Total	2 593,0	2 737,7	2 238,7	1 760,6	1 509,7

Nota: As parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego" estão incluídas no "Subsídio de Desemprego" nos mapas de execução orçamental no ponto 12.2.2.3 - Despesas. A parcela relativa ao apoio extraordinário aos desempregados de longa duração encontra-se incluída no subsídio social de desemprego.

Fonte: CSS 2012 a 2016 e SIF.





Em detalhe, as despesas com "*subsídio de desemprego*" que, em 2016, ascenderam a € 1.100 M, evidenciaram, no quinquénio considerado, igualmente uma tendência evolutiva decrescente (menos 44,8%), mais acentuada entre 2013 e 2015 (menos 47,0%; menos 15,2% em termos homólogos). De referir que as prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho viram o quadro legal que as regula substancialmente alterado durante o período de vigência do PAEF, tendo tais alterações produzido impactos relevantes, mormente as relativas a prazos de garantia, prazos de atribuição e redução de tetos máximos na formação do valor da prestação, fatores que, a par com a recuperação do mercado de trabalho, tiveram um forte impacto redutor neste tipo de prestações.

Já as despesas com "*subsídio social de desemprego*" (€ 232 M, em 2016), que apresentaram uma tendência crescente durante o PAEF (mais 8,0%), recuaram durante o quinquénio observado (menos 28,8%) e, bem assim, entre períodos homólogos (menos 15,7%), beneficiando do efeito do reforço da aplicação da condição de recursos às prestações sociais de caráter não contributivo. De referir que este tipo de prestações é, em grande medida, dirigido a desempregados de longa duração (à procura de emprego há 12 ou mais meses), população que em 2016 representava a maior fatia da população desempregada (cerca de 62,1%; 65,5% em 2014, ano em que apresentou a maior expressão).

As outras prestações de desemprego evidenciaram uma tendência crescente até 2013 (mais 23,3% face a 2012), invertendo-a a partir daí (menos 47,5% entre 2013 e 2016). Destacaram-se as despesas relativas

à "*garantia salarial*"[1] (cerca de 64,8% das outras prestações) que recuaram 34,8% no triénio (2014/2016), tendo atingido os € 115 M em 2016, o que representou um acréscimo em termos homólogos na ordem dos 11,6%, o "*subsídio de desemprego por salários em atraso*" € 27 M, que, em 2016, representou 15,0% do valor gasto com as outras prestações; (menos 61,6% no quinquénio e menos 55,7% no triénio iniciado em 2014), e as relativas ao "*complemento de desemprego*"[2], (€ 30 M, em 2016), com uma tendência decrescente ao longo de todo o período observado (menos 67,7% no quinquénio e menos 20,2% em termos homólogos).

Na sequência de uma auditoria orientada às prestações de desemprego em 2014 constatou-se a existência de um número elevado de recálculos, dos quais resultavam alterações ao valor das prestações. No entanto, os beneficiários não eram notificados dessas alterações, como deveriam, em face do disposto no art. 100.º do CPA, tendo o ISS informado, à data, de que já tinha solicitado ao Instituto de Informática, em setembro de 2010, que os ofícios de notificação fossem emitidos.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2013 formulou uma recomendação (80-PCGE/2013) no sentido de que as alterações de valor das prestações de desemprego fossem objeto de realização de audiência prévia aos interessados. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que "*A alteração da aplicação informática de desemprego para emitir uma notificação aos beneficiários nos casos de reanálise/recálculo da prestação em que haja alteração do valor ou período de concessão do subsídio encontra-se em avaliação entre o ISS, IP e o II, IP.*" e que "*Desde dezembro de 2016, que é disponibilizado na Segurança Social Direta, o montante a pagamento em cada mês*".

A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Não obstante o acréscimo de informação disponibilizada aos beneficiários sobre o montante em pagamento, continua-se a considerar a recomendação não acolhida, uma vez que a informação agora disponibilizada não substituiu a notificação ao beneficiário para se pronunciar sobre a alteração ao cálculo da prestação anteriormente deferida.

Na sequência de uma auditoria orientada às prestações de desemprego e processadas e pagas em 2014 verificou-se que ao nível da aplicação informática não existia segregação de funções entre o instrutor do processo e o decisor, com competência para deferir as respetivas prestações, o que permitia aos primeiros acionar o deferimento automático de prestações de desemprego sem a prévia decisão do dirigente com competência para o efeito. Acresce que o deferimento automático importava a emissão automática da respetiva notificação ao beneficiário, impressa com assinatura digitalizada do dirigente com competência para o efeito, o que permitia dispensar o controlo de quem o subscrevia, o que não contribuía para um adequado controlo da atribuição de prestações de desemprego e permitia a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podiam revelar-se de difícil deteção.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (91-PCGE/2014) no sentido de fosse assegurada a implementação na aplicação informática da segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento, devendo este ser expressamente efetuado apenas por quem tem competência para o efeito. Em sede de acompanhamento de recomendações a SESS informou que esta segregação de funções *"(…) tem de ser garantida na atribuição de acessos aos perfis dos utilizadores*" e que o ISS está a "*(…) preparar um documento técnico orientador para aplicação progressiva e transversal a todo o sistema, pretendendo-se definir um Workflow de processos de Deferimento e Indeferimento para implementar a segregação de funções nas novas aplicações em*

[1] Prestações destinadas ao pagamento das dívidas das entidades empregadoras aos seus trabalhadores, quando aquelas não as podem pagar por estarem em situação de insolvência ou em situação económica difícil, asseguradas pelo Fundo de Garantia Salarial.

[2] Corresponde à diferença entre o valor do subsídio de desemprego calculado nos termos legais e o montante mínimo legalmente estabelecido (IAS).

desenvolvimento e posterior adequação das aplicações em produção (…)". Mais informou que "*designadamente a aplicação informática de Desemprego dispõe de perfis de acesso diferenciados e perfeitamente individualizados para instrução e decisão (deferimento/indeferimento) de processos, respetivamente o perfil designado por «Análise de processos» e o perfil «Despacho/Decisão de processos»*".

A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Porém, tendo em conta a informação prestada, não se conclui que na aplicação de desemprego já se encontre acionado o mecanismo que permita o funcionamento de perfis individualizados entre quem procede à instrução do processo e tem competência para proceder ao deferimento ou indeferimento das prestações. Com efeito, à data da realização da auditoria a aplicação informática do desemprego já dispunha de dois campos distintos destinados à segregação de funções um designado "Utilizador_Instrutor" e outro "Utilizador_Decisor". No entanto, qualquer colaborador investido de funções meramente instrutórias acedia ao campo "Utilizador_Decisor" e deferia prestações de desemprego sem que pudesse demonstrar-se a existência de uma revisão dos pressupostos por parte do dirigente competente.

13.2.5. Financiamento

Em 2016, da despesa com prestações de desemprego, 82,6% (€ 1.247 M) foram financiados pelo sistema previdencial – repartição e os restantes 17,4% (€ 263 M) pelo sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade.

Quanto ao financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial - repartição, no quinquénio em observação apenas os anos de 2012 e 2013 apresentaram necessidades de financiamento, as quais totalizaram € 516 M, compensados pelos excedentes verificados nos restantes anos (2014, 2015 e 2016), num total de € 1.791 M.

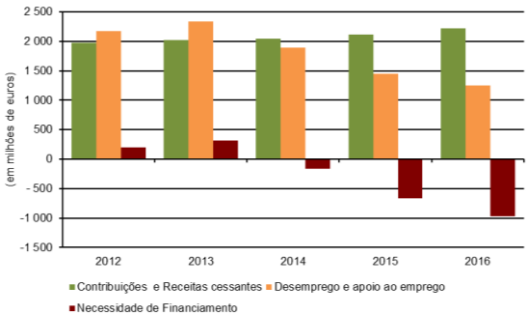
Quadro C. 39 – Financiamento das prestações de desemprego do sistema previdencial - repartição

(em milhões de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Contribuições e Receitas cessantes	1 972	2 021	2 048	2 108	2 218
Desemprego e apoio ao emprego	2 174	2 335	1 890	1 447	1 247
Necessidade de Financiamento	**202**	**314**	**- 158**	**- 661**	**- 971**

Nota: O subsídio de desemprego inclui as parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego". Em 2015 a Ind. Compensatória por salários em atraso (SD) passou a designar-se "Subsídio de desemprego por salários em atraso".

Fonte: CSS/2012 a CSS/2016.



Conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, o sistema previdencial - repartição vem beneficiando, desde 2011, de montantes transferidos pelo OE para financiar as situações enquadráveis no art. 98.º N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10 (pagamento de retribuições intercalares, pelo Estado, devidas aos trabalhadores após o decurso de 12 meses desde a apresentação, pelos mesmos, junto do tribunal competente, de declaração de oposição ao despedimento até à notificação da decisão de 1.ª instância). Até ao final de 2016, o valor total recebido totalizou € 10 M mas não houve qualquer execução refletida nas contas da segurança social[1].

[1] Foram transferidos do OE cerca de € 3 M, € 3 M, € 1 M, € 1 M, € 1 M e € 1 M, em 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, respetivamente.

Esta matéria foi objeto de análise no PCGE/2013, tendo o ISS alegado, como motivos para a ausência de execução de despesa naquela rubrica, dificuldade na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal, em virtude de as decisões dos tribunais não serem claras por não conterem os dados necessários à efetivação do pagamento desta prestação, motivo pelo qual foi proferida recomendação, dirigida aos então Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Justiça no sentido de que fossem estabelecidos procedimentos de articulação entre os Tribunais e o ISS que promovessem a célere identificação destas situações por parte do ISS[1]. Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que "*(...) Foram desenvolvidas reuniões entre as partes e estabelecidos procedimentos por forma a dar cumprimento à recomendação*" e que no mês de julho do corrente ano se iniciaram os pagamentos aos beneficiários. Na mesma sede, a SEAJ informou que a "*Direção Geral da Administração da Justiça encontra-se a diligenciar no sentido de ser emitida uma orientação dirigida às secretarias dos tribunais da comarca no sentido das comunicações em causa serem acompanhadas de todos os elementos que permitam obviar os constrangimentos sinalizados, nomeadamente, da remessa do formulário ou da indicação da data da respetiva apresentação*".

13.3. Património financeiro

13.3.1. Comportamento dos mercados financeiros

O crescimento da economia mundial manteve-se em ligeira desaceleração, ficando pelos 3,2% em 2016 (3,4% em 2015), pressionado pelo comportamento das economias avançadas (onde caiu de 2,2% para 1,7%), uma vez que nas economias emergentes estabilizou nos 4,3%. A Zona Euro não conseguiu dar maior robustez à recuperação económica que se iniciou após 2012, com o crescimento real do PIB a ficar em 1,8% (face aos 2,0% de 2015), embora tenha conseguido diminuir o desemprego para 10,1%. Este comportamento associado a um crescimento quase nulo dos preços (0,2%) justificou a manutenção da política monetária expansionista pelo BCE, que procurou, dessa forma, estimular a economia[2]. A política orçamental e o investimento público tiveram um papel mais ativo, mas sempre limitados pela prioridade de consolidação e controlo dos défices e da dívida pública[3].

Nos EUA, a economia desacelerou substancialmente, para 1,5%, ficando, pela primeira vez em muitos anos, abaixo do crescimento na Europa, prejudicada pelo comportamento do consumo privado, do investimento e da despesa pública. Apesar disso, tal como em 2015, o Banco Central (*Federal Reserve*) voltou a subir, no final do ano, as taxas de juro em 25 p.b. (para um intervalo entre 0,5% e 0,75%).

Também o Reino Unido revelou alguma quebra, com a economia a crescer ao mesmo ritmo da Zona Euro (1,8%), depois de ter aumentado 2,2% em 2015. Ainda assim, foi o consumo privado que atenuou o pior desempenho do investimento e dos gastos públicos. Em Portugal, o crescimento do PIB em volume foi de 1,4% (abaixo dos 1,6% do ano anterior) e foi sustentado pelo consumo privado, pois os gastos públicos desaceleraram, o investimento privado diminuiu e a procura externa líquida foi negativa. Já o mercado de trabalho continuou em recuperação, combinando uma redução da taxa de desemprego

[1] Recomendação 79 – PCGE/2013, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Em março de 2016, o BCE baixou as taxas de juro de referência (para 0,0%) e de juro do crédito *overnight* (para 0,25%) e agravou a taxa de juro a cobrar pelos depósitos *overnight* (para 0,4%).

[3] O défice da Zona Euro continuou em queda, ficando em 1,5% (2,1% em 2015). A Alemanha reforçou o *superavit* (0,8%), tal como o Luxemburgo, a Estónia e a Suécia e países como a Holanda, República Checa ou a Grécia juntaram-se ao grupo com contas superavitárias. Com défice acima de 3% surgem apenas a Espanha (4,5%) e a França (3,4%). Fora da Zona Euro, os EUA apresentaram um défice de 4,4%, o Japão de 4,2% e o Reino Unido de 3,0%.

(que foi de 11,1% na média do ano) com a criação líquida de emprego. Mas continuou a diminuir o crédito concedido à economia[1].

Os preços no consumidor mostraram uma tendência de subida nos EUA (de 0,1% em 2015 passaram para 1,3% em 2016), mas na Zona Euro apenas aumentaram 0,2%, revelando mesmo variações negativas em vários países, como França, Itália e Irlanda, o mesmo acontecendo no Japão. No Reino Unido cresceram 0,7%.

No mercado da dívida pública, a *yield* dos títulos das principais economias europeias como a Alemanha, a França, a Espanha e o Reino Unido apresentou uma ligeira tendência de redução, o mesmo acontecendo no Japão. Nos EUA a tendência foi inversa, tal como em países como Portugal e Itália. A maioria dos países da Zona Euro, e também os EUA, viram aumentar os spreads dos seus títulos face ao *Bund* alemão. Em sentido contrário posicionaram-se os mercados do Japão e do Reino Unido.

Nos mercados de ações, os principais índices norte-americanos apresentaram aumentos em termos homólogos, sendo que o S&P500 valorizou 9,5% e o *Nasdaq 100* 5,9%, o mesmo acontecendo com o *FTSE100* (Reino Unido), que valorizou 14,4%. Já o japonês *Topix Index* desvalorizou 1,9%. Na Zona Euro não se detetou uma tendência clara: o *Stoxx Europe600* diminuiu 1,2%, o *FTSE MIB* (Itália) 10,2% e o *PSI20* 11,9%, mas o *DAX* (Alemanha) valorizou 6,9% e o *CAC 40* (França) 4,9%.

13.3.2. Desempenho do Fundo de Estabilização

13.3.2.1. Valor acrescentado

O valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)[2] aumentou 1,0% (€ 147 M), fixando-se em € 14.246 M no final de 2016. O nível de risco da carteira (medido pelo desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias) baixou para 4,8% (5,2% em 2015) e o índice de rotação da carteira ficou em 0,835 (0,86 em 2015).

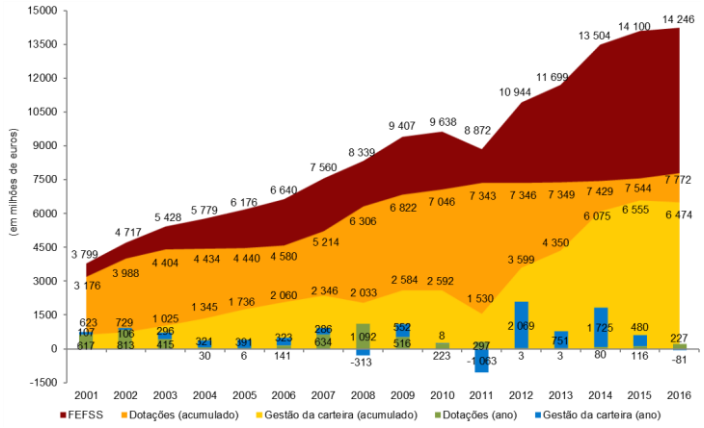
A variação do valor do FEFSS tem resultado das entradas de capital[3] e da gestão e evolução dos mercados onde dispõe de investimentos. Até ao presente, as suas reservas ainda não foram utilizadas para suprir défices do sistema de segurança social, no que constituiria a corporalização da sua função estabilizadora. Há uma década e meia atrás, o FEFSS valia € 3.799 M, apresentando a progressão anual que se observa no Gráfico C.17.

[1] Os empréstimos concedidos pelo setor financeiro continuam a apresentar variações homólogas negativas: 3,6% às empresas e 0,8% às famílias, mantendo-se a crescer apenas o crédito ao consumo.

[2] O FEFSS é um património autónomo, afeto à capitalização pública de estabilização, criado em 1989 com uma dotação de € 216,0 M, e encontra-se sob gestão do IGFCSS. Visa contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, gerando um montante que permita o pagamento de dois anos de pensões. A forma de financiamento consta da LBSS, sendo que o art. 69.º da LOE 2016 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do sistema previdencial e das receitas da alienação de património.

[3] O IGFSS transfere para o FEFSS os montantes que resultem das fontes de financiamento definidas, pelo que as transferências ocorrem ao longo do ano, passando a integrar os recursos passíveis de gerar valor pela gestão da carteira.

Gráfico C. 17 – Evolução do valor do Fundo



Fonte: IGFCSS.

Durante largos períodos, o Fundo foi alimentado fundamentalmente pela transferência de saldos excedentários do sistema previdencial e por receitas de alienação de património (2001 a 2003; 2007 a 2011). Em 2008, em plena crise financeira, as entradas de capital atingiram um máximo histórico (€ 1.092 M), mais do que compensando a primeira perda de valor proveniente da gestão da carteira. Entre 2004 e 2006 as transferências foram pouco relevantes, mas o contributo da gestão assumiu importância, superando os € 300 M anuais. Em 2012 e 2013, num contexto de forte pressão orçamental, as entradas de capital foram mesmo insignificantes, mas, desde então, apresentam uma tendência de crescimento que culmina em € 227 M em 2016.

O impacto da crise nas dívidas soberanas e a consequente desvalorização da dívida pública portuguesa, contabilizada a preço de mercado, originou uma diminuição de € 1.063 M em 2011. Nos anos seguintes, os contributos da gestão resultam em grande parte da recuperação do seu valor de mercado, que, desde 2014, supera largamente o valor de reembolso, o que tem originado ajustamentos no valor do Fundo com a aproximação da maturidade dos títulos.

No final de 2016, os rendimentos e valias acumulados pelo FEFSS totalizavam € 6.474 M (45,4% do total). A variação do valor em 2016 encontra-se desagregada no Quadro C.40, constatando-se que as Dotações (entradas de capital) quase duplicaram face ao ano anterior[1].

Quadro C. 40 – Variação do valor da carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2014	2015	1T 2016	2T 2016	3T 2016	4T 2016	2016
1. Entradas de capital (a)	80	116	4	6	11	206	227
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (b)	1 725	480	-149	80	11	-23	-81
2.1 Rendimentos	237	265	147	236	35	-31	387
2.2 Mercado Monetário Líquido	15	3	-9	-2	2	1	-9
2.3 Valias Realizadas	295	476	36	29	27	11	103
2.4 Juro corrido	59	47	-9	-109	90	43	15
2.5 Variação das Valias potenciais	1 119	-312	-314	-73	-142	-47	-577
3. Δ Total (1+2)	**1 805**	**596**	**-145**	**86**	**22**	**183**	**147**

(a) Dotações provenientes do IGFSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.
(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo ano.
Fonte: IGFCSS.

[1] Dos € 227 M, € 27 M são provenientes de alienação de imóveis e € 200 M de saldos do sistema previdencial.

No valor acrescentado pela gestão da carteira, destacam-se os rendimentos obtidos[1], que cresceram 46,0%, para € 387 M, e a variação negativa das valias potenciais[2], que se agravou em 85,2% (para € 577 M), registando o pior desempenho desde 2011[3]. Apresentando os valores mais baixos do último triénio, as valias realizadas[4] diminuíram 78,3%, para € 103 M, e os juros corridos[5] somaram € 15 M. Finalmente, o mercado monetário líquido[6]gerou um contributo anual negativo (de € 9 M), algo inédito nos últimos anos.

13.3.2.2. Composição da carteira

Os ativos que compõem o FEFSS constam do Quadro C.41, que resulta do tratamento da informação disponibilizada pela entidade gestora, combinando dados de gestão da carteira com dados utilizados no apuramento dos vários limites regulamentares a que o Fundo está sujeito[7].

Quadro C. 41 – Composição e variação homóloga dos ativos da carteira

(em milhões de euros)

	2015		2016		Variação homóloga	
Descrição	**Valor**	**Peso (%)**	**Valor**	**Peso (%)**	**Valor**	**%**
Dívida Garantida pelo Estado Português (a)	11 011	78,1	10 792	75,8	-219	-2,0
Obrigações do Tesouro	9 415	66,8	9 441	66,3	27	0,3
Não emitida pelas Administrações Públicas (b)	22	0,2	22	0,2	0	-0,7
Bilhetes do Tesouro	1 002	7,1	0	0,0	-1 002	-100,0
CEDIC	573	4,1	1 329	9,3	756	131,9
Dívida pública estrangeira (a) (c)	1 063	7,5	1 295	9,1	231	21,8
Dívida Privada (a)	0	0,0	0	0,0	0	—
Ações (c)	1 262	8,9	1 505	10,6	243	19,3
Fundos de Investimento Mistos	1	0,0	1	0,0	0	15,2
Imobiliário	168	1,2	73	0,5	-95	-56,6
Reserva Estratégica	4	0,026	3	0,020	-1	-23,6
Liquidez	588	4,2	569	4,0	-19	-3,2
Provisões e Impostos a Receber	3	0,0	9	0,1	6	226,1
Total	**14 100**	**100,0**	**14 246**	**100,0**	**147**	**1,0**

(a) Inclui juros corridos.

(b) Dívida emitida pela CP – Comboios de Portugal, E.P.E..

(c) Inclui futuros e valias potenciais de forwards afetas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

[1] 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.

[2] Variação líquida da diferença entre preço de mercado de um ativo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado.

[3] As valias potenciais podem gerar distorções nas análises de desempenho e rendibilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que, por um lado, exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora e, por outro, se venham a traduzir em valias efetivas. A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor. À gestão cabe o mérito da seleção dos títulos a adquirir, a manter e a vender. Todavia, no caso do FEFSS, a entidade gestora está obrigada a adquirir títulos da dívida pública portuguesa até ao máximo de 90% da carteira (Portaria 216-A/2013), advindo desta componente o essencial das valias potenciais. A sua realização depende, nomeadamente, da existência de liquidez no mercado e, uma vez que as vendas implicam, à luz da referida Portaria, novas aquisições, a análise do mérito da gestão terá de ter em conta as alternativas de investimento que se colocam entre o momento da aquisição e a data do reembolso.

[4] Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

[5] Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

[6] Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

[7] O IGFCSS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos, são considerados nas rúbricas adequadas.

Em 2016, o valor aplicado em dívida garantida pelo Estado Português diminuiu 2,0% (€ 219 M), o que originou uma diminuição de 2,3 p.p. do seu peso na carteira, para 75,8%. Este facto não se deveu a desinvestimento nestes ativos, pois o montante detido até aumentou € 318 M (o reforço em Obrigações do Tesouro atingiu € 563). Resulta, essencialmente, da diminuição do valor de mercado das Obrigações do Tesouro, que, mesmo assim, ainda se mantinha, no final do ano, € 911 M acima do valor de reembolso[1]. Na dívida pública de curto prazo, onde o valor aplicado caiu € 246 M, optou-se por reforçar o investimento em CEDIC e deixar de deter Bilhetes do Tesouro.

Apesar de se ter mantido o movimento de aquisições líquidas de dívida pública portuguesa, que é coerente com a aplicação da Portaria 216-A/2013, de 02/07, o valor das aplicações em algumas das outras componentes mais relevantes também cresceu: a dívida pública estrangeira aumentou 21,8%, para € 1.295 M, representando 9,1% do total (chegou a ser 21,3% no final de 2013) e a componente investida em ações aumentou 19,3%, para € 1.505 M, o que representava 10,6% da carteira (23,2% da carteira, no final de 2010). O reforço das ações deu-se no mercado dos EUA, onde registava € 870 M (57,8% do total), em detrimento do Japão, onde o Fundo detinha € 395 M, e da Europa, onde estavam aplicados € 240 M (€ 87 M no Reino Unido, € 53 M na Suíça e € 101 M na Zona Euro[2]).

A componente de Imobiliário diminuiu 56,6%, para € 73 M, que equivaliam a 0,5% do FEFSS. Neste caso, acelerou-se a estratégia de desinvestimento, com a venda da totalidade das unidades de participação no *Fundo Office Park Expo* (33,3%), por € 61 M (€ 66 M no Balanço em 2015), o resgate das unidades detidas no fundo *Lusimovest*, por € 8 M (com mais valia de € 262 m), e as vendas parciais nos fundos *European Strategic Office Fund* (€ 10 M, com menos valia de € 169 m), no *Curzon Capital Partners* (€ 242 m, com menos valia de € 146 m) e no *FEI Caixagest Imobiliário* (€ 19 M, com menos valia de € 4 M)[3]. O edifício do *Taguspark*, único imóvel detido pelo FEFSS, manteve-se valorizado em € 12 M[4]. O conjunto dos Fundos de Investimento Imobiliário que permanecem na carteira registavam menos valias acumuladas de € 21 M, mantendo-se compromissos remanescentes de € 3 M[5].

Na Reserva Estratégica[6] manteve-se a participação de 1,5% na *Pharol*, que desvalorizou mais 23,6% em 2016, para menos de € 3 M. A participação qualificada na *Finpro* deixou de ter valor ainda em 2015, na sequência de insolvência: como a empresa ainda não foi extinta, integra a carteira valorizada a zero euros. Esta componente, concebida para permitir uma concertação de interesses com a tutela, revelou-se ineficaz: perderam-se milhões de euros sem que tenham sido tomadas, em tempo útil, decisões capazes de minimizar perdas e proteger o património do Fundo.

[1] O aumento do seu valor de mercado origina a contabilização de mais-valias potenciais e também se reflete na rendibilidade apurada. Mas, tal como aconteceu em 2016, vai ter consequências no desempenho futuro do Fundo, dado que o que não for realizado em mais-valias no mercado, tenderá a ajustar-se com a aproximação da data de reembolso, acabando como variação negativa das valias potenciais ou como menos valia realizada. Em 2016, o IGFCSS não efetuou nenhuma venda no mercado, embora tenha aderido a uma oferta de troca promovida pelo IGCP (PTOTELOE0010 por PTOTEKOE0011).

[2] Não contém investimentos em Portugal. As únicas ações nacionais estão na Reserva Estratégica.

[3] Note-se que não consta do Relatório e Contas do FEFSS informação individualizada sobre receitas, rendimentos, valias e rendibilidade resultantes destas (ou de outras) alienações de ativos. A que aqui se reporta consta da resposta às Instruções n.º 1/2008 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

[4] Avaliação efetuada em 2013.

[5] De € 0,3 M no *Curzon Capital Partners II* e de € 2,3 M no *Pan European Real Estate Fund of Funds (PREFF)*.

[6] Constituída por participações de longo prazo no capital de sociedades que representem interesses estratégicos do Estado Português ou constituam uma vertente complementar de investimento para a carteira, com um perfil temporal mais longo e uma expectativa de rendibilidade superior. Na prática foi criada para enquadrar uma participação na *Portugal Telecom* que resultou de um pagamento, em espécie, do Estado à Segurança Social.

O montante considerado em Liquidez[1] diminuiu 3,2% (€ 19 M) face ao período homólogo, representando 4,0% da carteira (€ 569 M). É nesta componente que são refletidas as margens afetas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados[2].

O peso dos ativos de Rendimento Fixo (dívida) diminuiu para 84,8% (85,6% em 2015) enquanto o peso dos ativos de Rendimento Variável (ações e participações da Reserva Estratégica) subiu para 10,6% (9,0% em 2015).

13.3.2.3. Limites regulamentares e rendibilidade

Os limites, as operações autorizadas e os níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão, devendo enquadrar-se à luz do estipulado na Portaria 118/2012, de 30/04, nas LOE 2014 e 2015 e na Portaria 216-A/2013, de 02/07[3].

O Gráfico C.18 compara o peso de cada componente da carteira com os limites enquadrados pelo Regulamento de Gestão e pelo *target* de dívida pública nacional que consta da Portaria 216-A/2013.

O Gráfico C.19 permite ponderar a rendibilidade obtida pelas várias componentes da carteira com a sua dimensão relativa, para melhor avaliar o seu impacto[4].

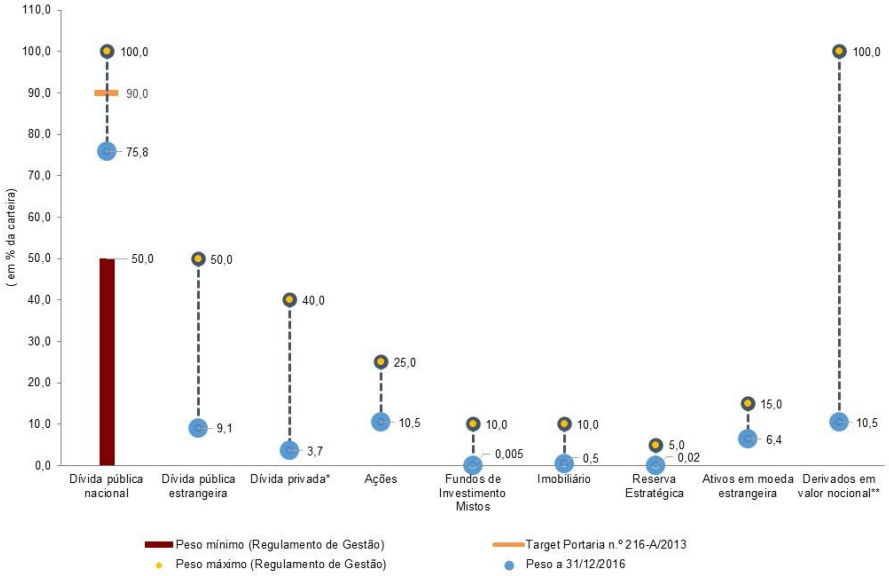
[1] Pode incluir depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, subtraindo-se o valor dos Futuros e as valias potenciais de *forwards.*

[2] Embora, devido ao risco de crédito, os investimentos em unidades de participação em instrumentos de investimento coletivo não devam ultrapassar 10% do valor patrimonial de cada Fundo, o FEFSS mantém uma participação de 11,2% no *New Energy Fund* (incluído na componente de Liquidez), que foi aprovada pelo Conselho Diretivo.

[3] A Portaria 1273/2004, de 07/10, aprovou o Regulamento de Gestão, com o propósito genérico de "(...) *otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS* (...)*".* A Portaria 118/2012, de 30/04, veio suspender temporariamente "*(…) as restrições previstas no atual Regulamento de Gestão do Fundo no que se refere à classificação de risco das instituições bancárias nacionais*" durante o período da assistência externa a Portugal, mantendo-se depois em vigor, até ao final de 2014, por via do disposto no n.º 1 do art. 256.º da LOE 2014 (faz vigorar até 31 de dezembro de 2014 "*todas as medidas e os efeitos, de natureza temporária, previstos em lei ou regulamentação que se encontrem diretamente dependentes da vigência do PAEF*", e até à decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito pela legislação da União Europeia, por via do art. 256.º da LOE 2015. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, estipula a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira.

[4] O montante considerado no Gráfico C.18 como dívida privada corresponde a ativos geridos como Liquidez junto das instituições bancárias, resultando daí a sua equiparação a dívida privada, no que concerne ao risco. No Gráfico C.19 constam apenas as componentes para as quais o IGFCSS disponibilizou os dados da rendibilidade.

Gráfico C. 18 – Limites à composição da carteira

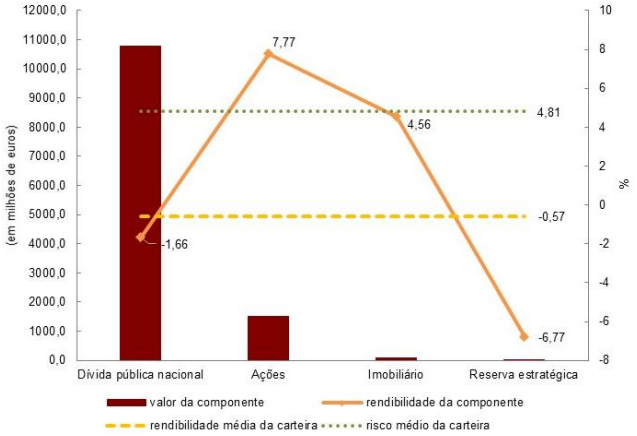


* Aplicações em que a contraparte é uma instituição bancária e que, embora geridas na Liquidez, são consideradas dívida privada para efeitos do risco.

** Considerando o peso do valor nocional dos Derivados (em módulo).

Fonte: IGFCSS.

Gráfico C. 19 – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira



Fonte: IGFCSS.

Constata-se que o *target* máximo para a dívida pública portuguesa que consta da Portaria 216-A/2013 (90%), ficou mais distante, estando agora a 14,2 p.p. (11,9 p.p. no final de 2015). Isto ocorre apesar de se ter mantido a aquisição líquida destes títulos. Em função do articulado daquela Portaria, os limites mínimo e máximo do Regulamento de Gestão perdem pertinência[1]. A taxa de rendibilidade da carteira de dívida pública nacional caiu para -1,7% (havia registado 2,6% em 2015), o que explica, em grande medida, o desempenho da taxa de rendibilidade global (-0,6%).

[1] Ao limite mínimo de 50% sobrepõe-se a obrigação de, pela referida Portaria, reforçar até ao máximo de 90% da carteira. Por outro lado, o limite máximo de 100% da carteira aplicado em dívida pública nacional, embora resulte da leitura do Regulamento de Gestão, serve essencialmente para operacionalização gráfica dos dados, uma vez que tal opção implicaria uma diversificação nula da carteira.

As ações apresentaram uma rendibilidade de 7,8% (12,2% em 2015), dinamizada pelo desempenho no mercado dos EUA, onde atingiu os 10,9% (ficou-se pelos 6,2% no Japão e 1,6% na Europa). O seu peso na carteira recuperou de 9,0% em 2015 para 10,5%[1], mas encontra-se longe do máximo regulamentar de 25%.

O montante aplicado em dívida pública estrangeira, para a qual não existe um limite regulamentar explícito (mas que, no máximo, poderia constituir a totalidade dos 50% da carteira que não têm de ser investidos em dívida pública nacional), aumentou em termos homólogos, fixando-se em 9,1% da carteira (7,5% em 2015).

O Imobiliário, que regulamentarmente poderia chegar aos 10%, caiu para 0,5% do total (1,2% no ano anterior), mas a taxa de rendibilidade manteve a tendência positiva dos últimos dois anos, ficando nos 4,6% em 2016. A Reserva Estratégica registou mais um ano de rendibilidades negativas (agora de 6,8%), agravando a sua posição residual na carteira para 0,02% do total. A componente de Fundos de Investimento Mistos não é representativa.

A Liquidez inclui aplicações de curto prazo, depósitos e outros instrumentos junto de instituições financeiras privadas. Neste contexto, e embora o FEFSS não invista, desde 2012, em títulos de dívida privada, cujo limite máximo é de 40%, possuía, no final de 2016, € 520 M (3,7% da carteira) enquadrados no risco de dívida privada, geridos em Liquidez[2].

De acordo com o Relatório e Contas do FEFSS, os restantes limites regulamentares também eram respeitados: a exposição não coberta a moeda estrangeira era inferior a 15% (6,4%); o valor nocional dos Derivados equivalia a -10,5% do valor total do FEFSS[3]; não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras (o limite é de 10%); e os investimentos encontravam-se diversificados[4], não ultrapassando os limites estabelecidos[5].

Nos últimos anos, o comportamento dos mercados tem gerado fortes variações no valor dos ativos, dificultando a análise do valor gerado pela gestão. O Gráfico C.20 mostra a evolução da rendibilidade nominal e do risco[6].

[1] Para efeito da verificação do limite regulamentar de 25% não se inclui o valor nocional dos Futuros e as valias potenciais de *forwards* que integram esta componente na ótica de gestão da carteira.

[2] Para efeitos regulamentares é considerado o risco associado às instituições financeiras com as quais se realizam as operações, podendo incluir depósitos à ordem, depósitos a prazo, valias potenciais de *forwards* e fundos de tesouraria. Note-se que, no que concerne às instituições bancárias nacionais, a limitação de risco mínimo de BBB-/Baa3 se encontra suspensa pela Portaria 118/2012.

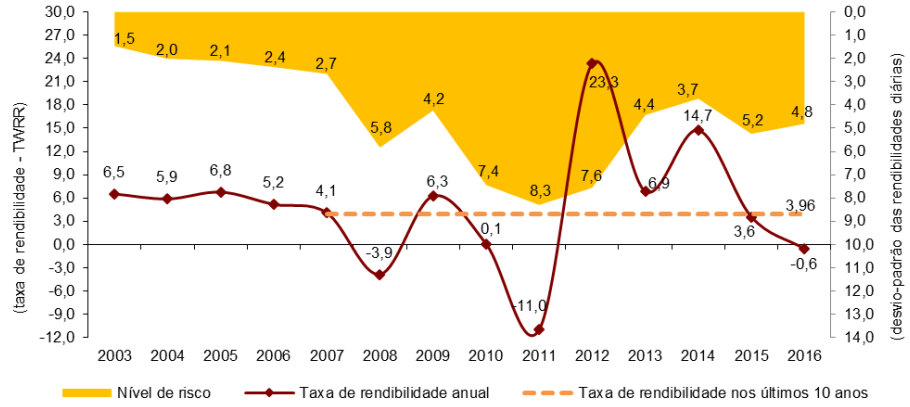
[3] O valor nocional das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS (n.º 1 do art. 10.º do Regulamento de Gestão).

[4] O Regulamento refere que a aplicação de valores em títulos emitidos por uma entidade ou as operações realizadas com a mesma contraparte não pode ultrapassar 20% dos respetivos capitais próprios nem 5% do ativo do Fundo.

[5] Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores participações faziam parte da Reserva Estratégica (na *Pharol*, com 1,5% e na *Finpro*, que entrou em processo de falência) e os títulos com maior peso no FEFSS eram a *Nestlé* (com 0,08%) e a *Novartis* (0,06%).

[6] A Rendibilidade é apurada pelo método *Time Weighted Rate of Return (TWRR)*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

Gráfico C. 20 – Rendibilidade e Risco



Fonte: IGFCSS.

O cenário de rendibilidades elevadas com um nível de risco relativamente baixo manteve-se até 2007. Em 2008 e 2011 reflete-se o maior impacto da crise nos mercados financeiros e os anos de 2009 e 2012 beneficiaram da reversão daqueles movimentos para apresentar rendibilidades elevadas.

A partir de 2008 o nível de risco sobe para níveis mais elevados (atingiu 8,3% em 2011), primeiro, com o aumento da volatilidade no mercado acionista, depois, com idêntica tendência no mercado de dívida pública. Em 2014, e embora a composição da carteira já não seja comparável, o nível de risco pareceu estar a regressar a valores antes da crise, mas o valor de 2015 (5,2%) traduz um novo aumento da volatilidade, que vem ligeiramente atenuada em 2016 (4,8%).

Em 2014, a taxa de rendibilidade foi bastante elevada, mas 2015 já apresentou o desempenho menos conseguido desde 2011. Em 2016 a taxa de rendibilidade voltou a terreno negativo pela terceira vez na história do Fundo (todas nos últimos dez anos), embora em menor dimensão que em 2008 e 2011. Nos últimos anos, a carteira tem estado a acomodar a variação das valias potenciais que resultam do aumento do valor da dívida pública nacional para níveis acima do valor de reembolso, pois está a ser contabilizada como investimento a mercado.

O FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 4,65% desde a sua constituição, que baixa para 3,96% considerando apenas os últimos 10 anos e melhora para 9,26% nos últimos cinco. Em termos reais a taxa de rendibilidade nos últimos 10 anos ficou em 2,45%, subindo para 8,34% nos últimos 5 anos[1]. As grandes oscilações na taxa de rendibilidade dos últimos anos têm afetado substancialmente a análise das suas rendibilidades históricas.

13.3.3. Análise da estratégia e resultados

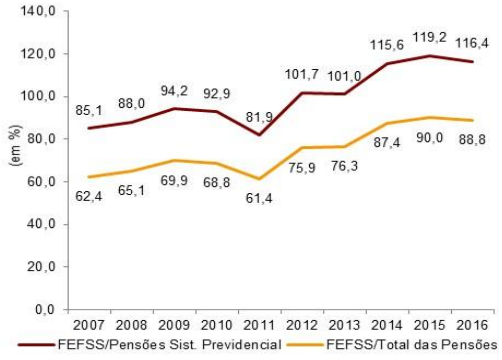
No final de 2016 o valor do FEFSS equivalia a 116,4% da despesa anual com pensões do sistema previdencial (Gráfico C.21), face a uma proporção de 85,1% dez anos antes. Significa que permitiria suportar 14,0 meses de pensões, aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação[2].

[1] Considerando a TIR para a totalidade do período e *TWRR* para os intervalos a 5 e 10 anos. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 2000. O IGFCSS considera o IHPC da Zona Euro.

[2] Apesar deste objetivo quantificado, o FEFSS foi concebido para suprir eventuais défices do Sistema ao longo do tempo e não para se constituir em alternativa ou para substituir o paradigma previdencial atual.

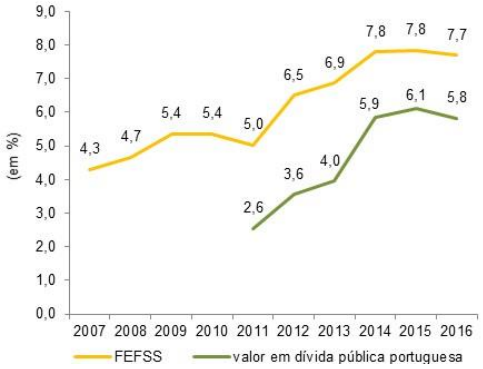
O impacto da crise das dívidas soberanas interrompeu, em 2010 e 2011, uma tendência de valorização do FEFSS acima da progressão do gasto com pensões. A partir de então, e até 2015, a dívida pública nacional recuperou valor de mercado, contribuindo para variações da carteira superiores às ocorridas nas pensões[1]. Mas em 2016 o valor do FEFSS aumentou apenas 1,0% enquanto a despesa total com pensões aumentou 2,5% e no sistema previdencial cresceu 3,4%.

Gráfico C. 21 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS



Fonte: CSS e IGFCSS.

Gráfico C. 22 – FEFSS em % do PIB



Fonte: IGFCSS e INE.

Em proporção do PIB (Gráfico C.22), o valor do FEFSS progrediu de 4,3%, em 2007, para 7,8%, em 2015, caindo para 7,7% em 2016[2]. O impressionante crescimento do valor dos investimentos em dívida pública nacional, que lhes permitiu que passar de uma proporção de 2,6% do PIB para 6,1% em apenas 4 anos, inverteu-se em 2016, baixando para 5,8%.

Em 2016 a rendibilidade do Fundo foi negativa (-0,57%), o que resulta, em grande medida, do movimento de ajustamento do valor da dívida pública portuguesa, diminuindo a diferença entre o valor de mercado e o valor de reembolso[3], que terá de se refletir negativamente nas valias. Embora o desempenho do FEFSS compare favoravelmente, na componente gerida contra *benchmark*, com os fundos de poupança reforma nacionais associados da APFIPP, o facto de dispor de grande parte da carteira aplicada em títulos de dívida pública portuguesa não permite uma análise relativa sustentada[4].

No final de 2016, apenas as componentes de dívida pública estrangeira (OCDE) e ações, que representavam 19,7% do Fundo, permaneceram geridas contra o *benchmark* interno (um cabaz de índices de mercado elaborado e aprovado pela entidade gestora), tendo obtido um *excess return* negativo de 0,25%[5], que compara com um *excess return* positivo 0,18% em 2015. A dívida pública portuguesa é

[1] Em 2013 o aumento do FEFSS superou a expansão do total de pensões, mas ficou aquém da variação ocorrida nas pensões do Sistema previdencial.

[2] O PIB nominal aumentou 3,0% em 2016, 3,9% em 2015, 1,7% em 2014, e 1,1% em 2013 (Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, INE, 22/09/2017). O ano de 2011 foi o pior ano do FEFSS, tendo registado uma rendibilidade negativa de 11%.

[3] A realização integral das mais-valias será pouco provável, pois implica uma elevada rotação da carteira, liquidez suficiente no mercado e a substituição por novos títulos de dívida com *yields* provavelmente inferiores face à sua evolução recente.

[4] Não são apenas diferenças na composição das carteiras de ativos dos vários fundos mas também a aparente ausência de critérios técnicos na decisão estratégica, o impacto das decisões da tutela na gestão, a desvalorização do risco de não diversificação e da inevitável associação do desempenho do Fundo à evolução no mercado de apenas um ativo.

[5] O que significa que o retorno obtido pela gestão daqueles ativos, líquido de custos bancários, foi 0,25% inferior à que se obteria se se implementasse a composição do *benchmark* interno.

objeto de gestão autónoma e desconhece-se a estratégia de gestão das restantes componentes. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela (*funding ratio*), que incide também nas mesmas componentes do *benchmark* interno, o FEFSS apresentou um *excess return* negativo de 2,83%, face a um resultado positivo de 1,62% em 2015.

Os custos de funcionamento do IGFCSS aumentaram 10,8%, para € 2.195 m, dos quais € 1.463 m são custos com pessoal e € 691 m são fornecimentos e serviços externos[1]. O financiamento do OSS aumentou 27,7%, para € 2.947 m (€ 2.882 m de transferências correntes e € 65 m de transferências de capital), o que equivale a 0,021% do montante médio sob gestão no FEFSS[2]. O Fundo suportou ainda € 1.994 m em despesas bancárias (mais 35,1%), entre as quais, € 900 m em comissões de custódia (menos 6,4%) e € 1.071 m em comissões de transação (mais 127,5%).

A 31 de dezembro de 2016, o Estado Português respondia por 75,8% da carteira, uma concentração de investimentos que implica dependência e aumento do risco. A gestão do FEFSS está enquadrada por objetivos externos ao setor, encontrando-se secundarizadas premissas básicas de gestão, como o compromisso entre risco e rendibilidade e a diversificação (basilares no Regulamento de Gestão) e a autonomia técnica da equipa de gestão.

Reitera-se a posição, expressa no Parecer de 2015, sobre a falta de transparência nas componentes da carteira não sujeitas a uma gestão ativa, onde a Reserva Estratégica constitui um caso paradigmático de perda de valor[3], e cujos impactos surgem dissolvidos no desempenho global, sem que exista um efetivo comparativo de desempenho, ou sequer dados que permitam a avaliação do resultado das operações mais significativas.

É também com preocupação que se constata que:

- Relativamente à missão, o FEFSS se vem constituindo mais como um instrumento de intervenção no mercado da dívida pública e de gestão da emissão de dívida nacional e menos como um instrumento de criação de valor para responder a necessidades de estabilização do sistema de segurança social. Por outro lado, as suas reservas não foram utilizadas nos anos em que o setor se mostrou deficitário;
- Em termos da estratégia de gestão, não se conseguiu implementar um modelo em que a seleção da totalidade dos ativos se encontre fundamentada em critérios técnicos, em que os resultados obtidos sejam sujeitos a uma avaliação face a referenciais adequados (e aprovados fora da esfera da entidade gestora) e em que dessa avaliação resultem consequências, nomeadamente ao nível do seu financiamento/remuneração;
- Relativamente aos meios humanos e financeiros necessários, se privilegiam argumentos relacionados com o tamanho da carteira e extensão dos mercados-alvo, em detrimento das

[1] Os custos de funcionamento representam 0,016% do montante médio sob gestão, mais 0,002 que no ano anterior. Os custos com pessoal aumentaram 17,1% (entraram durante o ano 5 novos colaboradores) e os fornecimentos e serviços 1,3%. Nestes, destaque para os encargos com instalações (€ 171 m) e com terminais de acesso a informação financeira (€ 352 m).

[2] No ano anterior ficou em 0,017%. Recebeu ainda € 58 m de prestação de serviços ao Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) e € 229 m ao Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), também geridos pelo IGFCSS.

[3] O investimento na *Finpro* perdeu-se com o processo de insolvência. A participação na *Transurban* foi alienada com elevadas menos-valias. A participação na *Portugal Telecom* ficou alheada das oportunidades do mercado, desempenhando o Fundo o papel de investidor institucional. Em 2015, a venda de uma parcela de ações da agora *Pharol*, permitiu-lhe deixar de ter uma participação qualificada, numa altura em que seriam tomadas decisões cruciais. No final de 2016, contabilizavam-se, no conjunto da *Finpro* e da *Pharol*, € 89 M de menos-valias acumuladas.

características intrínsecas das tipologias de ativos, como a complexidade, a rotação média, o risco (nas suas várias vertentes) ou a sua natureza mais ou menos diversificada;

- No desempenho em 2016 se destaca: um aumento substancial dos custos de funcionamento do IGFCSS e das comissões de transação suportadas pelo FEFSS[1]; o desempenho da carteira do FEFSS aquém da performance dos *benchmarks* interno e da tutela; e a diminuição homóloga da rotação da carteira.

Para aumentar o nível de transparência e de *accountability*, seria importante que o Relatório e Contas do FEFSS comportasse uma comparação entre a sua rendibilidade e as *yield* da dívida pública portuguesa, utilizando prazos comparáveis; que reportasse o valor individualizado das vendas de ativos (e respetiva rendibilidade acumulada) e que apresentasse a rendibilidade e o risco para cada componente da carteira.

[1] Veja-se que 66,3% da carteira se encontra aplicada em apenas dez emissões de Obrigações do Tesouro. Apenas uma não transita de 2015 e, das restantes nove, apenas em seis houve reforço das quantidades detidas.

CAIXA 8 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA)

A Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA) é o instituto público responsável pela gestão do regime de proteção social, nas eventualidades de velhice, morte e sobrevivência, dos trabalhadores do setor público, atualmente designado por regime de proteção social convergente, onde se enquadram as pensões de aposentação dos ex-trabalhadores em funções públicas e equiparados, pensões de reforma dos ex-membros das forças armadas e da GNR, pensões de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excecionais e relevantes prestados ao País. A CGA faz parte integrante da administração indireta do Estado, sob tutela do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social, desde 1 de janeiro de 2015[1], dotada de autonomia administrativa e financeira, património próprio, e com jurisdição sobre todo o território nacional. Desde a sua criação e até 31 de dezembro de 2014 foi tutelada exclusivamente pelo membro do governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública.

Historicamente, o financiamento do sistema de pensões da responsabilidade da CGA assentou em dois pilares principais: quotização suportada pelos trabalhadores em funções públicas no ativo (10% da massa salarial até 2010 e 11% em 2011 e anos seguintes) e transferências do OE na justa medida das necessidades de financiamento do sistema, onde se incluíam as verbas substitutivas das contribuições das entidades empregadoras públicas (com exceção das entidades integradas na administração pública local e regional que estavam obrigadas a uma contribuição de igual montante ao da quota descontada aos respetivos funcionários). O esforço financeiro do Estado para com a CGA tinha, assim, três objetivos: suprir a falta de contribuições das entidades empregadoras; financiar o pagamento de pensões da sua inteira responsabilidade e financiar o défice do sistema, caso ele existisse.

A partir de 2006 foram sendo adotados, gradualmente, vários procedimentos de convergência com o RGSS, designadamente no que respeita a taxas contributivas, fórmulas de cálculo de pensões, idades de reforma, carreiras contributivas relevantes e prazos de garantia, entre outros. Ao mesmo tempo, foi dado um novo formato ao modelo de financiamento tradicional da CGA, de forma a separar as transferências do OE nos seguintes termos: as que consubstanciavam as responsabilidades do Estado enquanto entidade empregadora; as que se destinavam a satisfazer as responsabilidades financeiras diretas do Estado no pagamento de pensões que não estavam ancoradas no sistema de repartição previsto para a CGA (as chamadas pensões da responsabilidade do Estado); e as destinadas a suprir as necessidades de financiamento efetivas da CGA (financiamento do défice do sistema). Esta alteração de formato, que teve a virtualidade de clarificar o financiamento da despesa com as pensões dos trabalhadores do Estado, padeceu, porém, de algumas deficiências, designadamente a de não proporcionar uma plataforma de comparação com o RGSS, para o qual se entendeu dever convergir, uma vez que a cadeia de repartição ("*pay as you go*") que se encontra na base dos dois sistemas deixou de existir para o sistema de pensões da responsabilidade da CGA desde 2006, ano em que os novos trabalhadores em funções públicas passaram a ser obrigatoriamente inscritos no RGSS, deixando de financiar as pensões em pagamento da CGA e passando a financiar as pensões em pagamento do RGSS. Esta quebra de compromisso geracional, administrativamente imposta, implicou um acréscimo das necessidades de financiamento reais da CGA e, consequentemente, do esforço financeiro do Estado.

[1] A CGA, IP passou a estar sob a superintendência e tutela do MTSSS (art. 5.º, n.º 1, alínea h) do Decreto-Lei 167/2013, de 31/12, com a redação introduzida pelo art. 2.º do Decreto-Lei 28/2015); tais poderes passaram a ser exercidos conjuntamente pelo MTSSS e pelo MF em matérias objeto de negociação coletiva ou de participação dos trabalhadores da Administração Pública através das suas associações sindicais e na elaboração de legislação com incidência orçamental (art. 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei 131/2012, de 25/06, com a redação introduzida pelo art. 3.º do Decreto-Lei 28/2015). Esta alteração produz efeitos a partir de 01/01/2015 por força do disposto no art. 9.º do Decreto-Lei 28/2015, de 10/02.

Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA

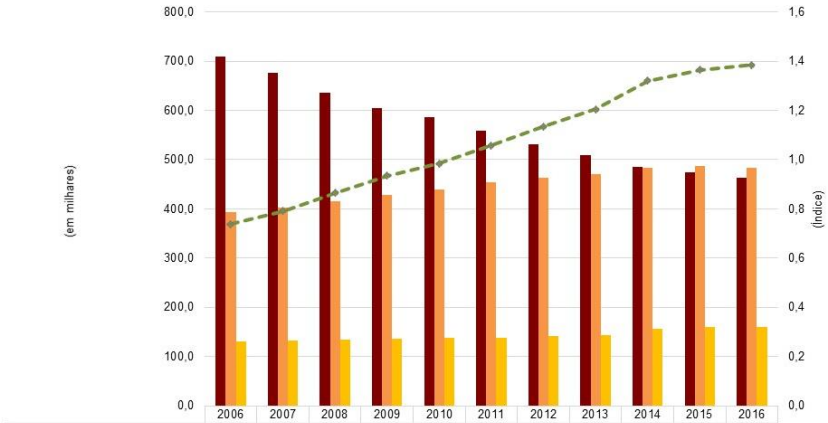
O número total de aposentados da CGA, em 31 de dezembro de 2016, era de 482.614[1] indivíduos, maioritariamente do sexo masculino (53,4%) e com uma média de idades que rondava os 71,5 anos, sendo que mais de metade (60,7%) dos indivíduos deste universo tinha idades compreendidas entre os 65 e os 74 anos e cerca de 20,8% tinha menos de 65 anos de idade. Já no que respeita aos escalões de rendimento, 21,2% das pensões em pagamento eram iguais ou inferiores a € 500/mês, 27,9% situaram-se entre € 501 e € 1.000/mês, 27,6% entre os € 1.001 e os € 2.000/mês e 23,3% nos escalões superiores de rendimento (superiores a € 2.000/mês).

Em 2016, a média de idades dos subscritores da CGA, à data de aposentação, foi de 62,8 anos[2] (61,1 em 2015) e à data da morte de 79,6 anos (79,1 em 2015), indicadores que remetem para que a duração média das pensões em pagamento tenha passado a ser de 19,3 anos (mais 3,8 anos que em 2006), enquanto o tempo médio de serviço relevante para efeitos de formação do valor da pensão (carreira contributiva) foi de 26 anos em 2016[3] (30,3 anos em 2015 e 30,6 anos em 2006).

Quanto aos subscritores, o seu número total era, em 01/01/2016, de 463.861 indivíduos, menos 2,0% que no período homólogo anterior (menos 37,3% que em 2006), observação que é consistente com a política de recursos humanos estabelecida para o setor público. Esta população pertencia maioritariamente à administração central do Estado (55,1%), era maioritariamente feminina (57,2%) e a sua média de idades rondava os 50,6 anos.

Assim, o índice de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores evoluiu, entre 2006 e 2016, de 0,7 para 1,4, o que configura um agravamento acentuado deste indicador, justificado pelo aumento da esperança de vida da população com 65 ou mais anos de 19,19 em 2015 para 19,31 em 2016 e pela natureza de universo fechado deste subsistema. (Gráfico C.23).

Gráfico C. 23 – Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subscritores	709,0	675,6	636,1	603,8	586,4	559,2	531,8	509,9	484,5	473,4	463,9
Aposentados/Reformados	393,7	402,7	416,0	428,8	440,2	453,1	462,4	471,1	482,7	486,3	482,6
Pensionistas Sobrevivência	129,9	131,6	134,0	135,3	137,1	138,6	140,8	142,7	157,3	159,9	160,0
Índice de dependência	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4

Fonte: CGA.

[1] Menos 0,8% face ao período homólogo anterior, estável no triénio e mais 27,6% face a 2006.

[2] Indicador que diverge do objetivo que, para 2016, foi fixado em 66 anos e 2 meses (idade normal de acesso à pensão de velhice para o RGSS e para o regime de proteção social convergente) que combina com uma carreira contributiva de pelo menos 40 anos.

[3] Segundo o relatório e contas de 2016, o tempo médio relevante para o cálculo da pensão de aposentação e reforma registou uma diminuição em relação ao ano anterior de 4,3 anos, justificada pelo maior peso das pensões unificadas pagas da responsabilidade do CNP, com tempos de serviço mais baixos no total das novas pensões atribuídas no ano pela CGA.

Fontes de financiamento da CGA

O comportamento das receitas da CGA, em 2016, foi influenciado pelas medidas de política orçamental com incidência sobre salários e pensões e, bem assim, pela evolução demográfica dos seus beneficiários, considerada a sua natureza de universo fechado.

Quadro C. 42 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros e %)

Fontes de Financiamento	2014	2015	2016	Tvh		Peso na receita total
				2016/15	2016/14	
Contribuições e Quotizações	**4 421,1**	**3 869,0**	**3 958,4**	**2,3**	**-10,5**	**39,2**
Quotas	1 292,8	1 251,2	1 279,9	2,3	-1,0	12,7
Contribuição de Entidades	2 665,4	2 594,3	2 665,8	2,8	0,01	26,4
Contribuição extra solidariedade	462,8	23,5	12,7	-45,7	-97,2	0,1
Dotação do Orçamento do Estado	**4 130,8**	**4 858,3**	**4 926,0**	**1,4**	**19,2**	**48,8**
Comparticipação do Estado para financiamento do défice	3 870,4	4 603,8	4 663,3	1,3	20,5	46,2
Comparticipação para financiamento de pensões da responsabilidade do Estado	260,4	254,5	262,7	3,2	0,9	2,6
Deficientes das Forças Armadas - invalidez	172,5	171,6	170,0	-0,9	-1,4	1,7
Subvenções vitalícias	0,7	0,7	12,4	1 779,2	1 592,5	0,1
Pensões de preço de sangue	31,0	30,2	29,6	-2,2	-4,7	0,3
Outras	51,9	50,1	49,2	-1,8	-5,1	0,5
Ex-combatentes	4,3	2,0	1,5	-25,8	-65,3	0,0
Comparticipação da SS para pagamento de pensões	**509,7**	**524,6**	**528,1**	**0,7**	**3,6**	**5,2**
Comparticipação do MDN para pagamento do complemento de pensões (DL n.º 166-A/2013)	**14,0**	**27,6**	**26,1**	**-5,4**	**86,5**	**0,3**
Comparticipação de outras entidades para pagamento de pensões e outras prestações	**72,1**	**87,9**	**73,3**	**-16,6**	**1,6**	**0,7**
Outras Receitas	**13,7**	**18,9**	**13,4**	**-29,1**	**-2,6**	**0,1**
Total das receitas dos fundos	**2,8**	**58,2**	**0,0**	**-100,0**	**-100,0**	**0,0**
Transferência DL n.º 30/2013 (IFAP)	0,4	0,0	0,0		-100,0	0,0
Transferência DL n.º 166-A/2013 (FP MILITARES)	2,4	0,0	0,0		-100,0	0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (FP ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA)	0,0	11,2	0,0	-100,0		0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (DGTF)	0,0	12,7	0,0	-100,0		0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (FP GESTNAV - Serviços Industriais, SA)	0,0	34,3	0,0	-100,0		0,0
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	**568,3**	**579,7**	**577,8**	**-0,3**	**1,7**	**5,7**
Reembolso de títulos	306,2	300,2	313,4	4,4	2,4	3,1
Rendimento de títulos	262,1	279,5	264,5	-5,4	0,9	2,6
Transferências de instituições comunitárias	**0,0**	**0,1**	**0,2**	**277,0**		**0,0**
Saldo Transitado da gerência anterior	**75,3**	**53,0**	**0,4**	**-99,2**	**-99,4**	**0,0**
Receita Total	**9 808,0**	**10 077,1**	**10 103,8**	**0,3**	**3,0**	**100,0**
Receita Efetiva	**9 426,5**	**9 724,0**	**9 790,0**	**0,7**	**3,9**	**96,9**

Fonte: CGA.

O efeito dos fatores conjunturais, como a apreciação da massa salarial dos trabalhadores em funções públicas devida à reversão das políticas salariais, em vigor durante o PAEF, e o efeito de base decorrente da aplicação da convergência gradual entre sistemas[1], não foram suficientes para manter a tendência (ainda que mitigada) de recuperação da capacidade de autofinanciamento da CGA verificada em 2014, passando os fatores estruturais (diminuição do número de subscritores e a sua capacidade contributiva) a ter um peso preponderante nesta dinâmica (primado da autossustentabilidade), configurada na evolução das receitas

provenientes de contribuições e quotizações (onde se incluíram as receitas provenientes da CES)[2], as quais evidenciaram uma evolução negativa no triénio (menos 10,5%) ainda que positiva em termos homólogos (mais 2,3%).

A alteração do modelo de financiamento da CGA (a partir de 2009), operada no âmbito do processo de convergência para o RGSS, fortemente indexada ao número de beneficiários ativos, a perda de subscritores, com o ano de 2015 a marcar um ponto de viragem, ano em que pela primeira vez o número de subscritores foi inferior ao número de aposentados/reformados, constituiu a principal limitação estrutural à evolução destas receitas.

No triénio considerado, o efeito das medidas de convergência aplicadas já não foi suficiente para compensar o efeito da diminuição do número de beneficiários ativos nas receitas próprias do sistema. Consequentemente, o esforço financeiro do Estado no equilíbrio do sistema tende a ser cada vez mais relevante, tendo representado, em 2016, 46,2% (45,7% em 2015) das receitas totais. Entre períodos homólogos, as receitas provenientes do Estado, para financiamento do défice do sistema, aumentaram 1,3% (20,5% no triénio).

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma evolução negativa de € 101 M em 2016, representando, no final do ano, 85,9% das suas reservas iniciais. Em termos estruturais, a evolução do valor destas reservas é pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a evoluir no sentido crescente, e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da capacidade de gerar mais ou menos valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros.

[1] No ano de 2014, a taxa contributiva passou para 23,75% (alteração introduzida ao art. 6.º A do Estatuto da Aposentação pelo art. 81.º da LOE/2014), igualando as entidades empregadoras públicas o esforço contributivo das entidades empregadoras privadas (empresas) para o RGSS, mas superando-o em razão das eventualidades cobertas. Na senda da convergência entre sistemas, o esforço dos serviços públicos, na sua qualidade de entidades empregadoras, passou a ser de 20,0% em 2013 (LOE/2013) e de 23,75% em 2014 (LOE/2014). Em termos comparativos com o RGSS, o esforço contributivo total (trabalhadores e entidades empregadoras) para o regime de proteção social convergente foi de 34,75% que compara com o do RGSS. Já o leque das eventualidades cobertas pelo regime de proteção social convergente difere das eventualidades abrangidas pelo RGSS, cobrindo apenas parte destas (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Nos termos da tabela de desagregação das taxas contributivas, o custeio destas eventualidades do RPSC absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados, acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios.

[2] A CES, que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões por um único titular e gerou uma receita de € 463 M em 2014 (€ 388 M em 2013) passou em 2015 a representar apenas 0,2% da receita total arrecadada pela CGA (€ 24 M) e 0,1% em 2016 (€ 13 M). Durante a vigência do PAEF (2011 – 2014) esta receita expandiu-se 15.359,4% e representou uma redução dos fluxos financeiros para os beneficiários de 4,9% na despesa com pensões, minimizando as necessidades de financiamento cobertas por dotações do OE que apresentaram, no mesmo período, um recuo de 7,2%.

Quadro C. 43 – CGA – Reservas dos Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo Empresa	Ano de constituição da reserva	Reserva constituída (1)	Reserva em 01/01/2016 (2)	Reserva em 31/12/2016 (3)	Relação entre Reserva em 31 de dezembro de 2016 e a Reserva Constituída (4)=(3)/(1)
DRAGAPOR	1998	7,7	6,2	6,1	79,3%
RDP I	1999	28,4	8,8	7,7	27,1%
RDP II	2003	47,2	29,0	25,4	53,7%
INCM	2004	137,8	96,1	90,5	65,6%
ANA	2004	173,6	106,3	98,2	56,6%
NAV	2004	235,7	181,1	174,1	73,9%
CGD	2004	2 504,4	1 902,1	1 825,1	72,9%
PT	2011	2 418,4	2 430,8	2 432,9	100,6%
MARCONI	2011	385,4	391,3	392,0	101,7%
BPN	2012	96,8	123,0	127,7	132,0%
IFAP	2013	48,5	47,4	47,1	97,2%
ENVC	2015	23,9	23,0	20,8	87,1%
GESTNAVE	2015	34,3	32,5	29,2	85,2%
Total		**6 142,1**	**5 377,6**	**5 276,8**	**85,9%**

Fonte: CGA.

No ano de 2016, a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos-valias potenciais de investimentos financeiros que reflete a oscilação dos referidos mercados evidenciou um maior risco de obtenção de menos-valias potenciais e, consequentemente, uma desvalorização das correspondentes reservas. Com efeito, dos 18 fundos integrados na CGA, apenas 3 geraram receitas suficientes para suportar os inerentes encargos e valorizar as suas reservas.

Entre 2011 e 2014, as reservas de quatro destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do OE[1]. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex militares por conta do ex Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2016, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 1.069 M (€ 204 M em 2016).

Aplicação de recursos

A despesa efetiva da CGA totalizou € 9.703 M, mais 0,1% que em 2015 e mais 2,2% no triénio. Desta, destacam-se as pensões, que representaram, em 2016, cerca de 98,0% da despesa efetiva. Dos encargos suportados com pensões, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada no triénio, mais 1,5% (menos 0,2% em termos homólogos). Esta tendência manteve-se, apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas pensões que enformam a convergência para o regime geral da segurança social e, bem assim, das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na racionalização da despesa corrente primária (salários e pensões).

[1] A propósito desta matéria, já o TdC, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões (Relatório n.º 40/2005 – Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt) sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria por um longo período de tempo (cfr. pág. 6 do referido relatório).

O recuo destas despesas verificado em 2012, sustentado na política de redução do valor nominal das pensões, consubstanciada sobretudo na suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, já não produziu efeito nos anos seguintes, devido ao caráter reversível da medida em causa e ao facto de o impacto das medidas restritivas não ter sido suficiente para anular os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema. De referir ainda que a ligeira redução da despesa com pensões de aposentação/reforma verificada em 2016 se deveu sobretudo a dois fatores: diminuição de beneficiários passivos (0,6%)[1] e condições mais penalizantes para os novos aposentados no que se refere à formação do valor da pensão, cuja média se situou 27,1% abaixo da media total.

Quadro C. 44 – CGA – Aplicação de Recursos

(em milhões de euros e %)

Aplicação de Recursos	2014	2015	2016	tvh		Peso na despesa total
				2016/15	2016/14	
Pensões	**9 326,9**	**9 504,9**	**9 507,4**	**0,03**	**1,9**	**95,3**
Aposentação/reforma	8 221,5	8 368,7	8 348,0	-0,2	1,5	83,7
Sobrevivência	848,9	884,4	898,6	1,6	5,9	9,0
Invalidez (Deficientes das Forças Armadas)	172,8	171,2	169,7	-0,8	-1,8	1,7
Subvenções vitalícias	0,7	0,6	12,4	1 827,1	1 562,4	0,1
Pensões de preço de sangue	31,1	30,1	29,6	-1,4	-4,6	0,3
Outras pensões (BNU, RDPI, Portos e Antigos Combatentes)	51,9	50,0	49,1	-1,8	-5,5	0,5
Outras Prestações	**16,6**	**17,3**	**16,8**	**-2,6**	**1,6**	**0,2**
Transferências para a SS	**118,5**	**138,4**	**145,5**	**5,1**	**22,7**	**1,5**
Outras Despesas	**30,1**	**31,0**	**31,7**	**2,3**	**5,3**	**0,3**
Encargos Financeiros	**0,3**	**0,2**	**0,8**	**260,7**	**141,2**	**0,0**
Transferências para Instituições Comunitárias	**0,0**	**0,2**	**1,0**	**420,3**		**0,0**
Aplicações Financeiras	**262,6**	**338,6**	**268,1**	**-20,8**	**2,1**	**2,7**
Despesa Total	**9 755,0**	**10 030,6**	**9 971,3**	**-0,6**	**2,2**	**100,0**
Despesa Efetiva	**9 492,5**	**9 692,0**	**9 703,2**	**0,1**	**2,2**	**97,3**

Fonte: CGA.

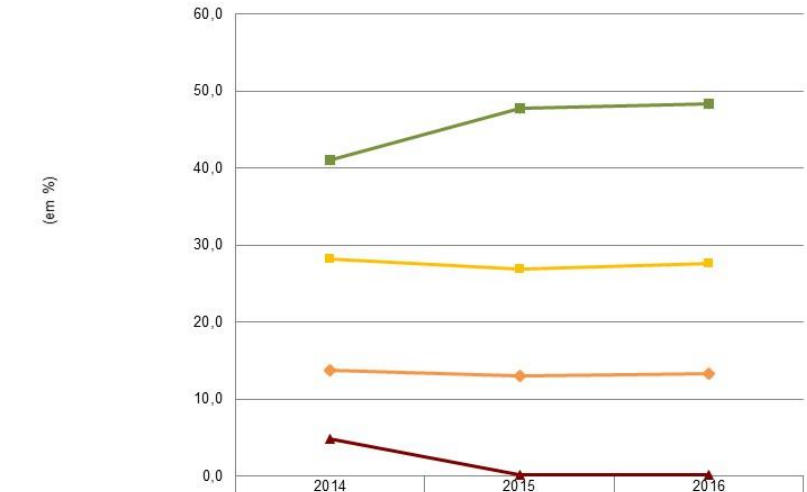
Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

O comportamento dos índices de cobertura das despesas com pensões pelas diferentes fontes de financiamento, espelhados no Gráfico C.24, resulta, essencialmente, de dois fatores: a dinâmica de crescimento das despesas com pensões, em resultado do aumento do número de beneficiários passivos, associado ao aumento da esperança de vida, e a evolução negativa das receitas provenientes de contribuições (subscritores ativos e entidades empregadoras), decorrente da diminuição do número de contribuintes e correspondentes remunerações, as quais sofreram, durante o período de vigência do PAEF, uma pressão adicional, motivada pelo corte administrativo aplicado às remunerações dos trabalhadores do setor público.

Consequentemente, as necessidades de financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA evoluíram de 44,3% em 2013 para 48,3% em 2016 (41,0% em 2014 e 47,7% em 2015). A recuperação verificada em 2013 e 2014 deveu-se essencialmente a dois fatores: introdução de uma nova fonte de financiamento, a CES, aplicada às pensões em pagamento a partir de 2011, cuja receita contribuiu para um abrandamento do esforço financeiro do Estado de idêntica grandeza mas cujo efeito em 2015 e 2016 já foi diminuto € 24 M e € 13 M, respetivamente; e alteração do formato de financiamento deste subsistema de pensões que passou a considerar as contribuições do Estado na sua qualidade de entidade empregadora de forma isolada do esforço financeiro do Estado para o financiamento do défice do sistema.

[1] O n.º de indivíduos que abandonaram o sistema em 2016 (20.289) foi superior ao n.º de indivíduos que entraram no sistema (16.726) no mesmo período, único ano em que este saldo foi negativo, desde 2006.

Gráfico C. 24 – Índice de cobertura das despesas com pensões



	2014	2015	2016
ces	4,9	0,2	0,1
quotas	13,7	13,0	13,3
contribuições de entidades	28,2	26,9	27,6
comparticipação do Estado	41,0	47,7	48,3

Fonte: CGA.

PARTE D

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES; JUÍZO SOBRE A CONTA

14. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS

14.1. Conta consolidada da administração central e segurança social

A conta consolidada em contabilidade pública (administração central e segurança social) consta do quadro seguinte, na parte A excluindo as operações com *ativos* e *passivos financeiros* e, na parte B (página seguinte) incluindo, na administração central, as operações com *ativos* e *passivos financeiros* a considerar. Os procedimentos de consolidação da CGE de 2016 são explicitados no ponto 14.2.

Quadro D. 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social de 2016

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada
A – Excluindo todos os ativos e passivos financeiros					
Receitas correntes (1)	**44 126**	**27 392**	**55 318**	**25 683**	**70 774**
Impostos diretos	17 748	25	17 772	-	17 772
Impostos indiretos	22 496	828	23 324	219	23 543
Contribuições p/ SS, CGA, ADSE	633	4 062	4 696	14 778	19 474
Rendimentos da propriedade	497	441	798	454	1 251
Transferências correntes, das quais:	617	17 961	2 519	9 941	2 234
Estado	-	15 677	-	8 821	-
Serviços e fundos autónomos	391	-	-	146	-
Segurança social	124	1 420	1 544	-	-
Divergências de consolidação	14	-	23	-	307
Outras receitas correntes	2 135	4 074	6 209	291	6 500
Receitas de capital (2)	**104**	**1 905**	**1 279**	**29**	**1 307**
Venda de bens de investimento	52	149	200	28	228
Transferências de capital, das quais:	24	1 652	946	1	946
Estado	-	718	-	1	-
Serviços e fundos autónomos	12	-	-	-	-
Segurança social	-	-	-	-	-
Divergências de consolidação	-	-	-	-	-
Outras receitas de capital	28	104	132	-	132
Total da receita "efetiva" (3)=(2)+(1)	**44 230**	**29 297**	**56 596**	**25 712**	**72 080**
Despesas correntes (4)	**48 826**	**26 705**	**59 331**	**24 126**	**73 229**
Despesas com pessoal	9 371	6 465	15 837	252	16 089
Aquisição de bens e serviços correntes	1 564	7 183	8 746	50	8 796
Juros e outros encargos	7 380	769	8 008	3	8 011
Transferências correntes, das quais	29 917	11 472	25 330	23 165	38 268
Estado	-	416	-	180	-
Serviços e fundos autónomos	15 668	-	-	1 262	-
Segurança social	8 695	276	8 971	-	-
Divergências de consolidação	-	6	31	-	218
Subsídios	118	523	641	636	1 277
Outras despesas correntes	475	293	768	20	788
Despesas de capital (5)	**1 535**	**2 840**	**3 645**	**22**	**3 666**
Aquisição de bens de capital	322	2 193	2 515	14	2 529
Transferências de capital, das quais:	1 135	631	1 036	8	1 043
Estado	-	14	-	-	-
Serviços e fundos autónomos	735	-	-	-	-
Segurança social	1	-	1	-	-
Divergências de consolidação	1	9	29	-	29
Outras despesas de capital	78	16	94	-	94
Total da despesa "efetiva" (6)=(4)+(5)	**50 361**	**29 544**	**62 976**	**24 148**	**76 895**
Saldo global (7)=(3)-(6)	**-6 132**	**-248**	**-6 379**	**1 564**	**-4 815**

(…)

(…)

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada
B – Ativos e passivos financeiros a considerar					
Ativos financeiros da administração central (a)					
Receita de capital dos SI e dos SFA (8)	310	233	543		543
Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (9)	671	2	-		
Despesa de capital dos SI e dos SFA (10)	139	773	912		912
Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (11)	2 970	-	-		
Passivos financeiros (Parvalorem, Parups, Parparticipadas)					
Despesa de capital dos SFA (12)	-	384	384		384
Diferença (13) = (8)-(10)-(12)	171	-924	-753		-753
Total da receita (14)=(3)+(8)	**44 540**	**29 530**	**57 140**	**25 712**	**72 624**
Total da despesa (15)=(6)+(10)+(12)	**50 501**	**30 701**	**64 272**	**24 148**	**78 192**
Saldo incluindo ativos e passivos financeiros (16)=(14)-(15)	**-5 961**	**-1 171**	**-7 132**	**1 564**	**-5 568**

(a) Os *ativos financeiros* não incluem: i) aplicações financeiras – *empréstimos de curto prazo*, *títulos de curto prazo* e, no subsector dos SFA, *títulos a médio e longo prazos*; ii) conforme se indica nas linhas (9) e (11), os *empréstimos a médio e longo prazo a SFA* (e o seu reembolso), bem como os aumentos de capital a SFA, por terem como contrapartida, neste subsector, na receita (e despesa) excluída de *passivos financeiros*; iii) outros *ativos financeiros* de EPR.

Fontes: CGE de 2016, SGR – Sistema de Gestão de Receitas, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental, DGO, DGTF e informação dos serviços processadores.

Excluindo *ativos* e *passivos financeiros* (parte A do Quadro):

- Nas receitas consolidadas (€ 72.080 M) avultam as receitas fiscais (57,3%) [por via dos *impostos indiretos* (€ 23.543 M) e dos *impostos diretos* (€ 17.772 M)] e as *contribuições para a segurança social, ADSE e CGA* (€ 19.474 M, 27,0%).
- Nas despesas consolidadas (€ 76.895 M) destacam-se as *transferências correntes* (€ 38.268 M, 49,8%), as *despesas com pessoal* (€ 16.089 M, 20,9%), a *aquisição de bens e serviços correntes* (€ 8.796 M, 11,4%) e os *juros e outros encargos* (€ 8.011 M, 10,4%).
- O consequente saldo global é de € -4.815 M e resulta do desequilíbrio no saldo corrente (€ -2.456 M) e no saldo de capital (€ -2.359 M). Corresponde ao saldo global do Mapa XXIII da CGE.

Nas operações da administração central com *ativos* e *passivos financeiros* a considerar (parte B do Quadro D. 1) destaca-se:

- Nos *ativos financeiros* a despesa excedeu a receita em € 369 M.
- As despesas com *passivos financeiros* da Parvalorem, da Parups e da Parparticipadas (€ 384 M).

Considerando o impacto do saldo das operações com *ativos* e *passivos financeiros*, que foi de € -753 M, o saldo global passaria para € -5.568 M. Porém, se corrigidos os erros nas classificações económicas identificados no quadro seguinte teriam um impacto nos saldos antes referidos (redução do défice) de € 22 M.

Quadro D. 2 – Erros de classificação económica

(em milhões de euros)

Operação	Classificação económica		Efeito no saldo
	Utilizada (CGE)	Adequada	
RECEITA			
Parups (receita de venda de ações, obrigações e resgate de unidades de participação)	Venda de bens de investimento	Ativos financeiros	-30
Fundo de Contra Garantia Mútuo (recuperação de créditos garantidos)	Outras receitas de capital	Ativos financeiros	-11
PARCAIXA (dividendos)	Saldo da gerência anterior	Rendimentos da propriedade	9
CP (juros de suprimentos)	Ativos financeiros	Rendimentos da propriedade	1
EAS (reembolso de empréstimo)	Rendimentos da propriedade	Ativos financeiros	-
Defloc (rendas de locação)	Passivos financeiros	Rendas	-
		Subtotal	**-30**
DESPESA			
Fundo de Contra Garantia Mútuo (pagamentos em execução de contragarantias)	Transferências correntes	Ativos financeiros	43
Fundo de Contra Garantia Mútuo (depósito bancário)	Transferências correntes	Ativos financeiros	32
DGTF (transferências para países terceiros e organizações internacionais)	Ativos financeiros	Transferências de capital	-18
IAPMEI (dotação de capital do FITEC)	Ativos financeiros	Transferências correntes	-5
Fundo de Contra Garantia Mútuo (entrega ao Estado de recuperações de créditos garantidos)	Outras despesas de capital	Ativos financeiros	3
SPMS (pagamento de dívidas a fornecedores)	Passivos financeiros	Aquisição de bens e serviços	-3
SPMS (juros)	Passivos financeiros	Juros	-
		Subtotal	**51**
		Total	**22**

Fonte: CGE e informação prestada pelas entidades processadoras.

Em contraditório, a DGO, reiterando respostas anteriores, refere que a sua análise *"centra-se na perspetiva do apuramento do saldo global dos subsectores das AP, para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível da ótica de contabilidade nacional e do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e pelo Eurostat para a definição do indicador de défice orçamental. Acresce o facto de os ativos financeiros contribuírem apenas para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat. (…)"*

Esta matéria foi apreciada em relatórios de acompanhamento da execução orçamental e no PCGE, reiterando-se o que se disse no PCGE 2012[1]: *"Efetivamente, em contabilidade nacional, são excluídos os ativos financeiros – mas definidos segundo os conceitos do SEC, completados com as decisões do Eurostat, independentemente da classificação orçamental (em contabilidade pública) que tenha sido dada. Desse modo, elevados montantes que haviam sido classificados, em contabilidade pública, como ativos financeiros, não são considerados como tal em contabilidade nacional e são incluídos na despesa não-financeira* [2]*. (…) Uma vez que o Tribunal examina as contas do Estado na ótica da contabilidade pública, e de acordo com o princípio da prudência, não se exclui a despesa em ativos financeiros, para além dos mencionados títulos e empréstimos de curto prazo, por se considerarem aplicações (ou movimentos) de tesouraria e, eventualmente, outros de natureza semelhante. No tocante à receita, coerentemente, segue-se o mesmo critério".*

[1] Ponto 14.1.

[2] Por exemplo, a capitalização de instituições de crédito [€ 4.900 M do Novo Banco (2014) e € 2.255 M do Banif (2015)], bem como as "injeções de capital em empresas públicas": € 3.599 M (2014), € 3.033 M (2015) e € 2.143 M (2016 – cfr Quadro D.5).

14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2016

A CGE de 2016 integra o Mapa XXIII – "Conta consolidada da administração central e segurança social", reproduzido no relatório (Quadro 23, com a mesma designação).

Na sequência de recomendação do Tribunal no sentido da consolidação contemplar todas as operações materialmente relevantes, a CGE, a partir de 2015, excluiu os *juros* e as *transferências* classificadas como operações entre entidades da administração central e a *aquisição/venda de bens e serviços* por entidades do programa Saúde[1]. Porém, os montantes das despesas que excedem as correspondentes receitas (ou, reciprocamente, tratando-se de receitas) são reclassificados em "diferenças de consolidação" que, assim, juntam receitas ou despesas que tinham distintas classificações económicas, contrariando o princípio da especificação.

A DGO, na sua resposta, refere que *a "(…) individualização das diferenças de consolidação em linhas próprias (…) é a que se apresenta como tendo maior número de vantagens (…)"*. Porém, na CGE as "diferenças de consolidação", em receitas correntes (€ 169 M) correspondem a *transferências* (€ 111 M) e a *venda de serviços* (€ 58 M) e, em despesas correntes (€ 30 M) a *transferências* (€ 22 M) e a *juros* (€ 9 M), o que contraria o princípio da especificação.

No Quadro D.1, foram excluídas todas as transferências (mantendo-se a divergência de consolidação nessa classificação económica). Quanto aos juros, foram excluídos apenas os pagos por SFA a entidades da administração central e, na *aquisição de bens e serviços*, a despesa registada pela ACSS nas classificações identificadas pela DGO como paga a entidades do SNS (e mantidas as divergências de consolidação também na correspondente classificação económica).

Continuam a verificar-se divergências de consolidação entre os organismos resultantes de deficiências da contabilização desses fluxos, destacando-se as registadas nas transferências entre a administração central e a segurança social (€ 471 M), entre SI e SFA (€ 35 M), entre SI (€ 15 M) e entre SFA (€ 15 M).

A persistência e a materialidade das divergências de consolidação evidenciam deficiências na aplicação das normas vigentes e nos respetivos sistemas de gestão e controlo, requerendo-se, por isso, maior eficácia dos procedimentos de controlo para identificar os erros e assegurar tempestivamente as devidas correções, como o Tribunal tem alertado.

*

Como as receitas e despesas consolidadas da administração central e segurança social resultam da agregação e consolidação dos montantes que constam dos quadros referentes a cada subsector, são-lhes aplicáveis as correspondentes observações, limitações e reservas.

[1] Abrange despesa em aquisição de bens (produtos químicos e farmacêuticos, produtos vendidos nas farmácias e material de consumo clínico) e em aquisição de serviços (outros trabalhos especializados, serviços de saúde, outros serviços de saúde e outros serviços). Na receita abrange a venda de materiais de consumo e a venda de serviços de saúde e outros serviços.

14.3. O saldo estrutural

Com a confirmação de que o défice de 2016 se situava abaixo dos 3% do PIB[1], Portugal viu corrigida a situação de défice excessivo[2] e passou a estar sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)[3]. Esta vertente visa o cumprimento de políticas orçamentais sólidas, conducentes à sustentabilidade a médio prazo das finanças públicas. Para a respetiva monitorização, é definido um objetivo orçamental de médio prazo (OMP) relativo ao défice fixado em termos estruturais[4] e recomendada a trajetória de ajustamento para o alcançar.

O saldo estrutural, como já referido em Pareceres anteriores e também reconhecido no Programa de Estabilidade 2016-2020, é um indicador de mensuração subjetiva[5]. A metodologia para o seu cálculo inclui a correção do saldo nominal do efeito da variação cíclica da economia, que só pode ser verificada *à posteriori*. Para além disso, a informação disponível nos vários documentos orçamentais não tem sido apresentada de forma consistente, o que não permite identificar claramente as alterações das componentes e respetivos efeitos neste indicador.

Relativamente a 2016, o quadro seguinte, identifica as diferentes estimativas para o saldo estrutural e outros indicadores associados, apresentados em vários momentos e por diferentes organismos.

Quadro D. 3 – Composição do saldo estrutural – 2016
(Saldo PDE em % do PIB, saldo estrutural e componentes em % do PIB potencial)

	Projeto de Plano Orçamental	Projeções de inverno da CE	OE 2016	Programa de Estabilidade 2016-2020	OE 2017	Boletim Económico BdP (a)	CGE 2016	Comissão Europeia (AMECO)	OE 2018
	jan/16	fev/16	fev/16	abr/16	out/16	mai/17	jun/17	ago/17	out/17
Saldo PDE (SEC 2010)	-2,6	-3,4	-2,2	-2,2	-2,4	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Componente cíclica	-0,5	-0,5	-	-0,7	-0,9	-0,1	-0,3 (b)	-0,3	-0,4
Medidas extraordinárias e temporárias	-1,0	0,1	-	0,2	0,1	0,4	0,3	0,3	0,4
Saldo estrutural	**-1,1**	**-2,9**	**-1,8**	**-1,7**	**-1,7**	**-2,3**	**-2,0**	**-2,0**	**-2,0**
Variação do saldo estrutural	0,2	-1,0	0,3	0,3	0,2	0,0	0,4	0,3	0,3
OMP	**-0,5**			**0,25**					

Notas:

(a) O Banco de Portugal segue metodologia acordada no âmbito do Eurosistema.

(b) Deduzido por diferença.

[1] Para efeitos do Procedimento do Défice Excessivo (PDE) – cfr. ponto 14.4.

[2] O procedimento por défice excessivo que vigorou entre 2009 e 2016 foi encerrado com a decisão do Conselho Ecofin de 16 de junho de 2017.

[3] De acordo com o artigo 121.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo à supervisão multilateral e operacionalizada através do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e subsequentes alterações pelo Regulamentos (CE) n.º 1055/2005 e (UE) n.º 1175/2011.

[4] O OMP é fixado em termos do rácio do saldo estrutural em percentagem do PIB potencial. Este saldo corresponde ao "Saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias" (n.º 3 do art. 12.º- C da LEO).

[5] Cfr. ponto 14.3 dos PCGE desde 2013.

No OE2016, o OMP de referência para o saldo estrutural era de -0,5%, como indicado no Quadro D. 3 e a redução anual de 0,5 p.p. do PIB para o ajustamento mínimo. Porém, a execução orçamental conduziu a um saldo estrutural de -2,0% e ao ajustamento de 0,3 p.p., inferior ao mínimo definido. De notar que, em resultado da revisão efetuada pela CE, no Programa de Estabilidade para 2016-2020, apresentado em abril de 2016, o OMP passou de um défice de -0,5% para um excedente de 0,25%, o mais exigente da UE. Para Portugal alcançar o novo OMP, a trajetória de consolidação orçamental, medida pelo ajustamento estrutural, deve registar uma melhoria anual de pelo menos 0,6 p.p.

Atendendo à importância deste indicador no contexto da monitorização da situação orçamental dos países membros da UEM, é exigível a identificação clara e bem definida da articulação que se pretende estabelecer entre o orçamento anual e o respetivo indicador estrutural para a concretização dos objetivos de médio prazo.

14.4. O saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)

A 2.ª notificação de 2017 no âmbito do PDE, remetida pelas autoridades estatísticas à Comissão Europeia, confirmou que as administrações públicas, em 2016, registaram um défice de 2,0% do PIB.

Este resultado e a expectativa de manutenção do saldo abaixo do limite dos -3% imposto pelo PEC, conduziram ao encerramento da situação de défice excessivo a que Portugal estava sujeito desde 2009. A aplicação das regras da vertente preventiva do PEC, vêm exigir ações que assegurem, nomeadamente, a manutenção do défice abaixo dos 3%, a redução da dívida e, como referido no ponto anterior, o cumprimento do ajustamento estrutural.

Em 2016, em contabilidade nacional, o défice do subsector da administração central (€ -6.081 M)[1], foi atenuado pelos excedentes nos outros sectores (fundos e segurança social e administração regional e local), totalizando o saldo das administrações públicas € -3.665 M (*vide* quadro seguinte).

Entre a contabilidade nacional e a contabilidade pública existem diferenças quanto à classificação de operações e entidades que integram o respetivo universo. O quadro seguinte, identifica os principais aspetos metodológicos que diferenciam as duas óticas, apresentando os principais ajustamentos que permitem obter o saldo do total das administrações públicas, em contabilidade nacional (referência para efeitos do PDE) a partir do saldo dos serviços integrados (Estado), em contabilidade pública.

[1] O saldo da administração central em contabilidade pública, foi de € -6.379 M – cfr. CGE 2016 – Mapa XXIII.

Quadro D. 4 – Saldos e ajustamentos – ótica da contabilidade pública para a da contabilidade nacional (2016)

		M €	% PIB
Saldo dos SI – ótica da contabilidade pública (excluindo ativos financeiros)		**-6 132**	**-3,3**
Saldos das administrações regionais e locais em contabilidade pública		633	0,3
Saldo da segurança social em contabilidade pública		1 564	0,8
Ajustamentos ao universo		1 773	1,0
Ajustamentos relativos à especialização do exercício		1 192	0,6
Diferença entre juros pagos e devidos		-74	0,0
Impostos e contribuições para a segurança social		-124	-0,1
Ajustamento *accrual* da administração regional e local		191	0,1
Pagamento de pensões associado à transferência de fundos de pensões para as administrações públicas		459	0,2
Pre-paid margins de empréstimos no âmbito do FEEF		287	0,2
Material militar		229	0,1
Outros		222	0,1
Reclassificação de operações		-2 695	-1,5
Injeções de capital da administração central:		-2 189	-1,2
Aumentos de capital de empresas públicas (*)		-2.143	-1,2
Fundo de Apoio Municipal		-46	-
Injeções de capital da administração regional - Madeira		-345	-0,2
Outros		-160	-0,1
Contabilidade nacional (Capacidade (+) / necessidade (-) líquida de financiamento)	Saldo da administração central	-6 081	-3,3
	Saldo das administração regional e local	855	0,5
	Saldo dos fundos de segurança social	1 561	0,8
	Saldo do total das administrações públicas	**-3 665**	**-2,0**

(*) Inclui os aumentos de capital realizados por despesa orçamental e por conversão de créditos, deduzidos de dívidas da Carris e do STCP já assumidas pelo Estado em 2014.

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

Fonte: CGE - Mapa XXIII e Quadro 25; Quadros PDE (notificação de setembro de 2017).

Além do saldo dos SI na ótica da contabilidade pública (€ -6.132 M), é necessário contabilizar os saldos das administrações regional e local e da segurança social, na ótica da contabilidade pública, respetivamente, € 633 M e € 1.564 M.

Os ajustamentos ao universo (€ 1.773 M), para determinar o saldo PDE, correspondem ao saldo dos SFA e EPR de cada administração em contabilidade nacional. Este saldo é positivo pelo efeito da receita de capital das EPR que beneficiaram das injeções de capital identificadas no quadro[1].

Os ajustamentos relativos à especialização do exercício são negativos ou positivos em função da operação associada ter sido efetuada antes ou depois do facto económico gerador da mesma. Em 2016, registou-se, no total, um efeito líquido positivo de € 1.192 M, em resultado de operações muito diversificadas. Por exemplo, a aquisição do material militar é registada no momento da transferência de propriedade do ativo e não no momento do pagamento.

Os ajustamentos decorrentes de regras do sistema de contas nacionais relativamente a determinadas intervenções do Estado (identificadas no quadro em "Reclassificação de operações") resultaram, em 2016, na reclassificação de ativos financeiros em despesa efetiva, com um agravamento no défice para efeitos do PDE de € 2.695 M. Destacam-se os destinados a cobrir perdas acumuladas, extraordinárias ou futuras, de determinadas sociedades, a título de dotações de capital para capitalizar ou recapitalizar, mas sem expectativa de razoável rendibilidade futura para o Estado, pelo que são registados em contabilidade nacional como transferências de capital (injeções de capital). Salientam-se as para a Infraestruturas de Portugal (€ 950 M), CP (€ 655 M)[2] e Metropolitano de Lisboa (€ 358 M).

[1] Tratando-se de uma transferência de capital entre entidades dentro das administrações públicas (do Estado para EPR da administração central e do governo regional da Madeira para EPR da administração regional da Madeira) o impacto final no saldo é nulo, pelo efeito de consolidação.

[2] Na CP, o valor total resulta de € 479 M de conversão de crédito em capital e € 176 M de dotações de capital.

15. ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

O Tribunal avaliou o acolhimento das 95 recomendações formuladas no PCGE 2014 com base nos resultados das auditorias, das ações de controlo realizadas e do exame da informação prestada pelos destinatários das recomendações[1]; atualiza-se, também, a apreciação sobre o acolhimento de 2 recomendações formuladas no PCGE 2013 e não reiteradas no PCGE 2014. O quadro seguinte apresenta o grau de acolhimento das recomendações objeto de apreciação[2].

Recomendações – PCGE 2014	Número	Percentagem
Totalmente acolhidas	8	8
Parcialmente acolhidas	49	52
Não acolhidas	35	37
Prejudicadas	3	3
Total	95	100

Recomendações não acolhidas – PCGE 2013	2

Foram corrigidas, total ou parcialmente, as deficiências que motivaram 57 recomendações (60%); permanecem por cumprir 35 (37%) e 3 foram consideradas prejudicadas por alteração das circunstâncias que as fundamentaram. Parte significativa das deficiências não corrigidas tem sido reiteradamente objeto de recomendações nos PCGE, dado não terem sido apresentadas justificações atendíveis para o seu não acolhimento.

Identificam-se de seguida as recomendações consideradas como não acolhidas e enunciam-se, sumariamente, as alegações apresentadas pelas entidades destinatárias e as apreciações do Tribunal.

15.1. Recomendações não acolhidas pela administração central

Previsões macroeconómicas

Recomendação 2 – PCGE 2014

> *A CGE deve apresentar de forma quantificada os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental, sendo esta uma condição essencial para a transparência da tomada de decisão sobre as medidas a adotar e sua continuidade ou a seleção de medidas alternativas que melhor permitam a prossecução das políticas públicas numa perspetiva de equidade, eficiência e eficácia.*

O Ministro das Finanças (MF) alegou que *"esta informação consta no ROE de 2016 e 2017 e na CGE 2016. Há tabelas que quantificam as principais medidas de política com impacto na receita e na despesa (vide Quadro II.3.6. Medidas orçamentais em 2016 (ROE 2016); Quadro III. 1.1. Medidas de política orçamental em 2017 (ROE 2017) e Quadro 7 - Medidas pontuais (CGE 2016)",* considerando a recomendação acolhida.

Apesar de o ROE 2016 apresentar a estimativa quantificada do efeito das medidas orçamentais na receita e na despesa (Quadro II.3.6), a CGE 2016 não apresentou os resultados quantitativos da aplicação de

[1] O Governo, através do Ministro das Finanças e das Secretárias de Estado da Segurança Social e Adjunta e da Justiça.

[2] A recomendação é classificada como *totalmente acolhida* se verificada a correção das deficiências que a motivaram, *parcialmente acolhida* quando a correção não é total, *não acolhida* quando as deficiências subsistem e *prejudicada* quando, por factos ou circunstâncias supervenientes, deixou de ter pertinência.

cada uma dessas medidas. O referido Quadro 7 da CGE 2016 apenas identifica as medidas temporárias (não consideradas aquando da elaboração do cenário orçamental) e o seu impacto no défice orçamental.

Alterações orçamentais

Recomendação 4 – PCGE 2014

> *A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: "despesas não previsíveis e inadiáveis".*

O MF considerou a recomendação acolhida, invocando que: *"Durante a execução dos OE, a DGO pronuncia-se sobre os pedidos de reforço de dotações orçamentais no sentido de esgotar plenamente as soluções existentes no âmbito da gestão flexível – quer no plano do orçamento das entidades, quer ao nível do orçamento do programa orçamental – e de utilização das dotações cativas por força da Lei do OE e de outros diplomas. Só em último recurso e na inexistência de soluções alternativas, a DGO emite pareceres no sentido de se reforçarem as dotações orçamentais insuficientes por contrapartida da dotação provisional."*

Apesar do alegado, em 2016 a dotação provisional foi utilizada na totalidade (€ 502 M) destinando-se 52,3% ao reforço das despesas com pessoal (€ 262 M) e a transferências para os SFA, o que evidencia, mais uma vez, a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação.

Receita

Recomendação 11 – PCGE 2014

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, elimine os constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à adequada relevação das operações extraorçamentais e que geram inconsistência entre a informação dos sistemas contabilísticos locais dos organismos da administração central e a informação que suporta a Conta Geral do Estado.*

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"A DGO tem desenvolvido esforços no sentido de serem encontradas soluções para os constrangimentos existentes em vários sistemas de informação, quer locais quer centrais."*

Porém, subsiste a omissão de parte substancial (€ 3.463 M) dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE.

Recomendação 12 – PCGE 2014

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão, nos saldos da contabilidade orçamental, das aplicações financeiras dos organismos da administração central passíveis de mobilização quase imediata.*

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: *"A Circular Série A n.º 1379, designadamente, nos pontos 69 a 75 contém instruções sobre a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública. No que respeita aos procedimentos que têm vindo a ser indicados pela DGO, os mesmos têm vindo a ser no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC (...)".*

O procedimento definido pela DGO não dá acolhimento à recomendação em causa. Porém, a questão subjacente à recomendação ficará resolvida com a entrada em vigor e plena aplicação do SNC-AP, o que está legalmente previsto para 1 de janeiro de 2018. A Demonstração dos Fluxos de Caixa passará a

evidenciar no saldo, também, os equivalentes de caixa. Assim, a DGO na emissão de instruções deverá ter em consideração o que decorre do SNC-AP.

Recomendação 13 – PCGE 2014

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, confirme formalmente que os organismos da administração central com autonomia financeira dispõem efetivamente de receita própria (o produto das transações provenientes do exercício da atividade mercantil em regime de concorrência, bem como os montantes que correspondam à contraprestação do serviço prestado) para cobertura das respetivas despesas, nos termos legais (sem prejuízo das situações excecionais legalmente previstas).*

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"Entende-se que a verificação do cumprimento desta recomendação será por via da realização de auditorias".*

Ora, a confirmação formal recomendada é de um requisito prévio, nos termos legais, para atribuir autonomia financeira a organismos da administração central. Como tal, deveria integrar e suportar o processo de atribuição e, também, o de qualquer alteração subsequente no regime de financiamento dos organismos autónomos.

Recomendação 15 – PCGE 2014

> *Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira que discrimine os custos associados ao cumprimento das obrigações tributárias impendentes sobre os sujeitos passivos e realize uma análise comparativa desses custos com os de outros estados-membros da União Europeia (v.g. Espanha, França, Reino Unido) concluindo sobre a sua necessidade, adequação e proporcionalidade.*

O MF considerou a recomendação não acolhida alegando: *"Encontra-se em processo de avaliação para efeitos da criação dos mecanismos necessários para o seu cumprimento".*

Despesa

Recomendação 16 – PCGE 2014

> *O desenvolvimento de indicadores relevantes que permitam a fixação clara de objetivos no Orçamento do Estado e o reporte da sua monitorização e avaliação na CGE.*

O MF alegou que: *"A CGE incorpora, no capítulo das políticas setoriais, uma análise dos resultados obtidos na execução de cada um dos Programas Orçamentais, para além da descrição dos recursos financeiros e humanos utilizados. Nessa análise são identificados os objetivos de política, indicadores, metas e resultados. A título ilustrativo, mencionam-se os quadros 124 a 126 do PO02-Governação (CGE 2016)."*

Embora a CGE apresente melhorias na divulgação dos resultados da execução dos Programas Orçamentais, continuam a não ser fixados no ROE os objetivos e indicadores, tendo em vista o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE.

Recomendação 17 – PCGE 2014

> *Enquanto a nova LEO não produzir todos os seus efeitos, deve ser respeitada a natureza vinculativa dos valores fixados no QPPO nas suas diferentes dimensões (programas, agrupamentos de programas e conjunto de todos os programas).*

O MF considerou a recomendação acolhida, invocando que: *"Pelo articulado da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) em vigor no ano de 2015 (...) parece poder concluir-se que o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) delimita o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) e que este deve ser*

atualizado, anualmente, para os 4 anos seguintes em consonância com os objetivos estabelecidos no PEC, também revisto anualmente (...)".

Constatou-se que as sucessivas revisões do QPPO aumentaram os limites para a despesa.

Dívida pública

Recomendação 28 – PCGE 2014

> *A CGE deve passar a incluir a dívida pública direta de todos os SFA no mapa XXIX, bem como as operações de derivados financeiros. No caso da dívida pública em moeda estrangeira esta deve ser reportada nas respetivas divisas.*

Recomendação 30 – PCGE 2014

> *A CGE deve evidenciar o stock da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.*

O MF considerou as recomendações não acolhidas; de facto, a dívida de todos os SFA e as operações de derivados financeiros continuam a não constar da CGE, não sendo igualmente apresentado o *stock* da dívida consolidada do Estado.

Recomendação 31 – PCGE 2014

> *A LOE deve fixar o limite do acréscimo de endividamento líquido de forma desagregada, no mínimo, por SI e SFA. O Tribunal recomenda ainda a instituição de procedimentos de controlo global da utilização dos limites autorizados, bem como a respetiva apresentação no Relatório da CGE.*

O MF alegou que: *"O IGCP concorda que seria útil cruzar a verificação do limite do acréscimo de endividamento global, com a evolução da dívida consolidada de todas as entidades da Administração Central (SI e SFA). No entanto, não julgamos que essa seja uma condição necessária para a verificação do limite. Dado que, a informação apresentada nos quadros 80 e 81 do Relatório da CGE (pp. 162-163) apresenta elementos suficientes para se atestar da verificação do limite de acréscimo de endividamento líquido inscrito no art.º 132.º da LOE 2015.",* concluindo que a recomendação se encontra totalmente acolhida.

A LOE continua a não fixar esses limites.

Recomendação 32 – PCGE 2014

> *Face à dimensão dos custos apurados e à manifesta dificuldade em quantificar os benefícios obtidos, recomenda-se que em futuros relatórios da CGE sejam identificados os custos anuais com a manutenção destes saldos, bem como explicitados os eventuais benefícios.*

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida, invocando que: *"O IGCP tem apresentado algumas estimativas dos custos (com a manutenção destes saldos) no seu Relatório anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública desde 2014, tendo também discutido os argumentos que estiveram na base desta opção desde 2011, tanto nos Relatórios anuais, como nas respostas aos pareceres do Tribunal de Contas sobre a CGE. (...)".*

Apesar de as estimativas dos custos constarem do relatório do IGCP, a CGE é omissa nessa matéria.

Dívida não Financeira

Recomendação 33 – PCGE 2014

> *Deve a CGE incluir informação sobre a dívida não financeira também das EPR e das EPE do SNS.*

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida, porém, refere: *"(…) a informação considerada na CGE não inclui a dívida não financeira das EPR, CGA e SNS, conforme explicitado em nota de rodapé nº 63 da CGE de 2015 (Volume I, Tomo I)."*

De facto, a CGE 2016 continua a não incluir a referida informação.

Património financeiro

Recomendação 48 – PCGE 2014

> *Reitera-se que o Governo deve alterar a lei de modo a clarificar que, após os processos de reprivatização levados a cabo pela Parpública, os valores a entregar por esta empresa ao Estado serão apenas o das eventuais mais-valias que tenham ocorrido entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização.*

O MF alegou que: *"De acordo com o artigo 9.º do Decreto-Lei nº 209/2000, de 2 de setembro, o modo de aplicação da receita das reprivatizações é definido por despacho do Ministro das Finanças, sendo a afetação da mesma realizada em conformidade com o artigo 16º da Lei nº 11/90, de 5 de abril (Lei Quadro das Privatizações)."*

A Lei Quadro das Privatizações permanece por alterar.

Património imobiliário

Recomendação 50 – PCGE 2014

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, assegure que a informação reportada no Relatório da Conta Geral do Estado sobre o património imobiliário é integral (abrange a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta.*

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: *"(…) a DGO mantém o controlo mensal das receitas obtidas com a alienação de imóveis, fornecida pela DGTF, com a informação registada no SGR e/ou SIGO – SFA, alertando os serviços sempre que verifica que alguma receita consignada ainda não está refletida nos sistemas centrais."*

Porém, dos € 115 M contabilizados como receita obtida, o relatório da CGE apenas reporta € 23 M (20%) recebidos com alienações promovidas pela DGTF. E dos € 207 M contabilizados como despesa incorrida, só reporta € 31 M (15%) pagos por aquisições promovidas pela DGTF. O relatório da CGE 2016 continua assim sem reportar nem explicar parte importante (83%) das variações patrimoniais ocorridas no exercício.

Operações de tesouraria

Recomendação 52 – PCGE 2014

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na Conta Geral do Estado a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos organismos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e registando a restante movimentação desses organismos como operações extraorçamentais.*

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: *"Na Circular DGO Série A n.º 1384 (Preparação do OE 2017) foram incluídas instruções (pontos 19 e 20) que visam assegurar o reporte integral das operações extraorçamentais."*

A conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE continua a não incluir as movimentações fora do Tesouro. Continua, também, sem relevar a execução orçamental dos SFA.

Recomendação 53 – PCGE 2014

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central seja relevada nos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado (suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental) cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.*

O MF considera a recomendação acolhida alegando: *"A adequada relevação dos vários fluxos financeiros depende do completo e correto reporte por parte dos organismos"*.

A CGE continua a não contabilizar todas as operações subjacentes aos fluxos financeiros de cada entidade. A falta de reporte por parte dos organismos não é atendível, pois existem fontes alternativas de controlo dessa informação (contabilidade do Tesouro e contas dos organismos) que permitem assegurar o registo nos sistemas de contabilização orçamental da totalidade dos fluxos financeiros.

Recomendação 54 – PCGE 2014

> *Que o Governo determine à Direção-Geral do Orçamento – entidade gestora da receita do Estado devida por rendimentos auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria – a aplicação dos procedimentos necessários à cobrança coerciva da receita em falta, à semelhança das restantes dívidas ao Estado.*

O MF considera a recomendação acolhida alegando: *"A redação do n.º 8 do artigo 43.º do Decreto-Lei de execução orçamental de 2016 veio alterar as responsabilidades da DGO neste âmbito, colocando-as ao nível do controlo e não da gestão da receita em causa, pelo que a recomendação já não será aplicável".*

O controlo da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria obriga a DGO a confirmar essa entrega até ao final do mês seguinte ao da sua obtenção ou a aplicar os procedimentos necessários à sua cobrança. O que voltou a não se verificar em 2016 visto que ficou, novamente, a quase totalidade dos juros por entregar.

15.2. Recomendações não acolhidas pela segurança social

Recomendação 56 – PCGE 2013

> *Reitera-se que deve proceder-se à compatibilização das disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"Dada a complexidade da matéria, bem como as significativas alterações introduzidas na Lei de Enquadramento Orçamental recentemente aprovada, a compatibilização dos normativos terá de ser objeto de estudo aprofundado"*.

O Ministro das Finanças informou que, no seu entendimento, *"(...) à semelhança de respostas dadas em anos anteriores, (...) estas matérias têm enquadramento nos objetivos programáticos subjacentes à implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental ( )"*.

Em 2016, não foi registada qualquer alteração.

Recomendação 80 – PCGE 2013

> *Recomenda-se ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social que diligencie no sentido de que as alterações de valor das prestações de desemprego sejam objeto de realização de audiência prévia aos interessados.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"A alteração da aplicação informática de desemprego para emitir uma notificação aos beneficiários nos casos de reanálise/recálculo da prestação em que haja alteração do valor ou do período de concessão do subsídio encontra-se em avaliação entre o ISS, IP e o II, IP."* e que *"Desde dezembro de 2016, que é disponibilizado na Segurança Social Direta, o montante a pagamento em cada mês"*.

Regista-se a melhoria de informação prestada aos beneficiários, que, contudo, não afasta a necessidade de notificação ao beneficiário para se pronunciar sobre a alteração ao cálculo da prestação anteriormente deferida.

Recomendação 56 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação das normas que permitam a adoção de classificação orgânica no subsetor da segurança social.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que, com a publicação dos novos diplomas – LEO e SNC-AP –, está *"(...) em processo de avaliação o enquadramento a ser proposto para esta classificação e a definição legal das instituições que integram o perímetro de Segurança Social"*.

O Ministro da Finanças referiu que se trata de *"Matéria acompanhada no âmbito da SS"*.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2007 e reiterada nos subsequentes, não tendo sido ainda publicado qualquer normativo que vise acolher a recomendação.

Recomendação 57 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que se encontra *"(...) em análise proposta de legislação para cumprimento desta recomendação"* e o Ministro da Finanças referiu que se trata *de "Matéria acompanhada no âmbito da SS".*

A recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, sendo sistematicamente reiterada nos Pareceres subsequentes, sem qualquer acolhimento até ao momento.

Recomendação 58 – PCGE 2014

> *Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos"* e o Ministro da Finanças referiu que se trata de *"Matéria acompanhada no âmbito da SS".*

A recomendação do Tribunal foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores não havendo evolução relativamente a 2015.

Recomendação 59 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela integração da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS no SIF.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"A implementação do SNC-AP nos vários organismos do universo da Segurança Social implica alterações profundas no SIF, pelo que se encontra em avaliação o interface com o FEFSS no âmbito destes desenvolvimentos".*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em 2010 e Pareceres posteriores. Passados nove anos continua a não existir no SIF informação contabilística para qualquer entidade (IGFCSS e FEFSS).

Recomendação 60 – PCGE 2014

> *Reitera-se a recomendação formulada ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para que diligencie no sentido de que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"Foram desenvolvidos alguns mapas que respondem parcialmente ao solicitado apesar de se manterem as limitações técnicas elencadas anteriormente, que impedem a efetiva consolidação orçamental no sistema (...)"* e que, *"Em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento integral desta recomendação".*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores, permanecendo por acolher, uma vez que o sistema informático continua a não produzir os mapas consolidados exigidos por lei, sendo os mesmos produzidos fora do sistema com recurso a intervenções manuais.

Recomendação 62 – PCGE 2014

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela nomeação do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.*

A Secretária de Estado da Segurança Social, informou que *"Foi solicitado às várias entidades envolvidas a designação do seu representante no Conselho Consultivo do IGFSS, no sentido de se publicar despacho de nomeação dos mesmos no último trimestre de 2017".*

Não obstante as diligências desenvolvidas, até à presente data, o despacho de nomeação do Conselho Consultivo do IGFSS ainda não foi publicado.

Recomendação 63 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de ultrapassar as limitações inerentes ao atual módulo de consolidação, de modo a permitir, por um lado, que as operações de consolidação se realizem de forma automática, sem recurso a instrumentos paralelos e, por outro, que os mapas legalmente previstos sejam também produzidos de forma automática.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"O módulo de Consolidação Financeira SIF-ECCS encontra-se a ser utilizado em todas as suas funcionalidades/potencialidades, isto é, não se afigura possível evoluir no sentido de colmatar insuficiências"* e que *"(...) em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento desta recomendação".*

Em 2016, mantiveram-se os constrangimentos no módulo de consolidação, continuando o IGFSS, em paralelo, o método de consolidação manual.

Recomendação 64 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que a contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações deve ser efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que está *"(...) em fase de implementação um método alternativo à tabela de partição, que irá permitir que a contabilização das receitas de contribuições e quotizações se aproxime da natureza, encontrando-se já validados/aprovados por parte das instituições de segurança social que intervêm neste processo os requisitos definidos".*

Em sede de contraditório, os três institutos (IGFSS, ISSA e II) informaram que em novembro de 2017 foi implementada uma nova metodologia de contabilização alternativa à tabela de imputação. O ISSA acrescentou que esta nova metodologia não eliminará por completo os constrangimentos anteriores. Aguarda-se, assim, com expectativa, o resultado desta nova metodologia, cujos efeitos só serão sentidos em 2018.

Recomendação 66 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"Continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo Interface SICC-SIF pelo Instituto de Informática, IP, em articulação com o IGFSS, IP e o ISS, IP, o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do Tribunal de*

Contas." e que se prevê que *"(...) no decurso do 1º trimestre de 2018 o projeto entre em produção com grande parte das operações implementadas".*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e sucessivamente reiterada em Pareceres posteriores, não se registando, em termos práticos, evolução relativamente ao ano anterior, uma vez que o novo interface ainda não se encontra implementado.

Em sede de contraditório, o ISSA alega que *"Está previsto para o 2.º semestre de 2018 a entrada em produção do novo interface SICC-SIF (...)".*

Recomendação 71 – PCGE 2014

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam produzidos balancetes auxiliares com os valores em dívida por contribuinte, discriminando se a mesma se encontra em cobrança voluntária ou coerciva.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"O IGFSS, IP, em colaboração com o II, IP, está a desenvolver e a melhorar procedimentos que garantam a coerência dos dados contabilizados, com o objetivo de se conseguir reconciliar a dívida de contribuintes e, consequentemente, a extração de balancetes auxiliares"* e que *"O trabalho que se está a desenvolver, em colaboração com o II, IP, é o de garantir que a informação que é extraída de conta corrente chega a SIF. Contudo, e face aos milhares de documentos que são lançados e à complexidade do sistema, é um trabalho bastante moroso".*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2011 e de novo reiterada em Pareceres posteriores. Em 2016 não se registaram evoluções, uma vez que ainda não foram extraídos balancetes dos sistemas auxiliares.

Recomendação 72 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que deve diligenciar no sentido de que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"Permanecem em reavaliação, em colaboração com o II, IP, as condições técnicas necessárias para o cumprimento do princípio contabilístico invocado nesta recomendação, associado à relevação dos juros já vencidos de valores em dívida de contribuintes, tendo ocorrido reuniões entre os serviços ao longo do ano".*

Conforme decorre da resposta, a recomendação ainda não foi acolhida, uma vez que, em 2016, o valor dos juros ainda não foi refletido nas demonstrações financeiras.

Recomendação 74 – PCGE 2014

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que sejam implementadas as regras necessárias na aplicação informática para que não ocorra a prescrição de valores em dívida sem que tenha decorrido o prazo legal para o efeito.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"(...) os desenvolvimentos necessários encontram-se preconizados nos objetivos do Grupo de Trabalho constituído por elementos do IGFSS, do ISS e do II. Encontram-se definidos os macro requisitos dos desenvolvimentos aplicacionais por parte do Grupo de Trabalho, prevendo-se que até ao final do presente mês de outubro sejam concluídos os restantes documentos de requisitos. Em paralelo decorre a definição da calendarização das fases de implementação das alterações aplicacionais (...) prevendo-se a intensificação dos trabalhos após a conclusão dos documentos de requisitos, e em sede de desenvolvimentos aplicacionais". I*nformou ainda que *"Não há automatismos de prescrição de dívida na pendência do processo de execução fiscal, sendo assegurado no IGFSS que não há prescrição em SEF quando à data da instauração a dívida fica ativa. A partir desta fase a dívida não prescreve, salvo quando registada por*

utilizador. As secções de processo fazem a análise da prescrição de forma oficiosa ou a pedido do contribuinte, decorrente da análise manual e controlada e não pela passagem do tempo. (…) Sempre que uma Secção de Processo recebe do Centro Distrital informação da existência de atos interruptivos/suspensivos, que determinem que para a dívida participada manualmente deverá ser cancelada a prescrição da dívida automática à entrada de SEF, é feito em SEF pelos Coordenadores um registo de cancelamento de prescrição, tornando aquela dívida exigível em execução fiscal".

Conforme decorre da resposta, ainda não foram implementadas as regras necessárias na aplicação informática para uma correta e integral contagem de prazos. Todavia, foram introduzidos procedimentos manuais alternativos que visam acautelar a ocorrência de prescrições sem que tenha decorrido o prazo legal para o efeito.

Recomendação 76 – PCGE 2014

> *Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que sejam implementados procedimentos com vista à correção das inconsistências detetadas entre os valores da conta "Prestações sociais a repor" relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que o *"O projeto SICC-SIF preconiza uma remodelação quer da forma de extração de informação financeira com origem no Sistema Integrado de Conta corrente SICC quer da contabilização em sede do Sistema de Informação Financeira (SIF). Está previsto que o novo interface permita realizar as contabilizações com uma periodicidade diária"* e que a "*(…) morosidade nos processos de aquisição de serviços de desenvolvimento de Software, em particular a autorização para extensão de encargos plurianuais, apenas permitiu constituir a equipa de desenvolvimento no último trimestre de 2016, inviabilizando a implementação do interface em 2017".* Informa ainda que no decorrer deste ano têm sido desenvolvidas tarefas que visam a operacionalização do Programa de Regularização de Saldos e que, atualmente, já estão desenvolvidas várias componentes, *"(…) prevendo-se ter no decurso do 1.º semestre de 2018 o projeto em produção com grande parte das operações implementadas, sendo que o fecho das contas desse ano já beneficiará destes desenvolvimentos".*

Apesar das diligências já desenvolvidas, ainda não se encontram em produção os mecanismos necessários à correção das inconsistências entre os dois sistemas, mantendo-se a existência do desvio na conta do exercício de 2016.

Recomendação 77 – PCGE 2014

> *Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que aquando da constituição de provisões para cobrança duvidosa de pensões sejam conhecidos e tomados em consideração os elementos com o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que se mantém em *"(…) desenvolvimento o novo Sistema de Informação de Pensões, não obstante ser possível, através deste sistema, obter no início de cada ano listagens nominais com a situação em 31 de dezembro".*

Em sede de contraditório o ISS vem informar que *"(…) para os valores provisionados residiu mais uma nos saldos existentes em SIF pelo facto do nivelamento de saldos entre SIF e a base de dados de pensões se encontrar dependente do sovo sistema de informação de pensões (…)"*

Conforme decorre da resposta, o novo sistema de informação ainda não se encontra em produção, pelo que a informação sobre a constituição de provisões, em 2016, ainda não beneficiou da listagem nominal.

Recomendação 82 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Governo que o FGS deve funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de património próprio, que sejam definidos os critérios de financiamento por parte do Estado e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"Encontra-se em fase de elaboração de proposta de portaria que fixa os termos de financiamento do FGS"* e o Ministro das Finanças referiu que se trata de *"Matéria acompanhada no âmbito da SS"*.

A recomendação permanece por acolher.

Recomendação 84 – PCGE 2014

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento contabilístico adequado dos acordos prestacionais.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"No início do ano de 2017, e com o objetivo de se conseguir implementar totalmente o processo dos acordos prestacionais, nomeadamente a componente da compensação dos pagamentos, foram desenvolvidos vários trabalhos em colaboração com o II, IP; contudo, foram identificados alguns obstáculos no desenvolvimento de outros processos que condicionavam a qualidade e fiabilidade da contabilização da componente de pagamento de acordos. Assim, e uma vez que não foi possível assegurar a correção dos erros com efeitos às contas de 2016, foi decidido dar continuidade às correções em 2017, não se colocando em produção a componente da compensação dos acordos"*.

Conforme decorre da informação prestada, os procedimentos necessários ao tratamento contabilístico dos acordos prestacionais ainda não foram implementados.

Recomendação 91 – PCGE 2014

> *O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de assegurar a implementação na aplicação informática da segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento, devendo este ser expressamente efetuado apenas por quem tem competência para o efeito.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que *"A segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento/indeferimento, bem como a garantia que é efetuado expressamente por quem tem competência para o efeito, tem de ser garantida na atribuição de acessos aos perfis pelos utilizadores"* e que *"O ISS encontra-se a preparar um documento técnico orientador para aplicação progressiva e transversal a todo o sistema, pretendendo-se definir um Workflow de processos de Deferimento e Indeferimento para implementar a segregação de funções nas novas aplicações em desenvolvimento e posterior adequação das aplicações em produção"*. Por fim, conclui que *"(…) a aplicação informática de Desemprego dispõe de perfis de acesso diferenciados e perfeitamente individualizados para instrução e decisão (deferimento/indeferimento) de processos, respetivamente o perfil designado por «Análise de Processos» e o perfil «Despacho/Decisão de Processos»"*.

Não obstante a intenção de introdução de procedimentos que visem a concretização da segregação de funções na aplicação informática de desemprego, tal ainda não ocorreu.

16. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em resultado das observações expostas nos pontos antecedentes, fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do PCGE 2016, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

Implementação do SNC-AP e da ECE (cfr. Caixa 1)

A aplicação do novo referencial contabilístico das Administrações Públicas, o SNC-AP, foi adiada por um ano, para 01/01/2018, mantendo-se o objetivo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do OE 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na CGE. Os constrangimentos identificados nas auditorias realizadas, nomeadamente ao nível do desenvolvimento do quadro legal, da conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação, da preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas, do início da aplicação do SNC-AP por algumas entidades e da implementação da ECE, exigem o reforço de ações, de forma a cumprir atempadamente as obrigações decorrentes da lei.

A ECE, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, é um elemento fundamental do novo modelo de gestão das finanças públicas consagrado na LEO. Porém, a implementação piloto em curso tem um âmbito material mais restrito que o definido pela LEO ao excluir, por exemplo, as operações associadas à dívida pública, às receitas fiscais, ao património imobiliário do Estado e às PPP. Também o âmbito do balanço de abertura a 01/01/2019 não irá coincidir com o âmbito da ECE.

Nos relatórios de auditoria que suportam a Caixa aqui em referência, o Tribunal formulou ao Ministro das Finanças e à UniLEO

Recomendações

no sentido de que, para a correta e *atempada implementação do SNC-AP e da ECE*, continua a ser necessário tomar *medidas pertinentes*, que permitam *recuperar os atrasos* que se verificam, de forma a *cumprir os objetivos de apresentação, no OE 2019, de demonstrações financeiras previsionais e, na CGE 2019, de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas*.

Enquadramento macroeconómico e orçamental

No ROE 2016 subsistem insuficiências relativamente à informação sobre a relação dos pressupostos macroeconómicos com a orçamentação das receitas e despesas públicas (cfr. ponto 1.2.1).

Recomendação 1 – PCGE 2016

> *Que o Governo, no relatório que acompanha a proposta do OE, explicite, de forma quantificada, o impacto do cenário macroeconómico na orçamentação das receitas e despesas, em benefício da transparência orçamental e da avaliação da sua execução.*

O RCGE 2016 não quantificou os impactos das medidas de consolidação orçamental e na análise dos desvios nas previsões orçamentais não apresentou o efeito, de forma quantificada, de cada uma daquelas medidas e dos valores verificados na economia portuguesa (cfr. ponto 1.2.2).

Recomendação 2 – PCGE 2016

> *Que o Governo apresente na CGE, de forma quantificada, os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental na execução orçamental, os quais devem ser considerados na análise dos desvios nas previsões orçamentais, a par com o impacto da evolução das variáveis macroeconómicas.*

Orçamento do Estado (Administração Central)

Alterações orçamentais (cfr. ponto 2)

O OE aprovado sofreu alterações significativas, ascendendo o aumento da previsão da receita efetiva a € 1.755 M (2,8%) e o da despesa efetiva a € 2.393 M (3,4%), com destaque para a *aquisição de bens e serviços correntes* em € 1.709 M (13,1%) e as *despesas com pessoal* em € 721 M (4,6%), que agravaram o défice em € 638 M (8,4%).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi totalmente utilizada (€ 502 M) para reforçar diversas dotações suborçamentadas, como as *despesas com pessoal*, o que, mais uma vez, evidencia a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação, igualmente incumprido com a reserva orçamental.

Recomendação 3 – PCGE 2016

> *Que o Ministro das Finanças assegure que a dotação provisional seja apenas utilizada para os fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: "despesas não previsíveis e inadiáveis".*

Execução Orçamental

Receita (cfr. ponto 3.2)

A receita consolidada da administração central (€ 56.596 M) cresce 1,9% (€ 1.069 M) impulsionada pelo aumento de 2,4% (€ 973 M) nas receitas fiscais (€ 41.096 M) e de 2,1% (€ 95 M) nas contribuições sociais (€ 4.696 M). A evolução da receita fiscal resulta do acréscimo de 6,7% (€ 1.466 M) nos impostos indiretos atenuado pela quebra de 2,7% (€ 493 M) nos impostos diretos. Para essa evolução concorre a cobrança de € 444 M ao abrigo do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) e de € 150 M de impostos devidos em 2015, mas cobrados já em 2016. Por sua vez, o aumento das contribuições sociais decorre do acréscimo de 1,8% (€ 73 M) na receita da CGA e de 2,9% (€ 16 M) na receita da ADSE.

O exame das receitas da administração central inscritas na CGE voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e insuficiências dos sistemas de contabilização e controlo. Ocorreram omissões materiais e a manutenção de autonomia financeira a entidades que, indevidamente, registam receitas do Estado como receitas próprias.

Recomendação 4 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, verifique se os organismos da administração central com autonomia financeira apenas registam como receita própria o produto das transações provenientes do exercício da atividade mercantil em regime de concorrência, bem como os montantes que correspondam à contraprestação do serviço prestado, e não receita do Estado, e se aquela cumpre os requisitos legais de cobertura das respetivas despesas para a manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira, devendo, em caso negativo, ser revogado esse regime.*

Com a entrada em vigor do OE 2016, passaram a ser contabilizadas na receita do Estado, como devido, a contribuição de serviço rodoviário afeta à Infraestruturas de Portugal, a receita do ISP afeta a outras entidades e a receita fiscal cobrada pela AT que é afeta ao Fundo de Estabilização Tributário.

No entanto, subsiste a omissão de receitas do Estado (€ 1.272 M) por serem contabilizadas diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado, por exemplo: a contribuição para o audiovisual (entregue à RTP), ao contrário do previsto no OE; outros impostos indevidamente contabilizados por SFA (*v.g.*: resultados de exploração de apostas mútuas, lotarias e imposto sobre o jogo). Estes procedimentos retiram transparência à gestão orçamental e desrespeitam a lei sempre que as receitas do Estado não são contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras.

Recomendação 5 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, assegure que todas as receitas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras.*

Em 2016 a identificação formal das entidades administradoras de receitas, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades, só foi divulgada quatro meses após o início do exercício orçamental, faltando-lhe 15 entidades que registaram receita e subsistem receitas que, só devendo ter uma entidade administradora, foram contabilizadas por mais do que uma entidade.

Recomendação 6 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, identifique formal e previamente a cada exercício orçamental, todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.*

A falta de interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado ao Sistema de Gestão de Receitas (SGR), que suporta a informação reportada na CGE, não assegura a consistência desta com a residente nesses sistemas e inviabiliza o cumprimento de outras normas legais, como a prestação diária da informação.

A DGO tem limitado o registo das operações extraorçamentais no SGR impedindo a AT de relevar a totalidade das receitas que administra, incluindo a receita extraorçamental a entregar às regiões autónomas e aos municípios (€ 2.209 M em 2016 só para os principais impostos).

Recomendação 7 – PCGE 2016

> *Que o Governo determine à DGO que crie as condições necessárias para as entidades administradoras de receitas do Estado poderem registar no Sistema de Gestão de Receitas a totalidade das receitas que administram, incluindo as receitas extraorçamentais (cujos saldos devem ficar relevados e transitar para o exercício seguinte).*

O controlo eficaz das contas públicas pressupõe a certificação do universo dos organismos da administração central. Ora, para além da falta de identificação das entidades administradoras da receita do Estado em tempo útil, subsiste a omissão de entidades (Sistema de Indemnização aos Investidores, Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, Fundo de Capital e Quase Capital e Fundo de Dívida e Garantias), cujas receitas e correspondentes despesas não integram a conta consolidada da administração central.

Recomendação 8 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, tome as medidas necessárias para que sejam incluídas no Orçamento e na Conta, e devidamente classificadas, todas as entidades previstas na LEO, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central constantes da lista divulgada pelo INE.*

Verifica-se, ainda, a indevida classificação como EPR do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução, os quais nos termos da LEO, são fundos da administração central, prévia e independentemente da sua inclusão pelo INE como Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas.

Recomendação 9 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, tome as medidas necessárias para que organismos da administração central não sejam indevidamente consideradas no OE e na correspondente CGE como entidades públicas reclassificadas.*

Subsistem organismos da administração central que não reportam a execução de operações extraorçamentais e constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à adequada relevação dessas operações na CGE. Tais deficiências conduzem ao incumprimento de normas legais e desrespeitam os princípios orçamentais da universalidade e da especificação.

Acresce que a DGO passou a exigir às entidades a inscrição orçamental (na receita e na despesa) das operações extraorçamentais gerando, deste modo, inconsistências com os sistemas contabilísticos locais, tanto atualmente (segundo as regras do POCP e POC sectoriais) como no futuro, visto colidir com o SNC-AP que determina um tratamento diferenciado para estas receitas (despesas) ao não prever as correspondentes contas de previsões (dotações) iniciais e corrigidas.

Recomendação 10 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, elimine os constrangimentos que obstam à adequada relevação das operações extraorçamentais e que geram inconsistência entre a informação dos sistemas contabilísticos locais dos organismos da administração central e a informação que suporta a CGE.*

A CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto como exigido pela lei, referindo-se à cobrança coerciva (€ 1.307 M), à cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos em 2016 (€ 231 M) e às notas de cobrança de IRC emitidas na sequência de correções da inspeção tributária (€ 435 M). Ora, a cobrança coerciva é de dívidas não pagas por cobrança voluntária, as coimas não são coletas recuperadas e a emissão de notas de cobrança corresponde a valores liquidados e não cobrados. Porém, segundo a informação prestada pela AT ao Tribunal neste âmbito, a respetiva receita fiscal totaliza € 491 M (mais € 252 M e 105,4% face a 2015).

Constituindo o combate à fraude e à evasão um elemento importante da ação inspetiva, os ciclos das respetivas dívidas evidenciam estrutura similar traduzida por receitas inferiores a 10% das dívidas e

saldos superiores a 85%, mesmo com o impacto do PERES. A subsistência desta estrutura revela a existência de um núcleo importante de dívida fiscal comum ao referido combate, à ação inspetiva que o concretiza, à fase de cobrança coerciva para a qual evolui e, em regra, ao subjacente contencioso (entre devedores e administração tributária) que o prolonga.

Recomendação 11 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da AT, passe a reportar na CGE os ciclos da dívida fiscal (impostos liquidados por cobrar ou anular) em cobrança coerciva (por incumprimento do prazo de cobrança voluntária) ou resultante da ação inspetiva e, em particular, do combate à fraude e à evasão, bem como a reconciliação da receita fiscal gerada por cada um desses ciclos.*

Das insuficiências detetadas e recorrentemente assinaladas pelo Tribunal na contabilização das receitas do Estado, incluindo o incumprimento do regime legal em vigor desde 2001, decorre a manifesta subavaliação do saldo das receitas por cobrar que consta da CGE (€ 13.770 M).

Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (cfr. Caixa 2)

Subsiste a inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas por omissão dos equivalentes de caixa. Com efeito, continuam omissas disponibilidades de montante materialmente relevante dos organismos da administração central no saldo da demonstração dos fluxos de caixa. Porém, esta questão ficará resolvida com a entrada em vigor e plena aplicação do SNC-AP, legalmente prevista para 01/01/2018. Efetivamente, a demonstração dos fluxos de caixa passará evidenciar no saldo, também, os equivalentes de caixa.

Recomendação 12 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, tome as medidas necessárias para assegurar a verificação sistemática da consistência dos saldos de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) dos organismos da administração central nos respetivos documentos de prestação de contas, tal como decorre do SNC-AP.*

Despesa (cfr. ponto 3.3)

A despesa consolidada da administração central, excluindo *ativos e passivos financeiros,* cifrou-se em € 62.976 M. Considerando a parte dos ativos financeiros e os passivos financeiros da Parvalorem, Parups e Parparticipadas, a despesa passa para € 64.272 M.

Os montantes mais significativos de despesa foram registados nos programas PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social (€ 19.513 M), PO13 – Saúde (€ 9.881 M) e PO05 – Gestão da dívida pública (€ 7.381 M), que, no seu conjunto, representam 58,2% da despesa.

A execução dos 18 programas orçamentais é relevada na CGE essencialmente quanto aos recursos financeiros utilizados, com apenas quatro a apresentar os resultados obtidos, partindo dos objetivos, indicadores e medidas sectoriais, que não foram previamente definidos no Relatório do OE. A orçamentação por programas, visando focar a discussão do orçamento e da sua execução nos resultados obtidos com os meios utilizados e com recurso a indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos (cfr. ponto 3.3.2).

Recomendação 13 – PCGE 2016

> *Que o Governo, nos programas orçamentais, fixe objetivos claros e indicadores relevantes que permitam o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE.*

Na despesa por natureza destacam-se as *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios* (€ 27.007 M, 42,9% do total), as *despesas com pessoal* (€ 15.837 M, 25,1%), a *aquisição de bens e serviços* (€ 8.746 M, 13,9%) e os *juros e outros encargos* (€ 8.746 M, 13,9%).

A fiabilidade destes valores encontra-se afetada pelo incumprimento de princípios orçamentais, nomeadamente, os da universalidade e da anualidade, bem como pela ausência de informação fiável que permita consolidar (eliminar) todas as operações materialmente relevantes entre as entidades do subsector (cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.4).

A despesa consolidada sem *ativos* nem *passivos financeiros* aumentou € 1.111 M (1,8%) face ao ano anterior. Os aumentos mais significativos ocorreram nas *despesas com pessoal* (em € 619 M, dos quais € 337 M em *remunerações certas e permanentes* e € 210 M na *segurança social*) e nos *juros e outros encargos* (€ 191 M). Em sentido contrário, as maiores reduções de despesa verificaram-se na *aquisição de bens de capital* (€ 242 M, com destaque para a quebra de € 151 M das despesas da Infraestruturas de Portugal com infraestruturas de transportes rodoviários e de € 141 M da EDIA em construções diversas).

Os *ativos financeiros* considerados (que totalizaram € 912 M) registaram uma redução de € 2.498 M (-73,2%), com destaque para operações que ocorreram em 2015, sem correspondência em 2016, que abrangem a capitalização do Banif (€ 2.255 M) e os *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos à Região Autónoma da Madeira (€ 319 M).

A análise da evolução da despesa entre 2015 e 2016 é afetada especialmente pela reestruturação orgânica resultante do XXI Governo Constitucional, que também teve impacto nos programas orçamentais (cfr. pontos 3.3.1.2 e 3.3.4.4).

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) é uma medida disciplinadora das finanças públicas, estipulando, para os quatro anos seguintes, limites vinculativos à despesa: para o primeiro ano a despesa financiada por receitas gerais de cada programa orçamental; no segundo ano para cada agrupamento de programas; e nos dois anos últimos anos para o conjunto dos programas. Em 2016, tal como nos anos anteriores, estes limites foram sucessivamente alterados (cfr. ponto 3.3.3.1).

Recomendação 14 – PCGE 2016

> *Deve ser respeitada a natureza vinculativa dos valores fixados no QPPO nas suas diferentes dimensões (programas, agrupamentos de programas e conjunto de todos os programas).*

A CGE continua a não abranger todos os serviços que deveriam ser incluídos no seu perímetro e todas as despesas orçamentais (cfr. ponto 3.3.4.1), em violação do princípio da universalidade.

Recomendação 15 – PCGE 2016

> *O Governo, através da DGO, deve garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todas as entidades que constituem o universo da administração central e assegurar o cumprimento dos princípios e regras orçamentais.*

A CGE 2016 evidencia os "pagamentos efetuados", o que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores e exclui a despesa por pagar no final do ano. Esta, segundo o Relatório da Conta ascendia a € 370 M na administração central.

O Relatório da CGE indica que os pagamentos em atraso da administração central há mais de 90 dias ascendiam a € 580 M (cfr. ponto 3.3.4.2.1). Considerando as consequências económicas, financeiras e sociais do atraso nos pagamentos, o Tribunal torna a recomendar:

Recomendação 16 – PCGE 2016

> *Que o Governo assegure 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.*

A CGE continua a evidenciar como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, embora parte tivesse por objetivo a transição/utilização no ano seguinte e não o pagamento de despesas durante o ano económico em que foram requisitadas.

As *reposições não abatidas nos pagamentos* dos SI registadas na CGE 2016 (€ 233 M, que deram origem à abertura de créditos especiais no montante de € 69 M) e os saldos da gerência anterior dos SFA financiados por receitas gerais no valor de € 354 M, indiciam que, em 2015, foram requisitadas verbas em montante superior ao necessário para assegurar os pagamentos, em incumprimento do estipulado no decreto-lei de execução orçamental.

Do mesmo modo, a despesa dos SI de 2016 foi sobrevalorizada, porquanto os montantes repostos, entre 01/01 e 31/08/2017 ascendiam a € 204 M e os saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 224 M.

Estas práticas constituem uma violação dos princípios da anualidade e da transparência, com efeito na despesa do subsector dos SI e, no caso da abertura de créditos especiais, também sobrevalorização da receita (cfr. ponto 3.3.4.2.2).

Recomendação 17 – PCGE 2016

> *O Governo, através da DGO, deve garantir o estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam do decreto-lei de execução orçamental, em particular nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas públicas, no défice da CGE de cada ano e na tesouraria do Estado.*

Verificaram-se erros de classificação económica, especialmente praticados por EPR ou em operações atípicas às atividades dos serviços. As classificações de caráter residual representam mais de 20% da despesa de 10 entidades, não dando cumprimento ao princípio da especificação (cfr. ponto 3.3.5.3; ponto 4.1.2.1; e ponto 9.2.3).

Recomendação 18 – PCGE 2016

> *Que o Governo garanta o cumprimento rigoroso do princípio da especificação, com a utilização da classificação económica apropriada na contabilização das despesas e dos fluxos associados à dívida pública e ao património financeiro, e o recurso às classificações de carácter residual apenas quando não exista outra adequada à natureza das despesas.*

Na inscrição orçamental da despesa, as indemnizações compensatórias são, desde 2014, pagas pelo programa orçamental/ministério onde a entidade recebedora está integrada, porém, as pagas a entidades

não reclassificadas nas administrações públicas continuam a ser asseguradas pelo PO04 – Finanças, embora a atividade desenvolvida se insira no âmbito de outros programas orçamentais.

Foram detetados erros e inconsistências nos mapas e quadros relativos à despesa da administração central por programas, nos mapas dos projetos, que prejudicam a comparabilidade (cfr. pontos 3.3.4.4 e 3.3.4.5).

Recomendação 19 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, melhore a coerência da informação a relevar nos mapas e quadros da CGE, melhorando a sua consistência e comparabilidade.*

Consolidação da administração central (cfr. ponto 3.4)

Excluindo operações com *ativos* e *passivos financeiros*, da consolidação da conta da administração central resulta a receita consolidada de € 56.596 M, a despesa de € 62.976 M e o consequente saldo de € -6.379 M, que consta da CGE de 2016 (Mapa XXIII). Porém, o impacto global das operações com *ativos* e *passivos financeiros* a considerar (€-753 M) fez com que esse saldo global passasse para € -7.132 M (cfr. ponto 3.4.1).

Dívida pública (cfr. ponto 4)

Dívida financeira (cfr. ponto 4.1)

A informação apresentada na CGE continua a ter lacunas e incorreções diversas, suscetíveis de distorcer a análise sobre o valor da dívida pública em 2016.

A CGE – mapas XV, XXIX e Relatório: adota um conceito de dívida pública restrito a empréstimos, títulos e instrumentos derivados geridos pelo IGCP, deixando de fora outros instrumentos de dívida, designadamente locações financeiras, e de outros emitentes, designadamente SFA; não procede à consolidação do *stock* da dívida nem dos fluxos de despesa e receita associados ao seu serviço; usa inadequadamente diversos critérios contabilísticos, em particular o classificador económico das receitas e despesas públicas.

O valor nominal apurado da dívida não consolidada do subsector dos SI, em 31/12/2015, era de € 226.363 M e, em 31/12/2016, de € 236.282 M. Na CGE 2016 (mapa XXIX), o correspondente valor em 31/12/2015, está subvalorizado em € 0,1 M por incluir receitas de juros obtidas na emissão de BT que foram contabilizadas como passivos financeiros. Pela mesma razão em 31/12/2016, o *stock* está sobrevalorizado em € 0,5 M (cfr. 4.1.1.1).

Em 31/12/2016, cerca de 55% do total da dívida direta do Estado era detida por entidades externas (50% por não residentes e 5% pelo BCE), situação para a qual contribuíram fortemente os empréstimos do PAEF. Considerando apenas a dívida transacionável, na mesma data, 17% estavam na posse do BdP e 9% do BCE, (26% no total, o que compara com 19% em 31/12/2015), verificando-se um aumento do peso dos bancos centrais como detentores da dívida pública portuguesa (cfr. 4.1.1.1.).

A dívida de médio e longo prazos, em 31/12/2016, correspondia a 91% do total da dívida direta não consolidada, cifrando-se em € 213.844 M, com maturidades entre 2017 e 2045. O ano 2021 será o ano com maior concentração de vencimentos, com necessidades de refinanciamento no valor de € 25.799 M.

Prevê-se que em 2024 as necessidades de refinanciamento de dívida sejam de € 18.647 M e em 2025 de € 16.398 M (cfr. 4.1.1.1.).

Os contratos de derivados financeiros (SI), avaliados ao justo valor, passaram de € 2.552 M em 31/12/2015 para € 2.106 M em 31/12/2016, valores que não se encontram na CGE 2016 (cfr. ponto 4.1.1.1).

No subsector dos SI, o produto das emissões de 2016 foi de € 66.020 M (na CGE, mapa 50 e XXVIII, sobrevalorizado em € 0,6 M). A despesa com amortizações foi de € 55.606 M (na CGE, mapa 13 e 52, sobrevalorizado em € 0,3 M), com juros foi de € 7.278 M e com outros encargos correntes da dívida foi de € 101 M.

No que respeita ao valor nominal das amortizações de dívida em moeda estrangeira (SI), a CGE (mapa XXIX) continua a não refletir o correto contravalor em euros em alguns instrumentos. A Conta também mantem outros erros e algumas deficiências, como a errada classificação de receitas de juros como passivos financeiros (BT) e o uso de classificações económicas que não identificam corretamente o sector económico dos detentores da dívida. Alguns dos seus mapas (XXIX, 50 e 51) não refletem com transparência os fluxos (receita/despesa) associados a alguns instrumentos de dívida, observando-se a existência de vários critérios no mesmo mapa e a ausência de notas explicativas, essenciais na interpretação dos valores (cfr. 4.1.1.2).

Recomendação 20 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através do IGCP, promova a utilização da rubrica adequada na contabilização dos juros obtidos com a emissão de BT e de critérios uniformes nos diversos mapas da CGE.*

O mapa XXIX da CGE continuou a não incluir o *stock* da dívida dos SFA, tendo, neste subsector, sido identificadas 45 entidades com dívida financeira para as quais se apurou que o valor nominal do capital em dívida em 31/12/2015 era de € 37.900 M, passando para € 36.585 M em 31/12/2016 (-3,5%). Porém, os fluxos financeiros associados ao correspondente serviço de dívida estão incluídos nos mapas de receita e despesa (cfr. ponto 4.1.2.1).

O justo valor dos contratos de derivados financeiros, relativos a seis empresas, com destaque para a Metropolitano de Lisboa e a Metro do Porto, era de € -1.399 M, em 31/12/2016, tendo aumentado € 39 M (2,7%) durante o exercício. Estas operações originaram € 46 M de encargos líquidos com juros (cfr. ponto 4.1.2.1).

No subsector dos SFA, as receitas de passivos financeiros registadas na CGE estão sobrevalorizadas em 64% (€ 3.245 M na CGE contra € 1.178 M apurados pelo Tribunal) e as despesas da mesma natureza subvalorizadas em 1,8% (€ 1.996 M na CGE contra € 2.032 M apurados pelo Tribunal). A despesa corrente com o serviço da dívida está subvalorizada em € 124 M (19%), com destaque para os juros da dívida pública cuja despesa foi de € 732 M, estando registados na CGE apenas € 628 M. Consequentemente, o total da receita dos SFA indicado nos mapas V e VI, € 48.835 M, e o total da despesa dos SFA indicado nos mapas VII, VIII e IX, € 41.180 M, está subvalorizado em € 47 M (cfr. ponto 4.1.2.1).

Tal resulta de numerosas incorreções de classificação económica e de omissões, com particular relevância no que aos novos SFA diz respeito. De entre as incorreções, salienta-se a relativa à classificação da receita proveniente de aumentos de capital de EPR, que na CGE foi considerada como receita de passivos financeiros, empolando esta em € 2.037 M. O argumento de inexistência de classificação específica levaria à utilização da classificação residual, *outras receitas de capital*, e não a

considerar passivo o que de facto são recursos próprios das empresas (cfr. Recomendação nº 18 – PCGE 2016).

Recomendação 21 – PCGE 2016

> *Que o Governo, na revisão do classificador da receita, crie uma rubrica própria para a receita proveniente de aumentos de capital.*

A despesa por programas, apresentada no mapa XV da CGE, omite os encargos com a dívida da generalidade dos SFA pelo que o valor imputado ao PO005 – Gestão da dívida pública está subvalorizado em € 2.795 M.

A dívida consolidada do subsector dos SFA, isto é, a dívida a entidades exteriores ao perímetro da CGE, era em 31/12/2016 de € 18.270 M, tendo diminuído € 1.226 M (6,3%) face a 2015. Registaram-se diminuições em todos os tipos de dívida considerados: empréstimos 8,4%, títulos 4,9% e locações financeiras 6,1%. Os instrumentos de médio e longo prazo continuaram a ser os mais relevantes e o peso dos títulos no total do valor da dívida foi de cerca de 60%. Esta dívida estava concentrada em seis empresas: Parpública (23%), Infraestruturas de Portugal (19%), Parvalorem (13%), Metropolitano de Lisboa (13%), Metro do Porto (7%) e CP (6%), que representavam 80% do total da dívida consolidada dos SFA (cfr. ponto 4.1.2.2).

O valor da dívida consolidada do Estado (SI e SFA) apurado pelo Tribunal era de € 234.573 M em 31/12/2016, o que representou um aumento de € 9.472 M (4,2%) em relação ao final do ano anterior. A dívida consolidada e os encargos a ela associados não foram apresentados na Conta.

O RCGE apura, com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros, o valor de € 10.490 M para o acréscimo de endividamento global líquido (SI). Este valor não é comparável com o apurado pelo Tribunal, cujo cálculo é realizado com base nos valores nominais do *stock* da dívida. No caso dos SFA, aquele relatório apresenta o endividamento líquido de € -1.013 M. Como a CGE não apresenta o *stock* da dívida das entidades que compõem o subsector dos SFA nem sequer é possível verificar a origem da diferença.

Trata-se de um apuramento destinado a verificar o cumprimento de um limite fixado na LOE e, sobre este tema, o Tribunal já se pronunciou no sentido da necessidade de clarificação dos conceitos de "dívida pública direta do Estado" e de "acréscimo de endividamento líquido", utilizados na fixação de limites pela Assembleia da República, por forma a eliminar as ambiguidades que nos anos recentes, em particular desde o alargamento do âmbito do OE a EPR, têm impedido a verificação daqueles limites (cfr. ponto 4.1.3).

Recomendação 22 – PCGE 2016

> *Que o Governo determine que a CGE evidencie o stock da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.*

Em 2016 o saldo médio diário de depósitos na tesouraria central do Estado foi de € 12.378 M (em 2015 fora de € 13.856 M), o qual teve um custo líquido de € 182 M (€ 210 M, em 2015) (cfr. 4.1.4).

Recomendação 23 – PCGE 2016

> *O Governo deve assegurar que o relatório da CGE identifique os custos anuais com a manutenção dos saldos médios elevados na tesouraria, bem como explicite os eventuais benefícios.*

Garantias do Estado (cfr. ponto 4.2)

No final de 2016 as responsabilidades do Estado por garantias a financiamentos totalizavam € 23.339 M, incluindo € 2.283 M de SFA, e as de seguros de crédito e similares € 948 M, reduzindo-se em € 1.761 M (-7%) face às registadas no ano anterior. As responsabilidades que constam da CGE do ano em apreço encontram-se subavaliadas em cerca de € 2.258 M, por não incluírem a maior parte das garantias prestadas por SFA.

Recomendação 24 – PCGE 2016

> *Que o Governo diligencie no sentido de a CGE, Relatório e mapa 1 do Volume II, Tomo I, incluir as garantias prestadas por todos os SFA.*

As novas garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento totalizaram apenas € 872 M, compreendendo uma contragarantia ao Fundo de Resolução, no montante de € 746 M, e uma nova garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 126 M, destinada, mais uma vez, a substituir parcialmente a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo. No âmbito dos seguros de crédito e similares foram concedidas garantias no total de € 278 M.

No que se refere a garantias dos SFA, foram prestadas pelo Fundo de Apoio Municipal ao Município de Vila Real de Santo António, até ao montante de € 28 M, e no âmbito das atribuições do Fundo de Contragarantia Mútuo, foram emitidas contragarantias, em termos líquidos de amortizações, no montante total de € 191 M.

Foram cumpridos os limites para a concessão de garantias fixados pela LOE 2016, com exceção do relativo a outras pessoas coletivas de direito público, que não contemplou os efeitos decorrentes da inclusão do Fundo de Contragarantia Mútuo no perímetro orçamental.

As execuções de garantias a operações de financiamento implicaram pagamentos no montante total líquido de € 44 M, envolvendo, essencialmente, a Europarque e o FCGM, e a seguros de crédito e similares, no montante de € 13 M.

As responsabilidades no final do ano por garantias prestadas ao sistema financeiro reduziram-se para € 1.800 M, sendo todas respeitantes ao Novo Banco; as relativas às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam cerca de € 2.714 M.

O saldo global entre receitas e despesas foi positivo em € 67 M, em virtude, essencialmente, das comissões de garantia recebidas e das recuperações relativas aos seguros de crédito (acordo da dívida de Angola).

Dívida não Financeira (cfr. ponto 4.3)

Os dados sobre a dívida não financeira que constam da CGE carecem de aperfeiçoamento, em particular no tocante aos valores que servem de base aos apuramentos realizados pela DGO.

Em 31/12/2016 a dívida não financeira a fornecedores externos da totalidade das entidades do SNS, incluindo hospitais empresarializados, era cerca de € 1.841 M e a dívida das restantes EPR relativa a *passivos não financeiros* cerca de € 199 M.

Recomendação 25 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, inclua na CGE informação sobre a dívida não financeira das EPR, incluindo as que pertencem ao SNS.*

Fluxos financeiros com a União Europeia (cfr. ponto 5)

Em 2016, registaram-se transferências de € 3.202 M da UE para Portugal e de € 1.726 M de Portugal para a UE. O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE (€ 1.476 M) registou um aumento face a 2015 no montante de € 800 M, devido, no essencial, ao acréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE em € 781 M (+32,3%) (cfr. ponto 5.1).

Apesar da boa prática registada quanto à decisão de se pagar condicionalmente os montantes solicitados pela Comissão, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, o que faz onerar o Estado Português em encargos acrescidos (cfr. ponto 5.2), pelo que se reitera a recomendação formulada em pareceres anteriores:

Recomendação 26 – PCGE 2016

> *Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.*

A CGE 2016 continua a não evidenciar autonomamente os fluxos financeiros relativos ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), que se encontram incluídos no FSE (cfr. ponto 5.3.1), recomendando-se:

Recomendação 27 – PCGE 2016

> *Deve ser adequadamente autonomizado o fluxo financeiro relativo ao FEAC.*

Apesar do cumprimento praticamente generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores reportados (cfr. ponto 5.3.1), pelo que se recomenda:

Recomendação 28 – PCGE 2016

> *A DGO deve melhorar a articulação com as entidades intervenientes na receção dos fundos europeus, por forma a evidenciar esses fluxos com rigor na CGE.*

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus constantes da CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação evidencia diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, consequentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos (cfr. ponto 5.3.1). Recomenda-se, por isso:

Recomendação 29 – PCGE 2016

> *Na CGE, no domínio dos fundos europeus, deve existir informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental.*

No final do terceiro ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI com despesa validada, no montante global de € 2.860,5 M, refletem uma taxa de execução acumulada muito baixa (11,1%), embora o FEADER e o FSE apresentem níveis de execução superiores (26,4% e 14,2%, respetivamente) (cfr. ponto 5.3.2). Assim, recomenda-se:

Recomendação 30 – PCGE 2016

> *Especial atenção aos trabalhos de validação da despesa executada, conducentes à sua certificação e pedido de reembolso à CE, de forma a evitar perdas no âmbito da avaliação do cumprimento da designada "regra n+3", a realizar já no fim de 2017.*

No domínio do FEADER e do FEAMP registam-se divergências entre a informação divulgada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, enquanto Coordenadora Técnica Geral do Portugal 2020 e a reportada pelo IFAP, Comissão de Coordenação Nacional para o FEADER e Comissão de Coordenação para o FEAMP (cfr. ponto 5.3.2), recomendando-se:

Recomendação 31 – PCGE 2016

> *Melhor articulação entre as entidades responsáveis pelo acompanhamento dos FEEI de modo a ser garantida a coerência e a fiabilidade dos dados divulgados sobre o Portugal 2020.*

A informação reportada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, enquanto Coordenadora Técnica Geral do Portugal 2020, não inclui os dados relativos à Despesa Pública, apesar de terem sido solicitados no âmbito dos trabalhos preparatórios dos PCGE 2015 e 2016 (cfr. ponto 5.3.2). Por isso, recomenda-se:

Recomendação 32 – PCGE 2016

> *Que o reporte de informação sobre os FEEI contemple todos os campos necessários ao acompanhamento dos compromissos assumidos, nomeadamente no tocante à Despesa Pública.*

Fluxos financeiros com o sector público empresarial (cfr. ponto 6)

Os fluxos financeiros com o SPE apresentaram um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 2.456 M (€ 2.704 M para o SPE e € 248 M proveniente do SPE).

Nas despesas salientam-se os *aumentos de capital* (€ 1.897 M), os *empréstimos* (€ 564 M, líquidos de reembolsos) e as *indemnizações compensatórias* (€ 54 M). Às empresas de transporte e infraestruturas rodo-ferroviárias foram entregues os maiores montantes (€ 1.714 M)[1], seguindo-se a Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (€ 434 M) e a Parpública (€ 290 M).

Nas receitas destacam-se os *dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras* do BdP (€ 147 M).

O classificador económico das receitas e das despesas não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, mas já o faz em relação às sociedades não financeiras, o que lhe retira coerência. Do lado das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE.

Recomendação 33 – PCGE 2016

> *Face às lacunas dos atuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial, deve o Governo alterar o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.*

[1] Com destaque para a Infraestruturas de Portugal (€ 950 M), Metropolitano Lisboa (€ 362), CP (€ 177 M), Metro do Porto (€ 126 M) e Carris (€ 74 M).

Fluxos financeiros com as regiões autónomas e autarquias locais (cfr. ponto 7)

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas ascenderam a € 863 M (€ 252 M para os Açores e € 244 M para a Madeira), sendo € 496 M de operações orçamentais, € 263 M de operações extraorçamentais e € 103 M da segurança social.

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a € 3.252 M, sendo € 2.985 M de operações orçamentais, € 266 M de operações extraorçamentais e € 2 M da segurança social. Os mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE incluem as transferências para os respetivos fundos (FEF, FSM e FFF) e a participação variável dos municípios do continente no IRS. Porém, não consideram um conjunto de fluxos que totalizam € 940 M: outras *transferências* e *subsídios* (€ 609 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 66 M) e a totalidade das operações extraorçamentais (€ 266 M).

Nos fluxos da administração local para a administração central o quadro 57 não inclui € 92 M de receita de *passivos financeiros*.

O OE e a CGE, apesar das melhorias introduzidas (em 2016, foram incluídos os quadros 58 e 62 referentes a operações extraorçamentais), não refletem de forma fidedigna, completa e agregada todos fluxos financeiros destinados às autarquias locais.

Recomendação 34 – PCGE 2016

> *Que o Governo providencie no sentido de o OE e a CGE incluírem informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Autarquias Locais, em cumprimento do disposto no artigo 76.º, n.º 7, da LEO.*

Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8)

Benefícios fiscais (cfr. ponto 8.1)

A despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) relevada na CGE (€ 2.538 M) continua muito subavaliada, desde logo, pela omissão de € 60 M em IRC e de parte dos € 5.795 M em IVA considerados como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quando, em rigor, se trata de benefícios fiscais. Além disso, não foi quantificada despesa relevante, incluindo a relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos (€ 67.051 M de matéria coletável). Aplicando as taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados apura-se o valor de € 89 M. Omissões deste tipo são recorrentes.

Subsistem, no essencial, as deficiências objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal, das quais avulta a necessidade de assegurar a regularidade, correção financeira e adequada relevação da despesa fiscal no OE e na CGE.

Recomendação 35 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da AT, inventarie e classifique os benefícios fiscais, por imposto, de acordo com o respetivo Estatuto, implementando procedimentos de controlo da despesa fiscal que assegurem a relevação apropriada dessa despesa na CGE.*

Subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8.2)

Em 2016, a administração central pagou € 2.684 M em apoios financeiros, 4,2% da sua despesa consolidada; € 2.636 M foram concedidos a particulares e a entidades privadas e € 48 M a empresas públicas (excluindo as EPR). A maior fatia destinou-se à "educação e investigação" (€ 710 M), seguindo-se a "agricultura e pescas" (€ 696 M) e o "emprego e formação profissional" (€ 459 M).

Apoios públicos ao sector financeiro (cfr. Caixa 5)

Entre 2008 e 2016, foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos financeiros líquidos ascenderam a € -14.606 M. Em 2016, este valor foi de € -258 M e representou 0,4% das necessidades de financiamento da CGE (essencialmente, novos apoios às sociedades veículo do ex-BPN, com um encargo líquido de € 455 M, em parte compensado por rendimentos de CoCos). Em 31/12/2016, as responsabilidades efetivas, por garantias prestadas neste âmbito, eram de € 5.170 M.

Património do Estado (cfr. ponto 9)

Património financeiro (cfr. ponto 9.1)

O património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) em 31/12/2016 cifrava-se em € 59.054 M, em consequência, sobretudo, do aumento do valor das participações sociais no sector dos SI.

Na carteira do Estado existem ativos que apenas empolam o seu valor e carecem de urgente solução: entidades em liquidação; créditos com registo duplicado; créditos prescritos ou já impossíveis de recuperar; situações vencidas, que permanecem sem qualquer movimento há vários anos; créditos de valores diminutos, cujo custo de gestão e recuperação deverá superar os valores a recuperar; e ainda ativos abandonados a favor do Estado, em particular títulos de dívida pública, em que o Estado é simultaneamente devedor e credor, os quais acarretam encargos para o Estado (suportados pelo IGCP), devendo os serviços detentores de títulos de dívida pública, em especial a DGTF, ponderar o respetivo resgate (cfr. ponto 9.1.1.1.).

Recomendação 36 – PCGE 2016

> *Deve o Governo, através do Ministro das Finanças, empreender esforços adicionais para identificar os ativos da carteira do Estado, em especial a gerida pela DGTF, cuja manutenção não se justifique.*

Dos € 1.126 M de novos empréstimos concedidos pela DGTF em 2016, 90% respeitam à Metro do Porto (que, todavia, amortizou € 435 M de empréstimos anteriores) e às sociedades veículo do ex-BPN (que não procederam a qualquer amortização) (cfr. ponto 9.1.1.1.).

No final de 2016, o património financeiro consolidado dos SFA, incluindo EPR, totalizava € 19.649 M, menos € 136 M do que em 2015.

A LOE 2016 estabeleceu no n.º 2 do art. 81.º o limite para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas pelos SFA em € 1.239 M, o qual não foi respeitado, sendo de realçar que apenas as contratações de novos incentivos reembolsáveis pelo IAPMEI atingiram cerca de 86% do limite estipulado (cfr. ponto 9.1.2.1.).

No que respeita aos SFA, em 2016 detetaram-se, para além da falta de comunicação de anulação de créditos por parte da Caixa Seguros e Saúde, erros provenientes da incorreta interpretação da informação que deve ser prestada para a CGE (cfr. ponto 9.1.2.2).

Recomendação 37 – PCGE 2016

> *Que o Governo garanta que a CGE reflita todas as variações do património financeiro do Estado, em particular as que não geram fluxos financeiros.*

Foram identificadas em 2016 várias incorreções e omissões relativas aos fluxos relacionados com ativos financeiros no subsector dos SFA, que implicaram uma subvalorização das respetivas rubricas de receita e despesa (cfr. ponto 9.1.2.3 e Recomendação nº 18 – PCGE 2016).

Em conformidade com a recomendação do Tribunal, a DGO procedeu à emissão de instruções em matéria de fluxos financeiros relacionados com os CEDIC e CEDIM (cfr. ponto 9.1.2.3).

Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN (cfr. Caixa 6)

No final de 2016, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendia a € -3.658 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.033 M (não considerando no passivo € 2.875 M de empréstimos do Estado), encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Somados aos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam € 5.692 M, a que irão acrescer os resultados negativos de exercícios seguintes.

As garantias prestadas pelo Estado a estas sociedades totalizavam € 2.714 M.

Património Imobiliário (cfr. ponto 9.2)

Para além de subsistir a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis, a informação sobre o património constante da CGE continua inconsistente e permanece afetada por várias deficiências. Com efeito, o relatório da Conta é manifestamente insuficiente para confirmar a contabilização, nos mapas respetivos, das receitas obtidas (€ 115 M) e das despesas pagas (€ 207 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais, por sua vez, estão afetadas por erros (€ 3 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 270 M).

Recomendação 38 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGTF, assegure a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central que registe e mantenha não só os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano, as quais não se limitam às operações de alienação e de aquisição de imóveis.*

Recomendação 39 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, assegure que a informação reportada no Relatório da CGE sobre o património imobiliário é integral (abrange a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta (não se limitando às operações conduzidas pela DGTF).*

A inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos permanece incompleta e a informação relativa ao inventário não é fiável.

Recomendação 40 – PCGE 2016

> *Que o Governo, nos termos do regime legal aplicável, promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, com as ações necessárias à conclusão do inventário e os procedimentos indispensáveis à sua permanente atualização, refletindo as variações patrimoniais que ocorram em cada ano.*

A implementação do princípio da onerosidade (pagar pela ocupação de imóveis do Estado) continua insuficiente, subsistindo elevados montantes por cobrar relativos a contrapartidas vencidas. No triénio 2014-2016, apenas foi cobrado 49% do valor devido, estando € 26 M em dívida, no final de 2016. Além disso, a contabilização das contrapartidas recebidas continua inapropriada porque a DGTF continua a omitir, da receita do Estado, a parte afeta ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e a entregar a respetiva verba por transferência extraorçamental não registada impedindo o Fundo de a registar devidamente, como transferência do Estado.

Recomendação 41 – PCGE 2016

> *Que o Governo determine à DGO a emissão de apropriadas instruções para assegurar a contabilização da receita do Estado relativa à totalidade das contrapartidas resultantes da aplicação do princípio da onerosidade, bem como da parte afeta a outras entidades, na despesa, como transferência do Estado.*

Operações de tesouraria (cfr. ponto 10)

A conta dos fluxos financeiros não desempenha o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado ao não comportar a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central. Em 2016, € 3.474 M das receitas reportadas na execução orçamental não constam da contabilidade da tesouraria. Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei.

Recomendação 42 – PCGE 2016

> *Que o Governo tome as medidas necessárias para assegurar a relevação na contabilidade do Tesouro da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os organismos da administração central distinguindo, de forma inequívoca, as contas desses organismos (na classe relativa à execução do OE) das contas de outras entidades (nas classes relativas a operações específicas do Tesouro).*

Recomendação 43 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, inclua na CGE a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos organismos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e registando a restante movimentação desses organismos como operações extraorçamentais.*

Continua a ser muito relevante (€ 3.463 M) o valor dos saldos dos organismos da administração central apurados pela contabilidade da tesouraria que excede o dos correspondentes saldos apurados pela contabilidade orçamental. Tal excesso não deveria existir visto a aplicação dos princípios orçamentais obrigar à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros desses organismos que não tenham natureza orçamental. O desrespeito desses princípios exime verbas relevantes do controlo e da responsabilização determinados para a execução orçamental desses organismos.

Recomendação 44 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central seja relevada nos mapas contabilísticos gerais da CGE (suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental) cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação.*

A centralização dos fundos públicos no Tesouro continua, por ineficácia do respetivo sistema de informação e controlo do Ministério das Finanças, sem abranger todos os organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado e a não relevar disponibilidades importantes fora do Tesouro, bem como os respetivos rendimentos (que devem reverter para o Estado). Com efeito, uma parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 569 M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Para além disso, 86% (€ 99 M) dos juros auferidos, desde 2011, em incumprimento da unidade de tesouraria ainda não foi entregue ao Estado.

Recomendação 45 – PCGE 2016

> *Que o Governo defina com clareza os critérios de apuramento e relevação das disponibilidades dos organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado, dos rendimentos obtidos em situação de incumprimento e das correspondentes receitas devidas e receitas entregues ao Estado e assegure a sua entrega durante o respetivo exercício orçamental.*

Atividade do Fundo de Resolução (cfr. Caixa 7)

Em 31/12/2016 o capital em dívida do Fundo de Resolução era de € 4.953 M. Em 2016, o Fundo amortizou € 136 M de empréstimos concedidos pelo Estado (que ascendiam a € 4.389 M) e promoveu a revisão das condições destes empréstimos e dos concedidos por entidades participantes do Fundo (que ascendem a € 700 M), designadamente no que respeita a prazos de vencimento e taxas de juro. Apesar dos prazos de vencimento dos empréstimos terem sido alargados em mais de 25 anos, os contratos ainda preveem o ajustamento desses prazos em função das receitas a receber pelo Fundo de Resolução ou das responsabilidades adicionais decorrentes das medidas de resolução aplicadas.

Da concretização da operação de venda de 75% do capital do Novo Banco (em 18/10/2017) resultaram: o compromisso do Fundo em assegurar a injeção de capital no Novo Banco, até € 3.890 M, se e quando o rácio de capital descer abaixo de determinado limiar devido a perdas na antiga carteira de ativos; e o acordo-quadro a celebrar com o Estado para disponibilizar meios financeiros ao Fundo de Resolução se e quando for necessário satisfazer obrigações contratuais decorrentes da venda.

Segurança social (cfr. pontos 11, 12, 13 e Caixa 8)

A LEO ainda parcialmente em vigor prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores. Em 2015 foi publicada a nova LEO, mas a classificação orgânica do subsetor da segurança social foi substancialmente reduzida, no que respeita aos mapas contabilísticos a integrar a LEO (arts. 42.º e 51.º), relegando tal classificação para valores residuais (despesas de administração). Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsetor da segurança social (art. 17.º) é estabelecido que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fontes de financiamento e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo a regulamentação

da estrutura dos códigos dos classificadores para diploma autónomo, que ainda não foi publicado (cfr. ponto 11.1.).

Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social, o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 46 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

Não foi publicada a Portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações financeiras a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 47– PCGE 2016

> *Reitera-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem proceder à publicação da Portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo IGFSS, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30/03.*

Apesar das reiteradas recomendações do Tribunal em anteriores Pareceres, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, designadamente no que se reporta ao financiamento do sistema previdencial - capitalização. Não obstante o facto de já terem sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 48 – PCGE 2016

> *Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.*

O IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. Para o exercício destas, a orgânica do Instituto inclui um Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social. Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, o que prejudica o exercício das correspondentes competências (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 49 – PCGE 2016

> *Reitera-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligenciem no sentido de dotar o IGFSS dos meios humanos necessários ao exercício das funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social.*

O Conselho Consultivo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos não emitiu parecer sobre o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo, como deveria, em face do disposto alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regulamento do Fundo aprovado pela Portaria 140/92, de 04/03, uma vez que não lhe foi submetida a informação necessária nem lhe foi fixado um prazo para o efeito. O Presidente do Conselho Consultivo teve conhecimento da informação pertinente por força das funções exercidas no IGFSS, tendo aprovado as contas do exercício de 2016 (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 50 – PCGE 2016

> *Recomenda-se à entidade gestora do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos que disponibilize ao Conselho Consultivo do Fundo toda a informação relevante para efeitos de exercício por este da competência prevista na alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regulamento do Fundo aprovado pela Portaria 140/92, de 04/03, fixando-lhe igualmente o prazo a que se refere o n.º 2 do mesmo preceito.*

Não foram disponibilizados ao Tribunal de Contas o parecer do Fiscal Único e a certificação legal de contas do IGFSS relativos ao exercício de 2016. Em agosto de 2017 o Instituto informou que o relato sobre as demonstrações financeiras, no âmbito da certificação legal de contas de 2016, estava em fase de contraditório. Em novembro de 2017 a versão definitiva ainda não tinha sido entregue ao IGFSS (cfr. ponto 11.1.).

O Fiscal Único do ISSM emitiu o parecer sobre as respetivas demonstrações financeiras, mas não emitiu a certificação legal de contas. Já no ano transato este Fiscal Único não emitiu este último documento, alegando que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas. Não obstante a recomendação formulada ao Ministro das Finanças no Parecer sobre a CGE/2015 com vista à clarificação das competências dos fiscais únicos, até á presente data não foi efetuada nenhuma alteração legislativa sobre a matéria (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 51 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos Institutos Públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes na sua dupla qualidade de fiscal único e de entidade emitente da certificação legal de contas.*

As certificações legais de contas de três dos institutos que integram o perímetro de consolidação da conta da segurança social foram emitidas com opiniões de reserva. As reservas ficam a dever-se, no ISS, a aspetos relacionados com a dívida de beneficiários e de outros devedores e ainda com o imobilizado, no II, a questões relacionadas com imobilizado; e no ISSA a aspetos relativos a dívidas de terceiros, imobilizado e encargos com pensões (cfr. ponto 11.1.).

O n.º 4 do art. 7.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, estabelece que compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social. No entanto, este órgão ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 52 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.*

O orçamento e a conta do FSS constituem anexos ao orçamento e à conta da segurança social. As contas têm sido publicadas em anexo às contas da segurança social desde o exercício de 2014. No entanto, os orçamentos do Fundo continuam a não ser publicados em anexo ao OE, como deveriam, em face do disposto no n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05, alegando a SESS que os mapas orçamentais do FSS foram remetidos à DGO em anexo às propostas do OSS de 2016 e 2017 para efeitos de publicação e a DGO que a inclusão de tais mapas não se encontra na LEO e que o IGFSS não fez, aquando da sua remessa à DGO, expressa menção sobre a necessidade da sua aplicação, manifestando abertura para que a questão venha a ser analisada para efeitos dos futuros OE (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 53 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela publicação do Orçamento do FSS em anexo ao OE.*

O mapa das alterações orçamentais da despesa publicado na CGE não reflete de forma completa e transparente o resultado final das alterações orçamentais ocorridas nalgumas das classificações económicas, justificando o IGFSS tal facto com constrangimentos da aplicação informática no carregamento de dados do orçamento inicial na sequência de um período transitório, alegando que o sistema é rígido e pouco flexível, não estando preparado/parametrizado para situações excecionais como é o caso de um orçamento transitório, em especial nos casos em que os valores do orçamento inicial são inferiores aos que vigoraram no período transitório e com alterações legislativas que se refletem em utilização de classificação económica diferente entre o novo orçamento e o anterior (cfr. ponto 12.1.2.).

Recomendação 54 – PCGE 2016

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a adaptação do sistema informático para efeitos de implementação do novo modelo contabilístico SNC-AP contemple também as funcionalidades necessárias ao adequado registo dos movimentos em períodos de vigência de orçamentos transitórios e de orçamentos iniciais aprovados após o inicio do exercício económico.*

As transferências do OE destinadas ao sistema de proteção social de cidadania têm vindo sistematicamente a revelar-se superiores ao necessário, obrigando, nesta vertente, a um esforço maior do que o devido por parte do OE. Os saldos não transitam, no ano seguinte, para o mesmo sistema, antes sendo transferidos, no próprio ano, para o sistema previdencial-repartição. Muito embora esta prática seja legalmente permitida, o procedimento seguido, para além do aspeto negativo anteriormente focado, torna menos transparente o valor total do financiamento do défice do sistema previdencial-repartição que, na prática, para além da transferência do OE anualmente inscrita no OSS para o efeito, é também sistematicamente colmatado por esta via (cfr. ponto 12.1.2.).

O SIF continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS, aguardando, para o efeito, a concretização de funcionalidade tecnológica a introduzir na aplicação do SNC-AP. Por outro lado, as funcionalidades tecnológicas existentes não permitem que a integralidade dos documentos orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do SIF de forma automática, o que potencia a ocorrência de eventuais erros (cfr. pontos 12. e 12.2.1.).

Recomendação 55 – PCGE 2016

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a aquisição e/ou adaptação da aplicação informática de suporte à elaboração das demonstrações financeiras e orçamentais, para efeitos de implementação do SNC-AP, contemple as funcionalidades necessárias à integração no Sistema da informação do IGFCSS e do FEFSS e à produção, de forma automática, dos documentos orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social.*

A entidade consolidante emitiu normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições de segurança social, das quais constam, entre outras, a obrigatoriedade de prestação de informação que permita a uniformização de critérios no registo. No entanto, tal não foi suficiente, uma vez que os critérios utilizados na desagregação das dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo não foram uniformes entre os três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM). Também os critérios utilizados no tratamento do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas de beneficiários (SICC) e o valor relevado nas

demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três institutos (ISS, ISSA e ISSM) (cfr. pontos 12.2.1. e 12.2.3.1.2.).

O ISSA, na conta de *Provisões para riscos e encargos* procedeu à anulação do valor (€ 5 M) que havia transitado do ano anterior relativo a encargos com pensões futuras realizadas pelo ISSA, dando acolhimento à recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2015 (Recomendação 65/PCGE 2015) e assegurando a uniformização dos registos contabilísticos que integram o perímetro de consolidação. No entanto, este mesmo Instituto, com base num parecer do Fiscal Único procedeu, de forma isolada, a um ajustamento, com impacto também no balanço consolidado da Segurança Social, no valor € 105 M, numa das subcontas da conta de contribuintes c/c, o que se considera incorreto, uma vez que qualquer ajustamento referente à citada c/c carece, necessariamente, pelo caráter nacional do respetivo sistema auxiliar, da intervenção de todos os Institutos que para este carreiam informação (cfr. pontos 12.2.1., 12.2.3.1.2. e 12.2.3.2.).

Em 2016, a receita total arrecadada ascendeu a € 31.973 M, 75,8% do previsto e menos 8,6% em termos homólogos (incluindo € 1.125 M provenientes de saldos de gerências anteriores e € 650 M de transferências do OE destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, menos 27,4% em termos homólogos) e a despesa total atingiu € 30.030 M, 73,8% do previsto, menos 9,3% em termos homólogos. A receita efetiva foi de € 25.712 M (mais 4,5% que em 2015) e a despesa efetiva foi de € 24.148 M (mais 2,5% que em 2015) (cfr. pontos 12.2.2.1., 12.2.2.2. e 12.2.2.3.).

Em 2016 foi aprovado um regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social (PERES) que permitiu arrecadar, em relação a estas últimas, até ao final do ano, € 52,2 M e associar a esta medida uma dispensa de juros de € 12,7 M. Os prazos de adesão e de pagamento foram alargados até 23/12/2016 e 13/01/2017, respetivamente, sem que, no entanto, tenha sido adotada a forma devida, em face do disposto no art. 112.º da CRP, o que importou um aumento de € 40,1 M na cobrança e de € 11,8 M em juros dispensados. O valor final de cobrança associado à medida foi de € 94 M; no entanto € 9,3 M foram pagos por contribuintes que não reuniram os requisitos de acesso exigíveis, representando os pagamentos integrais mais de metade do valor cobrado (56,6%). Foi dispensada a totalidade dos juros aos contribuintes que não manifestaram vontade de aderir à medida, mas efetuaram pagamentos integrais no período da sua vigência de valores em dívida abrangida pelo PERES ("adesões tácitas"), mas também aos contribuintes que optaram pelo pagamento em prestações, relativamente ao pagamento inicial de pelo menos 8% sobre o valor da dívida, contrariando, neste último caso, o disposto nos arts. 2.º e 8.º do Decreto-Lei 67/2016 (cfr. ponto 12.2.2.).

Continuou a verificar-se, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (51,4%) da receita proveniente de contribuições e quotizações pelas respetivas classificações económicas com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem, em incumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas. Este aspeto assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS e ao FEFSS. De acordo com as alegações do IGFSS, ISSA e II, a contabilização com recuso à tabela de imputação foi abandonada em novembro de 2017 e introduzida uma metodologia alternativa, cujo impacto se produzirá integralmente nas demonstrações financeiras de 2018 (cfr. ponto 12.2.2.2.).

Em 2016, foram devolvidos ao IGFSS saldos no valor de € 6 M pelas entidades que beneficiaram de verbas do OSS em 2015. No entanto, nem todas cumpriram o prazo estabelecido pelo DLEO para a devolução dos excedentes, verificando-se que 18,4% das entidades só procederam àquela devolução nos meses de novembro e dezembro de 2016, pelo que a recomendação formulada no Parecer sobre a CGE/2014 ainda não se encontra totalmente acolhida (cfr. ponto 12.2.2.2.).

As receitas efetivas mais relevantes são as provenientes de contribuições e quotizações (€ 14.778 M) e de transferências correntes da administração central (€ 8.970 M), com destaque para as transferências provenientes do OE para financiamento da LBSS (€ 7.268 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição. As despesas com pensões (€ 16.124 M) e as despesas com ação social (€ 1.727 M) são as mais significativas no âmbito das despesas efetivas (cfr. pontos 12.2.2.2. e 12.2.2.3.).

As "*Despesas correntes*", que representaram 80,3% da despesa total, acomodaram 99,9% da despesa efetiva e expandiram-se 2,5% face a 2015, para € 24.126 M, com as "*Transferências correntes*" a crescerem 2,2% em termos homólogos, influenciadas pelo comportamento da sua principal componente, "*Transferências correntes para as famílias*" (86,8% das transferências correntes; taxa de execução orçamental de 99,5%), que aumentaram 1,3% face a 2015 (cfr. ponto 12.2.2.3.).

Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados pelo menos € 6 M, referentes a prestações sociais cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários, tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Este procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante ou superior, uma vez que não foram apurados os montantes devolvidos ao ISS relativos a pensões e CSI (cfr. ponto 12.2.2.3.).

Recomendação 56 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.*

Em 2016, as despesas com complementos de pensão suportadas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos registaram uma redução muito significativa (33,4%), relativamente ao período homólogo, em consequência da aplicação do Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social 2.201/2015, de 9/02 (cfr. ponto 12.2.2.3.).

O total das despesas com "*Formação profissional e PAE*" correspondeu a 6,4% da despesa efetiva, apresentando um acréscimo na ordem dos 25,9% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.535 M (mais € 316 M que em 2015). Vinham sendo contabilizados nesta rubrica valores relativos a intervenções que não visavam total ou parcialmente tal fim, por causa de deficiências de informação entre os institutos envolvidos (IGFSS e AD&C), o que levou à formulação da recomendação 66-PCGE 2013. A SESS, em sede de acompanhamento da referida recomendação, informou que já foram desenvolvidos contactos junto da AD&C no sentido de melhorar a informação para contabilização das despesas de formação profissional a relevar no orçamento e na conta da segurança social, estando previsto no orçamento para 2017 um registo mais adequado dos encargos com formação profissional (cfr. ponto 12.2.2.3.).

O saldo de execução orçamental foi de € 818 M (valor que compara com um saldo de € 1.183 M no período homólogo anterior), permitindo um acréscimo de 26,5% no saldo final acumulado, em linha com a tendência crescente já verificada em anos anteriores. Em 2016, o saldo de execução efetiva foi de € 1.564 M, sustentado nas transferências extraordinárias do OE, as quais vêm ocorrendo desde 2012. Estes saldos evidenciaram uma tendência negativa entre 2010 e 2012, caraterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, consentânea com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008), só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE para esse efeito, as quais, entre 2012 e 2016, totalizaram € 5.160 M. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2008 e 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização se efetivou

apenas em 2014). Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01), o valor transferido (€ 227 M) durante o ano de 2016, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou à receita obtida na alienação de imóveis, relativa a 2016 (€ 27 M) e, bem assim, a saldos de anos anteriores da componente repartição, que totalizaram € 200 M, dos quais apenas € 81 M foram efetivamente apurados no regime previdencial repartição, tendo os restantes € 119 M constituído transferências provenientes do regime de proteção social de cidadania (cfr. ponto 12.2.2.5.).

A despesa efetiva da segurança social apresentou uma variação superior à do PIB durante vários anos, mas a partir de 2014 registou quebras ou crescimentos menos pronunciados, sendo que a TCMA do PIB, no quinquénio terminado em 2016, dobrou a da despesa (1,0% e 0,5%, respetivamente). Em 2014, a taxa de variação nas contribuições ultrapassou a das pensões, alargando a diferença nos anos seguintes (2,7 p.p. em 2016). Embora a despesa mostre algum efeito contra cíclico, existe uma margem reduzida para responder ao impacto social dos ciclos económicos, pois a maior parte é constituída por pensões (67,8% em 2016), uma componente rígida que tem crescido acima do total da despesa efetiva (cfr. ponto 12.2.2.6.).

Em 2016, as contribuições (8,0% do PIB) continuam a dominar a receita, mas foram as transferências da Administração Central (4,6% do PIB) que, até 2010, com crescimentos médios anuais próximos ou superiores a 10%, financiaram a expansão da despesa. As transferências da UE representam 0,5% do PIB e os rendimentos 0,2%. Na despesa, as pensões equivalem a 8,7% do PIB (9,0% em 2013) e o gasto com desemprego e apoio ao emprego a 0,8% (1,6% em 2013), sensivelmente o mesmo da formação profissional e políticas ativas de emprego e pouco menos que a ação social (0,9%). A despesa efetiva total progrediu até 14,3% do PIB em 2013, baixando até 12,8% em 2016 (cfr. ponto 12.2.2.6.).

Desde 2002, a despesa com pensões do sistema previdencial quase duplicou (mais 99,8%), enquanto as contribuições cresceram 45,3%. A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 37,1%, mas recupera desde os 54,1% registados em 2013. A deterioração acumulada ascende a € 15.852 M, caindo para € 6.323 M se abatido o valor acrescentado ao FEFSS no período (cfr. ponto 12.2.2.6.).

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo e a sua componente mais representativa o imobilizado corpóreo, apresentando estabilidade em relação ao ano anterior com o valor das amortizações a corresponderam a 70,4% do valor do imobilizado bruto e as componentes relativas aos bens móveis a apresentarem níveis de amortizações superiores a 92,5%, o que significa que grande parte destes bens já chegou ao final da sua vida útil e, eventualmente, alguns já se encontram obsoletos (cfr. ponto 12.2.3.1.1.).

Entre o MTSSS a CNIS a UM e a UMP foram celebrados dois protocolos de cooperação, nos termos dos quais as partes se propunham apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito, uma no valor de € 50 M e outra no valor de € 12,5 M. Estas linhas de crédito encontram-se garantidas pelo MTSSS que, através do IGFSS, efetuou junto da CEMG dois depósitos bancários no exato valor das linhas de crédito, que seriam reduzidos à medida que as amortizações de capital fossem sendo efetuadas, devendo permanecer como não mobilizáveis os montantes necessários para garantir os valores em dívida (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Estes Protocolos têm vindo a ser objeto de alterações por via de acordos, declarações ou aditamentos. Assim, ainda em 2012, foram celebrados acordos entre o IGFSS e a CEMG permitindo a esta debitar aos depósitos bancários constituídos para garantia dos empréstimos concedidos os montantes referentes a mora ou incumprimento, sem especificar se tais débitos se reportavam exclusivamente ao capital em dívida ou se igualmente cobriam juros e outras despesas bancárias, tendo, no mesmo ano, o IGFSS

emitido uma Declaração nos termos da qual expressamente mandatou e autorizou a CEMG, para garantia dos contratos a celebrar ao abrigo do Protocolo de Cooperação, e também, para garantia de todas e quaisquer despesas, incluindo juros remuneratórios e moratórios, vencidos ou vincendos, decorrentes dos contratos de mútuo. Estas Declarações, implicaram, pois, a assunção pela Segurança Social do risco de não pagamento de juros de qualquer natureza, bem como de despesas, o que não havia sido expressamente assumido aquando da celebração dos Protocolos iniciais, até porque os mesmos fizeram corresponder os montantes dos depósitos dados em garantia ao montante máximo do capital a disponibilizar através dos empréstimos, daqui resultando que a garantia cobria apenas o capital, deixando de fora juros e despesas (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1).

O prazo inicialmente estabelecido para a concessão dos empréstimos às instituições foi de 7 anos. No entanto, por aditamentos aos protocolos de 2014 e 2016 o mesmo foi sucessivamente alargado para10,5 anos e 15,5 anos, respetivamente. Foram concedidos empréstimos a 296 instituições. No final de 2016 apenas 16,6% das instituições mantinham o prazo inicial do empréstimo e 16,2% tinham amortizado integralmente os empréstimos por sua iniciativa, o que representou o reembolso de 11,5% do capital inicial mutuado. 31,4% das instituições fizeram alteração dos contratos para o prazo mais alargado (até 2028) (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Acresce que os mencionados aditamentos aos Protocolos, celebrados em 16 de outubro de 2014 e em 16 de junho de 2016, contêm outras alterações às condições inicialmente contratualizadas para além do alargamento do período de vigência dos empréstimos e, consequentemente, o período de imobilização dos depósitos constituídos para garantia dos mesmos, as quais respeitam à alteração da taxa de remuneração dos depósitos dados em garantia, que diminui relativamente à inicial (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Todas as alterações introduzidas no negócio se consubstanciaram em condições menos vantajosas para a Segurança Social (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

No final de 2016, a garantia prestada pelo IGFSS já tinha sido executada em cerca de € 764 m, valor respeitante a 4 instituições que estavam em incumprimento, constatando-se que, para 2 destas instituições, os relatórios iniciais de avaliação económico-financeira não foram favoráveis e, não obstante o Protocolo que instituiu a respetiva Linha de Crédito dispor que tais relatórios seriam vinculativos quando desfavoráveis, as candidaturas foram, ainda assim, aprovadas uma delas sujeita a uma condicionante não definida e cuja análise do cumprimento não era possível aquando da aprovação (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Três destas instituições celebraram planos prestacionais com o IGFSS para reembolso dos valores em dívida: duas têm as prestações em dia e uma, cuja execução da hipoteca do imóvel inicialmente dado em garantia ao IGFSS foi substituída por um plano prestacional, está em incumprimento. De acordo com a informação prestada pelo Instituto, em setembro de 2017 esta instituição tinha liquidado 6 prestações e desde abril do mesmo ano que não efetua pagamentos, estando previsto o acionamento da garantia prestada pela Instituição ao IGFSS. Para uma instituição o processo foi remetido ao Ministério Público para recuperação do crédito (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

O valor divulgado na nota 16 do anexo às DF consolidadas relativamente ao valor das garantias prestadas em 31/12/2016 não está correto, uma vez que respeita ao valor aplicado no depósito a prazo efetuado na instituição financeira que concedeu o empréstimo e não apenas ao valor não mobilizável àquela data (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Em termos de inventário dos bens móveis, continua a verificar-se uma deficiente identificação destes. Cerca de 38,8% dos equipamentos não tem o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta

forma o serviço e sala onde está afeto. Os Discos/USB/Pen, as máquinas de calcular e os Ipad/Workpad/Notebook/Pinpad são os bens que lideram esta não referência (mais de 66%). O ISS é o Instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (70,5%) e o IGFSS o que apresenta o maior número de bens com a identificação completa (100,0%). Comparando com o ano de 2015, verifica-se uma melhoria dos indicadores em todos os institutos, relativamente à identificação completa, com exceção do ISSM que passou de 99,4% em 2015 para 98,2% em 2016 (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2.).

No que respeita aos bens adquiridos no exercício de 2016, regista-se uma evolução positiva a nível global quando comparada com o ano anterior. No entanto, ao nível dos institutos constata-se que houve uma melhoria no IGFSS, no ISS e no ISSM, mas um retrocesso acentuado relativamente ao II (de 54,8% em 2015 passou para 5,3% em 2016) e ao ISSA (de 77,8% em 2015 passou para 19,4% em 2016). Ainda assim, ambos os institutos apresentam 100% dos bens com registo de localização, embora a maioria não disponha de registo de sala (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2.).

Recomendação 57 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma correta e integral inventariação contabilística dos bens móveis das várias instituições de segurança social, de acordo com as regras legais e regulamentares aplicáveis, de modo a permitir um efetivo controlo sobre a respetiva existência, localização e estado de conservação.*

Ainda no âmbito dos inventários, verificou-se que existem bens cujo período de vida útil já decorreu e ainda não estão totalmente amortizados, em virtude de deficiências na introdução de dados no sistema informático e de ausência de mecanismos de monitorização dos inventários com vista a ultrapassar e corrigir estas situações. O valor não amortizado é de € 176 m, o que subvaloriza as amortizações acumuladas e sobrevaloriza os resultados transitados (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2.).

A área dos imóveis continua a apresentar assinaláveis fragilidades. Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2016, uma vez que não foram disponibilizados documentos de suporte àquele registo. Com efeito, relativamente aos imóveis adquiridos pelo IGFSS por via de dações em cumprimento, dos 35 números de imobilizado que constituíram a amostra, apenas foram disponibilizados 11 relatórios de avaliação, pelo que apenas foi possível confirmar 52,5% do valor das dações. Por outro lado, relativamente aos imóveis integrados no património do IGFSS por via de extinção de organismos ou por transferências do ISS, não foram apresentados documentos que comprovassem a integralidade do volume financeiro registado (num total de valores relevados no ativo bruto de € 3,8 M apenas foi possível confirmar € 0,9 M, 22,6%). O ISS não apresentou documentação suficiente que justifique o valor relevado de € 35,4 M mas apenas para 12,2% (€ 4,3 M). O ISSM disponibilizou documentação comprovativa para 58,6% (€ 8,4 M) do valor relevado nas demonstrações financeiras (€ 14,3 M). O ISSA disponibilizou documentação que comprova 99,9% do valor relevado (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

Os institutos têm justificado a falta de disponibilização de alguma documentação, essencialmente a relativa a obras e outras intervenções efetuadas nos edifícios, com o facto de os documentos terem sido eliminados ao abrigo dos respetivos regimes arquivísticos. Salienta-se que estamos perante documentos cujo valor perdura nas demonstrações financeiras por longos anos sendo necessário manter a documentação de suporte aos registos contabilísticos, pelo que haverá que considerar sempre quer o estatuído nos referidos regimes arquivísticos, designadamente no que respeita à determinação de conservação permanente de documentos, desta natureza, quer o definido no ponto 2.8.1 do POCISSSS sobre a necessidade de manter os documentos de suporte ao registo referente a inventário (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

Recomendação 58 – PCGE 2016

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que os processos relacionados com imóveis contenham toda a informação comprovativa dos valores relevados nas demonstrações financeiras.*

O ISS mantém um imóvel registado pelo Valor Patrimonial Tributário em vez do valor de aquisição, justificando tal procedimento com o Manual de Implementação do SNC-AP. Contudo, à data do seu registo, o SNC-AP ainda não estava em vigor nem as demonstrações financeiras de 2016 do Instituto são apresentadas ao abrigo deste normativo contabilístico. Tal aplicação parcelar do SNC-AP sobrevaloriza, assim, o valor bruto do imóvel em 102,2%. Por outro lado, o valor de um terreno adquirido em 1991 não se encontra relevado nas demonstrações financeiras do ISS, o que as subvaloriza em cerca de € 341 m. O ISS justifica esta ausência de contabilização com uma situação de litígio sobre o negócio da permuta, realizado em 1991, ao abrigo da qual o ISS se tornou proprietário do imóvel, que poderá determinar a sua anulação. Desconhece-se a data em que a empresa co-contraente intentou a ação contra a segurança social. No entanto, desde 1991 que o terreno está registado a favor da segurança social e o edifício concluído há mais de 12 anos, não existindo correspondência entre a titularidade registada e a devida repercussão nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

No que respeita às amortizações, continuam a verificar-se situações que desrespeitam a legislação e as regras contabilísticas, o que nada contribui para a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, existem situações em que não são calculadas amortizações sobre o valor das edificações desde 2002, e outras em que existem valores que foram incorretamente transferidos para as parcelas de terreno, não obstante respeitarem a valores que têm origem em benfeitorias inicialmente contabilizadas como imobilizado em curso, o que incumpre o disposto nos arts. 21.º e 22.º do CIBE. Por outro lado, continuam a ser indevidamente efetuadas amortizações sobre o valor da parcela do terreno, incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE. Acresce que também nem sempre são devidamente atribuídos e registados os períodos de vida útil dos imóveis, quer em função da natureza dos materiais e tecnologias utilizadas, quer em função do tempo de vida útil já decorrido nos imóveis adquiridos em estado de uso, quer em função da verificação do seu grau de degradação, incluindo os casos em que dos edifícios só restam ruínas. Todas estas situações têm impacto no valor líquido dos imóveis e no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas, bem como nos resultados líquido do exercício e transitados. Estima-se que as subvalorizações e sobrevalorizações do exercício sejam de € 98 m e de € 65 m, respetivamente, e as acumuladas de € 1.066 m e de € 1.296 m, respetivamente (cfr. pontos 12.2.3.1.1.3. e 12.2.4.).

Recomendação 59 – PCGE 2016

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o cálculo das amortizações seja realizado nos termos legalmente estabelecidos.*

Continuam a existir imóveis relevados nas demonstrações financeiras que ainda não têm a titularidade regularizada a favor da segurança social, destacando-se o IGFSS pelo número (15) e o ISS pelas situações existentes em dois imóveis que permanecem há longos anos por regularizar (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

Recomendação 60 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a titularidade dos imóveis na esfera do património dos institutos da segurança social seja devidamente regularizada.*

Em 2016, as dívidas de terceiros em termos brutos totalizam € 12.579 M, mais € 175 M (1,4%) do que no ano anterior. Verificaram-se acréscimos em todas as componentes, com exceção do valor da dívida de *Contribuintes,* que reduziu 0,2% (€ 14 M), com maior incidência na dívida de médio e longo prazo, concorrendo para esta redução o programa PERES, que permitiu a regularização de dívida contraída até 31/12/2015 com dispensa total ou parcial de juros. As dívidas mais relevantes reportam-se a "*Contribuintes*" e "*Clientes*", representando, respetivamente, 75,5% e 11,1% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 9.300 M (€ 8.835 M em 2015) e as de curto prazo a € 3.279 M (€ 3.570 M em 2015). Cerca de 61,8% (€ 7.775 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 7.546 M (97,1%) (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores (€ 238 M), de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006 (€ 52 M), de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 12 M), de rendas de imóveis (€ 3,9 M) e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal (€ 822 m), o que coloca em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Recomendação 61 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido da que sejam instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito.*

Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores dos saldos relevados no balanço relativos a dívidas de contribuintes, dado que se continua a verificar que no âmbito do processo de encerramento de contas não é feita uma validação entre a informação relevada nas demonstrações financeiras (SIF) e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF). Acresce ainda a existência de contas no razão, destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes, que evidenciam saldos credores (contranatura), no valor de € 21,6 M, que pode ter origem em eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a estas contas. Verifica-se também que o saldo da conta corrente *212 – Contribuintes c/c* do ISSM não se revela fidedigno, o que pode estar, eventualmente, associado a questões de parametrização/interfaces de lançamentos automáticos ou então estar a refletir a utilização incorreta, ao longo de 7 anos, do apuramento do valor da dívida de cobrança duvidosa e do valor de dívida prescrito por todos os 3 institutos que relevam dívida de contribuintes (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Em 2016, o ISSA procedeu à redução do saldo da conta *212111- Contribuintes c/c – Regime de Segurança Social – Trabalhadores por conta de outrem*, no montante de € 105 M (cerca de 42,2% do saldo desta conta) na sequência de uma comparação que realizou entre os dados constantes de SIF e de GC, e de recomendação genérica constante do parecer do Fiscal Único relativamente à necessidade de dar passos para a conciliação daquela informação. No entanto, considera-se que a metodologia adotada não acautelou aspetos que garantam uma comparação segura, uma vez que foi realizada de forma isolada quer ao nível de subconta do razão quer ao nível do Instituto. Tais operações devem envolver todas as instituições que carreiam informação para as contas correntes dos contribuintes residentes nos sistemas auxiliares, que são de âmbito nacional, bem como ter em conta algumas especificidades na atual estrutura contabilística, como é o caso das contas de "clarificação" e os movimentos incorretamente realizados durante 7 anos em todas as instituições, decorrentes do cálculo do valor de dívidas de cobrança duvidosa e dívida prescrita. Por fim e de extrema relevância, é também necessário assegurar o

mesmo momento para o "corte de operações" em todos os sistemas: financeiro (SIF) e auxiliares (GC e SEF) (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

A metodologia utilizada para classificação nas demonstrações financeiras de dívidas em conta corrente e de cobrança duvidosa e, dentro destas, as de CP e MLP não permite identificar o contribuinte devedor, o valor da dívida e a sua antiguidade, para a totalidade do valor em dívida. Por outro lado, não existe harmonização, entre os vários institutos envolvidos, na classificação daquelas dívidas. Não obstante os ajustamentos efetuados em sede de consolidação com vista à harmonização daquela classificação, tal harmonização não foi plena, o que prejudica a informação divulgada nas demonstrações financeiras e no ADFOC (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Recomendação 62 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade, e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.*

Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades, dado que apenas são incluídas as dívidas que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal. Acresce que são indevidamente constituídas provisões para dívida já cobrada ou que ainda está a ser regularizada ao abrigo de planos prestacionais fora do processo executivo. Por outro lado, aqueles critérios também não cumprem integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários todos os valores decorrentes de redução de provisões ou de anulação de prescrições, o que afeta os resultados operacionais e os resultados extraordinários (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

Recomendação 63 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que os critérios de constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes assegurem os princípios estabelecidos no POCISSSS.*

Continua a verificar-se o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2016, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Efetuada uma estimativa sobre o impacto que esta metodologia causa nas demonstrações financeiras, constatou-se que, para a dívida participada a execução fiscal e constituída só a partir de 2011, o valor dos juros vencidos até 2016 era de € 580 M, sendo os juros referentes apenas ao exercício de 2016 de € 156 M. No entanto, se se considerar toda a dívida residente no SEF (1976 a 2016), os valores são de € 2.072 M e de € 372 M, respetivamente. O incumprimento deste princípio afeta ainda os proveitos imputados ao exercício de 2016 relativos aos juros vencidos neste ano e cobrados no exercício no âmbito de acordos prestacionais que correm termos fora do processo executivo (cfr. pontos 12.2.3.1.2., 12.2.3.2.2. e 12.2.4.).

Recomendação 64 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido.*

Relativamente às "prescrições manuais", verificou-se que, em 2016, os registos foram todos realizados pelos coordenadores das secções de processo indicados pelos três institutos. Relativamente à informação que deve ser inserida na aplicação informática, regista-se que apenas não consta em "notas ao processo"

ou em "notas executado" em 8,2% do total das linhas de dívida, o que denota uma melhoria relativamente a 2014. Contudo, relativamente ao conteúdo da informação introduzida, verifica-se que não há qualquer harmonização sobre o preenchimento dos referidos campos da aplicação SEF, mencionando-se em alguns casos a informação que propôs o reconhecimento da prescrição, mas não o respetivo despacho autorizador, nem o período considerado (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

O IGFSS implementou alguns mecanismos de controlo de introdução da informação pertinente sobre reconhecimento de prescrições a introduzir em SEF pelas Secções de Processo Executivo. Contudo, o controlo instituído considera regular que, num processo constituído por processo principal e processos apensos, a informação sobre o reconhecimento da prescrição, ainda que relativa a um processo apenso, seja exclusivamente registada no processo principal, o que não é correto. Em sede de contraditório, o IGFSS informou que foram já divulgadas pelos coordenadores das Secções de Processo orientações no sentido de que o registo seja feito no processo a que respeita e inclua informação anteriormente não obrigatória (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

O valor da conta de *Prestações sociais a repor* relevado nas demonstrações financeiras continua a exibir um desvio de € 102 M relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. O valor das provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões. Os serviços já iniciaram diligências com vista à resolução destas duas situações. No entanto, a sua implementação ainda não foi concretizada (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

Recomendação 65 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários com vista à correção das inconsistências detetadas entre os valores da conta "Prestações sociais a repor" relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).*

Recomendação 66 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários para que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.*

Em 2014 iniciou-se o processo de participação para execução fiscal de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários. Em 2016 foram participadas dívidas de 11.388 beneficiários, no total de € 10,6 M. Pese embora a melhoria verificada ao nível do número de beneficiários abrangidos pela participação de dívida a execução fiscal, contata-se que em 31/12/2016 o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal representava apenas 4,3% (€ 29,7 M) do valor total da dívida relevada no ativo bruto (€ 694 M), indicador que evidencia uma ligeira melhoria relativamente a 2015 (3,7%), mas reflete ainda a ineficácia da segurança social na cobrança de valores indevidamente pagos até 2016 (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Recomendação 67 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam acionados os mecanismos necessários com vista a uma cobrança mais eficaz dos valores indevidamente pagos a beneficiários.*

Em *outros devedores* permanecem dívidas, algumas com mais de 30 anos, sobre as quais o Tribunal vem recorrentemente formulando recomendações em anteriores Pareceres. Para duas destas dívidas (€ 89 M), o Tribunal há cerca de 10 anos dirigiu recomendações aos então Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois Ministérios. Foram também dirigidas, ao longo do tempo, recomendações ao Governo e ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social para que diligenciassem pela regularização das dívidas da Direção Regional do Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores (€ 2 M), da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela (€ 6 M) e do Ministério da Agricultura (€ 85 M). Não obstante as diligências já desenvolvidas com vista a encontrar soluções que permitam regularizar as situações, ainda nenhuma produziu efeitos com impacto na relevação contabilística destas dívidas (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Em 2016, o grupo patrimonial "*Disponibilidades*", o mais expressivo no ativo da segurança social, cifrou-se em € 17.537 M, tendo aumentado 6,3% (€ 1.043 M) face ao ano anterior. O maior contributo deste acréscimo (27,4%) resulta dos *Depósitos em instituições financeiras*, em especial em *Depósitos à Ordem*, que registam um acréscimo de 61%. O IGFSS foi o Instituto que mais contribuiu para o acréscimo destes depósitos. Com efeito, no final de 2016, este Instituto detinha cerca 82,2% (€ 3.135 M) do total dos *Depósitos em instituições financeiras*, € 1.689 M em *Depósitos à Ordem* e € 1.446 M em *Depósitos a prazo*. No entanto, apenas 15,6% (€ 488 M) estavam depositados no IGCP em contas à ordem destinadas a acolher, essencialmente, as transferências do OE ou fluxos financeiros com outras entidades públicas. Deste modo, o IGFSS continua a não dar cumprimento às normas constantes dos n.ºs 4 e 5 do art. 56.º do DLEO, que estabelecem que as aplicações de fundos em depósitos bancários se encontram confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

Recomendação 68 – PCGE 2016

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que as normas estabelecidas nos DLEO de cada ano, relativas ao destino a dar às disponibilidades financeiras à guarda do IGFSS, sejam devidamente cumpridas.*

Em 2016, relativamente aos movimentos das contas bancárias, verifica-se uma melhoria muito significativa na relevação contabilística dos documentos que permaneciam há longos anos por reconciliar, com especial incidência nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições, quando comparado com o exercício de 2014. No entanto, verifica-se um acréscimo de 58,0% nos documentos por reconciliar do próprio ano, no mesmo período (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

Recomendação 69 – PCGE 2016

> *Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que continue a providenciar pela conclusão dos procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar nas contas de disponibilidades.*

Em 2016, continuam ainda a existir valores depositados em contas bancárias sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, alguns dos quais por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos, não obstante algumas das diligências já desenvolvidas para ultrapassar estas dificuldades. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental em, pelo menos, € 8 M e € 5 M, respetivamente, e, ainda, a existência de saldos contranatura nas contas de disponibilidades, dado que 4 destas contas apresentam saldos negativos. Em outubro de 2017, verificou-

se que cerca de 52,5% (€ 4,2 M) do montante não relevado em 2016 já se encontrava registado (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

Recomendação 70 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Governo que continue a diligenciar no sentido de estabelecer uma articulação permanente entre as entidades externas ao perímetro de consolidação da SS que procedem ao depósito de verbas em contas bancárias do IGFSS e do ISS e estas entidades recetoras, por forma a definir os procedimentos que garantam a célere identificação da proveniência, natureza e finalidade da referida receita da segurança social para efeitos da sua tempestiva contabilização.*

Os "*Fundos próprios*" totalizam € 21.542 M e evidenciam um decréscimo de 5,5% relativamente ao ano de 2015 (menos € 1.258 M) (cfr. ponto 12.2.3.2.1.).

Em 2015 foi publicado e entrou em vigor o novo regime do FGS, nos termos do qual o Fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária, o que se revela compatível com a Diretiva 2008/94/CE, que faz impender sobre os Estados-Membros o dever de criação de uma instituição. Contudo, apesar de a Diretiva inculcar que esta instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, a parte do financiamento a cargo do Estado ainda não se encontra regulada e, por outro, que o Fundo não dispõe de património próprio, sendo este de difícil constituição, designadamente atento o facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o Orçamento da Segurança Social (cfr. ponto 12.2.3.2.1.).

Recomendação 71 – PCGE 2016

> *Reitera-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que o FGS deve funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de património próprio, definidos os critérios de financiamento por parte do Estado e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias.*

O total das contas de "*Resultados*" apresenta um decréscimo de 26,5% (menos € 1.847 M), decorrente de variações negativas de ambas as componentes: "*Resultado líquido*", menos 44,7% (€ 656 M), para cuja redução muito contribuiu o resultado líquido negativo do FEFSS (€ 561 M), e "*Resultados transitados*" menos 21,6% (€ 1.191 M), o que decorre, essencialmente, da constituição, pela primeira vez, de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes relativa a dívida participada a execução fiscal e que se encontra "suspensa" por declaração de falência e insolvência (€ 1.968 M) e do ajustamento da dívida de contribuintes realizada pelo ISSA (menos € 105 M). Esta conta incorpora ainda a anulação da provisão constituída pelo ISSA em 2015 para fazer face a encargos futuros com pensões (cfr. ponto 12.2.3.2.1.).

O valor do saldo de dívidas a terceiros provenientes de "Créditos não reclamados" relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o registado nas contas individuais dos beneficiários (SICC) apresentam uma divergência de € 4 M, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.2.2.).

Em 2016, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 16.124 M, mais 2,4% que no período homólogo anterior. Desta, 78,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice, correspondendo 74,3% ao sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, 21,1% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (7,7%). As despesas com pensões aumentaram nas eventualidades de velhice e sobrevivência (mais 2,8% e 2,2%, respetivamente), tendo apenas a

eventualidade de invalidez registado um decréscimo (menos 1,5%) em termos homólogos (cfr. ponto 13.1.3.).

O número total de pensões atribuídas pelo SSS atingiu, no final de 2016, 2.994.711 (mais 2.199 que em 2015; 0,1%). Entre 2012 e 2016 o número de pensões apresentou um crescimento de 0,4%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 68,0% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,0% e a invalidez com 8,0% (cfr. ponto 13.1.1.).

A despesa com as pensões do sistema previdencial evoluiu no sentido crescente no que respeita às pensões de velhice (mais 4,1%) e sobrevivência (mais 2,6%), tendo-se verificado um recuo nas pensões de invalidez (menos 1,6%). No seu conjunto estas despesas cresceram 3,4% em termos homólogos (mais 13,7% no quinquénio iniciado em 2012). Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial – repartição foi, em 2016, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice no valor de € 650 M, situação que se verificou também em anteriores anos (2012 a 2015, num valor total de € 4.510 M), em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema (cfr. ponto 13.1.4.).

Foi realizada uma auditoria orientada à área das pensões, nas eventualidades velhice, invalidez e sobrevivência, atribuídas e com início de processamento em 2016, com incidência nas pensões de maior volume financeiro e nas atribuídas com efeitos retroativos a períodos temporais alargados. Da análise das amostras, constituídas por 125 processos de pensões de velhice e de invalidez e 30 de sobrevivência, concluiu-se o seguinte (cfr. ponto 13.1.5.):

a) Em 44 processos de pensões de velhice verificaram-se irregularidades no cálculo dos montantes das pensões atribuídas, face a divergências entre as remunerações que concorreram para a determinação das remunerações de referência e as constantes da aplicação de Gestão de Remunerações, e situações de taxas de bonificação incorretas, devido à irregular contabilização do número de meses considerados. Estas irregularidades resultaram, designadamente: da falta de registo de remunerações à data da atribuição da pensão; de alterações ou anulações ocorridas após a atribuição da pensão; de sobreposições de remunerações devido ao exercício de atividade profissional em mais do que uma entidade; e de situações em que foram indevidamente consideradas equivalências por doença e desemprego.
b) Um processo apresenta incorreções nos dados introduzidos para efeitos de cálculo da pensão, no âmbito da contagem do número de anos que concorrem para esse cálculo, tendo resultado um valor de pensão superior ao devido.
c) Em dois processos relativos a pensões de invalidez, foi aplicado o regime geral e não o regime especial de proteção face à natureza da invalidez. Dessa aplicação incorreta da lei resultou a atribuição de pensões de valor inferior ao devido. Num destes processos verificou-se, ainda, a não aplicação do fator de sustentabilidade, à data da convolação da pensão de invalidez em velhice.
d) A organização física dos processos, nas duas amostras, apresenta, num número elevado de casos, omissão de datas de análise e de verificação, ausência de assinatura do organizador e/ou do conferente e, ainda, ausência, incompletude ou incorreção, muitas vezes por desatualização, das menções às delegações ou subdelegações de competências, o que incumpre o disposto no art. 48.º do CPA.

A despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego totalizou, em 2016, € 1.510 M, repartidos entre "subsídio de desemprego" (72,9%), "subsídio social de desemprego" (15,4%) e "outras prestações" (11,8%). Estas despesas apresentaram-se tendencialmente decrescentes (menos 41,8%) no quinquénio iniciado em 2012, tendência que se acentuou a partir de 2013 (menos 44,9%), e que se

apresenta consistente com a evolução da recuperação do mercado de trabalho a partir de 2014, com a evolução do n.º de desempregados subsidiados e com a introdução de medidas legislativas mais restritivas para a atribuição destas prestações durante o período de vigência do PAEF que se mantiveram nos anos seguintes (cfr. ponto 13.2.4.).

Influenciado pelo contexto macroeconómico e pelas medidas adotadas durante o PAEF relativas ao sector, verificou-se, no triénio iniciado em 2014, que todos os indicadores apresentam uma diminuição (n.º de desempregados registados pelo INE, menos 21,1%, n. º de desempregados inscritos nos centros de emprego, menos 18,1%, e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas, menos 21,4%), o mesmo acontecendo em termos homólogos (menos 11,4%, menos 6,7% e menos 12,7%, respetivamente) (cfr. ponto 13.2.2.).

No quinquénio em análise (2012/2016), apenas em 2012 e 2013 se verificaram necessidades de financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial-repartição, as quais totalizaram € 516 M, compensadas pelos excedentes verificados nos restantes anos (cfr. ponto 13.2.5.).

O sistema previdencial – repartição tem beneficiado desde 2011 de montantes transferidos pelo OE para financiar situações enquadráveis no art. 98.º-N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10, que até ao momento, segundo os mapas de execução orçamental, ainda não tiveram execução, por dificuldades na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal. A SESS e a SEAJ vieram informar que se encontram a desenvolver diligências com vista à resolução dos constrangimentos apontados, informando ainda a SESS que os pagamentos haviam sido já iniciados no mês de julho de 2017 (cfr. ponto 13.2.5.).

Decorre do acompanhamento ao acolhimento das recomendações formuladas no PCGE 2014 em matéria de prestações de desemprego que continuam a não se encontrar integralmente implementadas as referentes a ausência de notificação aos beneficiários de alterações no valor das prestações e à necessidade de adaptar as aplicações informáticas às competências de cada um dos intervenientes no procedimento tendente ao deferimento daquelas (cfr. ponto 13.2.4.).

Recomendação 72 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que diligencie no sentido de que as alterações de valor das prestações de desemprego sejam objeto de realização de audiência prévia dos interessados.*

Recomendação 73 – PCGE 2016

> *Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que diligencie no sentido de assegurar a implementação na aplicação informática da segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento, devendo este ser expressamente efetuado apenas por quem tem competência para o efeito.*

Em 2016, o FEFSS aumentou 1,0% (€ 147 M), para € 14.246 M. A volatilidade baixou para 4,8% e o índice de rotação da carteira para 0,835. As dotações atingiram € 227 M, pelo que o valor acrescentado pela gestão foi negativo (em € 81 M), destacando-se o contributo negativo das valias potenciais (€ 577 M) e o positivo dos rendimentos (€ 387 M) e das valias realizadas (€ 103 M). Os acréscimos acumulados gerados pelo Fundo desde a sua criação atingem € 6.474 M (45,4% do total) (cfr. ponto 13.3.2.1.).

O montante aplicado em dívida garantida pelo Estado Português foi reforçado em € 318 M, mas o seu valor diminuiu 2,0% (€ 219 M) e o seu peso caiu para 75,8% da carteira, dada a diminuição no valor de mercado das OT, que, ainda assim, se mantinha € 911 M acima do valor de reembolso. O valor afeto a

dívida pública estrangeira aumentou 21,8%, para € 1.295 M (9,1%) e a ações 19,3%, para € 1.505 M (10,6%). Com a venda de várias participações, o valor em Imobiliário diminuiu 56,6%, para € 73 M. A Reserva Estratégica desvalorizou mais 23,6%, para € 3 M. O total dos ativos de Rendimento Fixo caiu para 84,8% e dos ativos de Rendimento Variável subiu para 10,6% (cfr. ponto 13.3.2.2.).

O *target* da Portaria 216-A/2013 para a dívida pública portuguesa (90% da carteira) ficou mais distante e as ações, apesar do reforço, mantiveram-se longe do máximo regulamentar (de 25%). As componentes de Imobiliário e Reserva Estratégica continuaram a afastar-se dos respetivos limites (de 10% e 5%). A taxa de rendibilidade foi negativa (-0,6%) pela terceira vez na história, influenciada pelo desempenho da carteira de dívida pública nacional (-1,7%), que, através da variação das valias potenciais, tem vindo a acomodar o diferencial entre o valor de reembolso e o valor de mercado. As ações apresentaram uma rendibilidade de 7,8% e o Imobiliário de 4,6%. Desde a constituição, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 4,65%, que baixa para 3,96% nos últimos 10 anos (cfr. ponto 13.3.2.3.).

No final de 2016 o valor do FEFSS equivalia a 116,4% da despesa anual com pensões do sistema previdencial, o que permitiria suportar 14,0 meses, aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação. Em proporção do PIB, o valor do FEFSS progrediu de 4,3%, em 2007, para 7,8%, em 2015, caindo para 7,7% em 2016. O impressionante crescimento do valor dos investimentos em dívida pública nacional, que lhes permitiu passar de uma proporção de 2,6% do PIB para 6,1% em apenas 4 anos, inverteu-se em 2016, baixando para 5,8% (cfr. ponto 13.3.3.).

Apenas 19,7% do Fundo (dívida pública estrangeira e as ações) foi gerido contra o *benchmark* interno (*excess return* de -0,25%) e a dívida pública portuguesa manteve a gestão autónoma, desconhecendo-se a estratégia de gestão das restantes componentes. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela, o FEFSS apresentou um *excess return* negativo de 2,83%. Os custos de funcionamento do IGFCSS aumentaram 10,8% e o financiamento pelo OSS aumentou 27,7%, para € 2.947 m, 0,021% do montante médio sob gestão no FEFSS, que suportou ainda € 1.994 m em despesas bancárias (mais 35,1%) (cfr. ponto 13.3.3.).

Encontram-se secundarizadas premissas básicas de gestão, como o compromisso entre risco e rendibilidade, a diversificação e a autonomia técnica da equipa de gestão. Falta transparência, nomeadamente nas componentes da carteira não sujeitas a uma gestão ativa, onde a Reserva Estratégica constitui um caso paradigmático de perda de valor, sendo que os impactos surgem dissolvidos no desempenho global, sem que exista um efetivo comparativo de desempenho, ou sequer dados que permitam a avaliação do resultado das operações mais significativas (cfr. ponto 13.3.3.).

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.790 M (96,9% da receita total), mais 3,9% no triénio, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, conjugado com a alteração das taxas contributivas, pelo alargamento da base de incidência e pelo aumento da massa salarial dos subscritores por via da reversão de algumas das medidas adotadas durante o PAEF (cfr. Caixa 8).

As despesas efetivas da CGA situaram-se em € 9.703 M (97,3% da despesa total), mais 2,2% no triénio, destacando-se a despesa com pensões, que representou 98,0% da despesa efetiva e manteve uma tendência crescente (mais 1,9% no triénio iniciado em 2014), porquanto as medidas restritivas que impenderam sobre estas despesas, designadamente as que respeitam a alterações às condições de acesso à pensão de velhice e às regras de formação do valor das mesmas, não foram suficientes para contrariar o efeito da pressão demográfica sobre o sistema (cfr. Caixa 8).

A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,3% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, obrigando a um esforço financeiro acrescido por

parte do Estado no financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA. Entre 2014 e 2016 este indicador sofreu um aumento de 20,5%, comportamento que se encontra em linha com a sua condição de sistema fechado (cfr. Caixa 8).

As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2016, 85,9% das iniciais. No período em observação, as responsabilidades com o pagamento de pensões e outros encargos dos fundos cujas reservas se esgotaram entre 2011 e 2014 (CTT, BNU, INDEP e Macau) foram suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex-militares por conta do ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2016, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 1.069 M (€ 204 M em 2016). (cfr. Caixa 8).

Consolidação das contas (cfr. ponto 14)

Excluindo as receitas e despesas em *ativos* e *passivos financeiros*, da consolidação das contas da administração central e da segurança social resulta a receita consolidada de € 72.080 M, a despesa de € 76.895 M e o consequente saldo de € -4.815 M, que consta da CGE (mapa XXIII).

Considerando o impacto global das operações com *ativos* e *passivos financeiros* considerados, que foi de € -753 M, o saldo global passaria para € -5.568 M (cfr. ponto 14.1).

Em 2016, persistem elevados ajustamentos de consolidação, sobretudo devido a deficiências na contabilização das transferências entre os sectores. A consolidação, além das transferências, passou a abranger outras operações, de juros e de aquisição de serviços (entidades do Programa Saúde). Porém, os montantes dessas despesas/receitas que excedam as correspondentes receitas/despesas são reclassificados em "diferenças de consolidação" que, assim, juntam despesas e receitas que tinham distintas classificações económicas, contrariando o princípio da especificação (cfr. ponto 14.2).

Recomendação 74 – PCGE 2016

> *Que o Governo, através da DGO, assegure a correção das deficiências na contabilização e no controlo das transferências e de outros fluxos entre os serviços abrangidos pela Conta, através da correta identificação dos serviços emissores e dos destinatários e que sejam tomadas todas as iniciativas necessárias no sentido da consolidação da CGE contemplar todas as operações materialmente relevantes, tendo em conta o princípio da especificação.*

A CGE continua a não apresentar satisfatoriamente o procedimento de articulação entre o saldo orçamental nominal e o correspondente saldo estrutural (cfr. ponto 14.3), pelo que se recomenda:

Recomendação 75 – PCGE 2016

> *Que o Governo, no Relatório da CGE, proceda à explicação e quantificação dos critérios subjacentes ao saldo estrutural observado.*

CAIXA 9 – RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NACIONAIS

Na presente Caixa sinalizam-se os riscos para a sustentabilidade das finanças públicas identificados ao longo deste Parecer, como sejam a subsistência de níveis de despesa pública superiores à receita, a acumulação de elevados níveis de dívida pública – especialmente dívida financeira, mas também dívida não financeira – e a existência de valores consideráveis de responsabilidades contingentes. Apresentam-se ainda as projeções do FMI que apontam para a manutenção do desequilíbrio orçamental pelo menos até 2022. Adiciona-se informação sobre os encargos financeiros futuros relativos às empresas públicas, aos pagamentos em atraso e às PPP.

Diversos estudos têm vindo a destacar que os custos inerentes às alterações climáticas representam um risco para as finanças públicas de magnitude comparável aos custos resultantes do envelhecimento da população. No entanto, se os primeiros atingirão o seu máximo apenas na segunda metade do século, os custos ligados ao envelhecimento populacional prevêem-se já bastante elevados até 2050[1]. Nesta Caixa a abordagem aos impactos destes efeitos nas finanças públicas, um tema com metodologias ainda insuficientemente exploradas e aplicadas[2], é feita recorrendo-se à apresentação das projeções do INE sobre o envelhecimento da população e das projeções da CE e da Agência Europeia do Ambiente sobre os impactos económicos das alterações climáticas.

1. Trajetória do défice e da dívida

a) Subsistência dos défices orçamentais na administração central

No período de 2012 a 2016 o subsector da administração central manteve um valor de despesa superior à da receita, gerando necessidades líquidas de financiamento. As receitas ascendiam a € 53.277 M em 2012 (31,6% do PIB) e a € 57.140 M (30,9% do PIB) em 2016. As despesas ascendiam a € 67.697 M em 2012 (40,2% do PIB) e a € 64.272 M (34,7% do PIB) em 2016. Neste ano, o saldo global da administração central (incluindo ativos financeiros de médio e longo prazo) melhorou em € 2.682 M face a 2015, situando-se em € -7.132 M (-3,9% do PIB) (cfr. ponto 3.4).

b) Acumulação de dívida pública

A subsistência de défices orçamentais anuais na administração central teve como consequência o crescimento do *stock* da dívida pública direta consolidada a uma taxa média de 5,2% nos anos de 2012 a 2016.

Quadro D. 5 – Evolução da dívida pública – 2012-2016

(em milhões de euros)

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016
Dívida direta (*stock*) não consolidada[(a)]	**217 947**	**229 088**	**240 689**	**264 196**	**272 867**
Dívida direta (*stock*) consolidada[(a)]	**191 527**	**199 906**	**210 147**	**225 264**	**234 573**
Amortizações e encargos com a dívida direta	**104 114**	**100 097**	**85 895**	**74 545**	**65 780**
Amortizações, das quais:	96 687	92 292	78 192	66 509	57 638
Dívida de médio e longo prazo	20 667	15 278	18 747	25 614	17 795
Juros	7 309	7 701	7 597	7 918	8 011
Outros encargos	118	104	107	118	131
Dívida de Maastricht	**212 556**	**219 715**	**226 029**	**231 541**	**240 958**

(a) O universo dos valores de dívida é o do OE de cada ano; em 2016 está incluída a dívida de 45 SFA.

Fonte: TC, PCGE 2012 a 2016 e INE, 2.ª not.. PDE setembro de 2017.

[1] German Ministry of Finance (2009), *"Klimawandel: WelcheBelastungen entstehen fur die Tragfahigkeit deer Offentlichen Finanze?"* (sumário em Inglês).

[2] US Government Accountability Office (2017): *"Climate Change: Information on potential economic effects could help guide Federal efforts to reduce fiscal exposure".*

No final de 2016, os rácios da dívida direta consolidada e da dívida de Maastricht em relação ao PIB situavam-se em 126,7% e em 130,1%, respetivamente.

i) Dívida direta do subsector dos SFA

Em 2016, os 356 SFA que integravam o perímetro orçamental detinham dívida (valor nominal não consolidado) no montante de € 36.585 M representada por empréstimos (€ 25.382 M), títulos (€ 10.950 M) e locação financeira (€ 253 M). A dívida representada por derivados, avaliada ao justo valor, ascendia a €-1.399 M. A dívida consolidada ascendia a € 18.270 M (cfr. pontos 4.1.2.1 e 4.1.2.2).

ii) Dívida do sector público empresarial (administração central, local e regional)

No contexto mais abrangente e na ótica das contas nacionais, as empresas públicas apresentavam uma dívida total de € 43.964 M[1], dos quais € 36.867 M (84%) referem-se a empresas públicas classificadas no perímetro das AP[2] e € 7.097 M (16%) correspondem a empresas fora do perímetro.

iii) Dívida não financeira

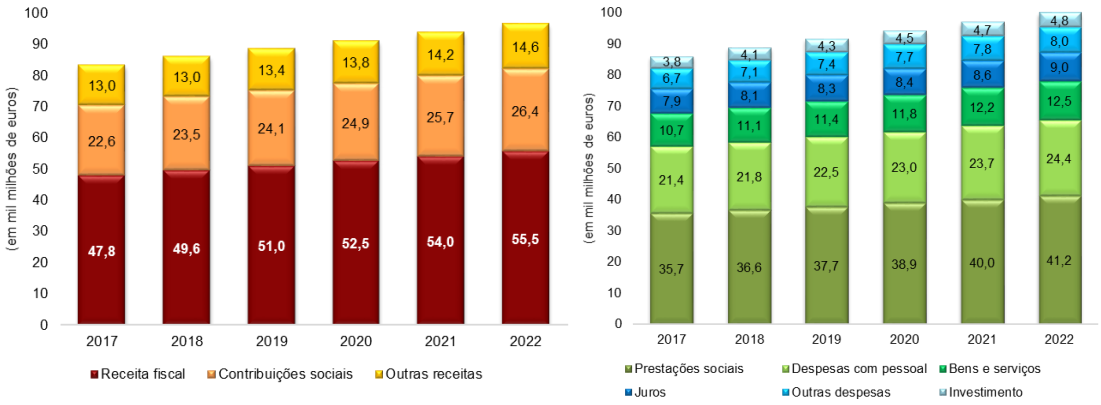
Em 31/12/2016 a dívida não financeira das entidades do SNS a fornecedores externos, incluindo os hospitais EPE, era de € 1.841 M, e a das EPR (excluindo as do SNS) ascendia a € 199 M (cfr. ponto 4.3).

O valor dos pagamentos em atraso totalizava € 854 M (total consolidado, no que respeita às entidades que pertencem às AP). O subsector da saúde, incluindo os hospitais EPE, assumia o maior peso, € 550 M, seguido das administrações local e regional, € 162 M e € 120 M, respetivamente.

c) Projeções para a trajetória do défice orçamental e da dívida pública (2017-2022)

As previsões do FMI (setembro de 2017) apontam para a manutenção do desequilíbrio orçamental no período de 2017 a 2022 que, em valores nominais, passa de € 2,8 mil M para € 3,4 mil M no final do período[3].

Gráfico D. 1 – Composição da receita e da despesa públicas – 2017-2022



Fonte: FMI, *Country Report* n.º 17/278, setembro de 2017.

[1] BdP, Boletim Estatístico, outubro de 2017. A dívida inclui empréstimos, títulos de dívida e créditos comerciais (valores não consolidados) e o seu apuramento segue a ótica das contas nacionais, mas difere do conceito de dívida de Maastricht para efeitos do PDE pelo facto de incluir os créditos comerciais.

[2] Administração central: € 34.628 M e administração regional e local: € 2.240 M.

[3] Algumas destas projeções poderão ser alteradas na sequência da última missão pós-programa do FMI, em dezembro de 2017.

Ao nível das receitas, as previsões apontam para um crescimento da receita fiscal de 16,1% e da receita de contribuições sociais de 16,8%. Na composição da despesa pública prevê-se a estabilidade do peso relativo de cada um dos seus agregados, sendo de destacar o peso médio esperado das despesas com juros (9,0%).

Ao nível da dívida pública, as previsões do FMI para o período de 2017 a 2022 apontam para uma redução gradual do rácio da dívida pública, passando de 125,7% do PIB em 2017 para 114,0% em 2022. A condicionar a evolução da dívida está a taxa de crescimento real prevista do PIB de 1,7%, em média, até ao final do horizonte da previsão. As mesmas previsões apontam para que, no referido período, os encargos com amortizações de dívida de médio e longo prazo (incluindo as administrações regionais e locais e as empresas públicas) totalizem € 74 mil M (média de € 12 mil M ao ano) e os juros da dívida alcancem € 50 mil M (média de € 8 mil M ao ano).

2. *Parcerias Público-Privadas*

Em 31/12/2016, o universo de PPP abrangia 32 projetos, distribuídos pelos sectores rodoviário (21), da saúde (8), ferroviário (2) e da segurança (1), com um investimento acumulado, entre 1998 e 2016, de € 14.609 M. Ao sector rodoviário cabe 93% deste investimento, seguindo-se os sectores ferroviário e da saúde, ambos com 3%, e o sector da segurança, com 1%[1]. Em 2016 os pagamentos líquidos ascenderam a € 1.703 M, incorporando um aumento de € 181 M face ao ano anterior decorrente, essencialmente, da evolução verificada no sector rodoviário.

O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 20.696 M até 2041. Após considerar as receitas previstas nas parcerias rodoviárias (€ 6.622 M), o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 14.074 M[2].

3. *Responsabilidades contingentes*

a) Garantias prestadas pelo Estado e pelos SFA

Em 31/12/2016, as responsabilidades acumuladas assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 21.404 M e € 948 M, respetivamente; destacam-se as garantias do Estado prestadas às EPR, no valor total de € 8.735 M, e às sociedades veículo ex-BPN, no valor total de € 2.714 M. As garantias prestadas ao sector financeiro atingiram € 5.170 M na mesma data (cfr. Caixa 5). A dívida garantida do Estado ascendia a € 22.352 M (cfr. pontos 4.2.1 e 4.2.2).

Por sua vez, as responsabilidades efetivas por garantias pessoais prestadas por SFA, incluindo EPR, atingiram € 2.283 M no final de 2016 (cfr. ponto 4.2.1).

b) Instrumentos de gestão de risco financeiro das empresas públicas

Em 31/12/2016 subsistiam 24 instrumentos de gestão de risco financeiro (IGRF) detidos por empresas públicas com um valor de mercado negativo de € 428 M. A estas responsabilidades contingentes acrescem 8 IGRF em processo de contencioso nos tribunais ingleses, com um valor de mercado negativo de € 1.191 M[3].

[1] UTAP, Relatório Anual das PPP, 2016.

[2] MF, Relatório do Orçamento do Estado 2018.

[3] UTAM, Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado – 4.º Trimestre de 2016.

4. *Tendências demográficas e alterações climáticas*

a) Envelhecimento da população (2015-2080)

Diversos estudos têm revelado a pressão que o envelhecimento da população em Portugal terá a longo prazo nas contas públicas, quer por via da redução continuada das contribuições para o sistema público de pensões quer do aumento projetado para as despesas, em particular com pensões e cuidados de saúde.

Projeções recentes do INE[1] apontam para o agravamento do envelhecimento demográfico. Os dados mostram que a população residente em Portugal passará de 10,3 milhões de pessoas em 2015 para 7,5 milhões em 2080; no mesmo período, a população em idade ativa (entre 15 e 64 anos) passará de 6,7 milhões para 3,8 milhões de pessoas e o decréscimo da população jovem (de 1,5 para 0,9 milhões de pessoas) será acompanhado pelo aumento da população idosa (de 2,1 para 2,8 milhões de pessoas). Entre 2015 e 2080, o índice de envelhecimento[2] poderá mais do que duplicar, passando de 147 para 317 idosos por cada 100 jovens.

Este agravamento do défice demográfico tem, no entanto, recebido um contributo positivo do saldo migratório (Censos, 2011) com um impacto favorável no equilíbrio financeiro da conta das pensões de velhice do sistema previdencial[3].

b) Alterações climáticas (impacto económico)

As alterações climáticas constituem um risco para a sustentabilidade das finanças públicas através, designadamente, do efeito adverso sobre o crescimento económico e dos custos adicionais para a despesa pública e perda de receitas. Uma estimativa recente para as finanças públicas da Alemanha[4] aponta que em 2100 esses custos adicionais possam atingir 0,6% a 2,5% do PIB.

O RCGE 2016 não especifica a execução da despesa pública afeta à mitigação e adaptação às alterações climáticas.

O estudo e a utilização de informação sobre os potenciais efeitos económicos causados pela mudança do clima pode ajudar à identificação dos riscos climáticos significativos e das respostas adequadas por parte das entidades públicas, reduzindo a pressão sobre as finanças públicas no futuro[5].

Para os anos de 1980 a 2013, a Agência Europeia do Ambiente estimou perdas económicas devido às alterações climáticas em Portugal no valor de € 6.783 M, dos quais somente € 300 M estavam cobertos por seguros, representando € 665 M *per capita* e 0,14% do PIB[6].

O relatório da CE[7] coloca Portugal, a par de Espanha, Itália, Grécia e Bulgária, entre os países da UE mais vulneráveis às alterações climáticas no futuro. Para o sul da Europa, a CE estima perdas económicas com impacto no PIB entre 1,8% e 3%.

---

[1] INE (2017), Projeções de População Residente 2015-2080.

[2] Número de pessoas com 65 e mais anos por cada 100 jovens.

[3] Fundação Francisco Manuel dos Santos (2017), "Migrações e sustentabilidade demográfica".

[4] German Ministry of Finance (2009), *"Klimawandel: WelcheBelastungen entstehen fur die Tragfahigkeit deer Offentlichen Finanze?"* (sumário em Inglês).

[5] US Government Accountability Office (2017), *"Information on potential economic effects could help guide Federal efforts to reduce fiscal exposure".*

[6] Agência Europeia do Ambiente (2017), "*Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016".*

[7] Joint Research Centre of the European Commission (2014), "*Climate Impacts in Europe".*

17. JUÍZO SOBRE A CONTA

Nos termos da sua Lei de Organização e Processo (artigo 41.º, n.º 2) o Tribunal de Contas no parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, *"emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas"*.

A nova Lei de Enquadramento Orçamental determina que a Conta Geral do Estado de 2019 inclua demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, preparadas de acordo com o SNC-AP, cuja aplicação foi adiada para 01/01/2018. O Tribunal manifesta preocupação pelo facto de entidades várias reconhecerem a impossibilidade de efetuar a transição para o SNC-AP dentro do prazo fixado e por subsistirem diversos constrangimentos e riscos que poderão pôr em causa a elaboração das referidas demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da AC e SS.

A presente Conta Geral do Estado continua, passados vinte anos, a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, devido à não aplicação integral do POCP e planos sectoriais. Daí que as demonstrações financeiras que apresenta sejam suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor. Assim sendo, o juízo formulado não é, ainda, completamente coincidente com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria.

Neste contexto, atentas as evidências recolhidas, as observações efetuadas, as conclusões extraídas e as recomendações formuladas, o Tribunal de Contas emite, no âmbito estrito deste Parecer, o juízo seguinte:

A) Conta da Administração Central

A conta da Administração Central está afetada por erros materialmente relevantes, pelo que formula reservas e chama a atenção para um conjunto de ênfases e limitação de âmbito, nos termos que se seguem.

Sistemas contabilísticos

Reservas:

- Não aplicação integral do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).
- Não apresentação de Balanço nem de Demonstração de Resultados na Conta Geral do Estado, ainda que parcelares.

Legalidade

Reservas:

- Omissão de € 1.272 M nas receitas do Estado (sobretudo impostos) contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (v.g. Segurança Social, RTP).

Enfâses:

- Os princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria não são observados em todas as situações em que o devem ser.
- Permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas estando em falta a ligação dos sistemas próprios ao de contabilização orçamental.
- Sucessivas alterações dos valores vinculativos inicialmente fixados no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para cada um dos programas orçamentais.
- A conta dos fluxos financeiros continua a não desempenhar o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado, por não comportar a totalidade dos movimentos.
- O relatório do Governo que integra a Conta Geral do Estado é omisso em matérias relevantes (v.g. património imobiliário e unidade de tesouraria).

Correção financeira

Reservas:

- Subavaliação da receita cessante por benefícios fiscais (€ 60 M em IRC, pelo menos € 89 M em IS, até € 5.795 M em IVA, além de despesa fiscal por quantificar).
- Classificação económica incorreta de um conjunto elevado de operações de despesa que, não afetando o total da CGE, afeta o valor da despesa efetiva, reduzindo-a.
- A informação sobre o stock da dívida pública direta do Estado não abrange a dos SFA (incluindo EPR) que, em 31/12/2016, ascendia a € 36.585 M.
- Nos SFA, em particular nas novas EPR, a receita de passivos financeiros está sobrevalorizada em cerca de € 2.067 M, devido a erros na classificação dos aumentos de capital.
- Falta de inventário do património imobiliário e sua devida valorização. As receitas e despesas relativas às operações mobiliárias estão afetadas por erros e por falta de validação (€ 273 M).
- Movimentação fora do Tesouro de parte relevante das disponibilidades dos organismos da administração central e das empresas públicas (saldos médios de € 569 M; muitas entidades sem informação reportada) que continua a não ser registada na contabilidade da tesouraria. Não foi entregue ao Estado 86% (€ 99 M) dos juros auferidos, desde 2011, em incumprimento da unidade de tesouraria.

Enfâses:

- A execução dos 18 programas orçamentais não é avaliada com base em indicadores previamente fixados.
- A informação sobre os fluxos financeiros para as autarquias locais não é, ainda, fidedigna nem completa.
- O Relatório da CGE não evidencia a dívida não financeira das EPR e de parte do SNS.

- Os ativos financeiros de médio e longo prazos foram excluídos na consolidação da conta.
- Omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 24 M de saldo com € 1.072 M de disponibilidades).
- Omissão de € 3.463 M nos saldos da contabilidade orçamental face aos da contabilidade da tesouraria dos organismos da administração central, em virtude da não contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não tenham natureza orçamental.
- Omissão de € 3.474 M nos saldos da contabilidade da tesouraria face aos da contabilidade orçamental dos organismos da administração central, em virtude da movimentação fora do Tesouro não ser objeto de relevação na primeira dessas contabilidades nem na conta dos fluxos financeiros.

Limitação de âmbito

- A Conta Geral do Estado não inclui a receita e a despesa de quatro organismos da administração central, o que subvaloriza a receita e a despesa global.

B) Conta da Segurança Social

O Tribunal considera que a conta da Segurança Social continua a estar afetada por erros materialmente relevantes. Regista, contudo, que as recomendações que ao longo dos anos tem formulado com vista à sua correção têm merecido a aceitação dos membros do Governo envolvidos e da generalidade das instituições que integram o perímetro de consolidação, que vêm sucessivamente desenvolvendo diligências com vista ao seu acolhimento, apesar da escassez de recursos humanos e orçamentais e da complexidade dos sistemas informáticos envolvidos. Nestes termos, o Tribunal aguarda, com expectativa, que, a breve trecho, muitos dos erros detetados possam ser ultrapassados.

Os erros materialmente relevantes detetados determinam a formulação das seguintes reservas e ênfases:

Controlo Interno

Reservas:

- Ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico;
- Ausência de informação relevante relativa a imóveis que justifique o valor relevado nas demonstrações financeiras;
- Inexistência de procedimentos de controlo que evitem ou corrijam:
  - Valores incorretamente incluídos em parcelas de terreno de imóveis provenientes de imobilizado em curso;
  - A incidência do cálculo das amortizações sobre o valor das parcelas de terreno dos imóveis.

- A organização física de muitos dos processos das amostras de pensões revela a omissão de datas de análise e verificação dos mesmos, ausência de assinatura do organizador e/ou do conferente e incorreta menção às delegações ou subdelegações de competências;
- Ausência de segregação das funções instrutória e decisória no âmbito da atribuição de prestações de desemprego, ao nível da aplicação informática, não prevenindo, assim, a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podem revelar-se de difícil deteção.

Legalidade

Reservas:

- Aplicação de fundos, pelo IGFSS, em depósitos bancários, com vista à obtenção de uma rendibilidade superior à proporcionada através da aplicação desses mesmos fundos junto do IGCP, fora das condições estabelecidas no DLEO;
- Incumprimento pelo ISS da obrigação legal de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira dos rendimentos pagos aos pensionistas nos casos em que não dispõe nas suas bases de dados de informação sobre o número de identificação fiscal;
- Incumprimento da legislação comunitária e ausência de regulamentação de legislação nacional de enquadramento do Fundo de Garantia Salarial;
- Incumprimento do Decreto-Lei 67/2016 por dispensa total de juros sobre o valor do capital pago durante a vigência da medida para a modalidade de pagamento em prestações;
- Incumprimento das regras estabelecidas na Lei 90/2009 nos casos em que o cálculo do valor da pensão é superior a 12 vezes o IAS;
- Não inclusão, no cálculo de algumas pensões, de valores de remunerações em períodos em que se verifica sobreposição das mesmas, o que resulta na atribuição de pensões inferiores às devidas;
- Cálculo incorreto de valores de pensões por via da consideração de bonificações superiores ou inferiores às devidas;
- Instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários de prestações sociais e a pessoal em número e volume financeiro inferior ao devido;
- Ausência de instauração de processos executivos relativos a:
  - Reembolso de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores;
  - Reembolso de importâncias pagas de prestações de desemprego;
  - Contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos sem fins lucrativos;
  - Dívidas provenientes de rendas de imóveis.

Ênfases:

- Inexistência de diploma regulador da tesouraria única da segurança social;
- Existência de discrepâncias no quadro do financiamento;
- A conta do IGFSS e do ISSM não foram objeto de certificação legal de contas;
- Incumprimento de disposições legais relativas ao reconhecimento e registo da titularidade de imóveis e à atribuição do respetivo período de vida útil.

Correção financeira

Reservas:

- Na Conta de Execução Orçamental:
  - Parte das contribuições cobradas, € 7.598 M, não se encontra imputada às diferentes classificações económicas e respetivas desagregações em função da sua origem;
  - O valor de prestações sociais registado como pago inclui, indevidamente, pelo menos € 6 M de prestações devolvidas à segurança social no exercício;
  - O saldo de execução orçamental está subvalorizado em cerca de € 5 M;
  - Os saldos das contas bancárias relevam movimentos "por reconciliar", no montante de € 44 M.
- No Balanço e na Demonstração de Resultados:
  - Impossibilidade de validação do valor relevado nas demonstrações financeiras relativo a imóveis, por inexistência de documentação comprovativa em, pelo menos, 58,8% do valor da amostra;
  - Incorreções nas contas de imobilizado e de amortizações, em virtude, designadamente, de: Bens móveis por amortizar, apesar do período de vida útil já ter decorrido (imobilizado: € 673 m e amortizações: € 176 m); Bens imóveis: não relevação de valor de terreno (€ 341,3 m); relevação de imóvel por valor superior ao devido (€ 21, 4 m); inclusão na parcela de terreno dos imóveis de valores provenientes de imobilizado em curso (€ 931 m); imóveis não amortizados (€ 4,2 M); cálculo de amortizações sobre a parcela de terreno (€ 697,4 m); incorreta atribuição de vida útil aos imóveis e omissão de cálculo de amortizações extraordinárias em imóveis em mau estado de conservação e omissão de abate de imóveis em ruínas. Todos estes factos subvalorizaram e sobrevalorizaram as amortizações do exercício em € 98 m e € 65 m, respetivamente, e as acumuladas € 1,1 M e € 1,3 M;
  - Impossibilidade de reconciliação das dívidas de contribuintes com os respetivos saldos de contas correntes; manutenção em dívida do valor de € 92,0 M que poderá ter sido pago ou prescrito; e existência de saldos contranatura relativos a juros de mora (€ 21,6 M);
  - O não cumprimento do princípio da especialização do exercício relativamente aos juros vencidos até 31/12/2016 implica uma subvalorização da dívida de contribuintes em, pelo menos, € 580 M, se se considerar apenas a dívida constituída a partir de 2011. No entanto, se for considerada toda a dívida residente em SEF (1976 a 2016) o valor é de € 2.072 M. No

exercício de 2016 os proveitos estão, assim, subvalorizados em cerca de € 156 M e 372 M, conforme se considere um ou outro dos períodos;

- ◊ Dívidas por prestações sociais a repor contabilizadas por mais € 102 M do que o valor constante das contas correntes de beneficiários;
- ◊ Subvalorização do saldo de disponibilidades em € 8 M;
- ◊ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos "por reconciliar", no montante de € 44 M;
- ◊ Incorreção do valor relevado em proveitos diferidos por não especialização no exercício dos proveitos dos juros relativos a acordos prestacionais, sobrevalorizando aquela conta e subvalorizando os proveitos do exercício em valores não quantificados;
- ◊ Os valores das provisões do exercício e acumuladas respeitantes a dívida contributiva estão subvalorizados, em valor não quantificado, por não incluírem dívida não participada a execução fiscal, e sobrevalorizados, em valor não quantificado, por incluírem dívida que já está paga ou está a ser regularizada por via de acordo prestacional;
- ◊ Os valores dos custos operacionais e dos proveitos extraordinários estão subvalorizados na exata medida do valor das provisões não constituídas nem revertidas por incumprimento do princípio da não compensação no registo de prescrições, de anulação de prescrições e de cobrança de dívida com provisões constituídas;
- ◊ Os proveitos extraordinários encontram-se subvalorizados em, pelo menos, € 156 M, relativos a juros vencidos em 2016 e não cobrados respeitantes a dívida constituída a partir de 2011;
- ◊ Os custos extraordinários estão subvalorizados em, pelo menos, € 15 M, por ausência de registo de prescrições em 2016;
- ◊ Os resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquido encontram-se afetados pelas reservas supra.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 15 de dezembro de 2017

Vítor Manuel da Silva Caldeira, Presidente

José Luís Pinto Almeida, Relator e Coordenador

Ana Margarida Leal Furtado, Relatora

António Manuel Fonseca da Silva, Relator

Votou o Parecer mas não assina por ter participado por videoconferência

Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha

Alberto Fernandes Brás

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

António Francisco Martins

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

Mário António Mendes Serrano

José Manuel Gonçalves dos Santos Quelhas

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

FUI PRESENTE

José Vicente Gomes de Almeida

Ficha Técnica

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016

Juiz Conselheiro responsável pela **Coordenação Geral:** *José Luís Pinto Almeida*

Juízes Conselheiros responsáveis pela Parte A e pela Parte B, pontos 2 a 4 e 6 a 10: *José Luís Pinto Almeida* e *Ana Margarida Leal Furtado*

Juiz Conselheiro responsável pela Parte B, ponto 5: *António dos Santos Carvalho*

Juiz Conselheiro responsável pela Parte C: *António Manuel Fonseca da Silva*

Apoios técnicos

Departamento de Auditoria I
Auditora Coordenadora: *Ana Furtado (até 31/10/2017);* **Auditores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*
Execução técnica: *Arabela Correia, Clarisse Wagner, Fátima Cortes, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Marília Carrilho, Rosa Maria Sequeira, Teresa Ferreira, Teresa Garrido, Teresa Nunes e Zaida Sousa*
Apoio informático: *Kátia Nobre*

Departamento de Auditoria II
Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões;* **Auditores Chefes:** *Maria João Caldas e Mário Tavares da Silva*
Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Bella Isa Rodrigues, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, Manuela Trigo, Maria Gisela da Cunha, Maria Umbelina Pires, Miguel Abrantes, Mónica Morgado Ferreira, Nuno Miguel Rosa, Paulo Duque, Rogério Paulo Luís, Rui Miguel Salvador e Tiago de Moura Gonçalves*
Apoio informático: *Ângela Maria Castro*

Departamento de Auditoria III
Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Auditor Chefe:** *Júlio Gomes Ferreira*
Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, João Palma, Paula Martinho e Teresa Estrela*
Apoio Informático: *Cristina Fernandes*

Departamento de Auditoria VII
Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*
Execução técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Arlette Costa, Graciosa Neves, Carla Rodrigues Martins, Isilda Albuquerque Costa, Júlia Curado; Luís Carlos Martins, Maria de Fátima Costa; Maria de Nazaré Silva, e Paulo Ramos Costa*

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação
Diretor de Serviços: *João Carlos Cardoso*
Apoio informático geral: *Ana França, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Paula Sousa*

Encadernação: *Edgar Gouveia Lopes*

Principais Abreviaturas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

7.º PROGRAMA QUADRO	Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
AA	Módulo de Gestão de Imobilizado
AC	Administração central
ACL	Academia das Ciências de Lisboa
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP
ADFOC	Anexo às Demonstrações Financeiras e Orçamentais Consolidadas
ADSE	Direcção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AEOAC	Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE
AMECO	Annual Macroeconomic Indicators (Comissão Europeia)
ANA	ANA – Aeroportos de Portugal, SA
AP	Administrações Públicas
APFIP	Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios
APH	Academia Portuguesa de História
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSC	Administração Regional de Saúde do Centro
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
Banif	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BDP	Base de Dados dos Pensionistas
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefício Fiscal
Bndbu	Base Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BST	Banco Santander Totta
BT	Bilhetes do Tesouro
C/C	Conta Corrente
CA	Certificados de Aforro
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA

CAV	Contribuição para o Audiovisual
CE	Comissão Europeia
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CEMG	Caixa Económica do Montepio Geral
CEP	Tempo de Serviço Militar em Condições Especiais de Serviço
CERDP	Classificador Económico das Receitas e das Despesas Públicas
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações, IP
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CHLC	Centro Hospital de Lisboa Central, EPE
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIFRE	Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados
CMVM	Comissão do Mercado Valores Mobiliários
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CNP	Centro Nacional de Pensões
CoCos	Obrigações subordinadas de conversão contingente
CP	Comboios de Portugal, EP
CP	Curto Prazo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CRC	Conservatória do Registo Comercial
CRCSPSS	Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de segurança Social
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRP	Certificados de Renda Perpétua
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Certificados do Tesouro
CT	Contabilidade do Tesouro
CTPM	Certificados do Tesouro Poupança Mais
CTT	Correios de Portugal, SA
CVM	Código dos Valores Mobiliários
DF	Despesa Fiscal
DF	Demonstrações Financeiras
DGADR	Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGE	Direção-Geral da Educação
DGESTE	Direção-Geral dos Equipamentos Escolares
DGO	Direção-Geral do Orçamento

DGPC	Direção-Geral do Património Cultural
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DP	Depósito a Prazo
DR	Diário da República
DR	Declarações de Remunerações
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, SA
DRAPN	Direção-Regional da Agricultura e Pescas do Norte
DRCC	Direção Regional de Cultura do Centro
EC-CS	Módulo de Consolidação – Consolidação Financeira
ECE	Entidade Contabilística Estado
Ecofin	Economic and Financial Affairs Council
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, SA
EE	Entidade Empregadora
EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), SA
ENE	Entidades não Empregadoras
ENMC	Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo
EP	Empresa Pública
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidade Pública Reclassificada
EQ-QREN	Empréstimo Quadro – Quadro de Referência Estratégico Nacional
ERASMUS+	Programa da UE para a Educação, a Formação, a Juventude e o Desporto
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
ESTAMO	Participações Imobiliárias, SA
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCR	Fundo de Capital de Risco
FCR	Fundo de Certificados de Reforma
FCT	Fundo de Compensação do Trabalho
FdR	Fundo de Resolução
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro
FEAC	Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira

FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEF	Fundo Equilíbrio Financeiros
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFF	Fundo Financiamento das Freguesias
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FLAD	Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPC	Fundo Português de Carbono
FRCP	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSE	Fundo Social Europeu
FSM	Fundo Social Municipal
FSS	Fundo de Socorro Social
GAFC	Gestão Administrativa e Financeira da Cultura
GC	Gestão de Contribuintes
GESTNAVE	GESTNAVE – Serviços Industriais, SA
GIL	Gare Intermodal de Lisboa
GNR	Guarda Nacional Republicana
GR	Gestão de Remunerações
HORIZONTE 2020	Programa-Quadro Comunitário de Investigação e Inovação
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, IAPMEI, IP
IAS	Indexante de Apoios Sociais
idD	Indústrias de Defesa Nacional
IDQ	Subsistema de Identificação e Qualificação
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IFD	Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, EPE
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
II	Instituto de Informática, IP
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INAC	Autoridade Nacional Aviação Civil

INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa, EP
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
IP	Infraestruturas de Portugal, SA
IP	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPO	Instituto Português de Oncologia
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
ISSA	Instituto da Segurança Social nos Açores, IPRA
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M	Milhões
m	Milhares
MA	Ministério do Ambiente
MARCONI	Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade
MF	Ministério das Finanças
MJ	Ministério da Justiça
MLP	Médio e Longo Prazo
MM	Manutenção Militar – Gestão Partilhada, EPE
MPI	Ministério do Planeamento e das Infraestruturas
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
n.a.	Não aplicável
NAV	Navegação Aérea de Portugal, EPE
NB	Novo Banco
NIB	Número de Identificação Bancária
NIC	Número de Identificação Civil
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação da Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
OPART	Organismo de Produção Artística, EPE

OSS	Orçamento da Segurança Social
p.p.	Pontos Percentuais
PAE	Políticas Ativas de Emprego
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
Parpública	Párpublica – Participações Públicas SGPS, SA
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCSS	Parecer da Conta da Segurança Social
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PDR 2020	Programa de Desenvolvimento Rural do continente 2014-2020
PE	Programa de Estabilidade
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Public limited company
PME	Pequena e Média Empresa
PO	Programa Orçamental
POAPMC	Programa operacional de apoio às pessoas mais carenciadas
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PORTUGAL 2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
PPO	Projeto de Plano Orçamental
PPP	Parcerias Público-Privadas
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
PSP	Polícia de Segurança Pública
PSPP	Public Sector Purchase Programme
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCGE	Relatório da Conta Geral do Estado
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
Rede Rural	Programa da Rede Rural Nacional
REFER	Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RNC	Regime não contributivo

ROE	Relatório do Orçamento do Estado
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, SA
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SD	Subsídio de Desemprego
SEAJ	Secretária de Estado Adjunta e da Justiça
SEATF	Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e Finanças
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Saldo de Execução Orçamental
SESS	Secretária de Estado da Segurança Social
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFAC	Serviços e Fundos da Administração Central
SGM	Sociedade de Garantia Mútua
SGMDM	Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SII	Sistema de Indemnização aos Investidores
SIIE	Sistema de Informação de Imóveis do Estado
SIP	Sistema Integrado de Pensões
SMP	Securities Market Programme
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPE	Sector Público Empresarial
SPGM	SPGM Sociedade de Investimentos, SA
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE
SS	Segurança Social
SSD	Subsídio Social de Desemprego
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA
t.v.	Taxa de variação
TCMA	Taxa de Crescimento Média Anual
TdC	Tribunal de Contas
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
TLP	Ex-Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto
Tmvh	Taxa média de Variação Homóloga
Tvh	Taxa de variação homóloga
TWRR	Time Weighted Rate of Return
UE	União Europeia

UEM	União Económica e Monetária
UE-SILC	UE-Statistics on Income and Living Conditions
UM	União das Misericórdias
UMP	União das Mutualidades Portuguesas
UniLEO	Unidade de Implementação da LEO
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTAM	Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
UTE	Unidade da Tesouraria do Estado
Vh	Variação homóloga

ANEXOS

Anexo I

ANEXO I - ENTIDADES A QUEM O ANTEPROJETO FOI ENVIADO, MATÉRIA CORRESPONDENTE E APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
1. Enquadramento Macroeconómico	Ministro das Finanças	X		X	
2. Orçamento do Estado	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
3.2. Receita	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X			X
Caixa 2 "Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário eAduaneiro	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira e Fundo de Estabilização Tributário	X		X	
3.3. Despesa	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
3.4.Consolidação (Administração Central)	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
4.1. Dívida Financeira	Ministro das Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	X		X	
	Comboios de Portugal	X		X	
	Defaerloc		X		
	Defloc - Locação de Equipamentos de Defesa		X		
	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva		X		
	Entidade Nacional Mercado de Combustíveis	X		X	
	Estamo	X		X	
	Fundo de Apoio Municipal	X		X	
	Fundo de Resolução	X		X	
	Fundo Garantia Crédito Agrícola Mútuo	X		X	
	Fundo Garantia Depósitos	X		X	
	Gil – Gare Intermodal de Lisboa	X		X	
	Infraestruturas de Portugal	X		X	
	Marina Parque das Nações		X		
	Metropolitano de Lisboa	X		X	
	Parparticipadas/Parvalorem/Parups	X		X	
	Parpública	X		X	
	Parque Escolar	X		X	
	Radio e Televisão de Portugal	X			X
	Sagesecur	X		X	
	Serviços Partilhados Ministério da Saúde	X		X	
	Sociedade Portuguesa Empreendimentos		X		
	Transtejo	X			X
	Wolfpart	X		X	
4.2. Garantias do Estado	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	SPGM – Sociedade de Investimento	X		X	
	Companhia de Seguros de Crédito	X			X
Caixa 3" Custos Públicos Associados a Linhas de Crédito com Garantia Mútua (2008-2016)	PME Investimentos – Sociedade de Investimento	X		X	
	SPGM – Sociedade de Investimento	X			X
4.3. Dívida não financeira	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
5. Fluxos financeiros com a UE	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X			X
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP	X		X	
	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	X		X	
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X		X	
	Comissão de Coordenação Nacional do FEADER		X		
	Comissão de Coordenação do FEAMP	X			X
6. Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector Público Empresarial	Ministro das Finanças	X	X		
	Direção-Geral do Orçamento	X	X		
7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	Ministro das Finanças	X	X		
	Direção-Geral do Orçamento	X	X		
8.1. Benefícios fiscais	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	
	Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Desenvolvimento		X		
8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
Caixa 5 “Apoios ao setor financeiro”	Ministro das Finanças	X			X
9.1. Património financeiro	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	SPGM/Fundo Contragarantia Mútuo	X		X	
	Comboios de Portugal	X		X	
	Parvalorem/Parups	X		X	
	Caixa Seguros Saúde	X		X	
	Universidade do Porto	X		X	
	AICEP Portugal Global	X		X	
	Instituto Português Oncologia de Coimbra Francisco Gentil de Coimbra	X		X	
	Fundo de Estabilização Aduaneiro	X		X	
	Parcaixa	X			X
	Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares	X		X	
	Centro Hospitalar de Lisboa Central	X		X	
	Wolfpart	X		X	
	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	X		X	
	Fundo Português de Carbono	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
9.1. Património financeiro	Unidade Local de Saúde de Matosinhos	X		X	
	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública			X	
	Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento		X		
	Serviços de Ação Social da UNL		X		
	IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação		X		
	Fundo de Resolução		X		
	Empordef		X		
	Fundo de Reestruturação do Setor solidário		X		
	Laboratório Nacional de Energia e Geologia		X		
Caixa 6 – Saldo das receitas e das despesas Orçamentais relativas ao BPN	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Parvalorem	X		X	
9.2. Património Imobiliário	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública	X		X	
10. Operações de Tesouraria	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública	X		X	
Caixa 7 – Atividade do Fundo de Resolução	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Fundo de Resolução	X		X	
Conta da Segurança Social 11. Enquadramento	Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social		X		
	Ministro das Finanças	X			X
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	X		X	
	Instituto da Segurança Social	X			X
	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social		X		
	Instituto de Informática	X		X	
	Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA	X			X
	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
Conta da Segurança Social 12. Orçamento e conta	Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social		X		
	Ministro das Finanças	X			X
	Ministro da Saúde	X		X	
	Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural		X		
	Ministro dos Negócios Estrangeiros		X		
	Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores		X		
	Município de Braga		X		
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	X		X	
	Instituto da Segurança Social	X		X	
	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social		X		
	Instituto de Informática	X		X	
	Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA	X		X	
	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	IP Património	X		X	
	Comissão Executiva das Linhas de Crédito de Apoio à Economia Social	X		X	
	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade	X		X	
Conta da Segurança Social 13. Análise complementares	Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social		X		
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	X		X	
	Instituto da Segurança Social	X		X	
	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social		X		
	Instituto de Informática	X		X	
	Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA	X			X
	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM	X			X
	Instituto de Emprego e Formação Profissional	X		X	
Caixa 8 – Caixa Geral de Aposentações	Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social		X		
	Caixa Geral de Aposentações		X		
14. Consolidação (Estado e Segurança Social)	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	

Anexo II

Tribunal de Contas

Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental

1. Enquadramento Macroeconómico

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora : 2017-11-13 17:00:04

Registo nº : 17234/2017
Data/hora : 2017-11-14 08:31:44
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : image002.png;image003.png;Ofício n.º 1850 MF.pdf
****

De: Gabinete Ministro MF <gabinete.ministro@mf.gov.pt>
Enviado: 13 de novembro de 2017 17:00:04
Para: Antonio Marta
Cc: André Moz Caldas; Esperança Cortes; Engrácia Soares
Assunto: RE: oficio 1823-17 - Pedido de prorrogação do prazo de resposta ao Parecer sobre a CGE 2016 – Pontos: 1, 2, 6, 7, 8.2, e Caixa Apoios ao setor financeiro

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 1850/2017, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,
DANILO CAMAL
Coordenador

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 63 **FAX** + 351 21 881 68 62
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

13/NOV/17 01850

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE 31/10/2017	NOSSA REFERÊNCIA ENT.: 6754 PROC. N.º: 12.3	DATA

ASSUNTO: Parecer sobre CGE 2016_ Ponto 1, 2, 6,7, 8.2 e caixa apoios ao sector financeiro

Exulmo,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, relativamente aos pontos 2, 6, 7, 8.2 e caixa apoios ao sector financeiro encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que nada tem a acrescentar, ao exposto pela DGO. Quanto ao ponto 1 do anteprojeto de parecer da Conta Geral do Estado de 2016, seguem os seguintes comentários:

Ponto 1

Recomendação 1 - PCGE 2016

O relatório que acompanha a proposta do Orçamento do Estado deve explicitar, de forma quantificada, o impacto do cenário macroeconómico na orçamentação das receitas e despesas, em benefício da transparência orçamental e da avaliação da sua execução.

Os documentos de programação orçamental, Relatório da Proposta do Orçamento do Estado (ROE) e Programa de Estabilidade (PE), explicitam os pressupostos macros orçamentais subjacentes às previsões das receitas e das despesas públicas. No Quadro II.3.6. Medidas orçamentais em 2016 (ROE 2016 - p.52) é apresentada uma estimativa quantificada dos efeitos das principais medidas incorporadas no orçamento.

Recomendação 2 - PCGE 2016

A CGE deve apresentar de forma quantificada os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental na execução orçamental, os quais devem ser considerados na análise

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

dos desvios nas previsões orçamentais, a par com o impacto da evolução das variáveis macroeconómicas.

A informação sobre a execução das medidas encontra-se quantificada na CGE 2016 ainda que de forma não sistematizada, tal como é apresentada no relatório do Orçamento do Estado. A título ilustrativo refira-se que as medidas temporárias e one-off são apresentadas no Quadro 7 - Medidas pontuais; outras medidas de consolidação orçamental encontram-se explicitadas no Quadro 32 - Impacto dos efeitos extraordinários no saldo global da Administração Central e outras medidas nomeadamente de política fiscal com o objetivo de promover o rendimento, a equidade e o crescimento encontram-se quantificadas no texto de análise da receita fiscal.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEO

2. Orçamento do Estado

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1850 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : secdg@dgo.gov.pt
Data/hora     : 2017-11-08 20:47:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17070/2017
Data/hora     : 2017-11-09 12:21:03
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.png;image002.jpg;P11124-2017_Oficio 927_GEPO_DIRC_2017.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete da Diretora-Geral do Orçamento [mailto:secdg@dgo.gov.pt]
Enviada: 8 de novembro de 2017 20:47
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>; Tribunal de Contas - DAII <DAII@tcontas.pt>
Cc: Anabela Vilão (DIRC) <Anabela.Vilao@dgo.gov.pt>; ListaInterlocutoresGEPO <ListaInterlocutoresGEPO@dgo.gov.pt>
Assunto: P11124/2017_TC: PCGE 2016 – Contraditório ao Anteprojeto - Pontos: 2, 6, 7 e 8.2

Boa tarde,

Junto se envia o ofício da Senhora Diretora – Geral sobre o assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos,

Maria Fernandes
Secretariado da Direcão / Directorate Secretariat

1849 2015 166 anos

DGOrçamento
Direção-Geral do Orçamento / Budget General Directorate
Ministério das Finanças / Ministry of Finance

Tel: +351 218 846 502/ 03/ 04 Fax: +351 218 846 500/51
secdg@dgo.pt www.dgo.pt

Aviso!
Nos termos da **RCM N. 34/2016**, de 16 de junho, o dominio **dgo.pt** foi substituido por **dgo.gov.pt**.
Os contactos da DGO passaram a ser os seguintes:
- **Site institucional**: http://www.dgo.gov.pt
- **Formato dos emails**: nomeutilizador@dgo.gov.pt

DGOrçamento

Exm.ª Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
e-mail de 31.10.2017 *DAI 35636/2017*		Ofício n.º *927/GEPO/DIRC/2017* Processo SGD: *11124/2017* Temática: *Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	Data: *8 nov 2017* Ref.ª Emissor:

Assunto: **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Contraditório ao Anteprojeto – 2 - Orçamento do Estado - Alterações; 6 - Fluxos financeiros entre o OE e o setor público empresarial; 7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais; 8.2 - Subsídios e outros apoios não reembolsáveis**

No que respeita ao pedido formulado pelo Tribunal de Contas, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre os assuntos identificados em epígrafe, dá-se nota dos seguintes aspetos:

Ponto 6. Fluxos financeiros entre o OE e o setor público empresarial

A incorreta classificação a que se refere o Tribunal de Contas em nota de rodapé (anotação (b), pág. 2) ao Quadro 2 - Fluxos financeiros para o SPE, por parte da Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional foi objeto de diligências por parte desta Direção-Geral com vista à respetiva correção, no entanto a mesma acabou por não se efetivar por terem expirado os prazos para autorização de pagamentos e cobrança de receita (cf. Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril).

No que refere às transferências de outras verbas para a EMPORDEF, SA. - Quadro 3 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias, pág. 3, cabe-nos informar que o valor que consta dos sistemas orçamentais da DGO é de 4,3 M de euros, valor inferior ao apuramento que consta no quadro anteriormente referido.

Relativamente à recomendação *"Face às lacunas dos atuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial, deve o Governo alterar o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas."* (pág. 5), esta Direção Geral tem informado o Tribunal de Contas no sentido de que se entende que os ajustamentos aos classificadores devem ser efetuados no âmbito da implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental.

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

DGOrçamento

Ponto 7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais

Quanto à recomendação *"A inclusão no OE e na CGE de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Autarquias Locais, em cumprimento do disposto no artigo 76.º, n.º 7, da LEO."* (pág. 7), esta Direção Geral mantém as interpretações anteriores formuladas em sede de contraditório ao anteprojeto do Parecer da Conta Geral do Estado de 2015 (of. 109/GEPO/DIRC/2016, de 21 de novembro; P12083/2016).

No que se refere à divergência de 53 M de euros apurados no processamento das operações extraorçamentais relativamente ao quadro 58 da CGE é possível esclarecer no que se refere à Agência Nacional Erasmus - Educação e Formação que a Entidade teve dificuldades em detalhar a informação por subsetores beneficiários, tendo a mesma informado esta Direção-Geral que do montante total executado em extraorçamental (36,5M€), as transferências para a Administração Local ascenderam a 1.214.373,00 euros.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

\PD

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

3. A execução orçamental (CGE)

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

23.NOV17 01981

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	10/11/2017	ENT.: 6768 PROC. N.º: 12.2	

ASSUNTO: Parecer sobre CGE 2016 - Contraditório ao anteprojeto - 3.2 - Receita da Administração Central

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado, em parte, com o exposto nos ofícios dos diversos serviços, em particular pela Autoridade Tributária e Aduaneira e pela Direção Geral do Orçamento.

No âmbito dos trabalhos de implementação da nova LEO, em particular via Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro, que aprova a constituição e as regras de funcionamento da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, espera-se que decorram melhorias do processo orçamental, com reflexos futuros ao nível da CGE e no apuramento da Receita da Administração Central. Conforme referido pela DGO, existem já situações que tenderão a ser resolvidas com o desenvolvimento do projeto do Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC), em prossecução pela Unidade de Implementação da Lei do enquadramento Orçamental.

Destaca-se igualmente o facto, de se encontrar em fase de implementação um conjunto um conjunto de alterações ao SIGO-SFA que visam permitir o reporte das rubricas extraorçamentais, no decurso da execução, sem que seja exigida a existência prévia de previsão/dotação (obrigando à realização de alterações orçamentais), por forma a eliminar os constrangimentos referenciados pelo Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEAFIN, SEAF e SEO

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Mensagem nº36813/2017-DAII	*10 nov 2017*	**Ofício n.º** 946/GEPO/DIRC/2017	Data: *23 nov 2017*
		Processo SGD: *P11549/2017*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Prestação de Contas - Ações de controlo externo*	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2016 – Contraditório ao Anteprojeto – 3.2 Receita da Administração Central

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

3.2 Receita da Administração Central - 3.2.1.2. – Resultado do Exame - Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado – Pág.4 – 2º § -1º item

A listagem com a identificação formal das entidades administradoras de receitas (EAR) do Estado (serviços integrados), com a especificação das receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades, respeitante ao OE2016 foi publicada em 28 de abril de 2016, após a aprovação do mesmo e baseada no universo de entidades que o integraram, que se verificou mais tarde do que o normal, em virtude da entrada em funções do XXI Governo Constitucional. Acresce referir que a listagem para o ano de 2017 foi disponibilizada no portal da DGO em 19 de dezembro de 2016, tendo sido revista e republicada no passado dia 16 de novembro.

3.2 Receita da Administração Central - 3.2.1.2. – Resultado do Exame - Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado – Pág.3 – 3º§ - 3ºitem; Pág.5 – 3º§

Relativamente aos Serviços e Fundos Autónomos que o Tribunal identifica como omissos na CGE2016, designadamente, o Sistema de Indemnização aos Investidores, esta entidade integrou o OE2017 e o Fundo de Capital e Quase Capital e o Fundo de Dívida e Garantias, para estas duas últimas entidades, por indicação do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, foram criadas orgânicas em 2016 e em 2017, para registo e reporte da respetiva da execução; no entanto, nenhum dos referidos Fundos foi dotado de orçamento pela respetiva tutela em nenhum dos citados exercícios.

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

3.2 Receita da Administração Central - 3.2.1.2. – Resultado do Exame - Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado – Pág.5 – 2ºitem

A situação descrita tenderá a ser resolvida com o desenvolvimento do projeto do Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC), em prossecução pela Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental.

3.2 Receita da Administração Central - 3.2.2.2. – Resultado do Exame – Omissão de receitas do Estado – Pág.11 -2º§ - 2º e 4ºitens; 3º§

A DGO mantém o que foi referido no contraditório ao Relato de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2017, através do n/ofício nº416/GEPO/DIRC/2017, de 5 de julho, do qual se transcreve: *"Os casos citados pelo Tribunal de receita indevidamente contabilizada no SGR referem-se a receitas que, embora classificadas economicamente como receitas tributárias, não são administradas, nem cobradas, pela AT. Refira-se o caso da receita em causa contabilizada pelo Turismo de Portugal, que se refere à contabilização do imposto de jogo, no qual a AT não intervém em nenhuma fase do processo, nos termos da legislação em vigor (artigo 2º do Anexo I do Decreto-Lei nº 266/2015, de 29 de abril), correspondendo os outros casos a situações similares."*

Quanto ao caso da Contribuição para o Audiovisual (CAV), afeta à Rádio e Televisão de Portugal (RTP), a DGO desenvolveu algumas ações junto daquela entidade e da AT no sentido de resolver o processo de contabilização, tendo a situação começado a ser normalizada já no decorrer de 2017.

No que concerne à Contribuição sobre os sacos de plásticos leves (CSPL), mantém-se o teor do contraditório da DGO sobre o Anteprojeto do ponto da Receita referente ao PCGE/2015, formulado através do n/ofício nº129/GEPO/DIRC/2016, de 29 de novembro, no qual se referiu: *"O caso da contribuição sobre os sacos de plástico leves (CSPL) é diferente dos casos de receitas gerais consignadas. Com efeito, se nas receitas gerais consignadas a legislação refere, concretamente, que está em causa uma receita geral do Estado que é consignada a determinada entidade para aplicação em determinado fim, já no caso da CSPL, a legislação que a regula procede, expressamente, ab initio à afetação da receita cobrada por diferentes entidades, uma das quais o Estado, não existindo nenhuma norma que indique que está em causa uma receita geral do Estado consignada a alguma entidade, ou a alguma finalidade. Assim, defende-se que apenas a parte que cabe ao Estado (75% da receita cobrada) deve ser considerada como receita geral do Estado."*

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.ospx
(Serviço de Apoio)

3.2 Receita da Administração Central - 3.2.2.2. – Resultado do Exame – Omissão de fluxos financeiros relativos a receita fiscal extraorcamental – Pág.12 –3º§ - 1º e 2º itens

A DGO procedeu à publicação, no respetivo portal, de instruções para o registo das operações extraorçamentais no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) - Circular 1/2017/DGO, de 13 de janeiro de 2017, em complemento da norma constante do nº 19 da Circular Série A nº 1384, da DGO, de 27 de julho de 2016 (instruções para preparação do OE2017). Por conseguinte, o impacto destas instruções só se verifica a partir da execução orçamental de 2017.

Quanto à questão da receita fiscal das Regiões Autónomas ter de ser registada como receita extraorçamental no subsetor Estado, refira-se que, pela aplicação das normas referidas no parágrafo anterior, que os sistemas já permitem esses registos, com início na execução orçamental do corrente ano.

3.2. Receita da Administração Central – 3.2.6. Receita Não Fiscal - 3.2.6.1 Objeto do Exame- Pág.27 – 3º§; Pág.28 – 1º a 5º§

Encontram-se em fase de implementação um conjunto de alterações ao SIGO-SFA que visam permitir o reporte das rubricas extraorçamentais, no decurso da execução, sem que seja exigida a existência prévia de previsão/dotação (obrigando à realização de alterações orçamentais), por forma a eliminar os constrangimentos referenciados pelo Tribunal.

No entanto, a DGO não levantou a obrigatoriedade da inscrição de previsões e dotações, em sede de preparação do Orçamento, visto que mantém o entendimento de que o facto de existir o registo de previsões iniciais contribui para um maior rigor no apuramento dos montantes envolvidos, bem como para o planeamento e gestão da tesouraria pela própria entidade.

3.2 Receita da Administração Central - 3.2.7. Receita por Cobrar – 3.2.7.2. Resultado do Exame – Pág.29 – 1º§ - 1º item

O Documento Único de Cobrança (DUC) do SGR foi o instrumento encontrado para os serviços integrados procederem à relevação orçamental das receitas que cobram, fazendo cessar, ou pelo menos diminuir, a intervenção dos ex -cofres do Tesouro na contabilização da receita.

Acresce referir que, no SGR, se optou por implementar um prazo de cobrança dos Documentos Únicos de Cobrança de 60 dias, após os quais os mesmos são anulados automaticamente pelo sistema originando registos de "Anulação de liquidação", minorando as situações de DUC pendentes que ficam esquecidos pelos serviços.

A DGO concilia mensalmente o valor global da cobrança daqueles Documentos (e pagamentos de restituições) com o valor indicado pela tesouraria do Estado, procedendo regularmente à regularização de saldos contabilísticos negativos, que resultam de diversas situações, como estornos/anulações mal registados ou parciais.

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

DGOrçamento

Por conseguinte, o DUC do SGR não visa responder à questão dos saldos por cobrar, que, de facto, apenas tem expressão no caso da AT, em que os registos contabilísticos não decorrem da emissão e pagamento de DUC do SGR.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

Informação

Introdução

No âmbito dos trabalhos relacionados com o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, o Tribunal de Contas (TC) veio, por mensagem de correio eletrónico de 10 de novembro de 2017, notificar a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para, querendo, se pronunciar sobre o anteprojeto do documento que constituirá o ponto 3.2. Receita da Administração Central.
Tendo por base os contributo prestado pelas áreas da AT com intervenção na matéria objeto do pedido, elaborou-se a presente resposta ao TC.

Resposta

Relativamente às asserções que conduziram às conclusões e recomendações constantes do Anteprojeto de relatório do Tribunal de Contas em apreciação, tecem-se as seguintes considerações:

Ponto 3.2.2. Receita Fiscal
Ponto 3.2.2.2. Resultado do Exame

Relativamente a este ponto, o TC reitera as recomendações já anteriormente efetuadas, como sejam:
a) Falta de interligação entre os sistemas próprios da AT e o SGR.
b) Omissão de impostos na receita do Estado;
c) Omissão de fluxos financeiros relativos a receita fiscal extraorçamental;
Quanto à "Falta de interligação entre os sistemas próprios da AT e o SGR" será de realçar que relativamente ao decorrente da nova lei de Enquadramento Orçamental, e da criação da nova Entidade Contabilística Estado- ECE, serão desenvolvidos ao nível da AT os trabalhos necessários na sua estrutura de sistemas de informação, de forma a poder de forma automática, vir a efetuar o report da informação contabilística nas condições e detalhe que venha a ser definido pela ECE.
Relativamente à "Omissão de impostos na receita do Estado" é de referir que na medida em que têm vindo a ser criadas as condições necessárias, nomeadamente pela DGO ou nível das receitas consignadas, a AT passou a efetuar os devidos registos contabilísticos no SGR, conforme é referido.
No que se refere à "Omissão de fluxos financeiros relativos a receita fiscal extraorçamental", e conforme é salientado pelo Tribunal a não contabilização pela AT destas receitas, decorre do entendimento da DGO sobre esta matéria que se encontra sancionado por SEAO.

Ponto 3.2.4. Divida Fiscal

Ponto 3.2.4.1 – Dívida em Cobrança Coerciva
«A informação sobre o ciclo da DCC constante do quadro e reportada pela AT concorre para suprir a falta de informação sobre a evolução da dívida fiscal na CGE de 2016 cujo relatório apenas reporta valores sobre a sua redução por cobrança coerciva (€ 1.307 M), anulação (€ 843 M) ou prescrição (€ 777 M)
(…) A redução da DCC continua a não ser reportada de forma consistente pela AT, no SGR e na CGE."

Explicação para as diferenças entre AT e CGE:

A diferença existente tem justificação no facto de na CGE os valores contabilizados são apenas das dívidas fiscais enquanto no Parecer para o TC os valores obtidos são totais independentemente do tributo ou proveniência. Esta metodologia Implica um valor sempre superior.
Relativamente ao SGR, a DSGCT desconhece os critérios para a obtenção da informação.

R. Prata,10-5º
dspcg@at.gov.pt
Tel: 218812600 Fax: 218812950

AT autoridade tributária e aduaneira

Informação

Ponto 3.2.4.1 – pág. 15 – 1º §

«Tomando como exemplo a cobrança coerciva (CC) reportada pela AT (€ 1.289 M de receita orçamental e € 181 M de extraorçamental), apenas 86% foi registado no SGR (€ 1.264 M de receita orçamental). Porém, o relatório da CGE reporta € 1.307 M1 de CC de dívida fiscal que inclui receita extraorçamental (impostos municipais) sem a distinguir da orçamental.»

O valor da cobrança coerciva foi obtido a partir da cópia assíncrona do SEF – Sistema de Execuções Fiscais, que se encontra alojada nos servidores da Data Warehouse (DHW), tendo sido considerados os valores pagos e confirmados pelo IGCP, através de DUC bem como os provenientes de "anulações por pagamento". As diferenças entre os relatórios restringem-se à explicação do ponto anterior.

Ponto 3.2.4.1 – pág. 15 – nota de rodapé nº 2

«2 As operações registadas no SGR incluem € 50.413 M de uma DCC de IRS, após lapso em autoliquidação (digitação do NIF com duas casas decimais em vez da importância a pagar) e consequente anulação sem que na CGE (e na informação reportada ao Tribunal) essa DCC seja considerada e explicada.»
Apoiamo-nos no teor da resposta dada à questão nº 4, colocada pelo TC à AT em 24/07/2017 sob o assunto "PCGE de 2016 – Extinção de Créditos Fiscais – Informação Complementar", em julho com a resposta à mesma questão:

Na fórmula de extração de dados procurou-se retirar uma anulação de um processo instaurado, por erro grosseiro, no valor de € 50.412.595.800,00.
Conforme é indicado a anulação existe por um erro do contribuinte. Para a gestão diária, não introduzimos o valor nem na instauração nem na respetiva anulação apenas por decisão gestionária para não criar um desvio anormal, e futuramente não identificável, nos mapas do ano de 2016.

Ponto 3.2.4.1 – pág. 16 – 2º §

"Neste âmbito continuam por implementar recomendações2 do Tribunal que visam a defesa da legalidade e dos direitos dos contribuintes como é o caso do registo da fundamentação da escolha do bem penhorado. A AT alega que a lei não obriga a fundamentar mas à penhora começar por recair nos bens com valor pecuniário de mais fácil realização, mais adequados ao valor do crédito e previsivelmente suficientes para pagar a dívida3. Ora, a falta dessa fundamentação não cumpre a lei pois, tendo o processo de execução fiscal natureza judicial, a penhora configura um ato materialmente administrativo4."

Como o Douto Tribunal de Contas afirma nesta sede, a AT tem entendido e continua a entender, até porque nesta sede não se verificou de então para cá qualquer alteração legislativa que justifique uma alteração de entendimento que, a Lei não preconiza, no âmbito da execução fiscal, qualquer exigência de "fundamentação da escolha do bem penhorado", que deva recair sobre o Órgão de Execução Fiscal – OEF. Nem o Código de Procedimento e de Processo Tributário – CPPT, nem a Lei Geral Tributária – LGT, sequer o Código de Processo Civil – CPC o impõem (Aliás, tomando o exemplo da execução comum, também ao agente de execução não cabe qualquer dever de fundamentação da escolha do bem a penhorar, por absoluta falta de disposição legal que a determine), para além da circunstância de na escolha do bem (Entendendo-se aqui o bem em primeira ordem como o concreto tipo de bem ou direito a penhorar e só depois aferido em razão do seu valor dentro do respetivo tipo) o OEF dever atender às regras da:
- Prioridade e adequação da penhora, previstas no n.º 1 do artigo 219.º do CPPT, que impõem, deva aquela começar por recair nos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostrem adequados ao montante do crédito exequendo;

Informação

• Proporcionalidade da penhora, prevista nos artigos 217.º e 219.º do CPPT, que determinam deva a penhora incidir sobre os bens previsivelmente suficientes para o pagamento da dívida
E é exatamente isso que os serviços da AT no âmbito das suas competências na ação executiva fiscal executivas pugnam por defender e cumprir.

A escolha do bem a penhorar vinculada que está àqueles princípios e, enquanto deles não se apartar, e deles não se tem apartado, pelo menos assim o entendemos e prática o demonstra, não pode ser entendida como, sequer remotamente, violadora dos "...princípios básicos do Estado de direito democrático...", conquanto nada ter de discricionário, ao contrário do que aqui é sugerido pelo Douto Tribunal de Contas.
Não podemos confundir subjetividade com discricionariedade. Se na escolha entre dois ou mais bens do mesmo tipo e valor similar, determinada e balizada pelos princípios da prioridade e adequação e proporcionalidade, a que já tivemos oportunidade de aludir, subsiste, como terá sempre de subsistir, alguma subjetividade, com a qual o legislador visivelmente se conforma, na medida em que jamais preconizou ou previu a necessidade de fundamentação da escolha também nestes casos, jamais poderá confundir-se essa decisão vinculada àqueles princípios, como discricionária.

Sobre esta matéria tivemos oportunidade de esclarecer o Douto Tribunal de Contas que, desde Outubro de 2013 se encontra em produção no Sistema Informático de Penhoras Eletrónicas (SIPE) um sofisticado sistema automatizado de, deteção, seleção e promoção do registo do pedido de penhora de ativos penhoráveis, destinado à emissão da respetiva ordem de penhora.

Este novo sistema está dotado de um conjunto de mecanismos de seleção de bens a penhorar, em ordem ao respeito pelos princípios da prioridade, proporcionalidade e adequação da penhora, consagrados nos artigos 217.º e 219.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário – CPPT, assente em critérios objetivos e integralmente sistematizados de seleção, não só do tipo de bem, como da respetiva ordenação (em respeito pelo previsto no n.º 1 do artigo 219.º do CPPT, "...a penhora começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito exequendo."), atento o acervo e a tipologia de bens e direitos que compõem o património do contribuinte devedor e como tal conhecidos.
Podemos hoje, com toda a segurança, afirmar que este novo sistema, fundado em regras e critérios padrão uniformes, permite assegurar a eliminação tendencial da subjetividade inerente à diferenciação de métodos de funcionamento e de gestão dos diferentes Órgãos de Execução Fiscal (OEF).

Não obstante o sistema não deixa de assegurar o respeito integral pelas regras de competência, na medida em que aos Chefes de Finanças cabe a validação "manual" do cumprimento dos princípios legais vigentes na efetivação das penhoras, sendo sempre sua a decisão final, em matéria de emissão da ordem de penhora.

As regras de funcionamento do sistema obedecem a uma Matriz de Decisão estruturada em 4 níveis, agrupada em função do valor da dívida e dos tipos de bens penhoráveis, tendo subjacente as normas legais estabelecidas, em matéria de prioridade, proporcionalidade e adequação da penhora.
Com este sistema parece-nos não restarem dúvidas, pelo menos assim o entendemos, de não estará escolha do bem a penhorar, eivada de qualquer discricionariedade, conquanto ordenada pelo escrupuloso cumprimento das disposições legais concreta e efetivamente aplicáveis.

A criação desta funcionalidade, teve aliás sempre presente as recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria, sendo essas recomendações um dos fatores que motivaram a iniciativa do seu desenvolvimento.
Acresce que a tutela efetiva dos direitos do contribuinte e o controlo da legalidade dos atos de coerção do seu património, praticados pela AT, está sempre assegurada por via do recurso aos

tribunais nos termos do artigo 276.º do CPPT (reclamação da penhora), desconhecendo a AT qualquer caso onde nessa sede tenha sido questionada qualquer outra necessidade de fundamentação da escolha do bem a penhorar, que não a que resulta da aplicação dos princípios da proporcionalidade prioridade e adequação, já enunciados.

Ponto 3.2.4.1 – pág. 16 – 3º §

"Persiste por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de erro. A AT reitera as alegações efetuadas em anos anteriores, referindo que a fixação de um prazo legal poderia ter um efeito contrário ao pretendido, dado que o levantamento ou a redução das penhoras poderia, nesse caso, ser efetuado apenas no último dia do prazo legal. Ora, fixar um prazo curto salvaguardaria os direitos dos contribuintes, mesmo que a redução ou o levantamento da penhora ocorresse no último dia."
Afirma o Douto Tribunal de Contas a este propósito que a AT "reitera as alegações efetuadas em anos anteriores", mas não pode, passe a redundância, deixar de voltar a reitera-lo, na medida em que, aproximar, tanto quanto possível, a emissão da ordem de redução ou levantamento da penhora, da verificação do facto que legalmente a imponha, foi e é uma preocupação de sempre da AT.

Por isso reafirmamos que, traduzindo essa mesma preocupação, e tal como oportunamente foi dada nota ao Douto Tribunal de Contas, desde Fevereiro de 2013 que se encontra implementada no SIPE uma nova funcionalidade, destinada a automatizar o registo dos pedidos de levantamento de penhora. Assim, logo que verificados, informaticamente, os pressupostos processuais que os devam determinar, são imediatamente – no exato dia em que é efetuada essa deteção – não em 2, 3 ou 4 dias – é nesse exato dia – despoletados os levantamentos de penhora. O registo do pedido de levantamento de penhora não carece de qualquer intervenção humana, a qual fica reservada exclusivamente ao "Despacho" do OEF, operando de forma totalmente automatizada.

Paralela e complementarmente, foi desenvolvido e implementado o Sistema de Gestão de Aplicação de Créditos - SGAC, destinado a promover a correção de cobranças indevidas e a célere restituição dos montantes aos respetivos titulares pelo OEF, logo que atestada a respetiva irregularidade.

Estes dois sistemas complementares permitem de algum modo fechar o circuito de verificação, levantamento e restituição de valores indevidamente penhorados, com ganho significativos em matéria de celeridade, seja na emissão das ordens de levantamento e redução de penhora, seja na restituição dos montantes indevidamente cobrados

Na implementação das funcionalidades identificadas a AT teve presente as recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria, sendo essas recomendações um dos fatores, não o único mas um dos fatores, que motivaram a iniciativa do seu desenvolvimento, acautelando os interesses do Estado e a defesa dos direitos dos contribuintes.

Disto isto, pelo menos assim o continuamos a entender, a fixação de um qualquer prazo legal para a promoção do levantamento ou redução da penhora, não teria necessariamente por efeito a redução do prazo médio de concretização daqueles atos, conforme é aspiração de todos – Executado – Tribunal de Contas – AT.

Entendíamos e continuamos a entender que a fixação de tal prazo, que assim correria em favor da Administração Tributária, importaria no efeito exatamente oposto ao pretendido, sediando, legalmente, o protelamento do levantamento ou da redução da penhora. Não existiria violação de qualquer disposição legal se o levantamento ou redução da penhora ocorresse tão só no último dia do prazo que viesse a ser estabelecido, quando, por oposição, o que se mostra hoje implementado nos sistemas de apoio às penhoras, é a imediata promoção daqueles atos, logo que

reunidos os necessários pressupostos.
O mesmo é inteiramente válido para as situações de restituição de valores irregularmente penhorados. A fixação de um prazo para a sua restituição, mais uma vez assim o entendemos, não importaria, antes pelo contrário, num real encurtamento do prazo de efetiva restituição.

Continuam a existir situações, não o podemos negar, em que os prazos, sobretudo de restituição de valores irregularmente penhorados, se estendem para além do obviamente desejável, mas tal não invalida, nem pode menorizar, os importantes ganhos de celeridade nesta matéria, registados nos últimos anos (potenciados pelas novas funcionalidades informáticas desenvolvidas e implementadas pela AT), nem o facto de excluídos aqueles casos excecionais, que empolam os prazos médios de restituição, os prazos médios para o levantamento ou redução de penhora ou de restituição de montantes aos contribuintes é historicamente baixo.

De tudo entendemos, e com isso permitimo-nos continuar a discordar do Douto Tribunal de Contas que, no interesse da celeridade do levantamento ou redução da penhora ou na restituição dos valores irregularmente penhorados, deva a AT ter qualquer tipo de iniciativa legislativa nesta matéria, sem prejuízo de qualquer iniciativa de outrem, maxime da Assembleia da República, que não obstante continua sem ocorrer.

Ponto 3.2.4.1 – pág. 16 – 4º §

"Sobre o ressarcimento dos contribuintes em caso de penhoras indevidas, a AT continua a alegar que se encontra implementada no SIPE (Sistema Informático de Penhoras Eletrónicas) uma funcionalidade destinada a automatizar o registo dos pedidos de levantamento de penhora e que foi implementado o SGAC (Sistema de Gestão e Aplicação de Créditos) para promover a correção de cobranças indevidas e a célere restituição dos montantes aos respetivos titulares, logo que verificada a irregularidade. Ora, implementar sistemas informáticos não garante, por si só, a salvaguarda dos direitos dos contribuintes, sendo também necessário um quadro normativo com prazos e sanções em caso de incumprimento."

A AT pode, no âmbito das suas competências propor alterações legislativas mas não tem competência para as aprovar (matéria da competência da Assembleia da República), tão pouco forçar a sua aprovação. O que depende da AT, seja o desenvolvimento e adoção de mecanismos internos destinados a agilizem e automatizar o registo do levantamento dos pedidos de penhora, logo que verificados os requisitos legais que a impõem, seja agilizar as correções de cobranças indevidas e a célere restituição dos montantes aos respetivos titulares, logo que verificada a irregularidade, tem sido realizado, como o Douto Tribunal de Contas bem assinala.

Ponto 3.2.4.1 – pág. 16 – 5º §

"Continuam por publicar instruções definindo as condições a observar e a fundamentação exigida para o adiamento da abertura de propostas de compra de bens penhorados5. Em 424 dos 803 casos reportados pela AT a 2016 não se indicam motivos concretos, mas apenas denominações genéricas ("Cumprimento de formalidades legais", "Teor do despacho"), para fundamentar o adiamento cuja duração mais frequente é de 15 dias, mas em 9 casos excede 100. Estas situações ilustram que a falta dessas instruções constitui um obstáculo à harmonização dos respetivos processos de decisão no quadro do respeito pelos princípios da igualdade e da justiça a que os órgãos de execução fiscal estão legalmente vinculados."

A Lei prevê e regula casos de suspensão do procedimento de venda, que se consubstanciam num adiamento indireto e necessário, da data de abertura das propostas, designadamente nos casos de pagamento parcial da dívida, que perfaça no mínimo 20% do valor da dívida instaurada, conforme previsto no artigo 264.º n.º 4 do CPPT, consagra a suspensão do procedimento de

Informação

venda pelo período de 15 dias. Sobre esta matéria foram enviadas, via correio eletrónico, instruções aos serviços, em 6 de julho de 2012, como aliás já tivemos oportunidade de transmitir ao Douto Tribunal de Contas, anexando as mencionadas instruções.

E aqui se acolhe a quase totalidade dos adiamentos da abertura das propostas por períodos de 15 dias a que aqui alude o Douto Tribunal de Contas.

Para além daqueles casos, a Portaria n.º 219/2011, de 1 de junho que rege a "Venda Judicial na modalidade de leilão eletrónico" prevê no n.º 4 do artigo 6.º que, "Sempre que o leilão eletrónico terminar em dia não útil ou depois das 17 horas de qualquer dia, o órgão da execução fiscal decide, em diligência a ocorrer às 10 horas do dia útil seguinte, sobre a adjudicação dos bens." Afigura-se-nos que as situações de não abertura das propostas na data inicialmente aprazada se encontram circunscritas aos 3 casos acima referenciados, os quais se encontram legalmente estabelecidos e delimitados. Nestes casos, o motivo da não abertura das propostas (que pode em última análise ser de não realização da venda) depreender-se-á claramente da consulta da tramitação do processo, conjugada com os fundamentos legais mencionados.

Fora destas situações e sempre que detetada pelo OEF qualquer circunstância excecional que aconselhe a intervenção da AT através do adiamento da abertura das propostas, deverá fundamentar a tomada de decisão e documentar a mesma, na respetiva tramitação do processo de execução fiscal.
Diverso dos 2 casos acima descritos é a anulação do procedimento de venda que, conforme também já tivemos oportunidade de informar o Douto Tribunal de Contas, atenta a sua acrescida relevância e implicações processuais, justificou a implementação, em Junho de 2014, de alterações ao módulo de anulação de procedimento de venda, no SIGVEC, para passar incluir o motivo em que se funda aquela anulação, de que foram enviadas instruções aos serviços, em 30 de junho do mesmo ano. Aí são claramente identificados os 4 motivos suscetíveis de serem invocados: Inexistência do bem, separação judicial de bens, erro na identificação do bem, erro na proposta.

Ponto 3.2.4.2. Receita fiscal obtida por ação inspetiva

Do exame realizado resultam as conclusões específicas seguintes:
a) Falta de rigor e de transparência pela não especificação, na CGE de 2016, da RFAI (€485 M) e do ciclo da DFAI (€9.423 M) que a gera, bem como pela não definição prévia, no correspondente OE, das respetivas metas a atingir.
b) Deficiente apresentação dos resultados da ação inspetiva através do "valor de correções" (receita potencial e não liquidada) em vez da RFAI e do seu peso relativo na DFAI e na RF, prejudicando a avaliação da qualidade, eficiência e eficácia dos recursos afetos e procedimentos aplicados.
c) Reduzido contributo da ITA para a RF (1,5%) e, em particular, da UGC para a RF relativa aos GC (1,8%), mesmo com o impacto excecional do PERES (68,9% da RFAI da ITA e 86,2% da RFAI da UGC).
d) Falta de eficácia da ação inspetiva.
A aplicação informática que a Inspeção Tributária dispõe (SII IT), permite efetuar a implementação, a gestão e controlo de toda a atividade da inspeção tributária não permitindo apurar os valores de receita resultantes das correções à matéria coletável decorrentes das ações inspetivas. Por conseguinte, aqueles valores têm sido apurados através de um indicador que tem vindo a ser aperfeiçoado para que seja o mais realista possível.
Em 2017 o indicador voltou a sofrer alterações relevando para efeitos da sua determinação 20% do valor das correções e regularizações voluntárias à matéria coletável dos impostos sobre o rendimento acrescido do valor das correções e regularizações voluntárias ao imposto (IVA, Retenções na Fonte de IRS, Retenções na Fonte de IRC, Imposto do Selo, Contribuições Extraordinárias e Outros Impostos).

As conclusões extraídas quanto à eficácia da inspeção baseiam-se somente na receita fiscal e na

Informação

dívida fiscal que a ação inspetiva gera, sendo esta uma visão redutora da importância da ação inspetiva, a vários níveis. Efetivamente, vários são os fatores que fazem com que as correções resultantes de uma ação inspetiva não tenham o correspondente reflexo na liquidação do imposto, como são exemplo as seguintes situações:

- Quando existem prejuízos de anos anteriores a deduzir ao lucro tributável;
- Os valores das correções inspetivas podem não cobrir o prejuízo do ano;

Por outro lado, existem ações inspetivas que, na sua maioria, não resultam em liquidação de imposto, como é o caso dos pedidos de reembolsos de IVA.
Finalmente importa referir que o principal impacto da ação inspetiva é a indução ao cumprimento voluntário, em consequência da perceção do elevado risco de deteção e de atuação da ITA. Tal perceção conduz a uma alteração do comportamento dos contribuintes, a qual, não é, obviamente, quantificável em termos de RFAI.
Também o facto de a AT ter assumido como desafio uma mudança de paradigma, apostando ativamente no apoio e promoção do cumprimento voluntário, através de ações de sensibilização, tem impacto na atividade da ITA.

Esta mudança de paradigma por parte da AT, aliada a dinâmicas formas de fraude e evasão tributária e ao surgimento de novas formas de negócio e produtos no mercado empresarial requer um constante aperfeiçoamento da intervenção da ITA cujos resultados somente se verificam num horizonte de médio prazo e cuja quantificação não é mensurável pois encontra-se associada a uma mudança comportamental que é manifestada através da redução do Tax Gap.
O aumento da dívida fiscal da forma como é apurada no quadro 8, não é alheia ao facto de que os contribuintes têm cada vez mais conhecimento quer no que se refere à defesa dos seus direitos quer no aproveitamento da ambiguidade que alguns diplomas legislativos apresentam, dando lugar a litígios que, por vezes, resultam em desfavor da AT com as consequências que dali advêm em sede de liquidações, que serão tanto maiores quanto maiores forem as correções efetuadas.

No parágrafo 9 é referido que "os instrumentos de planeamento e gestão da atividade da ação inspetiva para 2016... concretamente, € 1.339 M como meta a atingir e € 1.599 M como executado, quando o correspondente ciclo da DFAI regista € 916 M liquidados e € 485 M de RFAI, apenas 57% e 31% da "receita potencial" executada, respetivamente." Importa referir que, para o valor da RFAI contribuem ainda os € 131 M de regularizações voluntárias de imposto para além das regularizações voluntárias à matéria coletável os quais estão refletidos no valor das correções apuradas pela ITA, mas não estão no valor da RFAI.

No ponto 3.2.4.2 do anteprojeto da Conta Geral do Estado de 2016 são efetuadas algumas referências à Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC), enquanto unidade integrante da estrutura orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), que se consideram essencialmente factuais, cabe, no entanto, expor o seguinte:

O impacto do trabalho resultante da atividade da inspeção tributária e aduaneira não deve ser medido apenas
pelo impacto direto, mas também pelo impacto indireto que pode ter no comportamento dos contribuintes. De referir que o valor total de impostos entregue pelos grandes contribuintes, acompanhados pela UGC, no ano de 2016, teve um acréscimo de 2,5% quando comparado com o valor entregue no ano anterior.
Apesar dos eventuais aspetos negativos apontados ao indicador "valor das correções", a avaliação e os efeitos do trabalho desenvolvido ao nível da atividade inspetiva não se deve limitar à receita fiscal imediata gerada, visto que existem correções cujos efeitos ao nível da receita fiscal apenas se fazem sentir em anos futuros, como por exemplo as correções a prejuízos fiscais, que não gerando cobrança efetiva no ano a que se reporta o procedimento de inspeção, limitarão a sua utilização em anos futuros o que concomitantemente aumentará a matéria coletável e o respetivo nível de impostos a entregar nos cofres do Estado nesses anos.

Informação

A apreciação apresentada neste anteprojeto, tendo por referência o ciclo da receita fiscal por ação inspetiva, no que à UGC respeita é limitada ao período de 2016. No entanto, a receita mencionada, como anulada, reporta-se não apenas a 2016 mas também a anos anteriores, cujos procedimentos contenciosos vieram a concretizar-se naquele ano. Por outro lado, importa referir ainda que, no que respeita a valores cobrados, a maioria dos documentos foram emitidos no ano de 2016, com um peso de cerca de 20%.
Assim, tendo em conta os considerandos mencionados anteriormente, pode concluir-se que caso a avaliação dos resultados contemplasse a evolução ocorrida ao longo de vários anos, esta seria suscetível de permitir identificar tendências de comportamento.

Relativamente às anulações referentes a contribuintes acompanhados pela UGC há ainda que considerar o seguinte:
a) No grupo das 10 maiores anulações, apenas 5 respeitam a contribuintes acompanhados pela UGC.
b) À anulação parcial de 82 notas de cobrança, no valor global de cerca de 20 M€ corresponderam cobranças parciais no valor global de cerca de 149 M€. As anulações correspondem em larga medida a juros, tendo sido efetuadas designadamente no âmbito do PERES.
c) As anulações parciais, no valor global de cerca de 29 M€, relacionadas com documentos de cobrança emitidos, em 2015, na sequência do Documento de Correção n.º 100536212, correspondem à anulação de juros compensatórios indevidos, uma vez que o contribuinte tinha crédito a reportar e passível de utilização em consequência das correções efetuadas em sede de IVA.

Note-se, que, na sequência desta ação de inspeção, as correções não deram origem à emissão de dívida, mas à utilização de crédito a reportar de IVA, que de outra forma seria utilizado em períodos seguintes.
Ponto 3.2.4.3. Dívida fiscal por Combate à Fraude e à Evasão Fiscal

No anteprojeto pode ler-se: "... Com efeito, a CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto como exigido pela lei. Essa falta de informação não tem permitido concluir sobre a evolução desse combate nem sobre a receita fiscal daí decorrente."

As ações desencadeadas pelo SII IT são quantificadas de acordo com um sistema de códigos de atividade e não por normas específicas. Numa ação, mesmo que seja iniciada com um único objetivo, são corrigidas todas as situações que aí sejam detetadas. Posteriormente, essas correções são quantificadas de acordo com o código de atividade que deu início à ação inspetiva. Nesta conformidade, torna-se impraticável quantificar e interligar os resultados das ações inspetivas com as normas específicas dos diplomas legais, considerando ainda que uma correção pode resultar de um articulado de normas jurídicas.

Neste ponto pode ainda ler-se: "Constituindo o combate à fraude e à evasão um elemento importante (embora não exclusivo) da ação inspetiva, os ciclos das respetivas dívidas evidenciam estrutura similar traduzida por receitas inferiores a 10% das dívidas e saldos superiores a 85%, mesmo com o impacto do PERES. A subsistência desta estrutura revela a existência de um núcleo importante de dívida fiscal comum ao referido combate, à ação inspetiva que o concretiza, à fase de cobrança coerciva para a qual evolui e, em regra, ao subjacente contencioso (entre devedores e administração tributária) que o prolonga."
Sobre este assunto, tudo o que foi referido para o capítulo anterior (Dívida Fiscal por Ação Inspetiva) tem aplicação nesta área.

q. saída nº 4940 de 15.11.2017

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17414/2017
2017/11/16

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

S/Ref.	N/Ref. DSGFO
Data:	Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016
Anteprojeto-3.2. Receita da Administração Central

Exmo Senhor

Reportando-nos ao documento em epígrafe, apenas se refere que, quanto ao ponto 3.2.7.2., com a designação Resultado do exame, a DGTF só emite os DUC no SGR para a contabilização da receita cobrada, conforme Circular da DGO n.º 2/2014.

Com os meus melhores cumprimentos

A Diretora-Geral, em substituição

Maria João Araújo

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

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17394/2017
2017/11/16

IMP00.CartaOficio V 1.1

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº 17740/SOC
Lisboa, 16 de novembro de 2017

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016
Anteprojeto do ponto 3.2 – Receita da Administração Central

No seguimento da análise do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, relativo ao anteprojeto em epígrafe, e nos termos do disposto no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, e no nº 3 do art.º 73º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, esta Agência nada tem a informar sobre o seu conteúdo.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
17:40
16 NOV. 2017
RECEPÇÃO

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt

Contribuinte n.º 503 756 237

b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 9 - ofício n.º 1946 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
c) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 9 - ofício n.º 976 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

Informação

Introdução

No âmbito dos trabalhos relacionados com o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, o Tribunal de Contas (TC) veio, por mensagem de correio eletrónico de 17 de novembro de 2017, notificar o Presidente do Fundo de Estabilização Tributário e a Diretora-Geral da Autoridade Tributária para, querendo, se pronunciarem sobre o anteprojeto do documento – Caixa – Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

Resposta

Relativamente às asserções que conduziram às conclusões constantes do Anteprojeto de relatório do Tribunal de Contas em apreciação, tecem-se as seguintes considerações:

Comentário ao primeiro parágrafo:

Com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

Comentário ao quarto parágrafo:

O FET efetuou o registo contabilístico dos CEDIC's, no sistema GeRFiP, de acordo com o entendimento da DGO, que consta dos pontos 69 a 75 a pág.19 e 20, da Circular Série A n.º 1379, de 18 de dezembro de 2015 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC's, uma vez que não foram emanadas novas instruções até à presente data.

R. Prata,10-5º
dspcg@at.gov.pt
Tel: 218812600 Fax: 218812950

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora     : 2017-11-27 11:56:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 18001/2017
Data/hora     : 2017-11-27 12:06:42
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image002.png;image003.png;1939-17.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete Ministro MF [mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt]
Enviada: 27 de novembro de 2017 11:56
Para: Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>
Cc: Esperança Cortes <esperanca.cortes@mf.gov.pt>; Danilo Sucá Camal <dscamal@mf.gov.pt>
Assunto: Oficio 1939-17 - Parecer sobre a CGE 2016 – Pontos: 3.3, 3.4 e 14

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador
Drº António Marta

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 1939/2017, sobre o assunto em epígrafe.
Com os melhores cumprimentos

Engrácia Soares
Coordenadora

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 69 32 **FAX** + 351 21 881 68 49
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

24.NOV17 1939

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	14/11/2017	ENT.: 6823 PROC. N.º: 12.3	

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Pontos: 3.3 Despesa da Administração Central, 3.4 Consolidação da administração central e 11 Consolidação das Contas

Exmo Senhor

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de reportar o seguinte:

Ponto 14.1. – Quadro D.2 – Erros de classificação económica - pág. 7 do documento, página 3

Relativamente ao apontado erro na classificação económica da despesa efetuada pela DGTF, referente a um conjunto de transferências para organizações internacionais, informa-se que esse procedimento foi já alterado no âmbito do OE 2017.

Em relação aos pontos do anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, mencionados em epígrafe, o pronunciamento deste Ministério considera-se efetivado com o exposto pela DGO (Of. n.º 969/GEPO/DIRC/2017), no qual merece particular destaque o mencionado quanto «*à necessidade de minimizar a ocorrência de situações de diferenças de consolidação, procedendo, nesse sentido, de forma sistemática e mensal, à comunicação junto das entidades no sentido de as alertar para a necessidade de correção dos registos.*»

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEO e SET

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : secdg@dgo.gov.pt
Data/hora     : 2017-11-24 21:21:14
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17951/2017
Data/hora     : 2017-11-27 09:40:31
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image003.png;image004.jpg;P11665_TC Of 969_24nov2017.pdf
**********************************************************************************
```

Boa noite,

Por indicação superior, junta-se ofício em referência.

Com os melhores cumprimentos,

Fernanda
Secretariado da Direção / Directorate Secretariat

1849-2015 166 anos

DGOrçamento

Direção-Geral do Orçamento / Budget General Directorate
Ministério das Finanças / Ministry of Finance

Tel: +351 218 846 502/ 03/ 04 Fax: +351 218 846 500/51
secdg@dgo.gov.pt www.dgo.pt

Aviso!
Nos termos da **RCM N. 34/2016**, de 16 de junho, o dominio **dgo.pt** foi substituido por **dgo.gov.pt**.
Os contactos da DGO passaram a ser os seguintes:
- **Site institucional**: http://www.dgo.gov.pt
- **Formato dos emails**: *nomeutilizador*@dgo.gov.pt

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. António Marta
Auditor Chefe
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Mensagem nº37090/2017 - DAI	*14 nov 2017*	Ofício n.º 969/GEPO/DIRC/2017	Data: *24 nov 2017*
		Processo SGD: *P11665/2017*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a CGE 2016 – Anteprojeto pontos 3.3 – Despesa da administração central ;3.4 – Consolidação da administração central e 14 – Consolidação das contas

No que se refere ao solicitado na mensagem de correio eletrónico desse Digníssimo Tribunal sobre o assunto em epígrafe, cumpre remeter a seguinte informação:

3.3 Despesa da administração central/3.3.3. O quadro de programação plurianual – Pág.9 – 3º e 5º §
16. Conclusões e projeto de recomendações – Recomendação 2 – Pág.20

Tendo em conta o articulado da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) em vigor no ano de 2016, designadamente, nas normas abaixo transcritas, tem sido entendimento que o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) delimita o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) e que este deve ser atualizado anualmente para os 4 anos seguintes em consonância com os objetivos estabelecidos no PEC, também revisto anualmente.

- N.º 1 do artigo 12º-B: "*O processo orçamental inicia -se com a **revisão anual** do Programa de Estabilidade e Crescimento, elaborada pelo Governo e efetuada de acordo com a regulamentação comunitária*";
- N.º 3 do artigo 12º-D: "*O quadro plurianual de programação orçamental é **atualizado anualmente**, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento a que se refere o artigo 12.º -B.*"
- N.º 4 do artigo 12º-D: "*O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.*";
- N.º 11 do artigo 12-D: "*O desvio aos limites e previsões referidos no presente artigo, ou a alteração do quadro plurianual de programação orçamental que modifique os*

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx (Serviço de Apoio)

valores dos referidos limites e previsões, são objeto de comunicação por parte do Governo à Assembleia da República".

3.3 Despesa da administração central/3.3.3. O quadro de programação plurianual – Pág.11 – 3º §

A análise do cumprimento dos limites implica ter em conta que, na execução, aos programas foi alocada parte da dotação provisional e da dotação centralizada destinada a cobertura dos encargos com reversão da redução remuneratória, conforme nota ao Quadro 112 publicado na CGE2016: *"Estas dotações, pela sua natureza, não evidenciam execução orçamental na rubrica em que foram inicialmente inscritas (no Ministério das Finanças), tendo sido afetas a vários programas no decorrer da execução. Para detalhe sobre a respetiva afetação consultar o "Quadro 49 – Reforços com contrapartida na dotação provisional" e o "Quadro 50 – Reforços com contrapartida na Dotação Centralizada".*

Assim, considerando o efeito dos reforços com contrapartida na dotação provisional e na dotação centralizada, todos os Programas apresentaram níveis de despesa inferiores aos limites, com exceção dos Programas P001 – Órgãos de Soberania, P012 – Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e P015 – Economia, o que se ficou a dever ao facto das alterações introduzidas na Assembleia da República ao Orçamento do Estado para 2016, não terem sido vertidas na Lei n.º 7-C/2016[1].

3.3 Despesa da administração central/3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades -3.3.4.2 Anualidade da despesa - Pág.11 – 5º §

No que se refere à questão da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, os 4M€ foram inscritos no orçamento de 2016 em juros e outros encargos (agrupamento 03), os quais se destinaram a suportar o pagamento de juros ao IGCP, pela mobilização de Operações Especificas do Tesouro (OET) ocorridas em dezembro de 2015 e relacionadas com o encerramento do QREN e as necessidades de tesouraria provocadas pelo arranque do programa Portugal 2020 (PT2020). O referido montante não foi inscrito em ativos financeiro. Em 2015, estas operações foram registadas em operações extra-orçamentais.

3.3 Despesa da administração central/3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades – Pág.13 – 3º §

A DGO alterou o classificador económico da receita para 2017 quanto ao Capítulo 15 – Reposições não abatidas nos pagamentos, prevendo sub-artigos próprios para receitas consignadas de saldos de Escolas, para receitas gerais de saldos de Escolas, para receitas gerais entregues por SFA' s e para receitas gerais de saldos de dotações da LPM.

[1] Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2016 -2019.

3.3 Despesa da administração central/3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades -3.3.4.3. Especificação da despesa - Pág.14 – 3º §
16. Conclusões e projeto de recomendações – Recomendação 6 – Pág.21

O Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, define as classificações económicas com carácter residual, entendendo a DGO que as mesmas devem ser utilizadas a título excecional.

A DGO tem pautado a sua atuação através de orientações e esclarecimentos prestados aos serviços, procurando minimizar a utilização de rubricas de classificação económica residuais, restringindo-as às situações em que tal procedimento é aceitável ou justificável do ponto de vista da gestão mais eficiente das dotações.

A título de exemplo, referem-se as orientações constantes dos pontos 35 e 35.1 e 38 e 38.1, das Circulares da DGO, n.º 1384, de 27 de julho de 2016, e n.º 1387, de 3 de agosto de 2017, respetivamente, referentes a Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2017 e 2018.

3.3 Despesa da administração central/3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades -3.3.4.5. Observações ao conteúdo de alguns mapas e quadros da CGE - Pág.18 – Quadro B.7

O exercício de consolidação no âmbito do programa orçamental é suportado na informação de códigos de serviço (dador e beneficiário). Quando essa informação não está adequadamente identificada, esses fluxos não são considerados na consolidação intra - programa orçamental, o que justifica as diferenças apuradas pelo Tribunal.

3.4 – Consolidação da Administração Central/3.4.1. Consolidação - *Pág. 1, 4º §*

A DGO mantém o entendimento já transmitido no que diz respeito ao apuramento dos saldos, vertido nos ofícios nº 81/GEPO/GEPO/2015, de 23 de novembro, e nº 127-A/GEPO/DIRC/2016, de 30 de novembro, relativos aos Anteprojetos sobre o ponto em apreço dos Pareceres sobre a CGE2014 e CGE 2015, respetivamente: "*Não estando em causa o rigor e a transparência de prestação de contas referentes à execução orçamental, na medida em que as operações financeiras são evidentes e objeto de análise no relatório da Conta Geral do Estado, o conceito de saldo global que o Tribunal defende aproxima-se mais da contabilidade financeira, perspetiva segundo a qual não são elaboradas as contas públicas.*

A metodologia defendida por esse Tribunal conduz ao apuramento de um défice da Administração Central, em [2015], que não corresponde ao que as entidades responsáveis pela publicação das contas públicas, designadamente a DGO e o INE apuram e divulgam, para efeitos de controlo e acompanhamento das entidades de supervisão nacionais europeias e internacionais, do qual são exemplos a monitorização do cumprimento do PAEF e do PPS (Post-Programme Surveillance) e PPM (Post-Programme Monitoring, IMF).

A análise que a DGO efetua centra-se na perspetiva do apuramento do saldo global dos subsectores das AP, para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível da ótica de contabilidade nacional e do conceito de necessidade líquida de

financiamento, utilizado pelo INE e pelo Eurostat para a definição do indicador de défice orçamental. Acresce o facto de os ativos financeiros contribuírem apenas para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat.

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) estabelece, de forma clara, para os serviços fundos autónomos e para a segurança social que, para o cômputo do saldo global, são excluídos os ativos financeiros na sua totalidade (artigos 25.º e 28º). Acresce ainda salientar que a nova LEO (Lei n.º 151/2015, de 11.09) uniformiza a metodologia de apuramento do saldo global para os subsetores que integram o OE, referindo de forma inequívoca a exclusão de ativos e passivos financeiros e saldo de gerência anterior."

14 – Consolidação das contas / 14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2016 - Pág. 4, 2º§
16 – Conclusões e projeto de Recomendações/Consolidação das contas (cfr. ponto 14) - Pág. 8, 3.º § - Recomendação 1 – PCGE/2016

A DGO mantém o entendimento já transmitido através do ofício nº 127-A/GEPO/DIRC/2016, 30 de novembro, relativo ao parecer sobre a CGE2015 – Anteprojeto dos pontos 3.4, 4.3, e 14, adaptado à realidade da CGE2016, no que se refere às referências ao documento e aos valores apresentados:
"É do entendimento da DGO que a opção que tem vindo a ser adotada no sentido da individualização das diferenças de consolidação em linhas próprias da conta de determinado agregado institucional das Administrações Públicas é a que se apresenta como tendo o maior número de vantagens das quais se destaca a transparência da operação de consolidação, pelo que de seguida se identificam os argumentos que a suportam:

1.Evidenciar em cada uma das linhas de receita e despesa de um determinado universo institucional o valor consolidado de cada rubrica em termos de orçamento ou execução, ou seja, sem imputação de variáveis de outra natureza.
De notar que os quadros relativos às contas no relatório da Conta Geral do Estado visam evidenciar a variação de cada rubrica de um ano face ao ano precedente, com base nos quais se procede a uma análise qualitativa dos principais fatores justificativos.
A eventual imputação de diferenças de consolidação às rubricas de receita e despesa que lhes deram origem pode provocar distorções e conduzir a uma apresentação de variações enviesada face à realidade das operações relevantes;
2.A especificação orçamental não é posta em causa, dado que a CGE inclui a especificação pura da receita e da despesa, refletida nos mapas legais que, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, devem integrar a CGE. No relatório estão em causa critérios metodológicos no domínio do tratamento de informação para efeitos de análise;
3.Não obstante, a DGO considera ser útil e transparente a disponibilização de elementos que permitam apurar as diferenças de consolidação para cada par de rubricas de receita e despesa que é objeto de consolidação, razão pela qual foi apresentado o quadro na nota de rodapé n.º

DGOrçamento

44, na página 57 do tomo I do volume I do relatório de análise global da Conta Geral do Estado de 2016, que abaixo se reproduz.

"Os montantes de receita e despesa constantes do "Quadro 31 – Evolução da situação financeira da Administração Central" encontram-se consolidados de fluxos de operações no âmbito dos subsetores da Administração Central, conforme se discrimina no quadro infra:

(Milhões de euros)

Administração Central	Receita Efetiva		Despesa Efetiva	
	2015	2016	2015	2016
Total	21 210,2	24 307,3	21 146,7	24 294,3
Transferências Correntes	15 730,0	17 770,4	15 851,4	17 778,9
Transferências de Capital	480,4	1 390,9	462,6	1 419,6
Rendimentos propriedade/Outros	235,6	181,8	244,7	193,9
Venda Desconto de bens e serviços	4 703,3	4 963,9	4 589,0	4 905,0

14 – Consolidação das contas/ 14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2016 - Pág. 4, 4.º e 5º §

A DGO partilha do entendimento do Tribunal de Contas quanto à necessidade de minimizar a ocorrência de situações de diferenças de consolidação, procedendo, nesse sentido, de forma sistemática e mensal, à comunicação junto das entidades no sentido de as alertar para a necessidade de correção dos registos.

Acresce referir que, nas diferenças de consolidação entre universos institucionais referidas pelo Tribunal de Contas, são somadas, indistintamente, diferenças imputadas à receita e à despesa, o que, no caso das transferências entre a administração central e a segurança social, perfaz 471 M€, desagregando-se em 284,2 M€ na receita e 186,9 M€ na despesa. Com efeito, pese embora a existência de diferenças de consolidação constituir uma situação a ser objeto de melhoria, deverá, ainda assim, atender-se à sobrevalorização da receita e despesa, autonomamente.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

4. A Dívida Pública

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora     : 2017-11-22 17:47:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17827/2017
Data/hora     : 2017-11-23 14:17:02
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image002.png;image003.png;oficio 1919-17.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete Ministro MF [mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2017 17:47
Para: Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>
Cc: André Moz Caldas <andre.caldas@mf.gov.pt>; Esperança Cortes <esperanca.cortes@mf.gov.pt>; Danilo Sucá Camal <dscamal@mf.gov.pt>
Assunto: Oficio 1919/17 -Parecer sobre a CGE 2016 – Pontos: 4.1, Divida Financeira - 4.3 - Divida não Financeira - 9.1 - Património Financeiro

Exmo Senhor
Auditor Coordenador

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 1919/2017, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

Engrácia Soares
Coordenadora

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 69 32 **FAX** + 351 21 881 68 49
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

22.NOV17 01919

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	20/11/2017	ENT.: 6929 PROC. N.º: 12.3	

ASSUNTO: Parecer sobre CGE 2016 - Ponto 4.1 - Dívida financeira, 4.3 - Dívida não financeira, 9.1 - Património financeiro

Excelência

Em resposta à vossa comunicação, sobre os temas mencionados em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de manifestar o interesse deste Gabinete no controlo efetivo das transferências e dos fluxos financeiros (verificados nas receitas e nas despesas orçamentais), bem como na identificação e respetiva correção de eventuais erros, omissões e incorreções.

Em matéria de pronunciamento deste Ministério, junta-se a este ofício os contributos da Direcção-Geral do Orçamento, que evidencia, o facto de ter gerado alertas para determinadas situações e prosseguindo com diversas correções junto dos serviços.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEO, SEAFIN

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17395/2017
2017/11/16

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP00.CartaOficio V 1.1

Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 17731 /2017
Lisboa, 16 de novembro de 2017

Assunto: Parecer sobre a CGE 2016 - Dívida Financeira - Ponto 4. Dívida Pública

Na sequência da análise do Parecer em epígrafe, cumpre-nos informar o seguinte em face do mencionado nos pontos que se indicam:

4.1.1.1 – Stock nominal da dívida

A sobrevalorização do *stock* da dívida, no início e no final de 2016, mencionada no Parecer decorre do facto do Tribunal de Contas, na sua análise, ter considerado que os fluxos financeiros associados aos Bilhetes do Tesouro, emitidos num cenário de taxas de juro negativas, devem ser contabilisticamente relevados com base em procedimentos diferentes daqueles que o IGCP tem vindo a utilizar nas emissões com taxas de juros positivas e sobre as quais não existiu, no passado, qualquer reparo por parte do Tribunal de Contas.

O mapa XXIX elaborado por esta Agência tem apresentado, nos últimos anos, o *stock* da dívida ao valor nominal dos instrumentos, à exceção dos Bilhetes do Tesouro cujos valores têm sido relevados na perspetiva do que se recebe no momento da emissão (valor de encaixe) e no encargo com o capital que se incorre na data da amortização (coincidente com o que se recebe no início). Consequentemente, a receita de passivos financeiros (produto de empréstimos) tem correspondido ao valor recebido pela emissão, sendo coincidente com a despesa de passivos financeiros (encargo com a amortização do capital). Paralelamente, a despesa com juros tem sido contabilizada, nos últimos anos, na data em que ocorre a amortização dos Bilhetes do Tesouro.

Num cenário em que as taxas de juro associadas à emissão de Bilhetes do Tesouro passaram a ser negativas, por questões de consistência, o IGCP manteve os mesmos procedimentos contabilísticos. A diferença, face ao contexto anterior (taxas de juro positivas) reside no facto de existir, na data de amortização dos titulos, uma receita de juros (que é deduzida ao encargo com juros da dívida pública) em detrimento de uma despesa dessa natureza.

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IMP00.CartaOficio V 1.1

4.1.1.2 – Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais

Para além dos comentários relativos aos Bilhetes do Tesouro emitidos com taxas negativas apresentados no ponto anterior, acrescentamos as nossas observações relativamente aos seguintes aspectos:

- O lapso verificado na classificação de um fluxo de capital de um instrumento de derivado, no valor de 3.500,00 €, parece-nos assumir um valor material muito pouco relevante para constar num Parecer sobre a CGE, quando verificamos que estamos perante um orçamento que apresenta uma execução anual que ascende a € 62.985.191.124,43;

- O valor que consta no relato como tendo sido apurado para o instrumento BND GBP20MAY2016ISIN653 não é de € 83.003.742,66 mas sim de € 86.003.742,66.
  Ainda neste âmbito informamos que a elaboração do mapa XXIX para o ano 2017 contemplará a recomendação do Tribunal de Contas no sentido de apresentar o contravalor em euros das amortizações de empréstimos em moeda estrangeira, calculado com base na taxa de câmbio do BCE da data da amortização em detrimento da existente na data da emissão;

- Reiteramos o que já mencionámos no âmbito do Parecer de anos anteriores quanto aos juros da Dívida Consolidada (e que foi transcrito para o Parecer em análise).

4.1.1.3 – Stock consolidado da dívida

O IGCP concorda com o entendimento do Tribunal de Contas, de que a gestão dos Consolidados e dos Certificados de Renda Perpétua é geradora de custos financeiros e operacionais que não são compatíveis com a representatividade desses instrumentos de dívida.

Neste contexto, informamos que iniciámos, em 2016, um projeto que visou promover a venda dos Certificados de Renda Perpétua junto dos seus detentores e que conduziu à sua redução. Em 2017, esse projeto foi alargado aos Consolidados na posse de entidades coletivas, prevendo-se que o impacto no stock da dívida (redução) seja superior ao de 2016.

4.1.3 – Dívida direta consolidada do Estado

Conforme referido em respostas a Pareceres de anos anteriores, o IGCP partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil proceder ao apuramento da dívida consolidada do Estado, i.e. a dívida consolidada de todas as entidades da Administração Central (SI e SFA). No entanto, reiteramos que o IGCP não possui competência nessa matéria, não dispondo de informação atualizada que lhe permita apurar esse saldo de forma completa e numa base consolidada.

IMP00.CartaOficio V 1.1

4.1.4 – Custo do financiamento antecipado

Nas respostas a Pareceres de anos anteriores, o IGCP tem procurado apresentar os argumentos que suportaram a opção estratégica de manter saldos de Tesouraria relativamente elevados desde 2011, tendo também apresentado estimativas dos custos decorrentes desta opção, conforme também divulgado no seu Relatório anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública desde 2014, local que julgamos ser o mais apropriado para a discussão das decisões de gestão da dívida, uma vez respeitados os limites impostos na Lei e nas Normas Orientadoras de Gestão da Dívida.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. António Marta
Auditor Coordenador, em substituição,
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage – 61
1069-045 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 16 nov 2017
Mensagem correio eletronico	8 nov 2017	Ofício n.º 943/GEPO/DIRC/2017	Ref.ª Emissor:
		Processo SGD: P11410/2017	
		Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo	

Assunto: Parecer sobre a CGE 2016 – Pontos 4.1 Dívida Pública;4.3 Dívida não financeira;9.1 Património Financeiro

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

4.1.2 Dívida direta dos SFA
4.1.2.1 Stock nominal e fluxos financeiros - Pág. 13, 2º e 3º§; Pág. 15, 3º§ - alínea c)

Reitera-se o entendimento formulado em sede de Anteprojeto do Parecer CGE 2015, através do n/ofício nº121/GEPO/DIRC/2016, de 24 de novembro, que se transcreve:" *O fato do classificador económico ser omisso, também mencionado pelo TC, relativamente à classificação económica a utilizar para relevar a receita proveniente de aumentos de capital das Entidades Públicas Reclassificadas, implicou a realização de uma avaliação ponderada. Em sequência, conclui-se no sentido de que a participação no capital das EPR confere um direito à entidade que subscreve os aumentos de capital (nas situações mais frequentes, à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, em representação do Estado), o que implicaria considerar como receita de passivos financeiros nas EPR beneficiárias. Por outro lado, os aumentos de capital das EPR são considerados ativos financeiros na despesa da entidade que os realiza, sendo o fluxo correspondente registado na receita de passivos financeiros das EPR.*
De referir que, tal como refere o TC, foi ponderada a utilização do capítulo de receita 13 — Outras receitas de capital para registar os aumentos de capital das EPR, por se tratar de rubrica residual, à qual se deverão imputar as operações que não se enquadram noutros capítulos de receita.
No entanto, esta opção não é isenta de inconvenientes, dado que a sua utilização faria com que ocorresse uma melhoria artificial do saldo global da administração central, em virtude da entidade subscritora do capital social registar como despesa não efetiva (ativos financeiros) e a entidade beneficiária como receita efetiva (outras receitas de capital).
Contudo, acompanha-se o entendimento do Tribunal quanto à necessidade de revisão do classificador económico de modo a evidenciar esta tipologia de operações."

Rua da Alfândega, 5 - 2 º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

DGOrçamento

4.1.2.1 Stock nominal e fluxos financeiros - Pág.14, 3º§ - Nota de rodapé 1

Face ao exposto no ponto anterior, e considerando a informação disponibilizada pela Entidade - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde - esta Direção Geral considerou ser mais adequada a classificação da despesa como passivos financeiros, pois entendeu-se estar em causa uma dívida financeira.

4.1.2.1 Stock nominal e fluxos financeiros - Pág.16, iii. e iv.

A identificação de eventuais erros de classificação é geralmente detetada aquando da análise de um processo em concreto, pelo que sempre que é sinalizada uma incorreta classificação, a DGO alerta a entidade envolvida para a necessária correção.

9.1. Património Financeiro – 9.1.1. Património financeiro dos serviços integrados – 9.1.1.2 Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SI - Pág. 9, 3 º §; Pág. 10, 1 º § e 2 º §

Tendo sido solicitado pela DGTF, em 2016, entendimento sobre a classificação económica da despesa a utilizar quando estão em causa contribuições para determinadas organizações internacionais, a DGO manifestou a concordância com a posição do Tribunal de Contas, entendendo-se que, estando em causa contribuições cuja previsibilidade de reembolso é meramente hipotética, as mesmas deveriam ser classificadas como transferências de capital.

9.1. Património Financeiro – 9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos – 9.1.2.1. Carteira de ativos financeiros dos SFA - Pág. 14, 2 º §

Tomando por referência a execução orçamental realizada no ano de 2016 pelos Serviços e Fundos Autónomos (incluindo Entidades Públicas Reclassificadas), nos subagrupamentos de classificação económica 09.05.00 e 09.06.00 (Ativos Financeiros – Empréstimos a Curto, Médio e Longo Prazos), apuram-se compromissos assumidos no valor de 606.725.210,33 euros e pagamentos no montante de 606.627.467,34 euros. No que refere ao IAPMEI, esta entidade reportou compromissos assumidos e pagamentos no valor de 388.335.505,97 euros.

Acresce informar que esta Direção - Geral não tem comentários adicionais a tecer sobre o documento apresentado referente ao ponto 4.3 Dívida não financeira.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2 º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email. dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Presidente@adcoesao.pt
Data/hora    : 2017-11-16 17:50:22
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17490/2017
Data/hora    : 2017-11-17 14:30:45
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 11
Anexos       : image001.png;image003.png;image005.png;image007.png;image009.png;image010.png;image011.png;image012.png;image013.png;425
**********************************************************************************
```

Exmos. Senhores,

Em resposta aos V/e-mails de 8 e 9 de novembro, que anexamos, a respeito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Dívida financeira dos SFA e EPR e Património Financeiro dos SFA e EPR, apresentamos as seguintes observações:

1. Capítulo 4.1 – DÍVIDA PÚBLICA

   4.1.2.1. Despesa com juros da dívida pública

   Com efeito, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão registou com a classificação económica 03.01 "*Juros e outros encargos - Juros da dívida pública*", despesa com outros juros no valor de € 6,6 M (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, FGD e FGCAM). Estes registos foram, em devido tempo, validados pela DGO. Perante o entendimento expresso por esse Tribunal, iremos proceder à regularização destes registos no ano 2017, com vista à sua classificação em 03.05 "*Juros e outros encargos – outros juros*".

2. Capítulo 9. - PATRIMÓNIO DO ESTADO

   9.1.2.3. Fluxos Financeiros: Receitas e despesas orçamentais dos SFA

   Sobre a discrepância de 4 335 924,47 € apurada face ao valor inscrito no agrupamento 09.06 "Ativos financeiros – Empréstimos de médio e longo prazo" da CGE/2016, e tal como foi oportunamente reportado a esse Tribunal no âmbito do reporte a coberto da Instrução nº 1/2008 – 2ª Secção, Modelo 3, confirma-se que aquele valor corresponde aos empréstimos pagos no ano de 2015, primeiro ano em que a AD&C assegurou pagamentos daquela natureza em PO do Portugal2020. Os pagamentos do ano 2015 foram registados em 2016 para regularizar os movimentos que, por lapso, tinham sido contabilizados em rubricas extraorçamentais do agrupamento D.12.

Com os melhores cumprimentos,

António Dieb
Presidente do Conselho Diretivo
President of the Board

AD&C
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Cohesion and Development Agency
Av. 5 de outubro, 153
1050-053 Lisboa - Portugal
Tel +351 218 814 000 Fax +351 218 881 111
presidente@adcoesao.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : PGDUARTE@cp.pt
Data/hora     : 2017-11-16 14:04:15
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17417/2017
Data/hora     : 2017-11-16 15:16:01
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 0
**********************************************************************************
```

Exmos. Senhores,

Após análise do documento disponibilizado, o qual mereceu a nossa melhor atenção, nada temos a obstar face ao exposto. Gostaríamos apenas de referir que as classificações orçamentais atualmente utilizadas para as receitas relativas a aumentos de capital (R.12.07) e para as despesas com juros e outros encargos (D.03.06) foram objeto de consulta prévia e validação junto da DGO. No entanto, face ao exposto no vosso parecer, iremos desenvolver contactos junto da DGO para correção destas classificações tanto no que se refere à execução orçamental de 2017 como ao orçamento para 2018.

Com os melhores cumprimentos,

Paulo Duarte

COMBOIOS DE PORTUGAL

DIREÇÃO DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE ATIVIDADE
Diretor

PGDUARTE@cp.pt
Tel 213215995 **Tlm** 916353099 **Fax**
Morada Calçada do Duque 20 - Lisboa 1249-109 LISBOA

cp.pt



TRIBUNAL DE CONTAS
E 17459/2017
2017/11/17

ENMC
ENTIDADE NACIONAL PARA O MERCADO DE COMBUSTÍVEIS E.P.E.

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas
Direção Geral
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Registada

Sua referência: | Nossa referência: **CE-3813/2017** | Data: 16/11/2017

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2016 – Dívida financeira dos SFA e EPR

Exmo. Senhor,

De acordo com a resposta dada ao TC em 11 de setembro p.p., através de mail, confirmámos que os juros do empréstimo obrigacionista tinham sido registados, no decorrer de 2016, na rubrica orçamental 02.02.20 – aquisição de serviços – Outros, quando a rubrica orçamental mais adequada seria a 03.01.15 – juros de dívida pública RM.

Foi também referido nesse mail que o fecho de contas do exercício (que estava a ser ultimado nessa data, 11/09/2017), iria refletir na sua demostração de fluxos de caixa (uma das peças obrigatórias das demonstrações financeiras a apresentar no R@C do exercício de 2016) essa situação, ou seja, a conta de juros e gastos similares numa ótica de tesouraria (ótica equivalente ao referencial público), contemplaria o valor atualizado respeitante a juros mais comissões do empréstimo obrigacionista (no valor final global de €233.432,00).

Desde essa data encontra-se reclassificado na conta orçamental 03.01.05 o valor que se encontrava registado na conta orçamental 02.02.20. Os valores em causa são idênticos, apenas se procedeu a uma troca de contas orçamentais.

Acresce voltar a informar que estes juros do empréstimo obrigacionista são obtidos, calculados e registados anualmente na conta de exploração da Unidade

de Reservas Petrolíferas, e suportados integralmente pelos operadores do sistema petrolífero nacional e não pelo erário público.

Em anexo seguem comunicações por mail trocadas com o TC munidos dos anexos relevantes sobre a matéria.

Cumprimentos

Filipe Meirinho



Presidente do Conselho de Administração

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Geral@Estamo.pt
Data/hora     : 2017-11-14 19:01:54
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17287/2017
Data/hora     : 2017-11-15 09:16:27
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.png;image002.png;4.1-Dívida Pública_2016_SFA_contrad.pdf
**********************************************************************************
```

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Notificada, ao abrigo do princípio do contraditório, para se pronunciar nos termos constantes do correio eletrónico *infra*, sobre os factos a ela respeitantes constantes do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 (por lapso, referida como de 2015) vem a ESTAMO- Participações Imobiliárias, SA. (ESTAMO) em tempo e em síntese, esclarecer o seguinte:

(i) **Despesas com Passivos Financeiros (4.1.2.1., (ii)**

Não merece qualquer observação o entendimento expresso no Parecer em apreço.
Por lapso e ao tratar-se da última prestação relativa à amortização de um financiamento bancário, a despesa a ela respeitante, no montante aproximado de 14,3 milhões de euros, foi classificada na Conta 10.07 "*Passivos financeiros - Outros passivos financeiros*" ao invés de, como deveria ter acontecido, ser classificada na Conta 10.6 "*Empréstimos a médio e longo prazo*";

(ii) **Stock Consolidado e Fluxos Financeiros (4.1.2.2.)**

Da redação de tal parágrafo, no que à ESTAMO concerne, parece resultar o entendimento de que foi a PARPÚBLICA que reembolsou suprimentos à primeira quando, efetivamente e no transato exercício de 2016, foi a ESTAMO que reembolsou à PARPÚBLICA 94,3 M€ a título de amortizações ordinárias e/ou antecipadas de suprimentos.
No contexto e ao invés de *"(...) suprimentos da Parpública **à** Estamo (...)"* sugere-se que a redação seja alterada para *"(...) suprimentos da Parpública **pela** Estamo (...)"*.

Com os melhores cumprimentos
(E por renúncia do Presidente),

Maria João Canha

Vice-Presidente

ESTAMO

Av. Defensores de Chaves, nº 6 – 4º
1049-063 Lisboa
Telef.: +351 217 802 090
Fax.: +351 217 950 521
www.estamo.pt

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : miguel.almeida@fam.gov.pt
Data/hora : 2017-11-16 16:47:00

Registo nº : 17495/2017
Data/hora : 2017-11-17 14:42:07
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 4
Anexos : image001.jpg;image003.png;image005.png;anexocontas2016.pdf
****

De: Miguel Almeida [mailto:miguel.almeida@fam.gov.pt]
Enviada: 16 de novembro de 2017 16:47
Para: Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>; Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Manuel Claro <manuel.claro@fam.gov.pt>; Carla Ribeiro <carla.ribeiro@fam.gov.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Dívida financeira dos SFA e EPR

Exmos Senhores,

Relativamente à questão suscitada ao Fundo de Apoio Municipal no âmbito do assunto em epígrafe, informa-se o seguinte:

4.1.2.1. Stock nominal de fluxos financeiros
i. Receitas de Passivos Financeiros
c.

Considera o Douto Tribunal que a receita classificada na rubrica CE 12.07 "*Passivos financeiros – outros passivos financeiros*" integra indevidamente receita de aumentos de capital recebidos. Sobre o juízo formulado esclarece-se que, na gerência de 2016, não foi realizado qualquer aumento de capital do Fundo, nos termos do artigo 20.º da Lei 53/2014, de 25 de agosto, sendo a receita em causa relativa à contribuição anual devida.

De fato, a receita lançada em termos orçamentais, embora apresente um valor superior ao previsto de realização do capital do Fundo em 2016, o adicional não diz respeito a qualquer aumento de capital, mas antes ao lançamento como receita do ano de 2016, ao valor de capital realizado e juros cobrados em 2015, no montante de € 92.117.062,91. Tal fato decorreu da impossibilidade de lançamento orçamental, em 2015, dos valores recebidos nesse ano a título de realização de capital perante a não previsão de norma habilitante para o efeito, em concreto, no Orçamento do Estado de 2015.

Nestes termos, o FAM deparou-se com a inexistência de uma solução capaz de promover a relevação orçamental dos montantes transferidos para o FAM, no referido ano, nos termos do artigo 17.º e n.º 1 do art.º 19.º da Lei 53/2014, de 25 de Agosto. Não obstante, foram adotadas medidas que visam garantir a total transparência no registo dos movimentos respeitantes à subscrição de unidades de participação, no âmbito da gestão de tesouraria, quer no domínio orçamental quer patrimonial.

No que respeita à contabilidade orçamental, em 2015, todos os movimentos foram registados em operações extra orçamentais atenta a inexistência de norma habilitante para inscrição da correspondente fonte de financiamento no orçamento privativo do FAM. Em termos patrimoniais, a gestão dos movimentos passou pelo seu lançamento em conta de capital, de disponibilidades e em conta de outros devedores, esta última, decomposta em subcontas por município e Estado, nas quais consta o respetivo valor da subscrição de capital.

Assim, após os constrangimentos orçamentais verificados no ano de 2015 e que determinaram, no que respeita à contabilidade orçamental, que todos os movimentos relativos ao capital fossem registados em operações extra orçamentais, após a entrada em vigor do Orçamento do Estado de 2016, o FAM realizou, desde logo, a regularização desses movimentos. Para o efeito, procedeu-se à relevação do valor em disponibilidades de tesouraria e registado em contas extra orçamentais nas contas orçamentais respetivas, por lançamento como receita cobrada no ano na fonte de financiamento – 510 – Receita Própria. Desta forma, registou-se no início do ano o total de 92.117.062€ relativo a capital realizado e juros da sua aplicação.

Em resumo, e conforme se comprova pelos registos orçamentais, o valor da subscrição de capital do FAM foi registado inicialmente na conta de capital do Fundo pelo montante global de 371.428.570,95€. A diferença para o valor total a realizar de 650.000.000€ (valor nominal nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 53/2014) correspondeu à contribuição do Estado ainda por realizar.

Em 2016, o saldo da conta de Capital do Fundo totalizou 417.857.142,79€, sendo de 232.142.857,21€ o valor correspondente à contribuição do Estado ainda por realizar.

Entidade	Valor nominal subscrito (total)	Valor nominal realizado (2015)	Valor nominal realizado (2016)	Total do sald
Total dos Municípios	324.999.999,95	45.686.068,46	46.798.730,18	232.515.201,
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	92.857.142,84	46.428.571,00	46.428.571,84	0,
Total	**417.857.142,79**	**92.114.639,46**	**93.227.302,02**	**232.515.201,**

Valor do capital (art.º 17.º da Lei n.º 53/2014, c	**650.000.000,00**

No final do ano e após termo do prazo para a efetivação da segunda tranche, encontrava-se realizado o valor nominal de capital de 93.227.302,02€, abaixo do devido em 2016. A diferença apurada de 370.156,02€ decorre dos movimentos de reconciliação entre os valores que transitam em dívida e o montante de antecipações de realização *do capital por via* de subscrições de unidades de participação acima das determinadas anualmente, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Reconciliação do Saldo de Capital Realizado em 2016

	(em €)
Saldo Capital Realizado	93.227.302,02
Valor a Realizar	92.857.146,00
Diferença	**370.156,02**
Dívida de 2015 regularizada em 2016 (1)	1.620.311,00
Antecipações de 2015 (2)	877.843,46
saldo dos movimentos 2015 (3)=(1)-(2)	**742.467,54**
Dívida de 2016 (4)	954.106,82
Antecipações de 2016 (5)	581.756,30
saldo dos movimentos 2016 (6)=(4)-(5)	**372.350,52**
Valor de reconciliação (3)-(6)	370.117,02

Em resumo, em termos orçamentais o movimento passou tão só pelo lançamento de uma receita cobrada superior à orçamentada, não tendo sido esta aplicada em despesa, tratando-se de um movimento de regularização face aos constrangimentos orçamentais verificados no ano anterior (2015).

Por fim, salienta-se o fato da informação agora prestada, constar dos documentos de prestação de contas de 2016, conforme se junta em anexo.

Esperando ter contribuído para o cabal esclarecimento da questão suscitada, apresenta-se a nossa disponibilidade para a prestação de quaisquer esclarecimentos adicionais que possam eventualmente ainda ser necessários.

Sem outro assunto de momento, apresentam-se os melhores cumprimentos.

FAM
FUNDO DE APOIO MUNICIPAL

MIGUEL ALMEIDA
PRESIDENTE DA DIREÇÃO EXECUTIVA

miguel.almeida@fam.gov.pt
R. PROFESSOR GOMES TEIXEIRA
Nº 2 - 1º Piso | 1399-022 LISBOA
TEL: 21 392 76 96

FUNDO DE RESOLUÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17579/2017
2017/11/20

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
		FDR/2017/00096	2017/11/16

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Dívida financeira dos SFA e EPR

Exmo. Senhor Diretor-Geral,

O Fundo de Resolução ("FdR" ou "Fundo"), notificado pelo Tribunal de Contas, a propósito do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 ("documento preparatório") vem, ao abrigo do disposto 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, apresentar a sua pronúncia.

Refere o Tribunal de Contas, no essencial, que a despesa realizada pelo FdR relativa aos empréstimos obtidos por este Fundo se encontra incorretamente classificada, i.e. que foi classificada em 10.07 "Passivos financeiros - Outros passivos financeiros" quando deveria tê-lo sido em 10.6 "Empréstimos a médio e longo prazo". O FdR assinala que, enquanto EPR de regime classificado, como tal enquadrada pelo Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, utilizou, nos seus reportes, a tabela simplificada de classificadores económicos que consta do Anexo XV – Classificador de Receita e Despesa aplicável ao orçamento da EPR – Regime Simplificado da Circular Série A n.º 1379, emitida pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), e que as classificações económicas que tem vindo a utilizar têm por base as orientações e confirmações prestadas pela DGO, em diferentes interações.

O Fundo de Resolução reitera que não é sua competência pronunciar-se sobre a respetiva classificação setorial e que continuará a conformar a sua atividade com os deveres que resultem da classificação que lhe é atribuída pelas autoridades competentes. Porém, e tal como tem vindo a ser assinalado pelo Fundo em anteriores ocasiões, o estatuto do Fundo assenta em elementos estruturantes que o diferenciam dos demais Fundos e Serviços Autónomos existentes na Administração Central. Assim, não pode deixar-se de referir que, mesmo a classificação como EPR de regime simplificado, é geradora de relevantes incongruências face às finalidades do regime jurídico da resolução, ao exercício do objeto do Fundo e ao seu modo de funcionamento, conforme estabelecido no

Av. da República, 57 - 2º, 1050-189 Lisboa | Tel: +351 213 130 707 Fax: +351 213 107 844 | Pessoa Coletiva: 510 338 461 geral@fundoderesolucao.pt

respetivo regime jurídico. Essa circunstância tem sido apenas parcialmente atenuada pela atribuição ao Fundo de um regime simplificado de execução orçamental.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral



João Freitas
(pelo Fundo de Resolução)

Av. da República, 57 - 2º, 1050-189 Lisboa | Tel.: +351 213 130 707 Fax: +351 213 107 844 | Pessoa Coletiva: 510 338 461 geral@fundoderesolucao.pt

Fundo de Garantia
do Crédito Agrícola
Mútuo

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17566/2017
2017/11/20

Exmº Senhor
Diretor-Geral
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
		FGC/2017/00000151	2017-11-16

Assunto: Tribunal de Contas - Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo

Exmo. Senhor,

O Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo ("FGCAM" ou "Fundo"), notificado pelo Tribunal de Contas, a propósito do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 ("documento preparatório") vem, ao abrigo do disposto 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, apresentar a sua pronúncia.

Refere o Tribunal de Contas, no essencial, que os juros pagos pelo FGCAM pelos depósitos realizados junto do Banco de Portugal se encontram incorretamente classificados. O FGCAM assinala que, enquanto EPR de regime classificado, como tal enquadrada pelo Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, utilizou, nos seus reportes, a tabela simplificada de classificadores económicos que consta do Anexo XV – Classificador de Receita e Despesa aplicável ao orçamento da EPR – Regime Simplificado da Circular Série A n.º 1379, emitida pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), e que as classificações económicas que tem vindo a utilizar têm por base as orientações e confirmações prestadas pela DGO, em diferentes interações.

O FGCAM reitera que não é sua competência pronunciar-se sobre a respetiva classificação setorial e que continuará a conformar a sua atividade com os deveres que resultem da classificação que lhe é atribuída pelas autoridades competentes. Porém, e tal como tem vindo a ser assinalado pelo Fundo em anteriores ocasiões, o estatuto do Fundo assenta em elementos estruturantes que o diferenciam dos demais Fundos e Serviços Autónomos existentes na

Praça da Liberdade, 92 (Banco de Portugal) | Apartado 4038 | 4001-806 Porto Codex | Tel. +351 222 077 246 | Fax +351 222 004 420

Administração Central. Assim, não pode deixar-se de referir que, mesmo a classificação como EPR de regime simplificado, é geradora de relevantes incongruências face às finalidades do regime jurídico da garantia de depósitos, ao exercício do objeto do Fundo e ao seu modo de funcionamento, conforme estabelecido no respetivo regime jurídico. Essa circunstância tem sido apenas parcialmente atenuada pela atribuição ao Fundo de um regime simplificado de execução orçamental.

Com os meus cumprimentos,

A Secretária Geral do FGCAM

(Ana Olívia de Morais Pinto Pereira)

Praça da Liberdade, 92 (Banco de Portugal) | Apartado 4038 | 4001-806 Porto Codex | Tel. +351 222 077 246 | Fax +351 222 004 420

Fundo de Garantia de Depósitos

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17580/2017
2017/11/20

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
		FGD/2017/00040	2017/11/16

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Dívida financeira dos SFA e EPR

Exmo. Senhor Diretor-Geral,

O Fundo de Garantia de Depósitos ("FGD" ou "Fundo"), notificado pelo Tribunal de Contas, a propósito do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 ("documento preparatório") vem, ao abrigo do disposto 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, apresentar a sua pronúncia.

Refere o Tribunal de Contas, no essencial, que os juros pagos pelo FGD pelos depósitos realizados junto do Banco de Portugal se encontram incorretamente classificados. O FGD assinala que, enquanto EPR de regime classificado, como tal enquadrada pelo Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, utilizou, nos seus reportes, a tabela simplificada de classificadores económicos que consta do Anexo XV – Classificador de Receita e Despesa aplicável ao orçamento da EPR – Regime Simplificado da Circular Série A n.º 1379, emitida pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), e que as classificações económicas que tem vindo a utilizar têm por base as orientações e confirmações prestadas pela DGO, em diferentes interações.

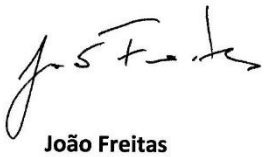
O Fundo de Garantia de Depósitos reitera que não é sua competência pronunciar-se sobre a respetiva classificação setorial e que continuará a conformar a sua atividade com os deveres que resultem da classificação que lhe é atribuída pelas autoridades competentes. Porém, e tal como tem vindo a ser assinalado pelo Fundo em anteriores ocasiões, o estatuto do Fundo assenta em elementos estruturantes que o diferenciam dos demais Fundos e Serviços Autónomos existentes na Administração Central. Assim, não pode deixar-se de referir que, mesmo a classificação como EPR de regime simplificado, é geradora de relevantes incongruências face às finalidades do regime jurídico

Avenida da República, 57 - 8.º 1050-189 Lisboa | Tel: +351 213 130 199 Fax: +351 213 107 845 | Pessoa Coletiva: 503 222 607 | geral@fgd.pt

da garantia de depósitos, ao exercício do objeto do Fundo e ao seu modo de funcionamento, conforme estabelecido no respetivo regime jurídico. Essa circunstância tem sido apenas parcialmente atenuada pela atribuição ao Fundo de um regime simplificado de execução orçamental.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral



João Freitas
(pelo Fundo de Garantia de Depósitos)

Avenida da República, 57 - 8.º 1050-189 Lisboa | Tel: +351 213 130 199 Fax: +351 213 107 845 | Pessoa Coletiva: 503 222 607 | geral@fgd.pt

ESTAÇÃO DO ORIENTE®

2931 16-11-17

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17398/2017
2017/11/16

TRIBUNAL DE CONTAS
Direção Geral – Departamento de Auditoria I
A/C Dr. António Marta – Auditor Coordenador

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Data: 16-11-2017

N/Refª CR168/PCA

ASSUNTO: **Pronúncia relativa ao documento preparatório do Parecer sobre a CGE 2016 - Ponto 4.1.2.1 .Stock nominal e fluxos financeiros.**

Exmos Senhores,

Conforme indicado no vosso email de 08 de novembro de 2017, apresentamos o nosso comentário ao documento preparatório do "Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016" relativo à Dívida Financeira dos SFA e EPR:

Recomendação iii – Despesa com juros da dívida pública, tomámos nota da recomendação contida no parecer a incluir no relatório preparatório da CGE de 2016.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração

Carlos Alberto Fernandes

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17401/2017
2017/11/16

Infraestruturas de Portugal

Conselho de Administração Executivo

Exmo. Senhor
Dr. António Marta
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	ANTECEDENTE	SAÍDA	DATA
	2017-11-08	2180935-007	2177829-008	998	2017-11-15

Assunto: Pronúncia relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Dívida financeira dos SFA e EPR

Conforme solicitado no vosso *email* de 8 de novembro de 2017, apresentamos os nossos comentários ao documento preparatório do "Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016" relativo às SFA e EPR:

Em relação ao ponto 4.1.2.1. i. c) *Stock nominal e fluxos financeiros* - receitas de passivos financeiros, esclarecemos que a inclusão da receita de aumentos de capital, na classificação económica 12.07 " Passivos financeiros – outros passivos financeiros", é efetuada segundo orientações da DGO.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração Executivo

Alberto Diogo

IP.MOD.034 |V04

Sede
INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, SA
Praça da Portagem · 2809-013 ALMADA · Portugal
T +351 212 879 000 · F +351 212 951 997
ip@infraestruturasdeportugal.pt · www.infraestruturasdeportugal.pt

NIPC 503 933 813
Capital Social 4.745.375.000,00€

```
********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : dilar.rafael@metrolisboa.pt
Data/hora    : 2017-11-16 15:55:59
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17427/2017
Data/hora    : 2017-11-16 16:16:57
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image001.png;image002.png
********************************************************************************
```

Exmos. Senhores,

Em resposta à vossa solicitação sobre o "Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Dívida financeira dos SFA e EPR", esclarecemos que apesar de na página 4, i. c) ser referido que o Metropolitano de Lisboa (ML) classificou incorretamente os valores recebidos como dotação de capital, as dotações de capital foram classificadas de acordo com indicação da DGO. Os valores apresentados no orçamento do ML de 2016 relativos a dotações de capital, tal como no ano anterior (2015), em 2017 e também na preparação do orçamento de 2018, utilizaram sempre o mesmo classificador.

De acordo com o Tribunal de Contas (TC), esses montantes não deveriam ter sido classificados em receita de passivos financeiros (R.12.07.03) mas em outras receitas de capital (R.13.01). Esta questão será apresentada pelo ML à DGO de forma a que seja obtida a validação da classificação utilizada ou que nos seja indicada a correção da mesma.

O ML fica disponível para quaisquer esclarecimentos considerados necessários.

Com os melhores cumprimentos,

Maria Dilar Rafael
Chefe de Departamento

Metropolitano de Lisboa

Gestão Financeira
Financeira

Complexo de Carnide - Estrada da Pontinha
1600-582 - Lisboa - Portugal

dilar.rafael@metrolisboa.pt

Tel.:(+351) 213500115 ext:(1)5738
Fax:(+351) 217980605
Tel.dir.:(+351) 211570503
Tlm.:(+351) 914007700

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Jose.Ferreira@parvalorem.pt
Data/hora     : 2017-11-10 09:39:04
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17095/2017
Data/hora     : 2017-11-10 09:47:02
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.jpg;Resposta ao Parecer do TC à CGE_2016_Dív Pública SFA.PDF
**********************************************************************************
```

Exmos. Srs.

No seguimento do mail infra, remetemos em anexo a nossa opinião.

Um bom fim de semana.

Melhores cumprimentos.

José Ferreira
Direção de Apoio à Gestão e Reporting
parvalorem
Tel.: +351 211 591 367 - Ext.: 211 367
Av. Fontes Pereira de Melo, nº 51 - 5º Piso, Fração F
1050 - 120 Lisboa

ANÁLISE AO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS À CONTA GERAL DO ESTADO 2016

4.1 DÍVIDA FINANCEIRA - ANO DE 2016

(Temas e páginas)

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – i), alínea b) – página 4

" ... A receita com a classificação económica 12.06 "Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo" ... omite receita de suprimentos e outros empréstimos de médio/longo prazo ... (... Parparticipadas, ...) que foi classificada em 12.07 ..."Passivos financeiros – outros passivos financeiros" ... "

RESPOSTA: De acordo com o número 10 da Circular OE2017, Série A N.º 1384, as entidades no regime simplificado adotam uma versão do classificador económico das receitas e despesas públicas, disponíveis no anexo XVI da referida Circular. Assim sendo, o único classificador disponível para as EPR no regime simplificado, no que à receita dos Passivos financeiros diz respeito, é o **12.07 "Passivos financeiros – outros passivos financeiros".**

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – i), alínea d) – página 4

" ... A receita com a classificação económica 12.07 "Passivos financeiros – outros passivos financeiros" integra indevidamente receita ... de suprimentos e outros empréstimos de médio/longo prazo ... (Parparticipadas e ...) ..."

RESPOSTA: Ver resposta do ponto anterior.

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – ii), alínea a), c) e d) – página 4

" ... A despesa com a classificação económica 10.03 "Passivos financeiros – Títulos a médio e longo prazo", omite € 6,8 M de despesa indevidamente classificada em 10.07 "Passivos financeiros – Outros passivos financeiros" (Parparticipadas) ..."

RESPOSTA: De acordo com o número 10 da Circular OE2017, Série A N.º 1384, as entidades no regime simplificado adotam uma versão do classificador económico das receitas e despesas públicas, disponíveis no anexo XVI da referida Circular. Assim sendo, o único classificador disponível para as EPR no regime simplificado, no que à despesa dos Passivos financeiros diz respeito, é o **10.07 "Passivos financeiros – Outros passivos financeiros".**

✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – ii), alínea d) – página 4 e 5

" ... A despesa com a classificação económica 10.07 "Passivos financeiros – Outros passivos financeiros", integra indevidamente ... € 0,5 M que deviam ter sido classificados em 12.02 "Operações extra orçamentais – outras operações de tesouraria" (Parups) ..."

RESPOSTA: Os € 0,5 M representam a caução da Christie's no âmbito do leilão das obras Miró em Londres. No momento em que essa caução foi recebida a Parups registou uma receita em termos orçamentais (quando a mesma deveria ter sido registada como extra orçamental – operação de tesouraria). Face a essa situação, quando ocorreu a devolução da caução, optámos por registar o pagamento como despesa, a nível orçamental, para ser coerente com a situação inicial. Na nossa opinião, se registássemos a devolução da caução como operação de tesouraria, a mesma não tinha tratamento contabilístico idêntico ao movimento inicial (inscrição como receita).

✓ 4.1.2.1. Despesa com juro da dívida pública – iii) – página 5

" ... A despesa com a classificação económica 03.01 "Juros e outros encargos – juros da dívida pública" integra indevidamente ... € 6,6 M de encargos que deveriam ter sido classificados em 03.02 "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública" (Parvalorem); ..."

RESPOSTA: O entendimento foi de que, sendo a Parvalorem uma EPR, os juros e encargos relativos ao empréstimo obrigacionista e papel comercial deveriam ser classificados na 03.01. Vamos retificar a classificação ainda na execução orçamental de 2017, para ficar de acordo com o Parecer do Tribunal de Contas.

✓ 4.1.2.1. Despesa com outros encargos correntes da dívida pública – iv) – página 5

" ... A despesa com a classificação económica 03.02 "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública" omite encargos desta natureza no valor de € 6,6 M (Parvalorem) que foram classificados na rubrica 03.01 "Juros e outros encargos – juros da dívida pública", ..."

RESPOSTA: Ver resposta do ponto anterior.

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : geral@parpublica.pt
Data/hora : 2017-11-16 17:13:21

Registo nº : 17489/2017
Data/hora : 2017-11-17 14:25:52
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 5
Anexos : image001.jpg;4.1-Dívida Pública_2016_SFA_contrad.pdf;RECEITA APROVADA 2016.pdf;MAPA FINAL PROJETO ORÇAMENTO v3.pdf;FW: P
****

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Notificada, ao abrigo do princípio do contraditório, para se pronunciar nos termos constantes do correio eletrónico infra, sobre os factos a ela respeitantes constantes do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 (por lapso, referida como de 2015) vem a PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), SA. em tempo e em síntese, esclarecer o seguinte:

4.1.2.1. – Stock nominal e fluxos financeiros

É referido que "*A diferença na receita de passivos financeiros (€ 2.067 M) resulta, sobretudo, de a receita dos SFA provenientes de aumentos de capital pelo Estado ter sido tratada como receita de passivos financeiros…*".

Apesar de não referir diretamente a PARPÚBLICA, consideramos que a mesma terá contribuído para a diferença detetada.

Dado ser um assunto já reiterado pelo TC, a DGO tem sido questionada sobre esta matéria, pelo que anexamos e-mail com a troca de correspondência entre a PARPÚBLICA e a DGO, precisamente sobre o assunto.

i. Receitas de passivos financeiros

b.) é referido que "*a receita com a classificação económica 12.06 – Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo, integra indevidamente … € 30 M de aumento de capital social da Parpublica que deviam ter sido classificados como 13.01 "Outras receitas de capital*".

Na realidade, quando o orçamento foi finalizado (anexo – mapa final projeto orçamento v3), na FF 710, CE 12.06.03, o montante das necessidades de financiamento era de € 290.320.103. No entanto, e porque estávamos com orçamentos transitórios, quando a DGO abriu o ano económico de 2016, a FF 710 estava dividida em duas Classificações Económicas de receita, CE 12.06.03 – € 36.328.727 e CE 12.07.03 - € 283.991.376, perfazendo o total de € 320.320.103 (mapa receita aprovada 2016. Em anexo), diferença de exatamente € 30.000.000. este montante foi acrescido/inserido no orçamento da Parpública pela DGO sem que disso a empresa tivesse prévio conhecimento.

Este montante foi previsto pela DGO para cobrir a despesa com a Emissão de "OBRIGAÇÕES CONVERTÍVEIS SÉRIE B" da TAP, cuja CE despesa, também por sugestão da DGO foi a CE 09.03.01.00.00 - Títulos a Médio e Longo Prazo - Administração pública central-SFA.

c.) é referido que "*A receita com a classificação económica 12.07 – Passivos financeiros – outros passivos financeiros integra, indevidamente, receita de aumentos de capital recebidos (…, Parpública,…)*

vide justificação apresentada acima em 4.1.2.1.

ii. Despesas com passivos financeiros

a.) É referido que "*A despesa com a classificação económica 10.03 Passivos Financeiros – Títulos a médio e longo prazo … integra indevidamente despesa no valor de € 21 M que devia ser classificada em 10.06 Empréstimos a médio e longo prazo*"

A Parpública confirma que, efetivamente, a despesa de € 21 M foi incorretamente classificada na CE 10.03 "Passivos financeiros – Títulos a médio e longo prazo", quando deveria ter sido classificada na CE 10.06 - "Passivos Financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo". O montante de € 21 M correspondeu a amortização do contrato de financiamento do ELOS - Ligações de Alta Velocidade, S.A.

c.) É referido que "*A despesa com a classificação económica 10.06 Empréstimos a médio e longo prazo integra indevidamente … despesa no valor de € 21 M de encargos de amortização de empréstimos de longo prazo que foram indevidamente classificados em 10.03 Passivos Financeiros – Títulos a médio e longo prazo*"

vide comentário acima em ii.a.)

4.1.2.2. – Stock consolidado e fluxos financeiros

Da redação de tal parágrafo, no que à PARPÚBLICA concerne, parece resultar o entendimento de que foi a PARPÚBLICA que reembolsou suprimentos à ESTAMO e à SAGESECUR quando, efetivamente e no transato exercício de 2016, foi a ESTAMO e a SAGESECUR que reembolsaram à PARPÚBLICA € 94,3 M e € 2,8 M, respetivamente, a título de amortizações de suprimentos.

No contexto e ao invés de
"(…) Destacam-se o reembolso de suprimentos da Parpública à Estamo no valor de € 94,3 M e à Sagesecur no valor de € 2,8 M… "

sugere-se que a redação seja alterada para
"(…) Destacam-se o reembolso de suprimentos pela Estamo e pela Sagesecur à Parpública, nos valores de € 94,3 M e € 2,8 M, respetivamente… ".

Com os melhores cumprimentos,

PARPÚBLICA – PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

Rogério Costa
rogerio.costa@parpublica.pt
PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.
Av Defensores de Chaves, nº 6 – Piso 6
1000-117 Lisboa , PORTUGAL
Tel: +351 21 781 71 60 | Fax: +351 21 795 05 05
www.parpublica.pt

"A informação e os ficheiros contidos neste email são confidenciais e podem conter informação privilegiada. Eles são destinados unicamente para a utilização do destinatário e só podem ser utilizados para os fins previstos. Se não for o destinatário pretendido, não está autorizado a ler, copiar, divulgar, distribuir ou utilizar qualquer parte destes dados. Se for esse o caso, pedimos-lhe que destrua imediatamente este email e respectiva informação nele contida.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : auditorias.sg@parque-escolar.min-edu.pt
Data/hora     : 2017-11-15 12:07:05
----------------------------------------------------------------------------------
Registo n°    : 17330/2017
Data/hora     : 2017-11-15 13:28:11
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 1
Anexos        : image001.png
**********************************************************************************
```

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Procedida a análise do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, notificado à Parque Escolar, E.P.E. (adiante designada "Parque Escolar"), em 8 de novembro último, incumbe-me o Conselho de Administração da Parque Escolar de prestar os esclarecimentos que seguem:

Ponto 4.1.2.1, ponto i) Receitas de passivos financeiros, alíneas a) e b)
"A receita com a classificação económica 12.05 "Passivos financeiros – empréstimos a curto prazo" integra indevidamente € 17M de receitas de emissão de empréstimos de médio / longo prazo (RTP), que devia ter sido classificada como 12.06 "Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo", e omite € 62M de receita de emissão de empréstimos de curto prazo (Parque Escolar) (...)"
"A receita com a classificação económica 12.06 "Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo" integra indevidamente € 62M de receita de empréstimos de curto prazo (Parque Escolar) (...)"

Em 2016 a Parque Escolar celebrou dois contratos de financiamento com a DGTF para pagamento do serviço da dívida do BEI e CEB em abril e outubro, caso não recebesse atempadamente a Remuneração do Contato Programa (RCP) celebrado com o Estado. Os contratos estabeleciam como prazo para o reembolso o mês de dezembro de 2017 ou quando fosse recebida a RCP, conforme o facto que ocorresse primeiro. Assim, pelo facto do prazo dos contratos ser superior a 1 ano, foram classificados na rubrica 12.06 "Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo".
A 2ª Revisão do Contrato Programa foi assinada em julho de 2016, tendo obtido o visto do Tribunal de Contas em outubro, pelo que só foi possível faturar a RCP em novembro. Todavia, a Parque Escolar recebeu ainda em 2016 o montante suficiente para amortizar os empréstimos contraídos junto da DGTF, não tendo contudo alterado a rubrica de classificação económica para 12.05 "Passivos financeiros – empréstimos a curto prazo", mantendo-se a classificação inicial, já que esta alteração orçamental está excluída das competências da Empresa, de acordo com a alínea c) do nº 2 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 18/2016 de 13 de abril, que estabelece as disposições necessárias para a execução do Orçamento do Estado para 2016.

Ponto 4.1.2.1, ponto ii) Despesas com passivos financeiros, alíneas b) e c)
"A despesa com a classificação económica 10.05 "Passivos financeiros – empréstimos de curto prazo" omite pagamentos no valor de € 62M (Parque Escolar) (...)"
"A despesa com a classificação económica 10.06 "Empréstimos a médio e longo prazo" integra indevidamente despesa no valor de € 62M (Parque Escolar) (...)"

A explicação é idêntica à que foi dada no ponto anterior.

Ponto 4.1.2.1, alínea iv) Despesa com outros encargos correntes da dívida pública
"A despesa com a classificação económica 03.02 "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública" omite encargos desta natureza no valor de € 6,6 M (Parvalorem) que foram classificados na rubrica 03.01 "Juros e outros encargos – Juros da dívida pública", no valor de € 12,3 M (CP, Edia, Metropolitano de Lisboa, Parque Escolar, e Transtejo) que foram classificados nas rubricas 03.05 "Juros e outros encargos – outros juros" e 03.06 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros" e no valor de € 0,3M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE.".

Os empréstimos contraídos pela Parque Escolar apresentavam o seguinte detalhe em 31/12/2016:
- € 90 M contraídos junto da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF);
- € 983,49 M contraídos junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB).

As despesas com juros e comissões de garantia destes empréstimos pagas em 2016 pela Parque Escolar foram registadas no Sistema Integrado de Gestão Orçamental (SIGO) com as seguintes classificações económicas:

03.01.05	*Juros pagos à DGTF*	€ 1,651 M
03.01.14	Juros pagos ao BEI e CEB	€ 19,293 M
03.06.01	Comissões de garantia pagas à DGTF relativas à garantia do Estado sobre os empréstimos contraídos junto do BEI e CEB e outros encargos bancários	€ 2,007 M

A Parque Escolar tem registado as comissões de garantia pagas à DGTF, desde 2014, na classificação económica 03.06.01 "Juros e outros encargos – Outros Encargos Financeiros", por indicação da Direção Geral do Orçamento (DGO), porquanto a Direção Geral de Tesouro e Finanças (DGTF) incluiria esta receita na classificação 08.01.01 "Comissões de Garantia e Diferenças de Câmbio".

Conforme relatado a propósito do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, em dezembro de 2015, na sequência da receção do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, a Parque Escolar solicitou esclarecimentos à DGO sobre a adequada forma de registar estas despesas, através das comunicações aqui anexas. Não tendo obtido resposta às diligências efetuadas, manteve a Parque Escolar a classificação que vinha sendo efetuada.

Todavia, não tendo sido obtida qualquer resposta da DGO, e mantendo o Tribunal de Contas a opinião de que a Parque Escolar classifica indevidamente algumas das despesas relacionadas com os empréstimos contraídos, vem a Parque Escolar informar que já a partir de 2017 passará a classificar as despesas relacionadas com as comissões dos avales prestados pela DGTF na rubrica de classificação económica 03.02 "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública", rubrica de classificação económica 03.06 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros" para o registo de despesas bancárias correntes.

Para se perceber o impacto desta resolução às despesas de 2016, teríamos:

03.01.05	Juros pagos à DGTF	€ 1,651 M
03.01.14	Juros pagos ao BEI e CEB	€ 19,293 M
03.02.01	Outros encargos correntes da dívida pública - *Comissões de garantia pagas à DGTF relativas à garantia do Estado sobre os empréstimos contraídos junto do BEI e CEB*	€ 2,006 M
03.06.01	Outros encargos Financeiros - *outros encargos bancários*	€ 0,001 M

Mantendo integral disponibilidade para a prestação dos demais esclarecimentos que a presente comunicação possa suscitar, apresento os melhores cumprimentos,

Alexandra Ribeiro
Secretária Geral

PARQUE ESCOLAR

Parque Escolar, E.P.E.
Av. Infante Santo, n.º 2 - 7.º Piso
1350-178 Lisboa
Tel: 213 944 710 | Fax: 213 944 775
Web: http://www.parque-escolar.pt/

Esta mensagem (e eventuais ficheiros anexos) destina-se exclusivamente aos destinatários nela indicados e pode conter matéria confidencial e legalmente protegida. Se recebeu esta mensagem por engano, a Parque Escolar, EPE agradece que informe de imediato o remetente e que elimine a mensagem e os ficheiros sem os reproduzir.
This message (and any files attached) is intended only for the named addressees and may contain confidential and privileged information. If you have received this message in error, Parque Escolar, EPE appreciates you contact the sender and delete the message and any files attached without reproduction.

Antes de imprimir este mail pense bem se tem mesmo que o fazer.
Before printing this message make sure you really need to.

```
*******************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : isabel.lages@rtp.pt
Data/hora    : 2017-11-13 15:24:23
-------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17218/2017
Data/hora    : 2017-11-13 15:39:35
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 8
Anexos       : image001.png;image002.png;image003.png;image004.jpg;image005.png;image006.jpg;image007.png;4.1-Dívida Pública_2016_SFA_c
*******************************************************************************
```

Examos Srs.

O documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, não merece da parte da RTP qualquer alegação ou comentário.

Com os melhores cumprimentos

Isabel Lages
Financeira
(+351) 217 945 706

RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : geral@parpublica.pt
Data/hora     : 2017-11-16 16:54:03
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17488/2017
Data/hora     : 2017-11-17 14:21:05
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.jpg;Anexos Circular 1379_Anexos _OE_2016.pdf;Circular 1379_SerieA Instrucoes OE_2016.pdf
**********************************************************************************
```

Exmo. Senhores

A Sagesecur - Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação Em Projectos, S.A., notificada, em 09.11.2016, para apresentar alegações referentes ao Ponto 4.1.2. "Dívida direta dos SFA", incluído no documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, vem esclarecer o seguinte:

4.1.2.1. – Stock nominal e fluxos financeiros

ii. Despesas com passivos financeiros

c) e **d)** A SAGESECUR insere-se no grupo das Entidades Publicas Reclassificadas abrangidas pelo Regime Simplificado, pelo que de acordo com o estipulado no ponto 4 da circular 1379 e Anexo XV(1) da mesma Circular, dispõe de um Classificador de Receita e Despesa aplicável ao orçamento das EPR - Regime Simplificado, podendo apenas utilizar ao nível das despesas, no que respeita a passivos financeiros, a classificação económica 10.07 "Passivos financeiros – outros passivos financeiros".

4.1.2.2. – Stock consolidado e fluxos financeiros

Onde se lê: "Destacam-se o reembolso de suprimentos da Parpública à .... e à Sagesecur no valor de € 2,8 M ..."
Deve ler-se: "Destacam-se o reembolso de suprimentos da Sagesecur à Parpública no valor de € 2,8 M ..."

Cordiais cumprimentos,
P'la Sagesecur
Maria Amália Almeida

PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.
Av Defensores de Chaves, nº 6 – Piso 6
1000-117 Lisboa , PORTUGAL
Tel: +351 21 781 71 60 | Fax: +351 21 795 05 05
www.parpublica.pt

"A informação e os ficheiros contidos neste email são confidenciais e podem conter informação privilegiada. Eles são destinados unicamente para a utilização do destinatário e só podem ser utilizados para os fins previstos. Se não for o destinatário pretendido, não está autorizado a ler, copiar, divulgar, distribuir ou utilizar qualquer parte destes dados. Se for esse o caso, pedimos-lhe que destrua imediatamente este email e respectiva informação nele contida.

SPMS EPE
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17278/2017
2017/11/14

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José F.F. Tavares
M.I. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Refª: S-S021935*14.11.17
V/ Refª: **Mail com o Registo nº 36449/2017, de 2017-11-08 19:16**

Assunto: **PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2016 – Dívida financeira dos SFA e EPR**

No âmbito da temática em epígrafe, sobre a qual foi recebido relatório para conhecimento e eventual comentário da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS), em especial no tocante ao segundo parágrafo da página 3, salientamos que a situação relatada se adequa às opções tomadas, porquanto, à data, se ter considerado que a dívida de fornecedores proveniente dos ACE Somos não era uma dívida resultante da atividade operacional da SPMS, pelo que revestia a natureza *"financeira"* e não *"operacional – não financeira"*, interpretação que foi, como referido no relatório, objeto de ponderação e análise com a Direção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

Henrique Martins

DF

SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. | Av. da República, n.º 61, 1050-189 Lisboa | Tel.: 211 545 600 | Fax: 211 545 649

Transtejo, Transportes Tejo, S.A.
Terminal Fluvial Cais do Sodré
Rua da Cintura do Porto de Lisboa
1249-249 Lisboa, Portugal
Telefone (351) 210 422 400

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17509/2017
2017/11/17

Transtejo

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador
Dr. António Marta
Departamento de Auditoria - I
Tribunal de Contas – Direção Geral
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Data 16/11/2017
N/Ref. 2017E02009412
V/Ref.

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Dívida financeira dos SFA e EPR
Apreciação da TRANSTEJO – Transportes Tejo, S.A.

Exmos. Senhores,

Para os devidos efeitos, na sequência da nossa apreciação sobre o documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, com incidência no capitulo 4.1. - Dívida Pública 2016, vimos informar que a Transtejo confirma as referências apresentadas, que se encontram em coerência com os dados de execução da empresa, no âmbito da CGE de 2016.

Apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração

Marina Ferreira
Presidente do Conselho de Administração

Sara Ribeiro
Vogal do Conselho de Administração

Capital Social: 58 248 220,00 euros
Número Único de Matricula 500 723 770
Matriculada na C.R.C. de Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17570/2017
2017/11/20

Ao
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa Du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

DNI

S/ REFERÊNCIA	DATA	N/ REFERÊNCIA	DATA
Wolfpart SGPS SA	**2015-01-01**	**969/17 - DNI**	**2017-11-16**

V/ notificação de 8 de novembro de 207

Reportamo-nos à V/ notificação de 8 de novembro de 2017, a qual mereceu a nossa melhor atenção.

Atento o teor do documento remetido por V. Exas., importa referir que, atento o conteúdo do Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 20 de janeiro de 2017, que concorda com parecer da DGO de 29 de dezembro de 2016, que se juntam como Anexo I à presente carta, asseverando que *"em termos de contabilidade nacional, esta operação já foi considerada na compilação da conta das AP e da dívida pública"*, o movimento financeiro já foi objeto do competente reporte.

No entanto, a Wolfpart, SGPS, S.A. têm envidado os seus melhores esforços para proceder à competente retificação, conforme documentos que se juntam como Anexo II à presente carta, sem, todavia, sucesso.

Permanecemos inteiramente ao dispor para qualquer esclarecimento que reputem por necessário e/ou conveniente.

Com os nossos cumprimentos,

Maria Teresa Valente
Administradora

ASP

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora     : 2017-11-06 18:09:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 16882/2017
Data/hora     : 2017-11-07 08:33:15
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.png;oficio 1797-17 -.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete Ministro MF [mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt]
Enviada: 6 de novembro de 2017 18:09
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: André Moz Caldas <andre.caldas@mf.gov.pt>; Esperança Cortes <esperanca.cortes@mf.gov.pt>; Danilo Sucá Camal <dscamal@mf.gov.pt>
Assunto: ofício 1797/17 - Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Ponto 4.2 - Dívida garantida e Caixa BPN

Exma. Senhora
Drª Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 1797/2017, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

Engrácia Soares
Coordenadora

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 69 32 **FAX** + 351 21 881 68 49
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

3 NOV 17 01797

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	26/10/2017	ENT.: 6400 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Parecer sobre CGE 2016_ Ponto 4.2 - Dívida Garantida e Caixa BPN

Excelência,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter os contributos da DGTF e da Parvalorem no âmbito da resposta ao ante projeto de parecer da Conta Geral do Estado de 2016 - Ponto 4.2 - Dívida Garantida e Caixa BPN, e sobre os quais não dispõe de comentários adicionais a efetuar nesta matéria.

Com os melhores cumprimentos, deseja estima a muita consideração

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: GSEAFIN

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : MJoao.Araujo@dgtf.pt
Data/hora    : 2017-11-03 18:12:28
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 16801/2017
Data/hora    : 2017-11-06 08:19:37
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 4
Anexos       : image001.jpg;PCGE 2016 Ponto 4-2 Garantias.pdf;PCGE 2016 Caixa_BPN.pdf;Guarantee Consumption Report - 31 May 2017.xlsx
**********************************************************************************
```

Exma. Senhora Auditora Coordenadora
Dra. Ana Furtado,

Relativamente aos documentos em anexo, em particular o ante projeto de parecer sobre a CGE 2016 que aborda as garantias do Estado e que inclui uma recomendação sobre a inclusão no mapa anexo à CGE das garantias concedidas pelos SFA, nada temos a referir em relação à mesma, salientando-se contudo as seguintes observações :

1. **PCGE 2016 Ponto 4-2 Garantias do Estado**

   Ponto 4.2.1. Garantias a operações de financiamento – alínea b) Responsabilidades do Estado (pág. 5)

   Relativamente às responsabilidades que decorriam da garantia do Estado ao empréstimo obrigacionista, emitido em 2011, pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF), no âmbito da assistência financeira acordada para a Irlanda, pelo montante de 131,2 MEUR, cujo vencimento ocorreu em 18/07/2016, o Tribunal de Contas refere que as mesmas não deveriam constar da posição das garantias do Estado, a partir daquela data.

   Consultado o site da ESM (https://www.esm.europa.eu/assistance/ireland) verificámos que as emissões cuja maturidade final se vencia em 18/07/2016 passaram para 01/08/2032(33).

   No entanto, esta Direcção-Geral, não dispunha de qualquer informação sobre esta restruturação, nem tal era evidente através da análise da documentação (Framework Agreement, Deed of Garantee, etc..) existente nos processos, nem da informação disponível no site do ESM sobre o EFSF, pelo que, só posteriormente à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, foi possível obter cópia do ficheiro "EFSF Guarantee Consumption Report as of end of May 2017", que se anexa, através do qual se pode verificar que não existe qualquer responsabilidade contingente do Estado Português relativa à garantia concedida à emissão efetuada pelo EFSF.

   Mais se refere que tal acontece porque a extensão da maturidade da emissão abrangida pela garantia do Estado Português corresponde a uma nova emissão após o step out de Portugal e, como tal, não mantém a garantia.

   Neste contexto, a operação em causa foi retirada da posição das responsabilidades do Estado por garantias prestadas a partir da data da confirmação da informação anteriormente referida.

   Ponto 4.2.1. Garantias a operações de financiamento – alínea b) Responsabilidades do Estado – ii. Garantia de carteira BEI – Quadro 5 (pág. 6)

   No Quadro 5 é apurado um plafond "Por utilizar (face ao limite de € 6 000 M)" que não corresponde ao plafond para a inclusão de novas garantias atualmente disponível. Ou seja, o plafond constante do referido Quadro teve em conta os valores líquidos das operações que compõem a Garantia de Carteira. Assim, o valor correspondente ao plafond por utilizar está sobreavaliado, devendo, nesta data, considerar-se de apenas € 880 M, correspondendo à diferença entre EUR 6.000 milhões e os montantes máximos garantidos autorizados até à data, ou seja, EUR 3.178 milhões considerados na data de entrada em vigor da garantia e EUR 1.942 milhões de novas operações aprovadas entre dezembro de 2013 e dezembro de 2016.

Com os melhores cumprimentos,

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

www.dgtf.pt

Maria João Araújo
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : monica.santos@spgm.pt
Data/hora     : 2017-11-04 18:09:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 16803/2017
Data/hora     : 2017-11-06 10:38:02
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 1
Anexos        : image001.jpg
**********************************************************************************
```

De: Mónica Ferreira Santos [mailto:monica.santos@spgm.pt]
Enviada: 4 de novembro de 2017 18:09
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Beatriz Freitas <beatriz.freitas@spgm.pt>; António Gaspar <antonio.gaspar@spgm.pt>; Marco Neves <marco.neves@spgm.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Ponto 4.2 - Dívida garantida

Exmos. Senhores,

Na sequência do Vosso email e por indicação da Administração da SPGM – Sociedade de investimento, S.A., seguem abaixo comentários aos pontos do anteprojeto de parecer com nos quais não nos revemos e respetiva argumentação:

1. Página 6, nota de rodapé 1

"Deduzindo também as comissões de garantia cobradas pelo Estado ao FCGM, que em 2016 totalizaram € 0,97 M. Na execução orçamental, as receitas do Fundo com comissões (€ 4,7 M) foram incorretamente classificadas como vendas de bens e serviços correntes (rubrica de classificação económica 07.02.99) e deveriam ser registadas em outras receitas correntes (rubrica 08.01.99)."

No que respeita ao ponto 1, não é, no nosso entender, correcta a classificação económica que é atribuída no parecer que atribuem à comissão de contragarantia recebida pelo FCGM. A comissão de contragarantia trata-se da receita associada à atividade core do FCGM (prestação de contragarantias), pelo que, em nosso entender, não deveria ser classificada como outras receitas correntes (rubrica 08.01.99) mas como vendas de bens e serviços (económica 07.02.99).

Argumentação:
De acordo com a nota explicativa, expressa no anexo III, do Decreto-Lei n.º26/2002, de 14 de fevereiro, da rubrica 08.00.00 "Outras receitas correntes" — *Classificam-se as receitas não tipificadas nos artigos precedentes*. Pretendeu o legislador consagrar uma rubrica residual que permitisse contemplar transações não abrangidas pelas rubricas de receita específicas previstas no classificador.
As comissões cobradas pelo FCGM correspondem à parte que lhe cabe pelo tratamento das operações, considerando-se por isso, corretamente prestações de serviços. De um modo geral, e fiscalmente em particular, as comissões, sejam devidas por entidades financeiras ou não financeiras, são prestações de serviços daquelas (reforçado que quando são gastos vão a rubrica de fornecimentos e serviços externos, consequentemente 02.02.25). Esse entendimento encontra eco nas diversas normas de contabilidade nacionais e internacionais (recentemente na NCP 13 do SNC-AP). No caso do FCGM assumem-se aqui verbas

avultadas que refletem o seu "negócio" e como tal justifica-se a sua consagração na 07.02.

2. Página 6

No quadro apresentado, apesar de, a 31/12/2016, não se ter acionado a garantia do Estado concedida em 2016, já existiam contragarantias emitidas e algumas delas já pagas às SGM pelo FCGM, nos montantes abaixo apresentados:

em euros

	Montante contragarantias concretizadas	Montante contragarantias executadas	Nível de sinistralidade
PME Crescimento 2015	1 498 314 663,44	2 718 874,34	0,2%
Apoio Revitalização Empresarial	1 194 750,00	0,00	
Internacionalização Angola	1 605 391,86	0,00	
Mezzanine Financing	0,00	0,00	
Linha IFD (FD&G)	427 875,00	0,00	
TOTAL	1 501 542 680,31	2 718 874,34	0,2%

Ainda na página 6, onde se lê "na garantia de € 126,3 M concedida em 2016, abrangendo a linha de crédito PME Crescimento 2014, ..." deverá escrever-se "na garantia de € 126,3 M concedida em 2016, abrangendo a linha de crédito PME Crescimento 2015,Revitalização Empresarial, Internacionalização Angola, Mezzanine Financing e IFD 2016 (FD&G)"

3. Página 7, primeiro parágrafo

"despesas do Fundo pelas recuperações entregues ao Estado (€ 3,3 M) também foram incorretamente classificadas em outras despesas de capital[1] e deveriam ser registadas em despesas com ativos financeiros."

Relativamente ao ponto 2 em nossa opinião onde se diz "...despesas com ativos financeiros..." deveria dizer-se "...despesas com passivos financeiros...". Isto porque a despesa em questão encontra-se relacionada com a receita com passivos financeiros que decorre do recebimento do aval do Estado por parte do FCGM.

Argumentação:
No âmbito do processo de consolidação de contas na Administração Pública, é fundamental assegurar que as "operações espelho" sejam corretamente classificadas e que a natureza final na relação do consolidado para "fora" fique adequadamente refletido na Conta Consolidada, particularmente no que respeita às questões relacionadas com ativos e passivo financeiros.
A identificação de ativos ou passivos financeiros faz-se sempre relativamente à natureza de uma das partes. O que numa entidade é ativo, consequentemente será operação de capital próprio ou passivo da outra, por exemplo, se tenho como ativo um certificado de aforro, corresponde a passivo de outro (dívida de outra entidade), se tenho como ativo uma participação de capital, corresponde a capital próprio (<=>passivo no classificador) de outro e assim em diante. Assim, o classificador económico não diferencia nos passivos financeiros aqueles que são passivos ou capital próprio em termos de balanço da entidade que os emitiu, não só porque assenta na base de caixa como não faz sentido ao "Estado" ter capital próprio até ao surgimento das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).

Os empréstimos concedidos pelos bancos são um ativo financeiro para estes e constitui um passivo financeiro para o cliente. O FCGM, assume o "papel " de cliente do banco (neste caso o banco é a DGTF), logo, o aval recebido fá-lo assumir um passivo financeiro para com o banco (DGTF), este sim, detentor do ativo financeiro. Deste modo, as recuperações de contragarantias do FCGM junto dos seus clientes assumem-se como receita de ativos financeiros e a consequente devolução de pagamentos feitos à luz do aval pago pela DGTF, assumem a natureza de passivos financeiros.

O classificador não é claro na classificação dos ativos e passivos financeiros porque não evolui para consagrar as operações que as EPR e atuais SFA's praticam. De fato, no anexo III, do Decreto-Lei n.º26/2002, de 14 de fevereiro, na definição de 11.00.00 Ativos financeiros encontramos apenas as situações tradicionais: *Compreende as receitas provenientes da venda e amortização de títulos de crédito, designadamente obrigações e ações ou outras formas de participação, assim como as resultantes do reembolso de empréstimos ou subsídios concedidos*. Nos passivos financeiros, idem *consideram-se as receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos.* Julga-se que o entendimento deveria ser alvo de aclaramento.

Encontramo-nos disponíveis para qualquer esclarecimento que julguem necessário e apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Mónica Ferreira Santos
Secretária da Administração

SPGM – Sociedade de Investimento, S.A. I Rua Prof. Mota Pinto, 42 F – 2º - Sala 211 I 4100-353 Porto I Portugal
Tel. +351 22 616 52 80 I Fax +351 22 616 52 89 I Interno 139 I www.spgm.pt I www.garantiamutua.com

Esta mensagem e seus anexos podem conter informações privilegiadas e/ou confidenciais, que não devem ser acedidas por terceiros não autorizados.
Se receber este e-mail por engano, deverá eliminar permanentemente a mensagem e seus anexos, e gentilmente notificar o emissor respondendo a esta mensagem, o que, antecipadamente, agradecemos.

Antes de imprimir este *e-mail* pense bem se tem mesmo de o fazer. Há cada vez menos árvores!
Before printing this e-mail think well if you really need to do it. The number of trees does not stop to decrease!

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : mjose.melo@cosec.pt
Data/hora     : 2017-11-06 12:48:07
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 16845/2017
Data/hora     : 2017-11-06 14:49:28
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 1
Anexos        : 4-2_Garantias_form_sem_contradit.COSECdocx.pdf
**********************************************************************************
```

Exmª Senhora
Drª Ana Furtado
Auditora Coordenadora do
Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria I

Nos termos e para os efeitos do Art.º 13º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, a COSEC- Companhia de Seguro de Créditos, SA que gere em nome e por conta e ordem do Estado a concessão e gestão dos seguros de créditos e similares vem pronunciar-se sobre o documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, em especial sobre o seu pontos 4.2, informando que não tem objeções a apresentar ao referido documento.

De referir apenas, que certamente por lapso de escrita é indicado na alínea d) que os prémios pagos por segurados e entregues nos cofres do Estado pela COSEC ascenderam a 2,1M de EUR. Na verdade, esse valor é de EUR 2.547.737 e, por arredondamento de 2,5M EUR, pelo que se pede a sua rectificação.

Com os melhores cumprimentos

Maria José Melo
Diretora
Direção Internacional
T: +351 217 913 826 | M: +351 96 124 37 15
E: mjose.melo@cosec.pt | W: www.cosec.pt

COSEC - Companhia de Seguro de Créditos, S.A.
Sede : Av. da República, 58, 1069-057 Lisboa | T: +351 217 913 700 | F: +351 217 913 720
Delegação : R. Gonçalo Sampaio, 329, 3º, 4150-367 Porto | T: +351 226 070 600 | F: +351 226 070 605

```
*****************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-----------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : marco.fernandes@pmeinvestimentos.pt
Data/hora    : 2017-11-20 14:57:38
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17604/2017
Data/hora    : 2017-11-21 08:49:45
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 4
Anexos       : image001.jpg;image002.jpg;Caixa _Linhas_Crédito_PCGE_2016.pdf;Custos das Linhas de Crédito_ 20nov17.xlsx
*****************************************************************************
```

Exmo. Senhor Dr. António Marta,

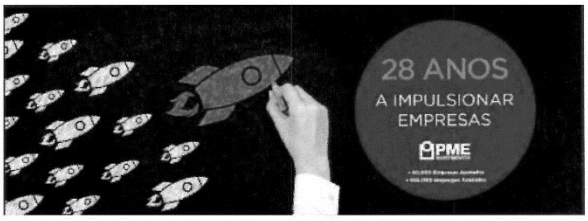
Na sequência da análise do documento que nos enviaram, cumpre-nos apenas informar que a dotação do FCGM relativa às Linhas PME Investe afeta aos Programas Operacionais do QREN é de 73 e não 80 M€, dado que lhes é imputável a redução de 6,8 M€ que, na informação que vos foi transmitida, havia sido identificada como tratando-se do IAPMEI (conforme ficheiro anexo).

Ficamos disponíveis para o mais que considerem necessário.

Com os melhores cumprimentos,
Marco Fernandes

Marco Fernandes
Presidente Executivo

PME Investimentos – Sociedade de Investimento, S.A.
Email: marco.fernandes@pmeinvestimentos.pt
Tel.: (+351) 21 799 42 60 | **Fax.:** (+351) 21 792 12 98
Edifício Arcis | Rua Ivone Silva, n.º 6 – 14.º Piso | 1050-124 Lisboa
www.pmeinvestimentos.pt



****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : monica.santos@spgm.pt
Data/hora : 2017-11-24 17:58:47

Registo nº : 17950/2017
Data/hora : 2017-11-27 09:29:06
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;Caixa _Linhas_Crédito_PCGE_2016.pdf
****

Exmos. Senhores,

Na sequência do Vosso email e por indicação da Administração da SPGM – Sociedade de investimento, S.A, vimos por este meio informar que relativamente ao parecer sobre a CGE 2016 – Caixa Linhas de Crédito, não temos nada acrescentar.

Gratos pela vossa atenção, apresentamos os nossos melhores cumprimentos

Mónica Ferreira Santos
Secretária da Administração

SPGM – Sociedade de Investimento, S.A. I Rua Prof. Mota Pinto, 42 F – 2º - Sala 211 I 4100-353 Porto I Portugal
Tel. +351 22 616 52 80 I Fax +351 22 616 52 89 I Interno 112 I www.spgm.pt I www.garantiamutua.com

Esta mensagem e seus anexos podem conter informações privilegiadas e/ou confidenciais, que não devem ser acedidas por terceiros não autorizados.
Se receber este e-mail por engano, deverá eliminar permanentemente a mensagem e seus anexos, e gentilmente notificar o emissor respondendo a esta mensagem, o que, antecipadamente, agradecemos.

Antes de imprimir este *e-mail* pense bem se tem mesmo de o fazer. Há cada vez menos árvores!
Before printing this e-mail think well if you really need to do it. The number of trees does not stop to decrease!

5. Fluxos Financeiros com a União Europeia

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18006/2017
2017/11/27

24.NOV17 01940

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	10/11/2017	ENT.: 6752 PROC. N.º: 12.3	

ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Fluxos Financeiros com a União Europeia

Exmo senhor

Exmi-os,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que, sobre este capítulo, o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado com o exposto pela DGO (Of. n.º 967/GEPO/Dirc/2017) e pelo IGCP (Of. n.º SGC -17735).

Merece destaque particular para o referido pelo Tribunal de Contas, nesta matéria:

1. Os valores constantes da CGE, relativos aos fluxos financeiros para a EU foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da DGO, não havendo divergências a assinalar.

2. De igual modo, da análise dos dados recolhidos juntos das Autoridades de Certificação/entidades Pagadoras e elementos suporte da DGO verifica-se na generalidade a devida correspondência dos montantes obtidos das transferências da União Europeia.

Com os melhores cumprimentos, [illegible]

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEO, SEAF, SEAFin

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18002/2017
2017/11/27

Exm.ª Senhora
Dra. Leonor Amaral
Auditora Coordenadora
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
DA III: 36675/2017	*14 nov 2017*	**Ofício n.º** *967/GEPO/DIRC/2017*	Data: *24 nov 2017*
		Processo SGD: *P11468/2017*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Contraditório ao Anteprojeto – 15. Fluxos Financeiros com a União Europeia

No que respeita ao pedido formulado pelo Tribunal de Contas, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre remeter a seguinte informação:

1. Ponto 5 do Parecer da CGE 2016
   1.1. Ponto 5.2 – Fluxos Financeiros para a UE

É de destacar a ausência de erros omissões ou reparos à atuação da DGO, havendo inclusive destaques positivos, no que se refere ao subponto 5.2. do Parecer do CGE 2016 (PCGE2016).

No entanto, é de referir que a menção na p. 5, §3, "(...)estão ainda por regularizar os impactos do decréscimo dessa taxa de 25% para 20%, entre 1 de março de 2014 e 30 de setembro de 2016, estimados em cerca de € 20,6 M." induz em equívoco.

De facto, o montante referido não estava por regularizar, dado que a Comissão Europeia tinha solicitado que Portugal colocasse esse montante à disposição apenas no 1º dia útil de 2017. Esta informação consta da Nota n.º 99/2016 da DSAC, de 9 de novembro de 2016 que o Tribunal recolheu na sua visita de auditoria que decorreu no passado mês de setembro.

1.2. Ponto 5.3 - Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

Já no subponto 5.3 do PCGE2016, mais precisamente no subponto 5.3.1, é também de destacar as referências ao acolhimento de recomendações, boas práticas e sendo destacados os esforços levados a cabo pela DGO no sentido da efetiva comunicação dos dados (p. 6, §1).

1.2.1.5.3.1 – Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Neste ponto, o Tribunal na p.5 §6 refere que o Quadro 63 da CGE apresenta diferenças nos itens "PAIC" e "Diversos" e que não foi autonomizado o montante relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC) que está incluído incorretamente em FSE.

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

No que respeita à não autonomização do FEAC do FSE, foi um lapso de construção do quadro, dado que já no Relatório da proposta do OE2017 e no Relatório da proposta do OE2018, foi apresentado dessa forma.

Quanto às diferenças entre o apuramento do Tribunal e o da DGO relativamente a PAIC e Diversos, no Parecer o Tribunal refere que houve de facto uma evolução positiva registando o esforço da DGO.

"Recomenda" na p. 6 § 1 que a DGO melhore a conciliação dos fluxos financeiros associados aos programas Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci e Grundvig com os indicados globalmente pela Agência Nacional Erasmus+, enquanto entidade nacional gestora/pagadora destes fundos, e estima que a sobreavaliação seja superior a € 5 M.

No entanto, não expõe o Tribunal no Anteprojeto do PCGE2016 como estão os fluxos sobreavaliados. No quadro da CGE2016 foram incluídos todos os dados reportados pelas Entidades Públicas sujeitas à disciplina orçamental, nos termos da Circular Série A n.º 1386 contendo as Instruções genéricas para a elaboração da Conta Geral do Estado de 2016, e ainda os que foram indicados pelo IGCP.

Questiona o Tribunal sobre qual a metodologia adotada para a conciliação efetuada pela DGO tendo por base os reportes de informação das entidades beneficiárias de PAIC e o valor registado pelo IGCP, relativamente ao item Diversos (p. 6, §2).

Neste âmbito, sublinha-se que o Tribunal, a coberto do s/ ofício n.º 15741/2017 de 16 de maio, solicitou à DGO informação de detalhe sobre os dados inscritos no quadro 63 da CGE2016, incluindo o detalhe do reporte (toda a informação recebida) sobre fundos comunitários diretamente recebidos pelas entidades públicas. A DGO procedeu a esse envio, tendo acrescentado um ficheiro de trabalho contendo uma folha de cálculo, com toda a informação de base à construção do quadro 63 da CGE2016 relativamente aos montantes recebidos por Portugal, estando nela subjacente a metodologia e os critérios adotados.

No entanto, descreve-se sumariamente o método e critérios adotados nessa mesma folha de cálculo.

A informação base considerada para os FEEI resulta da consulta às Autoridades de Certificação, IFAP e AD&C, a qual tem tido nos últimos anos fiabilidade, já que nos três últimos pareceres o Tribunal, excluindo a não autonomização do FEAC, não encontrou divergências.

Para o item Diversos e PAIC, foram consideradas duas fontes. Por um lado, a informação recebida do IGCP, que se circunscreve à informação contida nas ordens de transferências recebidas pelo IGCP da Comissão Europeia relativamente à conta que esta tem sediada no Tesouro. Por outro, a informação recebida das diversas entidades públicas através do reporte sobre fundo comunitários diretamente recebidos pelas entidades públicas.

Quanto aos dados que as Autoridades de Certificação enviam sobre os FEEI, é feita uma análise de consistência com informação obtida através do IGCP.

Relativamente ao item PAIC, e analisado o reporte que as entidades sujeitas à disciplina orçamental fazem, quanto à validade do mesmo e sua consistência, é comparado o mesmo com

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/frackit.aspx
(Serviço de Apoio)

a informação do IGCP. O que é classificável como PAIC, é considerado nessa linha do quadro. O que é classificado como diversos, e aqui existe um manancial de razões para tal, reembolsos de viagens, apoios diretos das diversas instituições europeias ("grants"), é considerado nessa linha.

De seguida, os valores obtidos são comparados com os valores indicados pelo IGCP, e quando o reporte direto é de montante inferior ao indicado pelo IGCP, é considerado o do IGCP. Quando o reporte direto é de montante superior ao indicado pelo IGCP, consideramos o do reporte, sendo o remanescente considerado em Diversos.

Informamos, contudo, que se observou um lapso no ficheiro de cálculo relativamente a 8 situações, no montante de 4,5 milhões de euros que deveria constar em Diversos, pelo que se remete novamente a folha de cálculo com a correção da situação.

Relativamente à p. 6, §3, em que o Tribunal considera necessária uma maior articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus, para um correto apuramento dos fluxos financeiros rececionados da UE, essa necessidade de maior articulação será analisada à luz da evolução positiva que se preconiza para a qualidade da informação constante do quadro dos Fluxos Financeiros com a UE.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

Anexo: P11468-2017 TC PCGE2016_Fluxos_financeiros_UE.slsx

\PD

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

```
********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email          : dg-at@at.gov.pt
Data/hora      : 2017-11-20 19:56:00
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº     : 17660/2017
Data/hora      : 2017-11-21 12:25:26
Serviço        : DAIII
Email          : daiii@tcontas.pt
N. Anexos      : 3
Anexos         :
AnteProj_PCGE2016_FluxosParaUE.pdf;Rel_Verif_Fluxos_PT_UE_2016.pdf;659020176592001231.
pdf
********************************************************************************
```

De: Gabinete Diretor Geral da AT [mailto:dg-at@at.gov.pt]
Enviada: 20 de novembro de 2017 19:56
Para: Tribunal de Contas - Gab. Director-Geral <Gab.Director-Geral@tcontas.pt>; Leonor Amaral <leonoramaral@tcontas.pt>
Cc: gabinete.seaf@mf.gov.pt
Assunto: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016: Ponto 5.2 - Fluxos financeiros para a União Europeia

N/ Ref.: 659020176592001231

Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José F. F. Tavares

Em resposta ao e-mail infra de 9 de novembro, encarrega-me a Senhora Diretora-Geral de remeter o Processo elaborado no âmbito do exercício do contraditório ao anteprojeto do Parecer sobre a CGE 2016, ponto 5.2 - Fluxos financeiros para a União Europeia.

Com os melhores cumprimentos,

Cláudia Afecto Dias
Chefe de Divisão

Gabinete Diretor Geral da AT
Rua da Prata, nº 10 - 2º - 1149-027 Lisboa
Geral: (+351) 218 812 600
CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 217 206 707
E-mail: dg-at@at.gov.pt Visite-nos em www.portaldasfinancas.gov.pt
AT autoridade tributária e aduaneira

AT
autoridade
tributária e aduaneira

DSPCG

6590

Informação

Introdução

No âmbito dos trabalhos relacionados com o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, o Tribunal de Contas (TC) veio, por mensagem de correio eletrónico de 27 de outubro de 2017, notificar a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para, querendo, se pronunciar sobre o anteprojeto do documento que constituirá o ponto 5.2 - Fluxos financeiros para a União Europeia. Tendo por base o contributo prestado pela área da AT com intervenção na matéria objeto do pedido, elaborou-se a presente resposta ao TC.

Resposta

Em referência ao mencionado no ponto 5.2 - Fluxos financeiros para a União Europeia do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, em especial os relativos aos RPT não cobrados e Juros de Mora, informa-se que quer os dados contabilísticos, quer a fundamentação de fato e de direito está correta e conforme com os processos existentes na AT. A AT apraz-se em verificar que o TC considera como boa prática a estratégia de colocar à disposição da Comissão condicionalmente os montantes dos recursos próprios solicitados, sem prejuízo de uma análise mais aprofundada, por forma a obviar o acréscimo exponencial de juros de mora devidos.

R. Prata,10-5º
dspcg@at.gov.pt
Tel: 218812600 Fax: 218812950

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17460/2017
2017/11/17

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP00.CartaOficio V 1.1

Ex.ª Senhora Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Corte Real Amaral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº SGC - 17735
Lisboa, 16 de novembro de 2017

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Fluxos com a União Europeia

No seguimento do vosso correio eletrónico do pretérito dia 9 de novembro p.p., no qual eram requeridos os comentários ao anteprojeto de Parecer referido em epígrafe, para os efeitos previstos no n.º 3 do art.º 73.º da Lei n.º 91/2001, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, informa-se:

1. O IGCP elabora mensalmente o mapa dos fluxos comunitários das saídas ordenadas pela Comissão Europeia (CE), da conta por si titulada, domiciliada na tesouraria do Estado.

2. O referido mapa mensal é elaborado por fundo comunitário, com base em informação adicional retirada das ordens dadas pela CE.

3. A informação adicional transmitida ao IGCP é na maior parte das vezes reduzida e incompleta, motivo pelo qual são remetidos sistematicamente às Autoridades de Certificação (IFAP E AD&C) e aos beneficiários diretos, incluindo aos dos apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, os mapas elaborados para que possam ser validados os valores classificados por fundo/programas.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
10:20
17 NOV. 2017
RECEPÇÃO

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP00.CartaOficio V 1.1

4. Procedemos à reclassificação dos valores das divergências apontadas quanto aos fundos FEINPT e FER III, pela sua inclusão nos fundos de Segurança e Fronteiras Europeias, deste modo os mapas apresentados pelo IGCP refletem, pois, as classificações e ações desencadeadas, bem como as respostas aos pedidos de validação recebidas das entidades beneficiárias.

Em 2017, continuamos a diligenciar junto das entidades beneficiárias dos valores inscritos na rúbrica "diversos", no sentido da melhor identificação dos fundos/programas envolvidos.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia

Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

ADCOESAO/S/2335/2017 DE 20-11-2017

AD&C
Agência para o

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17779/2017
2017/11/23

Exmº Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Nossa referência
UCA

Assunto:
Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Fluxos financeiros com a União Europeia

Na sequência do V. e-mail de 09.11.2017, remetem-se a V. Exa. as observações consideradas pertinentes por parte da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP ao capitulo "5. Fluxos financeiros com a União Europeia" do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2016.

Com os melhores cumprimentos,

António Costa Dieb
Presidente

Cohesion and Development Agency
Avenida 5 de outubro, nº 153
1050-053 Lisboa PORTUGAL
Telf: 218 814 000 Fax: 218 881 111
agencia@adcoesao.pt
www.adcoesao.pt

20-11-2017

Exercício de contraditório

No âmbito da análise do "Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Fluxos financeiros com a União Europeia", temos a referir:

Pág. 8

O documento refere que existem "*...divergências entre a informação prestada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão enquanto Entidade Coordenadora Técnica Geral do PT2020 e pelo IFAP no tocante aos valores de aprovação e execução do FEADER e FEAMP...*"

Observações AD&C:

Sobre este assunto nada temos a acrescentar ao referido no OF. ADCOESAO/S/2171/2017, de 30-10-2017, que anexamos.

Pág. 8

O documento refere ainda que "*... a informação reportada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão não inclui dados sobre a despesa pública, apesar de, para alguns eixos dos Programas Operacionais, a contribuição comunitária ser calculada com base nesse agregado...*"

Observações AD&C:

A variável despesa pública (aprovada, executada e certificada) é apurada mensalmente pelo que poderá ser disponibilizada ao Tribunal de Contas em prestações de informação futuras.

IFAP
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

REPÚBLICA PORTUGUESA | AGRICULTURA, FLORESTAS E DESENVOLVIMENTO RURAL
MAR

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17877/2017
2017/11/24

Exma. Senhora:

Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas,
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
	9/11/2017	013430/2017 GAU

ASSUNTO: **Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Fluxos financeiros com a União Europeia**

Com referência ao assunto identificado em epígrafe, e em reposta à solicitação constante da vossa comunicação do passado dia 9/11, apresentamos, conforme conversa telefónica de ontem, as seguintes observações no que respeita aos valores do Quadro 2 do relatório de verificação:

Coluna 1
O Quadro A 42 da CGE 2016 da Direção Geral do Orçamento -"Despesa total financiada por fundos europeus", por um lado, não inclui as despesas extra-orçamentais (100 % comunitária) e, por outro, compreende a despesa consolidada (abatida das transferências entre organismos públicos).

Coluna 2
Os valores de execução transmitidos pelo IFAP enquanto Entidade Pagadora são de 524,8M€ para o FEADER e de 847,5M€ [(940,4M€ -> Despesas) - (92,79M€ -> Receita afetada)] para o FEAGA, conforme já articulado com esse douto Tribunal, pelo que, na nossa opinião, são estes os valores a considerar.

Reiterando a nossa disponibilidade para prestar os esclarecimentos adicionais que se revelarem necessários, subscrevemo-nos com os nossos cumprimentos.

O Presidente do Conselho Diretivo

(Pedro Ribeiro)

R. Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA * Telefone: 21 384 60 00 * Fax: 21 384 61 70 * Centro de Atendimento: 21 751 39 99 * NIPC/NIF 508 136 644
Atendimento Presencial: Rua Fernando Curado Ribeiro, nº 4G 1649-034 LISBOA * Sítio: www.ifap.pt * E-mail: ifap@ifap.pt

Mod. 0029.000620b – MAI/17

```
********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : geral@dgpm.mm.gov.pt
Data/hora    : 2017-11-20 08:58:00
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17663/2017
Data/hora    : 2017-11-21 12:28:16
Serviço      : DAIII
Email        : daiii@tcontas.pt
N. Anexos    : 1
Anexos       : image001.png
********************************************************************************
```

De: DGPM - Geral [mailto:geral@dgpm.mm.gov.pt]
Enviada: 20 de novembro de 2017 08:58
Para: Leonor Amaral <leonoramaral@tcontas.pt>
Cc: Isabel Esteves <isabel.esteves@dgpm.mm.gov.pt>
Assunto: RE: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Fluxos financeiros com a União Europeia

Exmos. Senhores,

Em resposta ao v/e-mail *infra*, datado de 9 de novembro de 2017, cumpre-me o Senhor Diretor-Geral de Política do Mar, Doutor Fausto Brito e Abreu, de agradecer o envio do anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 e bem assim o relatório de verificação sobre os "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal – 2016", informando que esta Direção-Geral não tem quaisquer comentários a tecer sobre o referido anteprojeto.

Com os melhores cumprimentos,

ROSA SALGADO
Secretária da Direção | Secretary
Direção-Geral de Política do Mar | Directorate General for Maritime Policy

Rua Alfredo Magalhães Ramalho, Nº 6, 1495-006 Lisboa - Portugal
GPS N 38º41'51.57" - W 09º13'46.41" [Ver Localização]

TEL +351 218 291 000
WEB www.dgpm.mm.gov.pt
TWITTER @DGPM_Portugal

6. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1850 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 927 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

7. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1850 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 927 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

8. Benefícios Fiscais; Subsídios; e outras formas de apoio

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

6 NOV 17 1800

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE 30/10/2017	NOSSA REFERÊNCIA ENT.: 6461 PROC. N.º: 12.1	DATA

ASSUNTO: Parecer sobre CGE 2016_ Ponto 8.1 - Benefícios fiscais

Excelência,

No âmbito da resposta ao ante projeto de parecer da Conta Geral do Estado de 2016 - Ponto 8.1 - Benefícios fiscais, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que não dispõe de comentários adicionais a efetuar nesta matéria face ao exposto pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

Com os melhores cumprimentos, elevada estima e mais consideração

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: GSEAF

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Departamento Auditoria II	*27 out 2017*	**Ofício n.º** *922/GEPO/GEPO/2017*	Data: *6 nov 2017*
		Processo SGD: *11071/2017*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Contraditório ao Anteprojeto – 8.1 Benefícios Fiscais

No que respeita ao pedido formulado pelo Tribunal de Contas, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, informa-se que esta Direção Geral não tem comentários a tecer sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

\PD

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx (Serviço de Apoio)

Informação

Introdução
No âmbito dos trabalhos relacionados com o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, o Tribunal de Contas (TC) veio, por mensagem de correio eletrónico de 27 de outubro de 2017, notificar a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para, querendo, se pronunciar sobre o anteprojeto do documento que constituirá o ponto 8.1 – Benefícios Fiscais, do documento mencionado.
Tendo por base os contributos prestados pelas diversas áreas da AT com intervenção na matéria objeto do pedido, elaborou-se a presente resposta ao TC, onde são abordadas exclusivamente as questões que se inserem no âmbito das competências da AT.
Resposta
Ponto 8.1.2. – Resultado do exame
O anteprojeto do parecer do TC sobre a Conta Geral do Estado (CGE) 2016, identifica limitações no cálculo da despesa fiscal (DF) que considera importantes para o exame e formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos, como sejam, a falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação da DF pela AT e a sua inadequada relevação na CGE 2016.
Relativamente a este ponto, em que são apresentados sucintamente os resultados do exame efetuado pelo TC, importa referir;
- Tal como devidamente referenciado pelo TC, o manual de quantificação da despesa fiscal (doravante manual) elaborado pela AT foi concluído em julho de 2016 e utilizado pela primeira vez na quantificação da despesa fiscal para efeitos do Orçamento do Estado (OE) 2017. Consequentemente, por uma questão de coerência, a quantificação da despesa fiscal no âmbito da CGE 2016 seguiu os pressupostos que estiveram presentes aquando da quantificação da despesa fiscal para efeitos do OE 2016, anteriores, portanto, à elaboração do manual.
- Em particular, no que respeita à quantificação da despesa fiscal em IVA – diferencial de taxas, a omissão referenciada pelo TC deixa de se verificar a partir do momento em que começou a ser aplicado o manual. Efetivamente, o manual recebeu contributo do "Grupo de Trabalho para Apuramento dos Coeficientes de Consumo Intermédio" (GT), tendo esse GT apresentado para aprovação o seu Relatório Final já no decorrer do ano de 2016, pelo que, o cálculo da despesa fiscal IVA – diferencial de taxas, aquando da preparação do OE 2016, em outubro de 2015, (e consequentemente CGE 2016 e do PCGE 2016) estava, naquela data, inviabilizado.
- No que se refere ao manual importa ainda salientar que a sua elaboração envolveu um esforço considerável, pelo que esta primeira versão, para além das atualizações periódicas a que irá estar sujeito, incorporará também, certamente, os ajustamentos e aperfeiçoamentos que se vierem a mostrar necessários.

Ponto 8.1.2.2. – Insuficiente quantificação da despesa fiscal na CGE
Ponto 8.1.2.2.1. – Impostos sobre o rendimento
No ponto em epígrafe considera-se que a AT excluiu da DF reportada na CGE a relativa ao "reinvestimento dos valores de realização", à "dedução de prejuízos fiscais" e ao "regime fiscal dos grupos de sociedades" no caso do IRC e aos "arrendatários de imóveis de fundos de investimento", no caso do IRS.
No caso do IRC, discorda-se deste ponto de vista e reitera-se o entendimento já por diversas vezes transmitido, no sentido de que, estas realidades não cabem no conceito de beneficio fiscal (BF), não gerando, consequentemente, despesa fiscal. Assim, vejamos:
Nos termos do art.º 2º do EBF, "só são BF as medidas de carácter excecional, instituídas para a tutela de interesses públicos extra fiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem".
Temos, pois, que ficam afastados do conceito os desagravamentos tributários que caibam no modelo da tributação regra e que tenham, por conseguinte, natureza estrutural. Cabem aqui os desagravamentos fiscais em sentido amplo, como sejam as exclusões tributárias e outras formas de desoneração da carga tributária incluídas na tributação regra.
Por outro lado, os BF prosseguem sempre finalidades extra fiscais, o que permite afastar do conceito desagravamentos que não têm essas finalidades, como sejam as isenções técnicas (cfr. artº. 12º do CIRC).
No que concerne ao "regime do reinvestimento" previsto no art.º 48º do CIRC, trata-se

Informação

precisamente de um desagravamento tributário que cai no âmbito da tributação-regra e que tem natureza estrutural. É um normativo que se insere no capítulo de determinação da matéria coletável aplicável, com carácter geral, às entidades que exercem, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e em execução dos princípios que informam a tributação-regra (vd. Nuno Sá Gomes, Teoria Geral dos Benefícios Fiscal, caderno de Ciência e Técnica Fiscal n.ºs 359, 360 e 362, páginas 38 e 39).
Aliás, este autor considera não integrar o conceito de benefício fiscal o previsto no art.º 18º do EBF, na sua redação originária, que estendia o regime fiscal do reinvestimento previsto no então art.º 44º do CIRC às mais-valias realizadas com a transmissão onerosa de imobilizações financeiras. O autor considera tratar-se de um falso BF, erradamente incluído do EBF (op. cit., pág. 52).
Por maioria de razão, portanto, o regime fiscal geral de reinvestimento previsto no Código do IRC, inserido no regime de determinação da matéria coletável, não é um BF.
No que se refere ao "regime de tributação especial pelo grupo de sociedades" (RETGS), esclarece-se que é um regime que faz apelo à capacidade contributiva do grupo de sociedades – verificada que seja a situação de domínio e outras condições previstas na lei – em detrimento da capacidade contributiva individual de cada uma das sociedades que o compõem. Logo, à semelhança do "regime simplificado de determinação do lucro tributável", aplicável aos contribuintes de pequena dimensão, trata-se de um regime especial de tributação inserido no âmbito do regime de tributação-regra e não de um regime excecional.
Acresce referir que a eventual quantificação do impacto do RETGS na receita do IRC revestir-se-ia de elevada complexidade e, consequentemente, com custos de implementação significativos.
De facto, essa quantificação obrigaria à comparação entre o imposto apurado pelo grupo no âmbito do regime e o que seria apurado por cada uma das sociedades individualmente consideradas. Essa comparação não poderia ser efetuada numa perspetiva estática (anual), mas ao longo de vários períodos de tributação face, designadamente, ao regime de reporte de prejuízos e de benefícios fiscais.
Acresce que o regime de dedução de prejuízos fiscais no âmbito do RETGS se reveste de particular complexidade, como evidencia o disposto no artigo 71.º do Código do IRC.
Finalmente, a volatilidade da composição dos grupos (entradas e saídas de sociedades, aquisições de outros grupos) inviabilizaria, em muitos casos, qualquer análise comparativa. Assim, afigura-se de difícil concretização a mensuração do impacto do RETGS.
Por fim e tal como também já referido em anos anteriores, o cálculo da despesa fiscal associada ao "incremento de prejuízos fiscais" decorrente da dedução ao rendimento de benefícios fiscais, não está ainda a ser efetuada face à elevada complexidade e acréscimo de custos associados. Esta complexidade acentuou-se a partir do período de 2014, visto que o período de reporte de prejuízos fiscais passou de 5 para 12 anos e, relativamente aos prejuízos apurados a partir do período de 2017, à exceção dos sujeitos passivos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro (PME) retornará de 12 para 5 anos (vd. N.º 1 do art.º 52.º do CIRC). Sobre esta matéria, é importante referir que esta despesa só se tornará efetiva com a dedução de parte dos prejuízos correspondentes a esse incremento e que, no caso de não virem a ser deduzidos até ao limite temporal para a respetiva dedução, não constituirão despesa fiscal efetiva.
No caso do IRS, e no que se refere aos "arrendatários de imóveis de fundos de investimento", a respetiva despesa está integrada na rubrica "Encargos com imóveis", pelo que é reportada como "Desagravamento Fiscal Estrutural" no mapa do TC, estando a ser analisada a possibilidade de, no futuro, se descriminar o respetivo montante.
No que se refere aos valores da DF por "isenções definitivas", importa salientar que a AT tem vindo, continuadamente, a reforçar e a implementar um conjunto de regras de validação no momento de submissão das declarações e, a nível central, o cruzamento com informação existentes noutras bases de dados, nomeadamente de natureza cadastral e declarativa, com o objetivo de confirmar a veracidades dos elementos declarados pelos contribuintes. Tem também sido implementado um conjunto de alertas no momento da submissão e melhoradas as instruções de preenchimento que visam chamar a atenção dos contribuintes quanto às obrigações legais relativas ao preenchimento de alguns quadros e campos da declaração modelo 22 e seus anexos.

Informação

Contudo e à semelhança do que já foi informado em anos anteriores, relativamente aos rendimentos isentos, não é possível validar a veracidade dos montantes declarados no momento da entrega da declaração, uma vez que aqueles montantes provêm dos registos contabilísticos das respetivas entidades. Por outro lado, nos anexos da IES, a qual é entregue em momento posterior à modelo 22, apenas são declarados os rendimentos sujeitos a tributação (como é o caso do anexo D, entregue pelas entidades residentes, que não exercem a título principal, atividades comerciais, industriais ou agrícolas). Assim, a validação daqueles rendimentos tem vindo a ser efetuada no âmbito dos controlos inspetivos efetuados pelos serviços de inspeção tributária.
No que respeita ao regime fiscal dos empréstimos externos (isenção em IRS e IRC), as operações de reporte com instituições financeiras não residentes (isenção em IRC) e o regime especial de tributação de valores mobiliários representativos de dívida emitida por entidades não residentes (isenção em IRS e IRC), previstos nos artigos 32.º-B, 32.º-C e 40.º-A do EBF aditados pela LOE para 2016 (Lei 7-A/2016, de 30/03), importa esclarecer que estes BF serão apenas objeto de quantificação para os períodos de 2017 e seguintes, e por conseguinte, os respetivos campos apenas serão introduzidos nas novas declarações a entregar em 2018, em ordem a assegurar a respetiva quantificação da despesa fiscal aos mesmos associada.
A não inclusão destes benefícios no manual, referida pelo TC, é explicada pelo facto de a sua versão inicial contemplar desagravamentos fiscais criados até 31 de dezembro de 2015, encontrando-se em conclusão a sua atualização.
Ponto 8.1.2.2.2. Imposto de Selo (IS)
Refere o Tribunal de Contas (TC), que "(…) por insuficiência de informação sobre os BF utilizados pelos contribuintes e por falta de metodologia de quantificação, ainda continua por quantificar e relevar a DF (…). Em IS, por operações e atos isentos enquadrados em 38 verbas da TGIS com taxas de imposto diferenciadas. A DF resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a €89 M."
Referindo no subponto 8.1.2.2.2 que "(…) a DF em IS continua subavaliada visto que os sujeitos passivos declaram operações e atos isentos (€ 67.051M) cuja DF não foi quantificada nem relevada na CGE. A omissão desta DF é responsabilidade da AT, porque a não existência da discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da TGIS, impossibilita a determinação da taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido na ausência de norma de isenção. Ora, tal omissão é materialmente relevante visto que, pela aplicação das taxas mínimas da TGIS às operações e aos atos isentos declarados resulta uma DF potencial de € 89 M."
Sublinha a necessidade de que a AT deve:
a) Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor medidas de caráter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas, bem como de fundamentar adequadamente as suas opções técnicas;
b) Discriminar a DF em IS por natureza e função, aquando da inventariação dos respetivos BF, à semelhança do procedimento que desenvolve no domínio dos impostos sobre o rendimento com base em formulários (Anexo H em IRS e Anexo D em IRC) com estrutura idêntica ao Anexo Q da declaração anual.
Concluindo que:
"não obstante os progressos obtidos, subsistem insuficiências nos sistemas de informação e controlo da DF em IS que continuam a constituir-se como verdadeiras limitações à sua rigorosa quantificação e suscitam a pertinência da tomada das ações corretivas necessárias por parte da AT para que essa DF passe a ser devidamente quantificada e relevada no Orçamento de Estado e na Conta Geral do Estado".
As questões levantadas pelo TC têm subjacente o Anexo Q, formulário que integra a IES/Declaração Anual. Conforme tem vindo a ser referido no âmbito de outras solicitações por parte do TC, reitera-se o seguinte:
- O Imposto do Selo não é um imposto sobre o rendimento para que possa ser solicitada aos interessados a declaração dos rendimentos isentos;
- No Imposto sobre o rendimento, o sujeito passivo é em simultâneo o titular do encargo do imposto;

Informação

• A liquidação do Imposto do Selo assenta, regra geral, no método da repercussão legal, caracterizado pelo facto de a figura do sujeito passivo estar dissociada da do titular do encargo, ou seja, durante as diferentes fases do imposto, o sujeito ativo do imposto não tem qualquer contacto com o titular do encargo.
Assim, os benefícios em sede de imposto do selo acompanham o titular do encargo e são, em regra, de carácter automático, não sendo verificados pelos Serviços, mas por uma pluralidade de sujeitos passivos, em que se incluem notários, conservadores, instituições de crédito, seguradoras, advogados, solicitadores, mas que, no limite, pode ser qualquer pessoa coletiva ou profissional no exercício de uma atividade independente, e sem que exista qualquer obrigação legal de comunicação dos benefícios por parte dos seus titulares.
Esta forma de liquidação e pagamento do Imposto do Selo é estrutural e obedece a um princípio de simplicidade que vem consagrado no 3.º parágrafo do Preâmbulo do Código.
Constituem exceções ao antes referido, as situações em que a liquidação é assegurada pelos Serviços, em que se incluem as verbas 1.1 (a partir de 2009 face à alteração introduzida pela Lei do OE/2009) e verba 28 da TGIS, esta última criada pela Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro (atualmente revogada), sendo também liquidado pela AT o imposto relativo à verba 1.2 da TGIS e, mais recentemente, a verba 2.
No que especificamente ao Anexo Q se refere, importa reiterar o seguinte:
• Este Anexo integra, como se referiu, a IES/Declaração Anual, obrigação acessória que recai sobre os sujeitos passivos do imposto, ou seus representantes legais, a que se refere o art.º 2.º do Código do IS, com vista à apresentação anual discriminativa do imposto do selo por estes liquidado. (cf. art.º 52.º n.º 1), sendo que, a partir de 2014, passou a ser extensível aos valores das operações e atos realizados isentos do IS.
• Não permite conhecer os NIF dos beneficiários das isenções (que são titulares do encargo, cf. art.º 3.º do CIS), sendo que a obrigação acessória declarativa impende sobre os sujeitos passivos previstos no art.º 2.º do Código;
• Apresenta uma estrutura assente nas normas de incidência e não de isenção, ou seja, está estruturado por verbas da TGIS e não pelos diplomas legais que consagram isenções, não existindo, por isso, dados que permitam a quantificação da despesa fiscal com discriminação por natureza ou por funções.
Assim, atento o exposto, somos de parecer que tecnicamente não é curial efetuar comparações entre o Anexo Q e os Anexos H, exigível em sede de IRS, e D em IRC.
Não obstante, a AT, dentro dos limites da sua esfera de competências, está a envidar os esforços apropriados de modo a dotar-se das ferramentas técnicas e legais com vista à concretização do preconizado em sede da quantificação da DF.
Ponto 8.1.2.2.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)
Refere o TC, que i) "a DF em IVA continua subavaliada na medida em que não é quantificada a DF relativa a todas as operações isentas (v.g. nas operações internas (isentas previstas nos nºs 15 e 30 do artigo 9.º, do CIVA), importações (art.º 13.º, do CIVA), exportações e transportes internacionais (art.º 14.º, do CIVA))", que ii) "a receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quantificada pela AT (€ 5.795 M (...) resulta exclusivamente do diferencial de taxas relativo a operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia e inclui (indevidamente) DF relativa a reduções de taxa que visam prosseguir finalidades extrafiscais (v.g. sal (verba 1.9, da Lista I), transporte de passageiros (verba 2.14, da Lista I) alojamento hoteleiro (verba 2.17, da Lista I), vinhos (verba 1.10, da Lista II), máquinas agrícolas (verba 2.5, da Lista II) e espetáculos culturais (verba 2.6, da Lista II))" e, finalmente, que iii) "ainda não houve qualquer avaliação sobre a natureza fiscal ou extrafiscal dos bens e serviços incluídos na Lista I e II do CIVA".
O atual estado dos sistemas de informação da AT não permite a quantificação dos BF utilizados pelos contribuintes para as isenções previstas no artigo 9.º do Código do IVA, onde se incluem as operações isentas v.g. nas operações internas (nºs 15 e 30 do artigo 9.º, do CIVA), importações (art.º 13.º, do CIVA), exportações e transportes internacionais (art.º 14.º, do CIVA). Tal limitação, como já referido, decorre do facto do conjunto total das declarações de IVA apresentadas pelos sujeitos passivos à AT (em especial as declarações periódicas mensais e trimestrais e o anexo L da declaração anual - IES) não contemplarem um nível de desagregação de informação tal como

requerida para resposta às questões que ora se colocam em sede de quantificação da DF.

Ponto 8.1.2.2.4. – Imposto sobre Veículos (ISV)
Refere o TC que " A inventariação de desagravamentos fiscais em ISV efetuada no âmbito do manual de quantificação da DF também considera como DF a receita cessante por diferencial de taxa para as operações sujeitas às taxas reduzida e intermédia, considerando a sua natureza opcional e por prosseguirem objetivos extrafiscais, essencialmente de natureza económica. A requalificação destas disposições fiscais pela AT, tal como reportado para a DF em IVA, vai implicar um crescimento significativo da DF em ISV.
Com efeito, esta nova metodologia traduziu-se num acréscimo dos montantes da despesa fiscal apurada, contribuindo de sobremaneira para este facto os veículos de mercadorias tributados a 10, 15 e 50% das taxas normais da tabela B.
Ponto 8.1.2.4. Inadequada relevação da despesa fiscal
Importa salientar que a AT procede à quantificação da despesa fiscal utilizando a ótica económica ou financeira, de acordo com orientações superiores.
Não obstante ter sido referido no manual, a propósito do Relatório do OE e da CGE, que "Tendo em atenção a estreita conexão entre estes dois documentos, em que, respetivamente, se preveem receitas e despesas para determinado ano, e se avalia a sua execução, a sua elaboração obedece à ótica financeira, consequentemente o valor da despesa fiscal a apurar para esse efeito, deverá também ele obedecer a uma ótica financeira (ou seja atendendo ao ano da liquidação do imposto independentemente do ano ou da data do facto tributário a que o mesmo respeita)", as orientações superiores recebidas vão no sentido de se utilizar a ótica económica para efeitos de quantificação da despesa fiscal a apresentar no Relatório do OE e a ótica financeira para efeitos de elaboração do Mapa XXI anexo ao OE.
Ainda neste ponto é mencionado que "a evolução da DF imputada à rubrica residual "Outros" (€ 324 M) da função "Assuntos económicos" relevada na CGE que representa 28,4% dessa função e cresceu 21,5 % (€ 57 M) em 2016 e 51,6% (€ 91 M) em 2015. Também subsistem montantes elevados de DF por discriminar (67,6% em ISV e 38,7% em IRS), o que prejudica a apreciação da eficiência e eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição".
Sobre este assunto importa referir que com a aplicação das regras constantes do manual da quantificação da despesa fiscal, elaborado pela AT, esta situação não se irá verificar dado que na rubrica residual 'Outros' da função Assuntos Económicos, a despesa foi redistribuída por outras rubricas de despesa, nomeadamente, para a CF 04.H – Indústria.
Refere o TC, que "[a] AT, sendo entidade administradora das receitas fiscais, continua a não registar a receita cessante por BF no SGR (exceto a DF em IVA que opera por restituição de imposto), nem dispõe de sistema de informação contabilístico que assegure tal registo".
Relativamente ao registo no sistema SGR da DGO efetivamente só é reportada a DF que opera por restituição de imposto, uma vez que este sistema não prevê o registo da restante DF.
No entanto, parece-nos ser de referir que decorrente da aplicação da nova lei de enquadramento orçamental e nomeadamente da criação da ECE – Entidade Contabilística Estado, a AT procurará desenvolver e adaptar os seus sistemas de forma a efetuar o reporta de toda a informação que venha a ser definido no âmbito da implementação desta nova Entidade.

Ponto 8.1.2.5. Ineficácia do controlo da receita cessante por benefícios fiscais
À semelhança do que foi reportado anteriormente, insiste-se em salientar o esforço de desenvolvimento e de implementação de melhorias, com o intuito de aumentar a qualidade da informação obtida de forma rigorosa e atempada, o controlo e a validação, bem como de dar cumprimento às recomendações do TC que sejam possíveis de concretizar.
De facto, no caso do IR têm vindo a ser promovidas, nos últimos anos, algumas iniciativas que visam qualificar e quantificar a despesa fiscal com maior fidedignidade. Foi o caso da alteração do artigo 117.º do CIRC no sentido de eliminar a dispensa de entrega da declaração por parte das entidades isentas de IRC, exceto as incluídas no art.º 9.º do CIRC, a automatização do processo de

Informação

quantificação e a importação do anexo relativo aos benefícios ficais da IES para a modelo 22 (Anexo D), bem como da implementação de regras de validação da informação declarada.
Durante os últimos anos os esforços adicionais recaíram sobre o desdobramento de alguns campos do Anexo D da declaração modelo 22 (campos 304, 312, 314, 315 e 410), tendo em vista a obtenção de informação mais detalhada relativamente a algumas entidades isentas.
Importa ainda referir que todos os anos, no processo de quantificação, reporte e análise da DF, quando são identificadas situações para as quais é necessário criar e/ou aperfeiçoar mecanismos de controlo e/ou implementar melhorias adicionais, a AT procede à análise dessas situações, com vista à implementação das alterações necessárias e exequíveis para a sua resolução.
Refere o TC que "(o) processo de quantificação da DF continua sem ser suportado por um sistema de informação específico e integrado (interligado com os sistemas de liquidação dos diferentes impostos) subsistindo a insuficiência de dados sobre os BF para assegurar a quantificação integral e fiável da respetiva DF, sobretudo em IRC, IVA e IS, cuja relevação na CGE continua subavaliada".
Como também referido pelo TC, a aplicação do manual (em 2017) veio implicar um crescimento significativo da DF em IVA, nomeadamente através cálculo da DF relativa às taxas reduzida e intermédia, não obstante as insuficiências e limitações que têm vindo a ser referidas pelo mesmo TC.

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1850 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 927 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

9. Património do Estado

d) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1919 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : MJoao.Araujo@dgtf.pt
Data/hora     : 2017-11-16 19:37:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17491/2017
Data/hora     : 2017-11-17 14:32:57
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.jpg;9-1_Patrimonio_Financeiro_Sem_Contrad.pdf
**********************************************************************************
```

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. António Marta

Em resposta ao solicitado no e-mail infra refere-se:

Ponto 9.1 – Património Financeiro dos serviços integrados
9.1.1.1 Carteira de ativos financeiros dos SI - pág. 3

Relativamente aos ativos que segundo o documento preparatório do Parecer do Tribunal de Contas estarão empolados designadamente por respeitarem a créditos impossíveis de recuperar, carecendo por isso de urgente solução, esclarece-se, conforme já referido no ano anterior, que tal situação resulta do facto dos ativos financeiros serem reportados, nos termos da Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2008, pelo seu valor nominal, o que será ultrapassado com a implementação, que se prevê para breve, do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC -AP), concretamente no que respeita aos documentos de prestação de contas da Entidade Contabilística Estado (ECE) e nos quais os ativos financeiros deverão ser avaliados de forma a proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada, de acordo com os critérios de mensuração definidos nas respetivas normas de contabilidade pública.

Também os créditos do Estado geridos por outras entidades, designadamente os cuja gestão e cobrança está cometida ao IHRU e à CGD, deverão passar a ser enquadrados nos documentos de prestação de contas da ECE ficando deste modo ultrapassada a limitação que atualmente resulta da aplicação da Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2008, que determina que a informação a prestar sobre o património do Estado, se circunscreva àquela cuja gestão se encontra a cargo, no ano de referência, dos respetivos organismos, conforme expressamente previsto no n.º 2 da referida Instrução.

No que se refere à nota de rodapé n.º 5 onde é referido " Às Repúblicas de Moçambique (USD 26,5 M) e de São Tomé e Príncipe (USD 1,4 M) " deve ler-se " Às Repúblicas de Moçambique (USD 29 M) e de São Tomé e Príncipe (USD 1,5 M) "

Créditos por empréstimos – pág. 4

No 2.º parágrafo, onde é referido "..., como é o caso da Metro do Porto, em que foi amortizado € 437,4 M e pagos € 40,1 M de juros ...", refere-se que o valor em causa e que foi efetivamente amortizado foi de € 435,4 M.

Créditos por empréstimos – pág.5

No terceiro parágrafo onde se lê "... destacam-se os pagamentos € 27,9 M pela República Popular de Angola, de € 1,4 M relativos ao antigo GAS ..." deve ler-se "... destacam-se os pagamentos € 29,4 M pela República de Angola, de € 1,2 M relativos ao antigo GAS ..."

Créditos por execução das garantias – pág.5

Na nota de rodapé n.º 6 é referido que "Corrigindo-se o valor apurado no PCGE 2015 que foi de € 952 M para € 957,5 M pela introdução de novos créditos (€ 6 M), nomeadamente sobre Cuba (€ 4 M)." (sublinhado nosso), no entanto, no caso da divida de Cuba incluída no mapa modelo 4 (Instruções n.1/2008 – 2ª seção), não nos é possível confirmar com exatidão o referido contravalor em EUR (€4 M), por não existir a referência à taxa de conversão utilizada e respetiva data. Ainda assim, poder-se-á referir que a dívida de CUBA, cujos montantes por moeda de origem e reportados pela DGTF no âmbito do referido mapa são 713.190,36 em GBP e 6.438.031,81 em DEM, o que corresponderá a um contravalor em euros, à data de 31.12.2016, de € 5,8 M, considerando, para o efeito, a taxa de câmbio EUR/GBP de 0,85618 (30.12.2016) e EUR/DEM de 1,95583 (paridade fixa para o DEM).

Créditos de entidades extintas e outras transmitidas a qualquer título – pág.5

Sobre a referência de que os créditos cedidos ao Estado, nos termos do Acordo-Quadro de Reprivatização do BPN, emergentes da execução de garantias prestadas pelo BPN, deveriam constar no mapa do Modelo 4 da referida Instrução do Tribunal de Contas, nota de rodapé n.º 9 , não se afigura que aqueles créditos se devam enquadrar no referido modelo por se considerar que este respeita exclusivamente às garantias prestadas pelo Estado, esclarecendo-se que a cessão de créditos é a operação que esteve na origem da transmissão daqueles créditos para o Estado, operação diversa daquela que resulta do direito de sub-rogação que assiste ao garante na sequência do cumprimento da obrigação.

Participações em entidades públicas empresariais - página 6

Relativamente à referência aos aumentos de capital estatutário em várias EPE, salienta-se que os aumentos de capital destinaram-se a fazer face às necessidades de financiamento e a investimento e não aos défices de exploração como referido.

Organizações financeiras internacionais (pág. 7)

Encontra-se referido que o valor de ativos financeiros em organizações financeiras internacionais aumentou em 2016, justificado, designadamente, pela existência de uma nova participação do Estado junto do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, no valor de € 62,2 M de capital subscrito. Ora o valor correspondente àquela subscrição é efetivamente de USD 65 M, pelo que, utilizando a taxa de conversão USD/EUR de 0,9486 (fixing de 30.01), representaria um contravalor em de € 61,7M e não de € 62,2 M.

Com os melhores cumprimentos,

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

www.dgtf.pt

Maria João Araújo
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252

e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 943 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

```
********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : monica.santos@spgm.pt
Data/hora    : 2017-11-16 14:57:41
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17419/2017
Data/hora    : 2017-11-16 15:26:38
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image001.jpg;9-1_Patrimonio_FInanceiro_SFA_EPR.pdf
********************************************************************************
```

Exmos. Senhores,

Na sequência do Vosso email e por indicação da Administração da SPGM – Sociedade de investimento, S.A., seguem os nossos comentários ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, Património Financeiro dos SFA e EPR para os efeitos que tenham por conveniente:

? Página 3, quarto parágrafo => não conseguimos validar os € 65,4 M.
"reforço do capital do Fundo de Contragarantia Mútuo, no valor total de € 65,4 M, realizado pelo IAPMEI, IEFP, IFAP e Turismo de Portugal."

Relativamente ao montante de reforço de capital do Fundo de Contragarantia Mútuo, somos a informar que, os valores de capital realizados, em 2016, de forma direta, pelo IAPMEI, IEFP, IFAP e TP, no FCGM ascenderam ao montante total de € 64,2 M, conforme descriminado no quadro abaixo, e não a € 65,4 M:

Dotações realizadas diretamente no FCGM		
Dotador	**Linha**	**Montante**
IAPMEI	Investe QREN (Lisboa)	34 027,73
	Linha Geral	31 000 000,00
TP	FC TP-GM	30 000 000,00
IFAP	Suinicultura e Leite	1 900 000,00
IEFP	LAECPE	1 237 500,00
total		**64 171 527,73**

? Página 4, 3º *bullet* => comentário

"Aumento na carteira de depósitos a prazo (€ 437 M) que resultou, em particular, da constituição pela Parcaixa de depósitos na CGD no valor de € 394 M e também pela inclusão no perímetro orçamental, como EPR, do FCGM (€ 256 M), da SPGM (€ 29 M) e do IFD (€ 100 M)."

Os valores apresentados no vosso documento são referentes a 2015. Apenas questionamos se o pretendido são mesmo os valores de 2015 ou se deveriam ser valores de 2016.

Encontramo-nos disponíveis para qualquer esclarecimento que julguem necessário e apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Mónica Ferreira Santos
Secretária da Administração

SPGM – Sociedade de Investimento, S.A. | Rua Prof. Mota Pinto, 42 F – 2º - Sala 211 | 4100-353 Porto | Portugal
Tel. +351 22 616 52 80 | Fax +351 22 616 52 89 | **Interno 112** | www.spgm.pt | www.garantiamutua.com

```
*****************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-----------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : PGDUARTE@cp.pt
Data/hora    : 2017-11-17 14:04:00
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17500/2017
Data/hora    : 2017-11-17 14:49:56
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : RE: Património financeiro público: Instruções n.º 1/2008 2.ª Secção ;RE: Património financeiro público: Instruções n.º 1
*****************************************************************************
```

Exmos. Senhores,

Após análise do documento disponibilizado, o qual mereceu a nossa melhor atenção, juntamos os seguintes esclarecimentos adicionais:

- No que se refere à alienação da participação detida pela CP na CP Carga, não entendemos a referência "não tendo a CP recebido qualquer valor". Conforme consta dos mails oportunamente enviados, que se anexam, em 21 de Setembro de 2015 fora assinado o acordo de venda direta de referência da CP Carga à MSC Mediterranean Shipping Company Rail (Portugal) – Operadores Ferroviários, S.A., com entrega de adiantamento no valor de 1.520.000€, registado como receita extra-orçamental no item R.17.. Foi ainda recebido o valor de 0,4 milhões de euros correspondente ao preço de compra de créditos. Apenas o diferencial do ajustamento não foi ainda liquidado pela MSC;

  Neste contexto, solicita-se que seja retirada a referência "não tendo a CP recebido qualquer valor".

- Quanto aos juros recebidos, atualmente classificados em ativos financeiros, importa referir que existem acordos de pagamento de dívida firmados com a EMEF e Ecosaúde. Face ao exposto no vosso parecer e atendendo a que em termos contabilísticos devem ser efetivamente entendidos como suprimentos, iremos desenvolver contactos junto da DGO para correção desta classificação no que se refere à execução orçamental de 2017.

Com os melhores cumprimentos,

Paulo Duarte

COMBOIOS DE PORTUGAL

DIREÇÃO DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE ATIVIDADE
Diretor

PGDUARTE@cp.pt
Tel 213215995 **Tlm** 916353099 **Fax**
Morada Calçada do Duque 20 - Lisboa 1249-109 LISBOA

cp.pt

LISBOA PORTO desde 9.50 € SEMPRE À DISTÂNCIA DE UM DESCONTO.

```
********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Jose.Ferreira@parvalorem.pt
Data/hora     : 2017-11-14 14:12:44
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17267/2017
Data/hora     : 2017-11-14 14:21:27
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.jpg;Resposta ao Parecer do TC à CGE_2016_Patrim Financ.pdf
********************************************************************************
```

Exmos. Srs.

No seguimento do mail infra, remetemos em anexo a nossa opinião.

Continuação de uma boa semana.

Melhores cumprimentos.

José Ferreira
Direção de Apoio à Gestão e Reporting
parvalorem
Tel.: +351 211 591 367 - Ext.: 211 367
Av. Fontes Pereira de Melo, nº 51 - 5º Piso, Fração F
1050 - 120 Lisboa

ANÁLISE AO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS À CONTA GERAL DO ESTADO 2016

9. PATRIMÓNIO DO ESTADO - ANO DE 2016

(Temas e páginas)

- ✓ 9.1. Património financeiro – 9.1.2.1 - página 4

"... Variação negativa das aplicações CEDIC ... PARVALOREM (€ 36 M) ..."

RESPOSTA: Informação validada (tratou-se de uma liquidação dos CEDIC, ficando a verba identificada disponível em depósitos à ordem. No início de 2017 foram constituídos novos CEDIC).

- ✓ Património financeiro – 9.1.2.1 – Quadro B. 2 - página 5

Quadro B. 2 – Variação registada em 2016 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Capital em 31/12/2015	**3 280,6**	**Juros vencidos e não pagos em 31/12/2015**	**9,6**
Reembolsos	-39,7	Cash flow de juros	-6,7
Aquisições	0,0	Utilização de juros/reestruturações	2,2
Reestruturações de créditos	46,7	Reclassificações e open itens	-1,1
Dação	-6,1	Reclassificação de juros	1,8
Write Off's	-3,5		
Diferenças cambiais	2,8		
Outros	-1,7		
Capital em 31/12/2016	**3 279,1**	**Juros vencidos e não pagos em 31/12/2016**	**5,6**
Variação do capital	**-1,5**	**Variação de juros**	**-4,0**

Fonte: Informação prestada pela PARVALOREM no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª S

RESPOSTA: Informação validada. O quadro apresentado pelo Tribunal de Contas resume bem a variação da carteira, dado que as reestruturações praticamente cobrem as restantes diminuições.

- ✓ 9.1.2.3. a) Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA – página 7

"... Parups: as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros ... continuaram a ser erradamente contabilizadas no capítulo Venda de bens de investimento."

RESPOSTA: A PARUPS tem utilizado este classificador, por considerar que é o mais adequado tendo presente a especificidade da sua atividade.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : dpf_notificacoes@cgd.pt
Data/hora     : 2017-11-17 09:38:56
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17494/2017
Data/hora     : 2017-11-17 14:39:52
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 1
Anexos        : image001.png
**********************************************************************************
```

Exmo. Senhor Dr. António Marta,

Em primeiro lugar tem a referir que lemos com muita atenção o relatório e tomamos a devida nota dos vossos comentários.

Em relação aos movimentos financeiros onde é referida a Sociedade Parcaixa, SGPS, SA não temos comentários a apresentar.

Relativamente à Sociedade Caixa Seguros e Saúde, SGPS, S.A., na página 5 nota 1 de pé de página é referido que no vosso entendimento os suprimentos, de 3 milhões e de 31 milhões de euros, deveriam ter sido totalmente liquidados em 2013 e 2009 respetivamente, não querendo discordar dos vossos comentários em questão, queremos apenas referir que tendo a HPP Lux um único acionista, a CSS, e que já existia desde essa altura a intenção de liquidação da HPP LUX, os movimentos contabilísticos por contrapartida das imparidades constituídas seriam refletidos nessa altura. Por vicissitudes várias a liquidação só se concretizou no inicio de 2016.

Estamos naturalmente ao dispor quara qualquer esclarecimento adicional que necessitem.

Com os melhores cumprimentos,

Elisabete Lopes
T +351 217953893 | elisabete.sousa.lopes@cgd.pt

Direção de Apoio à Governação Corporativa
www.cgd.pt

Antes de imprimir esta mensagem, pense no meio ambiente.
Este e-mail, assim como os ficheiros eventualmente anexos, é reservado aos seus destinatários, e pode conter informação confidencial ou estar sujeito a restrições legais. Se não é o seu destinatário ou se recebeu esta mensagem por motivo de erro, solicitamos que não faça qualquer uso ou divulgação do seu conteúdo e proceda à eliminação permanente desta mensagem e respetivos anexos.

Caixa Geral de Depósitos, S.A. | Sede Social: Av. João XXI, 63, 1000-300 LISBOA | Capital Social € 3.844.143.735,00 | CRCL e Contribuinte 500 960 046

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : mlcoimbra@reit.up.pt
Data/hora     : 2017-11-17 11:16:01
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17498/2017
Data/hora     : 2017-11-17 14:45:46
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image003.jpg;Oficio_8134_2017.pdf
**********************************************************************************
```

Exmos. Senhores.

Na sequência do pedido de esclarecimento formulado por V. Exas. no passado dia 9 de novembro, serve o presente para remeter em anexo o Ofício com a referência ACI-8134-2017, datado de 16 de novembro, subscrito pelo Senhor Reitor, Prof. Doutor Sebastião Feyo de Azevedo.

Com os meus cumprimentos.

MARIA LUÍSA COIMBRA
Reitoria / *Rectorate*
Dirigente do Serviço de Auditoria e Controlo Interno / *Audit and Internal Control Service*

Praça Gomes Teixeira, 4099-002 Porto. Portugal
+351 220 408 169 | Ext: 4617 | mlcoimbra@reit.up.pt | www.up.pt

U.PORTO UNIVERSIDADE DO PORTO
UNIVERSITY OF PORTO

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro Dr. José Fernandes Farinha Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045– Lisboa

v. referência	v. comunicação	n. referência	data
	09/11/2017	ACI-8134-2017	16/11/2017

assunto: Pronúncia sobre o teor do documento preparatório da Parecer da Conta Geral do Estado de 2016

Exmo. Senhor

Na sequência do pedido de pronúncia formulado através da vossa comunicação de 9 de novembro de 2017, cumpre-me esclarecer o seguinte:

1. O mapa 4, relativo aos créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação, remetido à Direção-Geral do Orçamento, teve subjacente a realização de transações que não deram origem a fluxo financeiro.
2. A relevação da receita e da despesa, ambas do mesmo valor, operou-se, no respeito pelo princípio contabilístico da não compensação, da seguinte forma,:
    i. A receita correspondente ao reembolso de parte do empréstimo concedido à UPTEC, no valor de 152.218,44 EUR, na rubrica 110609; e
    ii. A despesa relativa à locação de instalações no edifício da UPTEC, no valor de 152.218,44 EUR, na rubrica 020204.

Posto isto, considera-se que o preenchimento do mapa 4 créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação afigura-se o adequado.

Com os meus cumprimentos,

O Reitor

Prof. Doutor Sebastião Feyo de Azevedo

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Francisco.Fernandes@portugalglobal.pt
Data/hora    : 2017-11-17 18:18:38
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17525/2017
Data/hora    : 2017-11-20 09:00:27
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 9
Anexos       : image003.jpg;image002.jpg;image001.jpg;9-1_Patrimonio_FInanceiro_SFA_EPR.PDF;1285 FUNDO EXPLORER I FUNDO INVE.PDF;Explor
**********************************************************************************
```

Exmo. Senhor Dr. António Marta,

Seguem as alegações referentes às duas observações contidas no relatório em anexo - documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016.
De acordo com o combinado com o Dr. Francisco Moledo remetemos as notas referentes às questões – pedido de esclarecimentos, colocadas em emails anteriores, nomeadamente 11/10/2017.

OBSERVAÇÃO 1:

9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos
9.1.2.1. Carteira de ativos financeiros dos SFA

♦ Variação negativa das aplicações CEDIC (€ -478 M) em resultado dos desinvestimentos realizados por diversas carteiras, destacando-se os da Infraestruturas de Portugal (€ 265 M), da AICEP (€ 115 M), da PARVALOREM (€ 36 M) e da Parque Expo (€ 38 M).

As aplicações em CEDIC no montante de 114.555.916,38€ venceram-se a 26 de Abril de 2017 e não foram reaplicadas.
O referido montante está desde então à ordem nas respetivas contas no IGCP.

OBSERVAÇÃO 2:

9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos
9.1.2.1. Carteira de ativos financeiros dos SFA
9.1.2.3. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA
a) Receitas
(...)
Das diferenças registadas, apenas a relativa à rubrica 11.09 com origem na carteira da AICEP não obteve explicação.
(...)

Questão 1:

Confirmação do recebimento do valor de 743.850 € e das ações da sociedade Onlygreen em 2016, na sequência da liquidação do Fundo Explorer I;

Resposta AICEP:
O valor recebido foi de 53.684,20 (anexo *1285 FUNDO EXPLORER I FUNDO INVE.PDF*), sendo que a participação foi anulada nas contas da Agência, na sequência da deliberação da liquidação do Fundo Explorer I – Fundo de Capital de Risco, em sede de Assembleia de representantes, ocorrida em 11 de abril de 2016 (anexo *Explorer.pdf*).

Segue nota explicativa sobre o valor da participação - 743.850€

Valor da participação:	
FCR Explorer I	743.850,00
Liquidação do FCR originou:	
Valor recebido (anexo 1285 FUNDO EXPLORER I FUNDO INVE.PDF)	53.684,20
29.754 ações OnlyGreen (anexo *Onlygreen.pdf*)	315.309,00
297.540 ações CalorEterno (anexo *Caloreterno.pdf*)	109.525,00
Escrow CalorEterno	52.982,00
Imparidade já reconhecida em anos anteriores	212.349,80
	743.850,00

Questão 2:

Confirmação da despesa associada à subscrição de unidades de participação do FCT e da sua inscrição na rubrica 09.09 – Ativos financeiros- Outros ativos financeiros".

Resposta AICEP:
Segue o detalhe que consta no site dos Fundos de Compensação:

Questão 3:
Relativamente à sociedade NANIUM foi indicada uma despesa na classificação económica 09.07.01 no valor de 2.682.446 € que não integra o mapa 32 "Discriminação das receitas de despesas do subsetor dos serviços e fundos autónomos" da CGE, pelo que solicitamos informação sobre como surgiu a participação da AICEP na QUIMONDA e como é que esta participação deu origem à participação no NANIUM, cuja subscrição parece ter ocorrido em 2016.

Resposta AICEP:
Segue a nota constante do Relatório e Contas de 2016:

1 ATIVOS NÃO CORRENTES DETIDOS PARA VENDA

No âmbito da resolução dos créditos do Estado Português sobre a Qimonda foi constituída a sociedade Nanium, tendo sido atribuídas ao Estado Português 2.682.446 ações, com o valor nominal 1 Euro por ação, no valor total de 2.682.446 Euros, do respetivo capital social. Circunstancialmente aquelas ações ficaram em nome da AICEP e, por determinação tutelar, as mesmas ações ficaram sob gestão da AICEP, não integrando, naturalmente, o seu património. Todavia, acatando as recomendações do acionista Estado, nas notas referentes a aprovação de contas, nomeadamente do ano de 2013, e perspetivando-se a alienação da Nanium, face à oferta de compra entretanto apresentada, a AICEP reconheceu, em 2016, no seu ativo, a participação financeira na NANIUM, SA, na conta "Ativos Não Correntes Detidos para Venda", ao valor que a empresa estava a ser avaliada para venda, 478.684 euros e que correspondeu a uma proposta formal e vinculativa em 1 de fevereiro de 2017. Foi também reconhecido o valor de 7.813.887 euros, relacionado com o valor dos incentivos ainda não reembolsados.

A operação de alienação foi autorizada pelo Senhor Secretário de Estado do Tesouro, Despacho nº 219/2017-SET, de 8 de maio de 2017, tendo ficado demonstrado o interesse da alienação daquela participação, bem como ficou demonstrado a viabilidade económica e financeira desta operação.
Refere-se ainda que a proposta de compra já tinha sido apresentada aos acionistas em 2 de dezembro de 2016 e a venda veio a acontecer em maio de 2017, conforme contrato realizado entre a compradora e os acionistas, tendo por base as condições e valores que resultaram do Despacho, proferido em 9 de maio de 2017, pelo Senhor Secretário de Estado da Internacionalização, no qual se refere que "o Estado Português receberá de imediato 7.183.886 euros associados aos créditos remanescentes em dívida provenientes dos incentivos ainda não reembolsados, acrescidos de 478.684 euros associados aos instrumentos de capital, bem como a quota parte-parte devida dos recebimentos futuros resultantes do processo de insolvência da Qimonda" (cf. notas 8 e 15 alínea c)). Aguarda-se ainda decisão quanto ao destino do provento da venda da participação social.

Questão 4:
Pedimos ainda esclarecimento, relativos aos incentivos financeiros pagos pelo AICEP, sobre as contas específicas utilizadas para a contabilização dos reembolsos e também dos juros em termos de contabilidade patrimonial e pública e também sobre a natureza dos prémios referidos na resposta.

Resposta AICEP:
Em 2015 verificou-se a integração da AICEP no perímetro de Estado, pelo que passamos a ter que reportar à DGO em termos de contabilidade orçamental, continuando com reportes a outras entidades nomeadamente o Tribunal de Contas em termos patrimoniais.

Contabilidade Pública (orçamental)

Em 2015, primeiro ano do perímetro, verificaram-se várias interações com a DGO, tendo-se concluído não efetuar previsões de operações extraorçamentais (Receita (17.04.00) e Despesa (12.03.00)), até estabilização do procedimento, pelo que não se verificaram registos no ano de 2015 e 2016.

Na execução de 2017 e orçamento de 2018, encontram-se classificadas como operações extraorçamentais os seguintes movimentos:

- Receita (17.04.00):
  - Reembolsos e devoluções QCA III
  - Reembolsos e devoluções QREN
- Despesa (12.03.00):
  - Pagamento ao IAPMEI das verbas "recebidas de Reembolsos e devoluções QREN"

Contabilidade Patrimonial:

Pagamento de Prémios de realização – quando é atribuído um prémio de realização de uma candidatura cujo plano de reembolsos já está completo/ encerrado, esse prémio deverá ser pago ao promotor e essa contabilização implica:

Pelo registo do prémio:
Déb. #97702IR (FEDER)
Déb. #97708IR (OE)
Créd. #97104xxxxxx (promotor)

Em adicional, são feitos de forma automática, os seguintes lançamentos:
Déb. #27821129 - Reembolsos - Pagamentos FEDER
Déb. #951 (conta de passagem)
Créd. #97702IR
Créd. #97708IR
Créd. #96xxxxxxxxC (NIF promotor + candidatura)

Pelo pagamento (Tesouraria) faz-se o seguinte lançamento:
Déb. #97104xxxxxx (promotor)
Créd. #12xxx (Banco)

Prémio de realização (abatido ao Capital em dívida) – para as candidaturas que ainda têm plano de reembolsos ativo, quando existe a atribuição de um prémio de realização, este é abatido ao capital em dívida, reduzindo assim o montante de incentivo reembolsável a pagar pelo promotor à AICEP. Desta forma a contabilização feita é a seguinte:

Registo do prémio de Realização (abate à dívida de IR):
Déb. #97502IR (FEDER)
Déb. #97508IR (OE)
Créd. #97104xxxxxx (promotor)

Em adicional, é feito de forma automática, o seguinte lançamento:
Déb. #951 (conta de passagem)
Créd. #96xxxxxxxxC (NIF promotor + candidatura)

Reembolsos, Juros ou Devoluções – para os promotores que ainda estão a cumprir planos de reembolsos de candidaturas QCA III, a contabilização desses recebimentos é feita da seguinte forma, considerando que a dívida de capital (para o caso dos reembolsos) já estava criada e já existia saldo devedor nas contas #97104xxxxxx (promotor):

QREN/ PT 2020

No caso do QREN/ PT 2020, apenas existe o recebimento de verbas por parte dos promotores a título de Reembolso, Devolução e Juros.

Como não é a AICEP a pagar o incentivo, também não fica registado o IR que pode estar em dívida por parte do promotor.
Posteriormente as verbas QREN recebidas, são transferidas das contas bancárias AICEP para o IAPMEI, organismo que paga os incentivos QREN aos promotores.

Ao dispor.
Com os melhores cumprimentos

Francisco Fernandes

Direção Auditoria

Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

Rua de Júlio Dinis, nº 748, 8.º D, 4050-012 Porto

G: (+351) 226 055 300

www.portugalglobal.pt

aicep Portugal Global

```
*******************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : secad@ipocoimbra.min-saude.pt
Data/hora    : 2017-11-15 15:07:24
-------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17340/2017
Data/hora    : 2017-11-15 15:31:04
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 7
Anexos       : image003.png;image004.jpg;image005.jpg;image008.jpg;image009.jpg;image010.png;9-1_Patrimonio_FInanceiro_SFA_EPR.pdf
*******************************************************************************
```

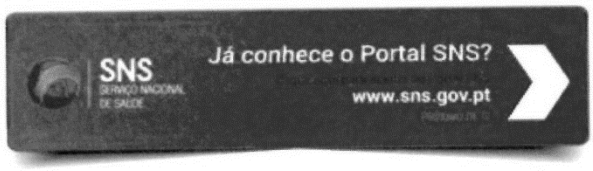
Exmo. Senhor
Dr. António Marta
Auditor Coordenador, em substituição,
Tribunal de Contas - Direção Geral

Correspondendo à notificação constante do e-mail infra, vem o IPO de Coimbra, pela mesma via, informar a V. Exª que, relativamente à alínea a) do ponto 9.1.2.3 do documento "PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2016" (em anexo), em sede de orçamento de 2016, o IPO de Coimbra tinha aprovada a utilização de 13.700.000 € de ativos financeiros. Efetivamente, no reporte do saldo de gerência foi registado o valor de 10.000.000 €, ao passo que o resgate de CEDIC's foi de 6.500.000 €, não tendo sido resgatados os restantes 3.500.000€ por existirem disponibilidades em depósitos à ordem.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Conselho de Administração
Carlos Santos
Presidente
IPO de Coimbra Francisco Gentil, EPE
Av. Bissaya Barreto, 98, 3000-075 Coimbra, PORTUGAL
Tel: 239 400 221 Fax:+351 239 484 317

PENSE ANTES DE IMPRIMIR



```
********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : dg-at@at.gov.pt
Data/hora    : 2017-11-17 09:50:58
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17497/2017
Data/hora    : 2017-11-17 14:44:12
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : 659020176592001224.pdf;9-1_Património Financeiro.pdf
********************************************************************************
```

N/ Ref.: 659020176592001224

Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José F. F. Tavares

Em resposta ao vosso e-mail de 9 de novembro, encarrega-me a Senhora Diretora-Geral, de remeter o Processo elaborado no âmbito da pronúncia sobre o ponto 9.1. Património Financeiro do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016.

Com os melhores cumprimentos,

Cláudia Afecto Dias
Chefe de Divisão

Gabinete Diretor Geral da AT
Rua da Prata, nº 10 - 2º - 1149-027 Lisboa
Geral: (+351) 218 812 600
CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 217 206 707
E-mail: dg-at@at.gov.pt Visite-nos em www.portaldasfinancas.gov.pt
AT autoridade tributária e aduaneira

AT autoridade tributária e aduaneira

DSPCG

6590

Despacho

Em vista do informado pela DSPCG, remeta-se ao Tribunal de Contas a informação elaborada no âmbito do excercício do contraditório ao anteprojeto do Parecer sobre a CGE 2016, 9.1. Património Financeiro.

C/C
- a S. Exa. o SEAF

Cargo: Diretor Geral | Assinatura: Helena Alves Borges | Data: 16-11-2017

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

Confirmo.
À consideração superior, propondo-se o seu envio ao Tribunal de Contas, no âmbito do exercício do contraditório ao anteprojeto do Parecer sobre a CGE 2016, Ponto 9.1. Património Financeiro, cujo prazo termina a 17 de novembro.

Cargo: Subdiretor Geral | Assinatura: Manuel Gonçalves Cecílio | Data: 15-11-2017

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Informação

Assunto : Parecer sobre CGE 2016-Patrimonio Financeiro dos SFA e EPR

Processo: 659020176592001224 | Contribuinte: | Número :

Técnico Responsável : Isaura Silva Santos | Data: 15-11-2017

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

R. Prata,10-5º
dspcg@at.gov.pt
Tel: 218812600 Fax: 218812950

130

Pareceres

Confirmo.
À consideração superior, tendo em vista o envio da resposta da AT ao Tribunal de Contas, no âmbito do exercício do contraditório ao anteprojeto do Parecer sobre a CGE 2016, Ponto 9.1. Património Financeiro, cujo prazo definido pelo mesmo termina a 17 de novembro.

Cargo:	Diretor de Serviços	Assinatura:	Antónia Vieira Marques	Data:	15-11-2017

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Concordo.
À consideração superior.

Cargo:	Chefe de Divisão	Assinatura:	Luiza Correa Mello	Data:	15-11-2017

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Cargo:	Chefe de Equipa	Assinatura:		Data:	

R. Prata,10-5º
dspcg@at.gov.pt
Tel: 218812600 Fax: 218812950

Informação

Introdução
No âmbito dos trabalhos relacionados com o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016, o Tribunal de Contas (TC) veio, por mensagem de correio eletrónico de 09 de novembro de 2017, notificar a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para, querendo, se pronunciar sobre o anteprojeto do documento que constituirá o ponto 9.1. Património Financeiro.
Tendo por base os contributo prestado pela área da AT com intervenção na matéria objeto do pedido, elaborou-se a presente resposta ao TC.
Resposta
Em referência ao mencionado no ponto 9.1.2.3, alíneas a) do anteprojeto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016:
"Para além dos desvios constantes do quadro anterior, continuaram a ser identificados erros na classificação de algumas receitas decorrentes de operações relacionadas com ativos financeiros que causaram uma subvalorização das receitas inscritas na CGE e naquele capítulo. Totalizaram €50,7 M e respeitam às seguintes carteiras:
(...)
Fundo de Estabilização Aduaneiro: a receita com o resgate de aplicações CEDIC, no valor de €8,1M e contabilizada na conta de gerência em ativos financeiros, continua em 2016 a estar omissa na CGE."

A observação em questão é idêntica a uma questão já colocada anteriormente, a qual foi oportunamente esclarecida e que se reitera:
1. As diferenças apuradas entre o capital do FEA aplicado em CEDIC no início de 2016 face ao que ficou aplicado no mesmo instrumento financeiro no final do ano, corresponde ao consumo do saldo da gerência anterior que o Fundo teve necessidade de fazer, para poder cumprir com os seus compromissos legais, tendo presente que as receitas de 2016 não foram suficientes para fazer face às suas despesas;
2. Sendo certo que as aplicações em CEDIC, quer quando se vencem, quer quando se procede à sua reaplicação, originam movimentos financeiros de caixa, estes montantes terão de ser reportados no Mapa de Fluxos Financeiros, razão porque este valor ali se encontra referenciado, assim como lá estão também reportados os restantes valores acumulados das subscrições e dos vencimentos dos seus CEDIC;
3. Tem sido entendimento do Fundo que os valores que, ocasionalmente, se retêm na conta de depósitos à ordem para fazer face à falta de receita, com vista a honrar os compromissos não podem ser considerados "receita".
Com efeito, consultando-se o glossário da DGO para a Síntese da Execução Orçamental "nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, as receitas efetivas são as que alteram definitivamente o património financeiro líquido".
Ainda segundo a mesma fonte, no caso dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), a forma de cálculo da receita é "toda a Receita, com exclusão dos ativos financeiros, passivos financeiros e saldos da gerência anterior".
O FEA tem respeitado este entendimento, pois a parte que se retém na conta à ordem quando um CEDIC se vence não "altera definitivamente o seu património líquido", pois esse montante já fazia parte do referido património líquido. Por essa razão, o FEA nunca reportou estes montantes como uma receita, nos reportes mensais da execução orçamental que faz no Sistema de Gestão Orçamental (SIGO), da DGO, que se crê que seja a informação de origem para a elaboração do mapa 31 da CGE, e a razão por este valor nele não constar.

R. Prata,10-5º
dspcg@at.gov.pt
Tel: 218812600 Fax: 218812950

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : CRoque@such.pt
Data/hora     : 2017-11-29 10:14:16
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 18160/2017
Data/hora     : 2017-11-29 14:33:38
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.png;image001.png;image001.png
**********************************************************************************
```

Exmos Senhores
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I

Acusamos a receção do e-mail de 09 de novembro, que incorpora o Relatório do Tribunal de Contas, em que a questão relacionada com a EAS está descrita na pág. 7 nos seguintes termos: - "Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares, Unipessoal, Lda: as receitas relativas ao reembolso do empréstimo, à Somos Compras, ACE no valor de € 0,3M foram erradamente contabilizadas no capítulo Rendimentos de propriedade."

No momento a seguir, em contacto com Técnica Superior do Departamento de Auditoria Interna do TC, foi confirmado que existe um lapso na referência à Entidade, visto tratar-se do Somos Ambiente, ACE, e não do Somos Compras, ACE.

No mesmo relatório é ainda referido que as receitas relativas ao reembolso do empréstimo à Somos Compras, ACE, no valor de 0,3 M €, foram erradamente contabilizadas no capítulo Rendimentos de Propriedade.
Efetivamente o valor de 259.809,55 € respeita a Amortização da Dívida ao Somos Ambiente, ACE, no ano de 2016, devendo ter sido feita a classificação como Receita de Ativos Financeiros, Amortização de Empréstimos, visto tratar-se apenas de amortização de capital e não de Juros.

Na sequência do acordado no contacto com a referida Técnica Superior do TC, aguardamos o reenvio do Relatório corrigido.

Cumprimentos,
Cláudia Roque

eas Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares, Unipessoal, Lda
Rua dos Ratinhos, Trouxemil
3025-258 Coimbra
Telf: 239 798 621

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : sec.vca@chlc.min-saude.pt
Data/hora : 2017-11-15 18:14:43

Registo nº : 17358/2017
Data/hora : 2017-11-16 09:35:22
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0
****

Exmo. Senhor
Dr. António Marta
Auditor Coordenador, em substituição,
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I

O Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, em 2016, procedeu à alienação dos Certificados de Renda Perpetua, cujo valor registado nos Ativos financeiros era de 331,16€ (328,93€+2,23€), sendo os mesmos alienados pelo valor total de 32.105,13€.

Como os valores iniciais nunca foram atualizados ao longos dos anos, pela dificuldade de colheita da informação, a diferença entre o valor inicial e o valor da alienação foi considerado na rubrica de Proveitos e Ganhos Financeiros, num montante de 31.773,97 €uros.

De facto, deveriam ter sido atualizados os valores nos Ativos Financeiros ao longo dos anos, para que no ano da venda fosse considerado somente a mais valia.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração

REPÚBLICA PORTUGUESA
SAÚDE
SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE
CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL EPE

CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL
Rua José António Serrano | 1150-199 Lisboa | Portugal
TEL +351 218 841 000
www.chlc.min-saude.pt

PENSE ANTES DE IMPRIMIR





TRIBUNAL DE CONTAS
E 17569/2017
2017/11/20

Ao
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa Du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Urgente
Registado com Aviso de Receção

DNI

S/ REFERÊNCIA	DATA	N/ REFERÊNCIA	DATA
Wolfpart SGPS SA	**2015-01-01**	**968/17 - DNI**	**2017-11-16**

V/ notificação de 9 de novembro de 2017

Exmos. Senhores,

Reportamo-nos à V/ notificação de 9 de novembro de 2017, a qual mereceu a nossa melhor atenção.

Atento o teor do documento remetido por V. Exas., cumpre a esta Instituição informar que as despesas em apreço dizem respeito a suprimentos realizados à sociedade comercial anónima Cibergradual – Investimento Imobiliário, S.A. ("Cibergradual") em 15 de março de 2016, a qual é detida em 99% pela Wolfpart, SGPS, S.A. ("Wolfpart"), suprimentos esses que apenas puderam ser realizados na sequência da concessão de suprimentos de igual montante pela Caixa Geral de Depósitos, S.A. à Wolfpart, SGPS, S.A. e que tiveram como fim último e precípuo dotar a Cibergradual dos fundos necessários para dotar esta sociedade de tesouraria, de modo que pudessem ser concluídos os trabalhos que permitissem a abertura atempada do Centro Comercial Nova Arcada, propriedade da Cibergradual.

Uma vez que a realização de suprimentos não estava orçamentada, em 14 de dezembro de 2016 foi remetido à Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças o ofício 1746/17 DNI, conforme Anexo I à presente carta, solicitando a competente autorização para aumento do orçamento da despesa no exercício de 2016.

Este ofício seria objeto de resposta em 3 de fevereiro de 2017, conforme Anexo II à presente carta, sendo certo que, desde essa data a Wolfpart, SGPS, S.A. têm envidado

inúmeros esforços para proceder à competente retificação, a qual, por ora, não teve sucesso, conforme documentos que se juntam como Anexo III à presente carta.

Permanecemos inteiramente ao dispor para qualquer esclarecimento que reputem por necessário e/ou conveniente.

Com os nossos cumprimentos,

Maria Teresa Valente
Administradora

f) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1919 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

```
**************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : joao.brito@apambiente.pt
Data/hora    : 2017-11-17 19:08:36
--------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17527/2017
Data/hora    : 2017-11-20 09:04:59
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 5
Anexos       : image001.png;image002.png;image004.png;image005.jpg;9-1_Patrimonio_FInanceiro_SFA_EPR.PDF
**************************************************************************
```

Boa tarde, Dr. António Marta.

Na resposta ao solicitado, dou nota :

9.1.2.3. Fluxos financeiros receitas e despesas orçamentais dos SFA.
Questão: Quadro B.4 - faz referência à transferência corrente que foi efetuada pelo FPC para o Fundo FITEC, e que, segundo o PCGE a classificação correta devia ter sido a de uma despesa identificada como um Ativo Financeiro.
Resposta: O diploma de criação do FITEC, em concreto o Decreto-Lei n.º 86-C/2016, de 29 de dezembro, refere que assume particular relevância o apoio a atividades que contribuam para a redução de emissões de gases com efeito de estufa, nomeadamente nas áreas da eficiência energética e energias renováveis, objetivos que se incluem na missão do Fundo Português de Carbono (FPC) no âmbito do cumprimento dos compromissos do Estado Português no âmbito do Protocolo de Quioto e de outros compromissos internacionais e comunitários na área das alterações climáticas.

Nos termos do Art.º 5º do referido diploma , ficou o Fundo Português de Carbono autorizado, no ano de 2016, a proceder à transferência de € 10 000000,00 do seu orçamento de 2016, para o Fundo, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto -Lei n.º 71/2006, de 24 de março, e em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 104.º da Lei n.º 7 -A/2016, de 30 de março.
Deste modo, cremos que a classificação da despesa se encontra adequadamente classificada, uma vez que a classificação que melhor se adequa é a da realização de uma transferência corrente a favor do FITEC e não a constituição de um ativo financeiro.

9.1.2.3. Fluxos financeiros receitas e despesas orçamentais dos SFA.
Questão: O Fundo Português de Carbono: omitiu a despesa de € 49,1 m relacionada com a reaplicação dos juros recebidos de aplicações CEDIC em novas aplicações.
Resposta: Verificou-se uma receita em 2016, relativa a aplicação de tesouraria em CEDIC, no montante de 65.455,55€. O montante liquido deste valor (49.091,65€), foi de facto aplicado na compra de novas aplicações com a mesma natureza.
A receita e despesa em apreço estão evidenciadas no mapa de fluxos de caixa remetido ao Tribunal de Contas no âmbito da conta de gerência, pelo que não se percebe o motivo pelo qual se refere a dita omissão.

Ao dispor para qualquer esclarecimento que tome por necessário.

Melhores cumprimentos.

João Brito
Chefe de Divisão
Divisão de Planeamento e Finanças
Departamento Financeiro e de Recursos Gerais
AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE
RNC 2050
Um minuto por dia, vamos fechar a torneira à seca.
Rua da Murgueira, 9/9A Zambujal
Ap. 7585 - 2610-124 Amadora
Telefone: (351) 21 472 82 00 | Fax: (351) 21 471 90 74
joao.brito@apambiente.pt

Proteja o ambiente. Pense se é mesmo necessário imprimir este email!

De: Rosário Lourinho [mailto:rosario.lourinho@sg.mamb.gov.pt]
Enviada: 17 de novembro de 2017 18:56
Para: Marlene Rocha Diniz <marlene.diniz@apambiente.pt>; João Augusto Silva de Brito <joao.brito@apambiente.pt>
Cc: Alexandra Carvalho <Alexandra.Carvalho@sg.mamb.gov.pt>; Ana Teresa Perez <ana.perez@apambiente.pt>
Assunto: FW: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Património Financeiro dos SFA e EPR

Caríssimos,
Reencaminho o mail para que possam poder responder.

Ao dispor.

Com os melhores cumprimentos,

Rosário Lourinho
Diretora de Serviços
REPÚBLICA PORTUGUESA
AMBIENTE
Secretaria-Geral
www.sg.mamb.gov.pt
Direção de Serviços de Administração Financeira e Patrimonial
Rua de "O Século" n.º 63 -3.º andar
1200-433 Lisboa, PORTUGAL
TEL 21 323 15 45
eco.nomia .pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Carla.Silva@ulsm.min-saude.pt
Data/hora     : 2017-11-15 10:44:20
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17312/2017
Data/hora     : 2017-11-15 11:00:48
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.jpg;image002.png
**********************************************************************************
```

Exmos Srs.

Bom dia

Cumprindo o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, vem por este meio a UNIDADE LOCAL DE SDAÚDE DE MATOSINHOS E.P.E. apresentar as alegações exigidas no que respeita ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Património Financeiro.

Aquando da submissão do modelo 1 das Instruções n.º 1/2008-2ª Secção referente a 2016, fomos informados pelo DAI que haveria uma discrepância nos registos, relacionada com a utilização de diferentes classificadores económicos.

Sendo a ULSM uma instituição obrigada ao referencial contabilístico POC-MS, o registo contabilístico dos encargos com a subscrição da UP do FCT foi realizado conforme disposto na Circular Normativa 2/2014 da ACSS na rúbrica contabilística 41541 – FCT, tendo a ULSM utilizado uma tabela de parametrização realizada pela ACSS ou circulares avulsas da ACSS/DGO para efeitos de correspondência entre as contas contabilísticas e os classificadores económicos.

No entanto, temos e sempre tivemos dúvidas quanto ao Classificador Económico a utilizar correctamente pelo que, no Reporte para a DGO, assumimos um CE da conta 4, nomeadamente o 070110B0B0.

Entretanto, e para efeitos dos reportes de 2017, esta correspondência já se encontra corrigida.

Assim, a ULSM assume o seu erro e lamenta profundamente qualquer impacto negativo ou transtorno causado, ainda que inadvertidamente.

Com os melhores cumprimentos,

Carla Silva
Serviço Gestão Financeira
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.
Rua Dr. Eduardo Torres, 4454-509 Matosinhos | Portugal
Telefone: +351 22 9391000 | Extensão: 1377 | Fax: +351 22 9391697
Móvel: 919254822 | Extensão 3404
E-mail: carla.silva@ulsm.min-saude.pt | dgf@ulsm.min-saude.pt
Web site: www.ulsm.min-saude.pt

Antes de imprimir este e-mail, pense que estará a gastar papel e tinta. Proteja o ambiente.

REPÚBLICA PORTUGUESA SAÚDE | SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE | ULS MATOSINHOS EPE PERTO DE SI

SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE Já conhece o Portal SNS? www.sns.gov.pt

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : cmvm@cmvm.pt
Data/hora : 2017-11-17 11:37:13

Registo nº : 17499/2017
Data/hora : 2017-11-17 14:48:06
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : Anexo I- Ofício TC_Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Patrimonio Finan.pdf;Anexo II - Ofício TC_ Recomendações TC rela
****

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE:
Esta mensagem e quaisquer ficheiros enviados em anexo são confidenciais e destinam-se exclusivamente a informação ou uso da pessoa ou entidade a que são dirigidos. Na eventualidade de não ser o destinatário da mensagem, de não ser responsável pelo encaminhamento da mensagem ao destinatário ou de ter recebido esta mensagem por erro ou engano, a CMVM informa-o que qualquer utilização, distribuição, encaminhamento ou outra forma de revelação a outrem, impressão ou cópia da mesma são expressamente proibidos, devendo ser destruída de imediato e informado o remetente.

LIMITACAO DE RESPONSABILIDADE:
Quaisquer opiniões expressas nesta mensagem vinculam apenas a pessoa que a emitiu, exceto quando o contrário resulte da própria mensagem e quando o destinatário seja autorizado a atribui-las à CMVM. Não obstante os procedimentos de segurança a que a CMVM submete todas as mensagens de correio eletrónico, a integridade do conteúdo das mesmas não pode ser garantido pelo remetente que não se responsabiliza pela respetiva interceção, corrupção, perda, destruição, atraso ou pelos vírus que possa conter.

CONFIDENTIALITY NOTICE:
This message and any files sent as attachments are confidential and destined exclusively for information or use by the person or entity to which it is addressed. In the event of not being the addressee of the message, nor responsible for the delivery of the message to the addressee or receive this message in error or mistake, the CMVM hereby informs you that any use, distribution, delivery or another form of disclosure to others, print or copy of the same is expressly forbidden, and that you should immediately destroy this and duly inform the sender.

LIMITATION OF LIABILITY:
Any opinions expressed in this message belongs only to the person who issued it, except when the contrary is reflected on the actual message and when the addressee is authorized to attribute same to the CMVM. Notwithstanding the security procedures that the CMVM submits all e-mail messages, the integrity of the content of same may not be guaranteed by the sender and, in addition, the sender may not be held responsible for the respective interception, corruption, loss, destruction, delay or virus that it may contain.

REF. EMAIL: 66160/GDFPA/DFPA/2017/6907

CMVM

DEPARTAMENTO FINANCEIRO, PATRIMONIAL E ADMINISTRATIVO

Exmo Senhor
Auditor Coordenador do
Departamento de Auditoria I
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 17 de novembro de 2017

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2016 – PATRIMÓNIO FINANCEIRO DOS SFA E EPR

Exmo Senhor,

Nos termos e para os efeitos do disposto no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, vem a CMVM apresentar as suas alegações relativamente ao documento preparatório identificado em assunto.

Ponto 9.1.2.3 – Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA

Neste ponto está referenciada a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) no que respeita à classificação das despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho, registadas na classificação económica do OE como despesas com o pessoal, mantendo o entendimento do ano anterior.

A este respeito, em novembro de 2016, já a CMVM tinha enviado ao Tribunal de Contas uma justificação detalhada em resposta ao Parecer sobre a CGE de 2015, a qual consta do Anexo I ao presente ofício.

Não tendo havido qualquer recomendação subsequente no sentido de alterar o entendimento defendido pela CMVM, continuou-se em 2016 e 2017 a aplicar o mesmo procedimento classificativo.

Ainda no mesmo ponto, é feita uma referência a recomendações do Tribunal de Contas sobre contabilização dos fluxos orçamentais relacionados com as aplicações financeiras CEDIC e CEDIM.

Embora não identificando qualquer entidade em particular, é referido que a maioria dos serviços gestores das aplicações financeiras em CEDIC e CEDIM não observou o determinado nas instruções da DGO constantes na Circular Série A nº 1379 – Instruções para a preparação do Orçamento para 2016, encontrando-se omissos os respetivos fluxos.

Sede: Rua Laura Alves, 4 - Apartado 14258 - 1064-003 Lisboa – Portugal | Tel.: +351 213 177 000 | Fax: +351 213 537 077
E-mail: cmvm@cmvm.pt | www.cmvm.pt | NIPC: 502 549 254

CMVM

DEPARTAMENTO FINANCEIRO, PATRIMONIAL E ADMINISTRATIVO

Assim, relativamente à despesa estava previsto na referida Circular:

"Contabilização de aplicações financeiras

69. A contabilização dos fluxos orçamentais relacionados com aplicações financeiras no âmbito dos CEDIC – Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo e CEDIM – Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo emitidos pelo IGCP, E.P.E ., devem seguir os procedimentos e classificações económicas de receita e despesa a seguir indicados:

70. A subscrição de títulos relativa a novas aquisições de CEDIC e CEDIM tem expressão orçamental em despesa de ativos financeiros nas seguintes classificações económicas, respetivamente:

09.02.05 – Títulos a curto prazo – Administração pública central – Estado

09.03.05 - Títulos a médio e longo prazos - Administração pública central – Estado"

Contrariando estas instruções, recebeu a CMVM do Tribunal de Contas uma recomendação em 30 de junho de 2016 (Anexo II), relativamente à contabilização de CEDIC, no sentido de considerar a aquisição destes títulos numa conta da classe de disponibilidades (em POCP), equivalente à classe de meios monetários (em SNC), devendo considerar-se o seu montante no saldo de gerência à semelhança do que acontece com os depósitos bancários.

Transcreve-se parcialmente, para melhor explicitação, o que se encontra descrito no ponto 3.1.3.4 - Receitas e despesas relativas a aplicações financeiras no Relatório de Auditoria nº 9/2014 da 2ª Secção do Tribunal de Contas, para o qual a recomendação remetia.

"....

O quadro mostra que dos fluxos de caixa apenas consta, em saldo, o valor dos depósitos bancários quando deveria constar o total das disponibilidades incluindo, portanto, o valor aplicado em CEDIC[1]

Ora, não deve relevar-se, como despesa (receita) orçamental, a subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata, como é o caso dos CEDIC[2]

CMVM

DEPARTAMENTO FINANCEIRO, PATRIMONIAL E ADMINISTRATIVO

No que respeita aos rendimentos gerados, isto é, juros recebidos, a DGO refere que:

- *devem ser registados pelo seu valor ilíquido na classificação orçamental da receita relativa a rendimentos de propriedade, no sentido de garantir o respeito pelo princípio da não compensação estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental;*
- *o imposto retido na fonte pelo IGCP sobre os juros auferidos nas aplicações financeiras deverá ser contabilizado em despesa (rubrica 06.02.01 – Outras despesas correntes – Diversas – Impostos e taxas)*

.....

E em rodapé:

1 A exclusão de aplicações em CEDIC no saldo para a gerência seguinte também não impede, na prática, as entidades titulares dessas aplicações de dispor desses montantes, no ano seguinte, sem ter de obter a prévia autorização do Ministro das Finanças para a transição desse saldo (nos termos definidos pelo decreto-lei de execução orçamental).

2 Os CEDIC integram o conceito de equivalentes de caixa (investimentos financeiros a curto prazo, de elevada liquidez, prontamente convertíveis para quantias conhecidas de dinheiro e sujeitos a um risco insignificante de alterações de valor) definido na Norma Internacional de Contabilidade do Sector Público sobre Demonstração dos Fluxos de Caixa (IPSAS 2). Sublinha-se que o n.º 11 dessa Norma estatui o seguinte: os fluxos de caixa excluem movimentos entre itens que constituam caixa e seus equivalentes porque esses componentes são parte da gestão de caixa de uma entidade e não parte das suas atividades operacionais, de investimento e de financiamento; a gestão de caixa inclui o investimento de excessos de caixa nos equivalentes de caixa.

....."

No cumprimento desta recomendação a CMVM deixou de classificar os CEDIC na rubrica orçamental

09.02.05 – Títulos a curto prazo – Administração pública central – Estado

registando-os, na sua totalidade, no saldo de gerência inicial e mantendo a sua movimentação dentro deste saldo à semelhança dos restantes depósitos de curto prazo.

Parece pois poder-se concluir que o Tribunal de Contas reconsiderou, alterando o entendimento sobre o procedimento anteriormente recomendado sobre esta matéria.

CMVM

DEPARTAMENTO FINANCEIRO, PATRIMONIAL E ADMINISTRATIVO

Desta forma, estando neste momento em curso a transição do atual sistema contabilístico aplicável à CMVM (SNC) para SNC- AP, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018, a CMVM procurará, não deixando de observar as recomendações transmitidas pelo Tribunal de Contas, obter soluções consensuais para o tratamento destas questões, nomeadamente através das instruções divulgadas pelo normativo publicado no Decreto-Lei nº 192/2015 de 11 de setembro, que aprova o SNC-AP, complementadas com recurso a consultas à Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UNILEO).

Com os melhores cumprimentos.

Ana Bela de Sousa Alves
Diretora-Adjunta

Anexos:
Anexo I - Resposta Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro
Anexo II - Recomendações TC relativas ao exercício 2014

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17436/2017
2017/11/16

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP60.CartaOficio V 1.1

Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 17764/2017
Lisboa, 16 de novembro de 2017

Assunto: Parecer sobre a CGE 2016 - Ponto 9. Património do Estado

Na sequência da análise do Parecer em epígrafe, informamos que desconhecíamos que o FRDP deveria ter recebido o produto da venda da sociedade Estrela, SGPS, conforme o mencionado no ponto 9.1.4 – Aplicação das receitas das privatizações.

Na sequência desta situação enviámos, nesta data, um ofício à DGTF a solicitar esclarecimentos sobre o assunto.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

g) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1797 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : MJoao.Araujo@dgtf.pt
Data/hora : 2017-11-03 18:20:21

Registo nº : 16802/2017
Data/hora : 2017-11-06 08:20:04
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;PCGE 2016 Caixa_BPN.PDF
****

Exma. Senhora Auditora Coordenadora
Dra. Ana Furtado,

Reportando-nos ao assunto em epígrafe em particular o ante projeto de parecer sobre a CGE 2016 que aborda o BPN, tecem-se os devidos esclarecimentos que certamente podem contribuir para a valorização do trabalho a que se reporta.

Apesar dos condicionalismos técnicos e humanos associados à execução do Acordo-Quadro (AQ) relativo à reprivatização do Banco BPN, o balanço global do desempenho evidenciado pela DGTF, em termos de controlo interno das responsabilidades do Estado, é francamente positivo, no sentido em que os resultados alcançados consubstanciaram poupanças significativas para o erário público, nomedamente através do controlo rigoroso da elegibildade dos pedidos de pagamento do Banco BIC, da renegociação dos honorários das assessorias juridicas e da obtenção de acordos laborais mais favoráveis, em termos de custos indemnizatórios.

Com efeito manifesta:

1. Rigor no controlo da elegibilidade das responsabilidades emergentes do AQ e Contrato de Compra e Venda (CCV), com diversos pedidos de pagamento sujeitos a avaliações complementares por parte da DGTF com vista à certificação da respetiva elegibilidade para efeitos de pagamento.

2. Melhoria no sistema de organização e arquivo da documentação associada aos pedidos de pagamento, no âmbito do AQ do BPN, com a aquisição de um sistema informártico que contribui para a otimização do processo análise estratégica, de consulta e de resposta às questões solicitadas no âmbito dos procedimentos e processos judiciais (atualmente cerca de 800).

3. Reforço do sistema de controlo de garantias, com a implementação de um quadro com novas exigências de informação em matéria de garantias concedidas pelo Ex-BPN, de modo a aferir com rigor das responsabilidades do Estado neste dominio.

4. Obtenção de ganhos relevantes para o Estado, com a renegociação dos contratos de prestação de serviços jurídicos, com a alteração do regime remuneratório baseado em horas de trabalho para um sistema de remuneração fixa, mais vantajoso, baseado na figura da Avença, reavaliada anualmente.

5. Poupanças para o erário público, em termos de indemizações pagas a trabalhdores do BPN, com a obtenção de acordos favoráveis para o Estado, tendo em consideração os avultados e potenciais custos laborais envolvidos com os respetivos processos judiciais.

Quanto às conclusões do documento:

O Pagamento ao BIC de despesas no montante de 3,6 M pagos na sequência de acordos extra-judiciais para reembolso de obrigações não são enquadráveis na cláusula 15ª do Acordo Quadro de 9/12/2011.

Salvo o devido respeito pelo corpo técnico desse Douto Tribunal, da apreciação ao AQ, não resulta o mesmo entendimento.

Atendendo à definição de "Litígios" acordada entre o Estado e o Banco BIC, verifica-se que a mesma é bastante mais ampla do que aquela que se extrai apenas da leitura isolada da Cláusula 15.º do AQ, ou seja, esta Cláusula terá que ser interpretada e articulada tendo por base o conceito de "Litígios" (prevista e estatuída) elencado e constante da Cláusula 1.ª (Objeto e Definições) do referido AQ, cujo teor se dá aqui como integralmente reproduzido, extraindo-se para melhor entendimento a parte em análise:

"*Litígios - Quaisquer litígios, processos, investigações, acções, queixas, participações, denúncias,* ***reclamações*** *ou acusações (i) judiciais, arbitrais ou* ***extrajudiciais****, (ii)* ***iniciados*** *ou* ***a iniciar*** *por, ou pendentes nesta data ou em* ***data posterior*** *junto de, qualquer entidade pública ou administrativa, organismo, departamento, comissão governamental ou entidade reguladora (tais como, o BANCO DE PORTUGAL, a CMVM, as autoridades fiscais, a Segurança Social, a Autoridade da Concorrência ou a Autoridade para as Condições do Trabalho), ao nível nacional e/ou da União Europeia, ou* ***qualquer pessoa colectiva*** *ou singular de* ***direito privado****, (iii) de natureza administrativa, fiscal, parafiscal, laboral, criminal,* ***civil,*** *contra-ordenacional* ***ou qualquer outra****, (iv)* ***em que o BPN, o BANCO BIC*** *e/ou os seus accionistas* ***possam ser condenados a qualquer prestação*** *(incluindo ao abrigo de pedido reconvencional)* ***e que (v) tenham origem em actos ou factos ocorridos ou iniciados até e na DATA DA COMPRA E VENDA".*** [1]

Assim, tendo em consideração toda a infornação e documentação fornecida ao Estado, no âmbito dos processos em litígio foram tomadas diligências tendo em vista adotar as melhores estratégias de defesa do interesse público, atuando com diligência e zelo necessários na defesa dos respetivos litígios, incluindo a celebração de qualquer acordo que possa efetivamente mitigar riscos e avultados encargos para o erário público.

Foi alías tendo por base o estipulado nas cláusulas 1.ª, 15.4, 15.5 e 15.8 do AQ que o Estado optou por proceder a acordos extrajudiciais, os quais permitiram uma poupança relevante para o

erário público.

Com efeito, tal como consta da Cláusula 15.5 do Acordo Quadro: *"o Estado reserva-se o direito de optar* ***por exercer ou não*** *os direitos de dirigir, definir estratégias e assumir a defesa do BPN relativamente aos litigios.",* e ainda *"(...)* ***o Estado deve atuar com diligência e o zelo necessários na defesa do litígio em causa.***"

Ora, os acordos extrajudiciais alcançados visaram apenas uma redução dos potenciais encargos com indemnizações de processos, cuja probabilidade de decisão judicial desfavorável ao Estado seria extremamente elevada.

Todos os processos objeto de acordo extrajudical foram sujeitos a uma análise e escrutínio rigoroso, contribuindo de forma decisória para a definição das estratégias a seguir, em especial os acordos extrajudiciais a celebrar, com vista a reduzir os encargos públicos com potencias indemnizações a pagar ao BPN/BIC, salvaguardando assim o interesse público.

Nestes termos, considera-se que a opção pelo acordo extrajudicial, como estratégia de defesa, no sentido de reduzir os encargos com litígios para o erário público, se enquadra, de forma clara e objetiva no AQ, conforme decorre da conjugação da Cláusula 1.ª e Cláusula 15.ª do mesmo, conforme se demonstrou.

Consequentemente, é entendimento da DGTF que a Cláusula 15.ª não distingue, nem podia distinguir, os litígios que se operam pela via da transação judicial, dos que se efetivam pela via do acordo extrajudicial atendendo à definição de "Litígios" constante na Cláusula 1.ª do AQ.

A Cláusula 15.ª do AQ define, antes sim, quais as formalidades (apresentação, fundamentação, comunicação, prazo de resposta etc..) para que, relativamente a cada situação, o Estado se pronuncie sobre o reconhecimento ou não como legítimo o litígio (Cláusula 15.7, alínea a) do AQ).
Isto significa que as despesas pagas no montante de €3,6 M são elegíveis, uma vez que têm base contratual (ao abrigo do AQ) para se proceder ao respetivo reembolso.

Retira-se ainda do Parecer:

Igualmente se considera não existir qualquer base legal ou contratual para que o Estado tenha aceite reembolsar o BIC do resgate de Obrigações Perpétuas BPN, no valor de € 0,7 M

Relativamente a esta descrição também a DGTF não tem o mesmo entendimento.

De facto, a nota de rodapé (3) constante do item n.º 4 da Caixa 7 do Parecer sobre a CGE 2016 refere "*relativamente a estas obrigações, e ao contrário do que aconteceu com as obrigações SLN e CN, não se conhecem quisquer decisões que obriguem o BPN/BIC a proceder ao seu reembolso*".

Acontece porém que existiram três sentenças decorrentes dos seguintes processos judiciais: 2181/12.1TBFAF; 288/12.4TVPR e 8304/15.1T8CBR[2], das quais resultou a condenação do Banco BPN/BIC ao pagamento dos valores correspondentes à subscrição das Obrigações Perpétuas BPN 2008, por ter ficado assente e provado que os Autores apenas subscreveram aquelas Obrigações porquanto lhes foi assegurado, aos Balcões do então Banco BPN, que o reembolso ocorreria na data do vencimento dos juros, funcionando tais Obrigações como um mero depósito a prazo, tendo o Banco BIC procedido ao respetivo pagamento e subsequentemente sido reembolsado pelo Estado, ao abrigo da Cláusula 15.9 do AQ.

Também igual pedido e causa de pedir foi sempre invocada e sustentada pelos Autores de outros quatro processos judiciais (intentados nos anos de 2015 e 2016 e reportados no exercício de 2016), a saber: Proc N.º1675/15.1T8LRA; Proc N.º 1852/15.5T8GMR; Proc N.º6311/15.5T8GMR e Proc N.º 893/16.0T8GMR, tendo nestes casos o Estado, através da DGTF, no exercício que lhe é devido de racional e boa gestão dos dinheiros públicos, optado por estabelecer acordos de transação, reduzindo assim os custos decorrentes da previsível condenação judicial e dos custos judiciais associados (pagando-se apenas o capital com perdão de juros), tendo tomado as decisões que no seu entendimento diligentemente defendiam os melhores interesses do Estado, obviamente, com o respaldo contratual constante na Cláusula 1.º e 15.º do AQ.
Nestes termos, é de considerar que o reembolso destas obrigações ao Banco BiC se encontra devidamente suportado pelo respetivo Acordo Quadro.

No que concerne à Recomendação:

A DGTF deverá promover a recuperação dos montantes pagos sem base legal ou contratual, decorrentes da privatização do BPN.

Sobre esta questão e uma vez que a posição da DGTF nos termos supra aduzidos, considera que os montantes pagos têm total cobertura legal e contratual ao abrigo do AQ, celebrado em 09/12/2011, aguarda o acolhimento do ora esclarecido por parte do Tribunal de Contas, sendo que, a manter-se a presente Recomendação, a DGTF irá colocar o assunto ao Banco BIC, no sentido de este equacionar a devolução dos montantes em causa, de modo a dar acolhimento à Recomendação 1 – PCGE/2016, do Tribunal de Contas e nesta sequência serão tomadas as medidas julgadas necessárias, prevendo-se, no entanto, que ao abrigo do estatuído na Cláusula 25.º do AQ, o Banco BIC remeta ao assunto para análise de novo Tribunal Arbitral.[3]

Com os melhores cumprimentos,

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

www.dgtf.pt

Maria João Araújo
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252

[1] Sublinhado e negrito nosso
[2] Esta última reportada ao exercício de 2016.
[3] *Ressalva-se que* neste momento encontram-se constituídos dois Tribunais Arbitrais por interpretação divergente entre o Estado, através da DGTF, e ao Banco BIC, no tocante à execução dos termos constantes no AQ e no CCPV.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Jose.Ferreira@parvalorem.pt
Data/hora     : 2017-11-02 17:09:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 16743/2017
Data/hora     : 2017-11-03 09:15:22
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.jpg;Resposta ao Parecer do TC à CGE_2016_Caixa 7.pdf
**********************************************************************************
```

De: JOSE DA SILVA JESUS FERREIRA [mailto:Jose.Ferreira@parvalorem.pt]
Enviada: 2 de novembro de 2017 17:09
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016: Caixa - Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN

Boa tarde.

Dra. Ana Furtado,

No seguimento do vosso mail, partilhamos em anexo a nossa análise ao *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016: Caixa - Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN*.

Ficamos totalmente disponíveis.

Melhores cumprimentos.

José Ferreira
Direção de Apoio à Gestão e Reporting
parvalorem
Tel.: +351 211 591 367 - Ext.: 211 367
Av. Fontes Pereira de Melo, nº 51 - 5º Piso, Fração F
1050 - 120 Lisboa

ANÁLISE AO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS À CONTA GERAL DO ESTADO 2016

CAIXA 7 – SALDO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS RELATIVOS AO BPN

- ✓ Caixa 7 - Quadro 1. Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2016 – página 1

CAIXA 7 – SALDO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS RELATIVAS AO BPN

1. No final de 2016, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendia a € -3.658 M resultado dos saldos parciais de € -736 M de 2011, € -966 M de 2012, € -468 M de 2013, de € -476 M de 2014, de € -594 M em 2015 e de € -418 M em 2016.

Quadro 1 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2016

(em milhões de euros)

	Até 2012	2013	2014	2015	2016	Total
RECEITA	**213**	**138**	**223**	**88**	**113**	**775**
Serviços Integrados	**54**	**0**	**0**	**0**	**2**	**56**
Ativos financeiros - Alienação do BPN	40					40
Recuperação de garantias executadas			0	0	2	2
Cobrança de taxas de garantia BPN e Parparticipadas [a]	14	0	0	0	0	14
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas) [b]	**159**	**138**	**222**	**88**	**111**	**718**
Rendimentos da propriedade	29	38	15	12	10	104
Vendas de bens e serviços e outras receitas	8	6	23	14	20	73
Venda de bens de investimento	0	21	57	31	30	138
Ativos financeiros (receita obtida com AF do BPN)	122	73	127	30	51	403
DESPESA	**1 915**	**606**	**699**	**682**	**531**	**4 433**
Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF) [b]	**756**	**23**	**57**	**12**	**28**	**875**
Ativos financeiros - prestação de capital ao BPN	600					600
Ativos financeiros - aumento de capital da Parparticipadas	0		38	0	0	38
Ativos financeiros - execução de garantias	147					147
Outras despesas correntes - com a reprivatização do BPN	9	23	19	12	28	90
SFA (Parvalorem Parups e Parparticipadas)	**1 159**	**583**	**642**	**670**	**504**	**3 559**
Despesas com pessoal	14	15	19	12	9	69
Aquisição de bens e serviços	62	17	11	12	10	112
Juros e outros encargos [a]	235	150	139	113	89	726
Ativos financeiros	443	0	20	55	8	526
Passivos financeiros	400	397	451	478	384	2 110
Outras despesas	5	3	2	2	4	17
Saldo	**-1 702**	**-468**	**-476**	**-594**	**-418**	**-3 658**
Saldo acumulado	**-1 702**	**-2 170**	**-2 647**	**-3.241**	[c] **-3 658**	

a) Não inclui as comissões de garantia pagas ao Estado pela Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (a partir de 2015, por ter sido incluída no perímetro da CGE): € 14 M em 2012, € 8 M em 2013, € 8 M em 2014, € 7M em 2015 e € 6 M em 2016.

(b) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem e Parups, classificados por estas entidades em receita de passivos financeiros e na despesa dos serviços integrados em ativos financeiros (€ 1.033 M em 2012, € 510 M em 2013, € 489 M em 2014, € 369 M em 2015 e € 425 M). Não inclui também os empréstimos do Estado a Parparticipadas (em 2015 € 39 M e € 16 M em 2016), nem o aumento de capital (€ 53 M, em 2015).

(c) Os dados acima apurados apresentam a versão consolidada das receitas e despesas do Estado com a Parvalorem, a Parups e, a partir de 2015, a Parparticipadas, perspetiva diferente da apresentada na Caixa 6 – Apoios públicos ao sector financeiro, em que estas sociedades veículo são consideradas como entidades financeiras apoiadas, beneficiárias de empréstimos recebidos do Estado (€ 2.875 M), que não foram totalmente utilizados até 31-12-2016.

Fonte: CGE/2011, CGE/2012, CGE/2013, CGE/2014, CGE/2015, CGE/2016, DGTF, Parvalorem, Parups e Parparticipadas.

2. A Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas apresentavam, no final de 2016, capitais próprios negativos que totalizavam € 2.033 M[1], encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Somados aos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam € 5.692 M, a que irão acrescer os resultados negativos de exercícios seguintes.

RESPOSTA: Validada a informação do Quadro 1 com exceção dos montantes do capítulo 60 – DGTF, e Serviços Integrados. No rodapé do quadro somos de opinião que deverá ser acrescentado a seguir a €425 M, o texto "em 2016"

✓ Caixa 7 – ponto 2 – página 1

" ... **2.** A Parvalorem, a Parups ... capitais próprios negativos que totalizavam € 2.033 M ... refletidos no saldo global, totalizavam € 5.692 M ..."

RESPOSTA: Validada a informação do TC. Tudo OK (Nota: a soma de 2.033 M + 3.658 M (saldo acumulado) = 5.691 M e não 5.692 M, mas será uma questão de arredondamento)

✓ Caixa 7 – ponto 3 – página 2

"... **3.** Em 31 de dezembro de 2016, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam € 2.714 M (diminuíram € 383 M por efeito dos reembolsos de empréstimos ...) "

RESPOSTA: Validada a informação do TC. Tudo OK. Somos de opinião que deve ser facultada a informação de que 45 milhões na redução ocorrida, são provenientes da utilização de receita própria da sociedade Parvalorem

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

28/NOV/17 01948

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	17/11/2017	ENT.: 6906 PROC. N.º: 12.2	

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2016 - 9.2 - Património imobiliário / Caixa Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro

Excelência,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter a resposta com os contributos do Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro:

Como ponto introdutório cumpre referir que o Governo dotou, para 2018, os orçamentos da Direção-Geral do Tesouro e Finanças - a entidade gestora do património imobiliário público - e da Estamo, Participações Imobiliárias, S.A. - empresa pública com atividade no setor imobiliário - no sentido de se proceder à inventariação e regularização registral, cadastral e matricial dos imóveis do Estado. Ademais, será ainda estudada a necessidade de se proceder a uma revisão legislativa do atual regime jurídico, com o objetivo de melhorar a eficiência dos procedimentos inerentes à gestão do património imobiliário público.

9.2.1 Inventário e Balanço

No relatório, e a propósito do inventário e balanço, o Tribunal de Contas (TC) adverte que continua em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos Institutos Públicos, alegando nesse contexto que a informação disponibilizada pelo Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) até ao final de 2016 é insuficiente para refletir de forma apropriada a situação do património imobiliário do Estado e dos Institutos

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

Públicos, mormente por não conter elementos fundamentais para o pleno conhecimento dos imóveis, como sejam o valor patrimonial (VP) e a situação registral.

Ora, tal como já foi recorrentemente salientado ao Tribunal, no âmbito do contraditório de anteriores relatórios, é, desde logo, fundamental reter que uma significativa parte do património imobiliário do Estado, designadamente o inserido no domínio público, encontra-se dispensado de registo predial, para além de não ser igualmente taxativa a sua identificação matricial, pelo facto de se encontrar por lei subtraído ao comércio jurídico-privado, ao contrário do que sucede com o património imobiliário integrado no domínio privado do Estado ou próprio dos institutos públicos, que se encontra sujeito a registo, nos mesmos termos aplicáveis aos bens de particulares, salvo uma ou outra regra especial ou naquilo que seja contrário à natureza própria desse domínio, conforme resulta do disposto no artigo 1304.º do Código Civil.

Para além disso, a completude e a fiabilidade da informação disponibilizada pelo SIIE sobre a situação jurídica e matricial dos imóveis registados está inevitavelmente condicionada, ao menos para uma significativa parte deles, à sua prévia regularização, processo que, sem prejuízo dos mecanismos existentes na lei que visam a celeridade na regularização jurídica destes imóveis, assume uma natureza extremamente complexa e morosa, em virtude da quantidade significativa de imóveis que carecem de intervenção, nalguns casos com grande especificidade, e da necessidade de articulação entre diferentes entidades (conservatórias, serviços de finanças, câmaras municipais, atuais entidades públicas sucessoras de entidades extintas, anteriores ocupantes de natureza pública ou privada, etc).

É ainda de referir, também neste contexto, que a obtenção e tratamento do valor patrimonial dos imóveis (VP), eleita pelo TC como elemento ou condição essencial para o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, para além de não cobrir uma boa parte da valorização desse património (reitere-se que não é taxativa a identificação matricial para os bens do domínio público) e de não traduzir em muitos casos o valor real dos imóveis, revela-se igualmente uma tarefa muito complexa e morosa, para a qual a DGTF não tem tido capacidade de processar, analisar e tratar toda a informação recolhida sobre o valor patrimonial de todos os imóveis em que o Estado,

ou com outras designações equivalentes (a título meramente exemplificativo: Fazenda Pública, DG Património, Ministério da Guerra), figure como titular.

Nestas circunstâncias, entende-se, em suma, que as lacunas observadas relativamente à fiabilidade e integralidade da informação apurada no SIIE, designadamente quanto à falta do valor patrimonial, ultrapassam a eficácia do sistema, e, por conseguinte, situam-se a montante da própria inventariação do património imobiliário público, relacionando-se antes com a dinâmica e complexidade inerente à tarefa de regularização jurídica dos bens do Estado.

Ademais, e sem declinar as competências que neste contexto legalmente cabem à DGTF em matéria do inventário global do património imobiliário do Estado, cabe, uma vez mais, recordar aqui que, nos termos legais e regulamentares (vide o artigo 113.º-A do DL 280/2007, bem como o ponto 4. do anexo à Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro) o acompanhamento e o controlo da informação inserida no SIIE pelos diversos serviços, organismos públicos e demais entidades utilizadoras do sistema, associados a mecanismos ou procedimentos de validação dessa informação, constitui tarefa primariamente a desenvolver pelas respetivos serviços aderentes ao SIIE e pelas correspondentes UGP.

Nesse contexto, o carregamento de registos dos imóveis no SIIE constitui na sua grande maioria uma atividade corrente das entidades ocupantes, considerando-se, à partida, os dados fidedignos, embora a DGTF tenha vindo a contribuir e concorrer de forma continuada para a consolidação acrescida e para a fiabilidade dos dados residentes no sistema, através da prática rotineira da verificação e atualização de certo tipo de dados no SIIE, ainda que tais práticas e rotinas, fortemente condicionadas pelas limitações de meios humanos e materiais com que a DGTF se debate, sejam circunscritas e ocorram em simultâneo a outras ações decorrentes do exercício das competências da DGTF em matéria da gestão patrimonial.

Em concreto, essas práticas consubstanciam tarefas de análise e processamento efetivos da documentação e informação existentes nos processos dos imóveis, em suporte papel, única base instrumental da atual gestão patrimonial, ou na análise pontual de informação dos imóveis, para diferentes fins, oriunda do SIIE ou de outras fontes, tendo em vista a

permanente consolidação e validação de informação no SIIE, dando-se adequado ênfase à propriedade dos imóveis.

Não obstante todo o esforço desenvolvido, reconhece-se, porém, que subsiste um défice quantitativo e sobretudo qualitativo na informação disponibilizada pelo SIIE associada ao inventário. Consequentemente, a DGTF tem procurado diligenciar no sentido da melhoria da funcionalidade do SIIE e no reforço da capacidade de monitorização e controlo qualitativo dos dados registados, o que passa em grande medida pelo incremento da funcionalidade global da plataforma e, sobretudo, pela instituição e sistematização de novas rotinas e procedimentos internos de controlo, visando o aumento da fiabilidade dessa informação.

Assim, tomando boa nota das recomendações sucessivamente formuladas por esse Tribunal, e tendo justamente em mente a instituição de mecanismos de deteção de inconsistências e incongruências de dados, que concorram para a melhoria qualitativa da informação residente no SIIE, a DGTF elaborou um Manual de Procedimentos, já objeto da devida divulgação e aplicação, onde é elencado um conjunto de regras que sustentam rotinas de revisão e validação de dados no SIIE, diferenciadas pelo respetivo grau de prioridade e periodicidade, e onde se sistematiza a atividade corrente de monitorização do Sistema. No final do corrente ano, proceder-se-á à revisão do Manual, bem como da sistematização e priorização das regras de validação definida de acordo com os resultados que vierem a ser apurados.
Com esse documento pretende-se, pois, incrementar o esforço de melhoria contínua da capacidade de monitorização e controlo qualitativo dos dados registados no SIIE, devendo porém salientar-se que tal esforço apenas terá eficácia se for acompanhado do imprescindível reforço do número e da capacitação dos recursos humanos para o exercício de tais tarefas, sem o que não será possível produzir mais-valia reconhecível para a informação atualmente residente no sistema, e, dessa forma, promover a efetiva e completa inventariação do imóveis da administração central do Estado.

9.2.2 Operações Imobiliárias

Relativamente ao referido no último parágrafo da página 5, cumpre informar que aquando da elaboração da proposta de orçamento das receitas administradas pela DGTF para 2017,

foi previsto na rubrica 17.02.01.01.01-outras operações de tesouraria, o montante de € 4.256.493, dos quais € 2.490.000 relativos a receita extraorçamental provenientes da alienação de imóveis da propriedade dos institutos públicos, em conformidade com o previsto no n.º 19 da Circular Série A n.º 1384 da DGO, de 27 de julho de 2016, relativa às Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2017. Nesta medida, e dado que já se encontra contabilizada em SGR, na referida rubrica de receita extraorçamental a receita proveniente da alienação de imóveis da propriedade de instituto públicos, consideramos acolhida a recomendação desse Tribunal sobre esta matéria.

Quanto ao referido no penúltimo parágrafo da página 7, informa-se que aquando da elaboração da proposta do orçamento para 2017, foi inscrita dotação na rubrica 04.03.05.57.60- FRCP- Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (P. Onerosidade), na fonte de financiamento 123, na subdivisão 07-Administração do Património do Estado, no orçamento do Capitulo 60-Despesas Excecionais, nos termos da alínea c) do ponto 79. da supra referida Circular da DGO, por contrapartida da rubrica 07.03.02.01.04- Rendas de edifícios prevista no orçamento das receitas administradas pela DGTF, pelo que consideramos igualmente acolhida a recomendação desse Tribunal, sobre esta matéria.

9.2.4 Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

Relativamente à contabilização da receita proveniente da implementação do princípio da onerosidade e das receitas resultantes das rendas de edifícios e de terrenos, salienta-se que, em 2016, no que se refere ao princípio da onerosidade, a receita foi inscrita e contabilizada pelo Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial na rúbrica 07.03.02 - Renda de edifícios, pelo montante de € 8.032.297, em conformidade com o estabelecido na Nota Técnica P5992/2014, de junho de 2014, elaborada e divulgada pela DGO-Direção-Geral do Orçamento, respeitante ao processo de contabilização orçamental do Princípio da Onerosidade. Em 2017, a receita foi prevista na rúbrica 06.03.01.10.18 - Transferências correntes, pelo montante de € 2.794.838, nos termos do estabelecido na alínea b) do nº 79 da Circular série A nº 1384 da DGO, pelo que consideramos acolhida a recomendação desse Tribunal sobre esta matéria.

No que se refere à receita proveniente das rendas de edifícios e de terrenos, em 2016, foi prevista no orçamento de receita na rúbrica 06.03.01.10.18 - Transferências correntes, pelo montante de € 96.481, não tendo sido possível a contabilização da receita nesta rúbrica, em virtude desse registo ter de ser realizado em linha com a entidade dadora, que efetuou a entrega da receita através transferência extraorçamental.

Quanto à inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, os procedimentos adotados pelo Fundo estão de acordo com o entendimento da Direção Geral do Orçamento, designadamente na Circular Série A nº 1379, de 18/12/2015, e mantidos pela Circular Série A n.º 1387, de 03/08/2017, relativos à renovação de aplicações financeiras vencidas e renovadas no mesmo ano, em que apenas são relevados orçamentalmente os rendimentos gerados.

Assim, a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência nos documentos de prestação de contas do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa), conforme mencionado em sede do contraditório de anteriores relatórios, encontra-se dependente da divulgação de novos procedimentos relativos à contabilização de CEDIC.

Em complemento ao exposto, o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado neste capítulo com o Ofício de resposta da Direção Geral do Orçamento Tribunal de Contas (of. nº 976/GEPO/DIRC/2017).

Com os melhores cumprimentos, elevada e estima e consideração

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEO, SEAF, SET

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor Coordenador
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage – 61
1069 – 045 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Mensagem nº37456/2017 - DAII	*17 nov 2017*	Ofício n.º 976/GEPO/DIRC/2017	Data: *27 nov 2017*
		Processo SGD: *P11866/2017*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Anteprojeto ponto 9.2 Património Imobiliário/Caixa – Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro

No que se refere ao solicitado na mensagem de correio eletrónico desse Digníssimo Tribunal sobre o assunto em epígrafe, cumpre prestar a seguinte informação:

9.2.4 Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – 9.2.4.2 Resultados do Exame - Pág. 9, 6.º § e 7.º § - Pág. 10, 1.º § e 2.º §

A DGO reitera o entendimento transmitido no âmbito do contraditório ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015[1], bem como no exercício do contraditório à Auditoria à Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro[2], que se transcreve:

«(...) Os procedimentos a adotar pelos serviços e fundos autónomos para a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública, foram estabelecidos através de instruções divulgadas na Circular Série A n.º 1379[3], designadamente, nos pontos 69 a 75, no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC.

Este entendimento fundamenta-se no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que aprovou o classificador económico de receitas e despesas públicas, nomeadamente no que diz respeito à natureza dos CEDIC[4]. Trata-se de títulos cujos atributos se afigura enquadrarem-se em "*aplicações financeiras de prazo inferior a um ano, nomeadamente os bilhetes do Tesouro, o papel comercial, as obrigações e títulos*

[1] (ofício nº 111/GEPO/DIRC/2016 – Processo SGD: P12068/2016)
[2] Ofício n.º13/GEPO/DIRC/2017 – Processo SGD n.º P14216/2016.
[3] Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2016.
[4] Certificado Especial de Dívida Pública (CEDIC) – instrumento de dívida pública de curto prazo, com prazo para a maturidade compreendido entre um mês e um ano, para subscrição exclusiva por parte de investidores do setor público. Fonte: www.igcp.pt

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx (Serviço de Apoio)

de participação, certificados de aforro, depósitos negociáveis, etc." conforme preconiza de forma clara o referido classificador[5].

O procedimento em causa procura ainda assegurar o cumprimento do princípio da universalidade do Orçamento do Estado, o qual deve conter todas as receitas e despesas - assegurando que, desta forma, as verbas aplicadas tenham clara evidência orçamental -, e da regularidade financeira na cobrança de receita e na realização de despesa, que se traduz, designadamente, na existência de inscrição orçamental e adequada classificação, a que acresce o correspondente cabimento, no caso da despesa.

O cumprimento das instruções da DGO - registo em receita e despesa orçamental dos CEDIC, apenas no momento da subscrição e do respetivo reembolso - não se afigura ser de todo incompatível com a leitura do saldo de disponibilidades da Classe 1 do balanço, sendo que as razões são conhecidas e podem ser expostas no anexo às demonstrações financeiras. Por outro lado, a referida classe de contas de ativos inclui, estas e outras aplicações de tesouraria (de curto prazo) cuja clara relevação se torna importante inclusivamente numa lógica de consolidação e transparência, no que se refere à apresentação da informação numa ótica orçamental.

Do saldo de gerência não faz parte a detenção de ativos financeiros orçamentais, nos quais se incluem os depósitos a prazo e os CEDIC, definidos nos termos do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, visto que a aquisição destes - independentemente do objetivo da respetiva aquisição, grau de liquidez ou período de detenção - configura uma despesa orçamental, pese embora qualificada como não efetiva.

Refira-se que, também tomando por referência o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), o conceito de caixa e equivalentes para efeitos da contabilidade financeira, o qual tem por base a Norma de Contabilidade Pública (NCP) 1 - Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras, consistente com a IPSAS 2 — Demonstração dos Fluxos de Caixa, é mais extenso do que o conceito de caixa e equivalentes (saldo de gerência) na contabilidade orçamental, nos termos da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental.

NCP 1	NCP 26
Caixa compreende dinheiro e depósitos à ordem. **Equivalentes de caixa** são investimentos a curto prazo de elevada liquidez, facilmente convertíveis para quantias conhecidas de dinheiro e que estão sujeitos a um risco insignificante de alterações no valor. **Fluxos de caixa** são influxos e exfluxos de caixa e equivalentes de caixa	**Saldo de gerência** corresponde ao **saldo de caixa** apurado à data de relato. Este saldo de decompõe-se em saldo de operações orçamentais e saldo de operações de tesouraria **Caixa** compreende dinheiro e depósitos à ordem

»

Caixa – Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro - Pág. 1, 1.º e 3.º §; Pág.2 – 1º item

A DGO reitera o entendimento transmitido no âmbito do exercício do contraditório à Auditoria à Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro[6], que se transcreve:

[5] Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – nota explicativa da classificação de receita R.11.02.00 – "Ativos financeiros – Títulos a curto prazo" e de despesa D.09.02.00 – "Ativos financeiros – Títulos a curto prazo" sobre as receitas/despesas provenientes de aplicações financeiras de curto prazo.
[6] Ofício n.º13/GEPO/DIRC/2017 – Processo SGD n.º P14216/2016.

«No âmbito dos trabalhos de preparação do Orçamento de Estado para 2016, produzindo efeitos com o início da respetiva execução, procedeu-se à normalização de procedimentos contabilísticos associados à consignação de receita geral do Estado a diversas entidades da Administração Central.

O Orçamento de Estado para 2017 prossegue este objetivo de uniformização de procedimentos relativos a situações dessa natureza. Neste contexto, foi divulgada no *site* da DGO a Circular Conjunta nº1/DGO/AT/2017, de 9 de janeiro, cujas normas nela vertidas "têm por objetivo assegurar a relevação orçamental adequada, bem como a transparência e normalização de procedimentos que permitam dar cumprimento e assegurar a execução orçamental de situações específicas, legalmente previstas, de consignação de receita geral do Estado, clarificando questões de natureza operacional.»

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

De: Maria João Araujo [mailto:MJoao.Araujo@dgtf.gov.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2017 18:44
Para: Luis Filipe Simoes <LuisFilipeSimoes@tcontas.pt>
Cc: Miguel M. Santos <Miguel.Santos@dgtf.gov.pt>; Teresa Morais <Teresa.Morais@dgtf.gov.pt>
Assunto: FW: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - 9.2. Património Imobiliário - DGTF e FRCP

Exmo. Senhor Auditor Coordenador

Dr. Luís Filipe Simões

Em aditamento ao e-mail infra remetem-se os comentários relativos aos pontos:

9.2.1. Inventário e Balanço

No relatório, e a propósito do inventário e balanço, o Tribunal de Contas (TC) adverte que continua em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado de dos Institutos Públicos, alegando nesse contexto que a informação disponibilizada pelo Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) até ao final de 2016 é insuficiente para refletir de forma apropriada a situação do património imobiliário do Estado e dos Institutos Públicos, mormente por não conter elementos fundamentais para o pleno conhecimento dos imóveis, como sejam o valor patrimonial (VP) e a situação registral.

Ora, tal como já foi recorrentemente salientado ao Tribunal, no âmbito do contraditório de anteriores relatórios, é, desde logo, fundamental reter que uma significativa parte do património imobiliário do Estado, designadamente o

inserido no domínio público, encontra-se dispensado de registo predial, para além de não ser igualmente taxativa a sua identificação matricial, pelo facto de se encontrar por lei subtraído ao comércio jurídico-privado, ao contrário do que sucede com o património imobiliário integrado no domínio privado do Estado ou próprio dos institutos públicos, que se encontra sujeito a registo, nos mesmos termos aplicáveis aos bens de particulares, salvo uma ou outra regra especial ou naquilo que seja contrário à natureza própria desse domínio, conforme resulta do disposto no artigo 1304.º do Código Civil.

Para além disso, a completude e a fiabilidade da informação disponibilizada pelo SIIE sobre a situação jurídica e matricial dos imóveis registados está inevitavelmente condicionada, ao menos para uma significativa parte deles, à sua prévia regularização, processo que, sem prejuízo dos mecanismos existentes na lei que visam a celeridade na regularização jurídica destes imóveis, assume uma natureza extremamente complexa e morosa, não apenas em virtude da escassez sentida por esta Direção-Geral de recursos humanos qualificados mas também devido à quantidade significativa de imóveis que carecem de intervenção, nalguns casos com grande especificidade, e ainda devido à necessária participação articulada de diferentes entidades (conservatórias, serviços de finanças, câmaras municipais, atuais entidades públicas sucessoras de entidades extintas, anteriores ocupantes de natureza pública ou privada, etc).

É ainda da maior oportunidade recordar, também neste contexto, que a obtenção e tratamento do valor patrimonial dos imóveis (VP), eleita pelo TC como elemento ou condição essencial para o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, para além de não cobrir uma boa parte da valorização desse património (reitere-se que não é taxativa a identificação matricial para os bens do domínio público) e de não traduzir em muitos casos o valor real dos imóveis, revela-se igualmente uma tarefa muito complexa e morosa, para a qual a DGTF não possui manifestamente recursos suficientes e adequados, em número e em preparação técnica, designadamente para poder processar, analisar e tratar toda a informação recolhida sobre o valor patrimonial dos imóveis em que o Estado, ou com outras designações equivalentes (a título meramente exemplificativo: Fazenda Pública, DGPatrimónio, Ministério da Guerra) figure como titular.

Nestas circunstâncias, entende-se, em suma, que as lacunas observadas relativamente à fiabilidade e integralidade da informação apurada no SIIE, designadamente quanto à falta do VP, ultrapassam a eficácia do sistema, e, por conseguinte, situam-se a montante da própria inventariação do património imobiliário público, relacionando-se antes com a dinâmica e complexidade inerente à tarefa de regularização jurídica dos bens do Estado.

Ademais, e sem declinar as competências que neste contexto legalmente cabem à DGTF em matéria do inventário global do património imobiliário do Estado, cabe, uma vez mais, recordar aqui que, nos termos legais e regulamentares (vide o artigo 113.º-A do DL 280/2007, bem como o ponto 4. do anexo à Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro) o acompanhamento e o controlo da informação inserida no SIIE pelos diversos serviços, organismos públicos e demais entidades utilizadoras do sistema, associados a mecanismos ou procedimentos de validação dessa informação, constitui tarefa primariamente a desenvolver pelas respetivos serviços aderentes ao SIIE e pelas correspondentes UGP.

Nesse contexto, o carregamento de registos dos imóveis no SIIE constitui na sua grande maioria uma atividade corrente das entidades ocupantes, considerando-se, à partida, os dados fidedignos, embora a DGTF tenha vindo a contribuir e concorrer de forma continuada para a consolidação acrescida e para a fiabilidade dos dados residentes no sistema, através da prática rotineira da verificação e atualização de certo tipo de dados no SIIE, ainda que tais práticas e rotinas, fortemente condicionadas pelas limitações de meios humanos e materiais com que a DGTF se debate, sejam circunscritas e ocorram em simultâneo a outras ações decorrentes do exercício das competências da DGTF em matéria da gestão patrimonial.

Em concreto, essas práticas consubstanciam tarefas de análise e processamento efetivos da documentação e informação existentes nos processos dos imóveis, em suporte papel, única base instrumental da atual gestão patrimonial, ou na análise pontual de informação dos imóveis, para diferentes fins, oriunda do SIIE ou de outras fontes, tendo em vista a permanente consolidação e validação de informação no SIIE, dando-se adequado ênfase à propriedade dos imóveis

Não obstante todo o esforço desenvolvido, reconhece-se, porém, que subsiste um défice quantitativo e sobretudo qualitativo na informação disponibilizada pelo SIIE associada ao inventário. Consequentemente, a DGTF tem procurado diligenciar no sentido da melhoria da funcionalidade do SIIE e no reforço da capacidade de monitorização e controlo qualitativo dos dados registados, o que passa em grande medida pelo incremento da funcionalidade global da plataforma e, sobretudo, pela instituição e sistematização de novas rotinas e procedimentos internos de controlo, visando o aumento da fiabilidade dessa informação.

Assim, tomando boa nota das recomendações sucessivamente formuladas por esse Tribunal, e tendo justamente em mente a instituição de mecanismos de deteção de inconsistências e incongruências de dados, que concorram para a melhoria qualitativa da informação residente no SIIE, a DGTF elaborou um Manual de Procedimentos, já objeto da devida divulgação e aplicação, onde é elencado um conjunto de regras que sustentam rotinas de revisão e validação de dados no SIIE, diferenciadas pelo respetivo grau de prioridade e periodicidade, e onde se sistematiza a atividade corrente de monitorização do Sistema. No final do corrente ano, proceder-se-á à revisão do Manual, bem como da sistematização e priorização das regras de validação definida, de acordo com os resultados que vierem a ser apurados

Com esse documento pretende-se, pois, incrementar o esforço de melhoria contínua da capacidade de monitorização e controlo qualitativo dos dados registados no SIIE, devendo porém salientar-se que tal esforço apenas terá eficácia se for acompanhado do imprescindível reforço do número e da capacitação dos recursos humanos para o exercício de tais tarefas, sem o que não será possível produzir mais valia reconhecível para a informação atualmente residente no sistema, e, dessa forma, promover a efetiva e completa inventariação do imóveis da administração central do Estado.

9.2.2. Operações Imobiliárias

9.2.2.2. – Resultado do exame:

Relativamente ao referido no último parágrafo da página 5, cumpre informar que aquando da elaboração da proposta de orçamento das receitas administradas pela DGTF para 2017, foi previsto na rubrica 17.02.01.01.01-outras operações de tesouraria, o montante de € 4.256.493, dos quais € 2.490.000 relativos a receita extraorçamental provenientes da alienação de imóveis da propriedade dos institutos públicos, em conformidade com o previsto no n.º 19 da Circular Série A n.º 1384 da DGO, de 27 de julho de 2016, relativa às Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2017. Nesta medida, e dado que já se encontra contabilizada em SGR, na referida rubrica de receita extraorçamental a receita proveniente da alienação de imóveis da propriedade de instituto públicos, consideramos acolhida a recomendação desse Tribunal sobre esta matéria.

Quanto ao referido no penúltimo parágrafo da página 7, informa-se que aquando da elaboração da proposta do orçamento para 2017, foi inscrita dotação na rubrica 04.03.05.57.60- FRCP- Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (P. Onerosidade), na fonte de financiamento 123, na subdivisão 07-Administração do Património do Estado, no orçamento do Capitulo 60-Despesas Excecionais, nos termos da alínea c) do ponto 79. da suprarreferida Circular da DGO, por contrapartida da rubrica 07.03.02.01.04- Rendas de edifícios prevista no orçamento das receitas administradas pela DGTF, pelo que consideramos igualmente acolhida a recomendação desse Tribunal, sobre esta matéria.

9.2.3. Princípio da Onerosidade

No que concerne à invocada escassa implementação do princípio da onerosidade (PO), traduzida na percentagem de 49% de execução no triénio 2014-2016, melhor detalhada no ponto 9.2.3 do anteprojeto em apreço, cabe apenas aqui referir que esse resultado se deve, primacialmente, à alegada indisponibilidade orçamental dos serviços e organismos para suportar o encargo inerente ao pagamento das contrapartidas devidas, circunstância a que esta Direção-Geral é naturalmente alheia.

Com os melhores cumprimentos,

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

www.dgtf.pt

Maria João Araújo
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252

De: Maria João Araujo
Enviada: quinta-feira, 23 de novembro de 2017 15:36
Para: 'Luis Filipe Simoes'
Cc: Miguel M. Santos; Liliana Lourenço
Assunto: FW: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - 9.2. Património Imobiliário - DGTF e FRCP

Em resposta à comunicação eletrónica de 17 de novembro, p.p., junto se remetem os comentários relativamente ao ponto 9.2.4 - Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, nos termos e para os efeitos do previsto no artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto:

Relativamente à contabilização da receita proveniente da implementação do **princípio da onerosidade** e das **receitas resultantes das rendas de edifícios e de terrenos**, salienta-se o seguinte:

Em 2016, no que se refere ao princípio da onerosidade, a receita foi inscrita e contabilizada pelo Fundo na rúbrica 07.03.02 – Renda de edifícios, pelo montante de € 8.032.297, em conformidade com o estabelecido na Nota Técnica P5992/2014, de junho de 2014, elaborada e divulgada pela DGO-Direção-Geral do Orçamento, respeitante ao processo de contabilização orçamental do Princípio da Onerosidade. Em 2017, a receita foi prevista na rúbrica 06.03.01.10.18 –Transferências correntes, pelo montante de € 2.794.838, nos termos do estabelecido na alínea b) do nº 79 da Circular série A nº 1384 da DGO, pelo que consideramos acolhida a recomendação desse Tribunal sobre esta matéria.

No que se refere à receita proveniente das rendas de edifícios e de terrenos, em 2016 foi prevista no orçamento de receita na rúbrica 06.03.01.10.18 - Transferências correntes, pelo montante de € 96.481, não tendo sido possível a contabilização da receita nesta rúbrica, em virtude desse registo ter de ser realizado em linha com a entidade dadora, que efetuou a entrega da receita através transferência extraorçamental.

Quanto à inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, os procedimentos adotados pelo Fundo estão de acordo com o entendimento da Direção Geral do Orçamento, designadamente na Circular Série A nº 1379, de 18/12/2015, e mantidos pela Circular Série A n.º 1387, de 03/08/2017, relativos à renovação de aplicações financeiras vencidas e renovadas no mesmo ano, em que apenas são relevados orçamentalmente os rendimentos gerados.

Assim, a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência nos documentos de prestação de contas do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa), conforme mencionado em sede do contraditório de anteriores relatórios, encontra-se dependente da divulgação de novos procedimentos relativos à contabilização de CEDIC."

Com os melhores cumprimentos,

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

www.dgtf.pt

Maria João Araújo
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252

10. Operações de Tesouraria

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

27.NOV17 01944

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE 16/11/2017	NOSSA REFERÊNCIA ENT.: 6883 PROC. N.º: 12.3	DATA

ASSUNTO: Parecer CGE2016 - contraditório ao anteprojeto - 10. Operações de Tesouraria - MF

Exmo Senhor

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de reportar o seguinte:

- A DGTF tem emitido orientações para as empresas públicas sobre a necessidade de cumprirem com o princípio da UTE. A DGTF apresentou "*instruções sobre o processo de prestação de contas para se identificarem as situações de dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria*" e foram igualmente, dadas instruções "*sobre o processo de prestações de contas referentes ao exercício de 2016, que procedessem à divulgação dos dinheiros públicos fora do Tesouro e dos respetivos rendimentos auferidos e devidos ao Estado.*"[1]
- O IGCP "*desde 2016 passou a solicitar informação aos organismos públicos sobre as contas bancárias e respetivos saldos médios, envolvidos nos pedidos de dispensa de cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado (UTE) solicitados*".[2]

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEO, SEAFin

[1] De acordo com o mencionado no of. n.º 5006 de 23 de novembro da DGTF
[2] De acordo com o mencionado no of. n.º SGC-18141 de novembro do IGCP

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor Coordenador
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage – 61
1069 – 045 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Mensagem nº37318/2017 - DAII	*16 nov 2017*	**Ofício n.º** 983/GEPO/DIRC/2017	Data: *28 nov 2017*
		Processo SGD: *P11837/2017*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental - Resposta ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2016 – Contraditório ao Anteprojeto ponto 10 – Operações de Tesouraria

No que se refere ao solicitado na mensagem de correio eletrónico desse Digníssimo Tribunal sobre o assunto em epígrafe, cumpre prestar a seguinte informação:

10. Operações de Tesouraria – Pág.1 - 4.º§

De acordo com o relatório CGE 2016 (vd. página 135 – Quadro 74), e no que respeita às Entidades da Administração Central[1], apenas 0,7 % (€ 31 M) do total de depósitos e aplicações financeiras (€ 4.664 M) no final de 2016 se encontrava fora do Tesouro.

O montante de € 4.632 M citado no Anteprojeto em apreço refere-se apenas aos montantes detidos em contas no IGCP, pelo que não inclui os montantes depositados na banca comercial (€ 31 M).

10.1.Fluxos financeiros na Tesouraria do Estado|10.1.1. Limitações da Conta de Fluxos Financeiros – Pág.3 – 1.º§

Quanto à discriminação, como receitas e despesas dos serviços, dos fluxos financeiros dos SFA incluídos em OET, os dados de que a DGO dispõe decorrem dos reportes da responsabilidade daqueles serviços e fundos autónomos e do cumprimento das instruções emitidas.

Relativamente à falta da mesma informação dos SI, foram divulgadas instruções para o registo das operações extraorçamentais no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) - Circular 1/2017/DGO, de 13 de janeiro de 2017, em complemento da norma constante do nº 19 da

[1] Excluindo instituições do ensino superior, entidades dispensadas e entidades que não reportaram

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx (Serviço de Apoio)

Circular Série A nº 1384, da DGO, de 27 de julho de 2016 (instruções para preparação do OE2017). Por conseguinte, o impacto destas instruções só se verifica a partir da execução orçamental de 2017.

10.1.Fluxos financeiros na Tesouraria do Estado|10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir – Pág.6 - 1.º§

Não se afigura viável que as verbas movimentadas por serviços da Administração Central fora do Tesouro (por exceção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria – UTE – estabelecido pelo regime da tesouraria do Estado – RTE) tenham relevação na contabilidade do Tesouro, atento, por um lado, ao facto de a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) reportar informação que se refere, exclusivamente, aos dados residentes nos respetivos sistemas contabilísticos e, por outro lado, ao facto de a DGO não possuir mecanismos que permitam refletir aquela informação na citada conta dos fluxos financeiros.

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado] 10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo – Pág. 7 e 8 - 2.º e 3.º§

Em 2016, a DGO elaborou relatórios trimestrais de acompanhamento do cumprimento da UTE. Estes relatórios foram preparados com base na informação reportada pelas entidades no sistema *online* (SOL), daí resultando a identificação das entidades incumpridoras.

Importa referir que a metodologia adotada pela DGO assenta no objetivo de contribuir e persuadir as entidades para o cumprimento do princípio da UTE. Assim, traduz-se num processo de controlo sucessivo e de aplicação de sanções com passos subsequentes, designadamente:

- Identificação de situações de incumprimento e aplicação de sanções;
- A revisão do ponto de situação no mês seguinte, com:
  - O levantamento de sanções às entidades que passaram a cumpridoras;
  - Aplicação de sanções a novos incumpridores que sejam identificados no ponto de situação seguinte.

Relativamente aos valores da UTE reportados na CGE e às diferenças que possam ser reconhecidas quando comparadas com a informação disponibilizada posteriormente pelas entidades ao Tribunal, atendendo aos diferentes momentos de referência da informação, é de salientar que o reporte para efeitos de controlo da UTE efetuado pelas entidades, referente ao último trimestre do ano é realizado entre 1 e 15 de janeiro do ano seguinte, não coincidindo com o período Conta de Gerência, o período de referência da execução orçamental final e das demonstrações financeiras.

No entanto, refira-se que existe um outro período para reporte para efeitos da CGE que decorre até 2 de maio (vide Anexo I da Circular n.º 1386/2017, de 23 de março, Conta Geral do Estado), visando mitigar as divergências identificadas pelo Tribunal.

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado | 10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro – Pág.9 -3.º§ - Nota de rodapé 2

Contrariamente ao que consta no anteprojeto do Parecer em apreço, o **Fundo de Acidentes de Trabalho e o Fundo de Garantia Automóvel** foram dispensados parcialmente do cumprimento do princípio da UTE no mesmo ano, conforme decorre do Despacho n.º 914/16, de 5 de setembro, do Exmo. Sr. Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças.

Relativamente à inclusão do **Centro Hospitalar Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE**, no quadro 72 da CGE, esta ficou a dever-se ao facto de a DGO só ter tido conhecimento da decisão **em agosto de 2017**, ou seja, em data posterior à da divulgação da CGE 2016.

Quanto ao **Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, IP, e à Gestão Administrativa e Financeira do MNE** (Ministério dos Negócios Estrangeiros), estas entidades estavam apenas parcialmente dispensados pelo DLEO para 2016 (alínea b) do n.º 5 do artigo 43.º) e pela LOE do mesmo ano (alínea c) do n.º 3 do artigo 86.º). Esta dispensa parcial concedida ao Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, IP, e à Gestão Administrativa e Financeira do MNE refere-se apenas, respetivamente, à estrutura da rede externa e aos serviços periféricos externos.

Uma vez que a DGO dispõe de informação que permite identificar os montantes afetos à dispensa concedida[2], as entidades não foram consideradas como totalmente dispensadas do cumprimento do princípio. Assim sendo, excluiu-se do quadro 72 da CGE 2016 unicamente os saldos detidos no estrangeiro pelo Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, IP, e pela Gestão Administrativa e Financeira do MNE, tendo-se optado por incluir na análise os saldos detidos em território nacional e que não estavam abrangidos por qualquer dispensa.

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado | 10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro – Pág.10 – 1.º e2.º§

Segundo o n.º 8 do artigo 43º do DLEO/2016, é competência da DGO o controlo da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

Sobre este enquadramento, importa referir:

- A DGO procede à verificação da entrega dos juros obtidos em incumprimento da UTE, através dos comprovativos remetidos pelas entidades, ou através dos comprovativos que lhe sejam remetidos por qualquer outra via;
- A não apresentação dos comprovativos de entrega de rendimentos é equiparada à sua retenção indevida, dando lugar à aplicação das sanções previstas na lei;
- Periodicamente, a DGO diligencia junto dos serviços no sentido de efetuarem a entrega voluntária dos juros obtidos no incumprimento da UTE;

[2] A estrutura de informação permite que se distingam os saldos detidos em território nacional e no estrangeiro.

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

- Não se afigura que se enquadre nas competências da DGO, definidas em normativo orgânico, enquanto entidade de acompanhamento, ações que impliquem acionar mecanismos de liquidação, cobrança e cobrança coerciva dos rendimentos obtidos em incumprimento da unidade de tesouraria, ações intrínsecas à execução orçamental da receita do Estado. Acresce referir que a DGO não dispunha, nem dispõe, de capacidade operacional para desenvolver esses procedimentos, os quais exigem recursos humanos dedicados e recursos materiais próprios que tornem possível essa atuação.

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado | 10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE – Pág.15 – 4.º e 5.º§

A ANACOM e a CGA obtiveram em 2016 despacho de dispensa parcial do cumprimento do princípio da UTE.

Em 31.12.2016, o valor não entregue de rendimentos auferidos em incumprimento da UTE, e tendo em conta a informação reportada pela ANACOM, era de € 3.231.051,97 respeitantes ao ano 2012.

Relativamente à CGA, a DGO contactou a entidade em 07.06.2017 no sentido de a entidade efetuar a entrega dos montantes correspondentes aos rendimentos obtidos fora do IGCP, em 2013 e 2014.

Com efeito, e conforme já anteriormente transmitido ao Tribunal, a DGO tem reiteradamente diligenciado junto daquelas duas entidades no sentido de efetuarem a entrega voluntária dos juros obtidos no incumprimento da UTE, sendo que o entendimento desta Direção-Geral quanto às competências nesta matéria encontram-se vertidas no ponto anterior (10.2.2).

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

Ofício n.º 5006 de 23 de novembro 2017

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref.: Departamento de Auditoria II
Data:

N/Ref. DSPE/DAA/AM/644

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 – Anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria

Exmo. Senhor,

Tendo em consideração o assunto em epígrafe tecem-se os seguintes comentários, relativamente aos aspetos que se transcrevem:

Ponto 10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

"...Não obstante, a DGTF persiste no entendimento de que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo (...)"

"...Assim, não cabe à DGTF distinguir onde o legislador não o faz."

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e n.º 42/2016, de 28 de dezembro, o qual aprova o regime jurídico do sector público empresarial (RJSPE) "*Nos casos em que as empresas públicas do sector empresarial do Estado ou outras entidades públicas sejam acionistas de outras empresas, a função acionista é exercida pelos órgãos de administração respetivos, com respeito pelas orientações que lhes sejam transmitidas nos termos do artigo 39.º*".

Nesse âmbito, refira-se que, conforme orientações que têm vindo a ser emitidas pela DGTF, compete às empresas-mãe dos grupos públicos transmitir às respetivas participadas que tenham a natureza de empresa pública, a necessidade de cumprirem aquelas obrigações.

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

Assim, reitera-se o entendimento desta Direção-Geral de que o acompanhamento da UTE ao nível das empresas públicas indiretamente detidas pelo Estado se enquadra no exercício da função acionista desempenhada pelas empresas-mãe, através dos respetivos órgãos de administração, pelo que a verificação do cumprimento do princípio da UTE competirá à entidade detentora da participação e não diretamente ao Estado, através da DGTF, de acordo com o quadro legal vigente acima referido.

"(...) a DGTF não realiza um controlo eficaz e nem reporta, devidamente, o cumprimento da UTE nos seus relatórios sobre o SPE."

"A informação da CGE não abrange todos os OSUTE, sobretudo as EP que não sejam EPR. Além disso, o recurso a informação comunicada pelos próprios OSUTE (sem dados rigorosos sobre as suas disponibilidades fora do Tesouro) constitui uma efetiva limitação ao exercício das competências da DGO e da DGTF para controlo do cumprimento da UTE e ao da própria competência do IGCP para gestão da tesouraria do Estado."

Estipula o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho, que à DGTF compete assegurar o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do setor público empresarial e o exercício da função acionista do Estado, não se encontrando adstritas quaisquer competências no domínio da fiscalização, *maxime* de controlo.

Mais se adianta que a partir de 1 de setembro de 2007 a gestão da tesouraria do Estado passou a ser exercida pelo então Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP), ora Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Crédito Pública, E.P.E., em conformidade com disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho, sucedendo à DGTF nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições.

São atribuições do IGCP, de acordo com a alínea g), h) e i) do n.º 1 do artigo 6.º dos seus Estatutos, assegurar a centralização e o controlo dos movimentos dos fundos do Tesouro, bem como a respetiva contabilização, promover a UTE e gerir e controlar o sistema de cobranças do Estado e o sistema de contas correntes do Estado.

Nesta conformidade, a verificação que é efetuada pelo Estado, através da DGTF, quanto ao cumprimento da UTE reporta-se, nos termos do RJSPE, à informação das empresas públicas das quais é acionista direto e nas quais é possível verificar em sede do exercício da função acionista e por reporte à informação contida nos respetivos relatórios e contas anuais, o cumprimento daquele princípio. Verifica-se, pois, que a DGTF respeita o enquadramento legal vigente, cumprindo, dentro das atribuições que lhe são cometidas, a verificação do cumprimento do PUTE por parte das empresas por si diretamente detidas.

Por último, informa-se que os capítulos respeitantes ao cumprimento da UTE em 2016, constantes dos Boletins Trimestrais do Setor Empresarial do Estado divulgados pela UTAM (Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, em www.utam.pt), pesem embora sejam da responsabilidade daquela Unidade, tiveram contributos da DGTF.

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

"(...) é importante que o MF (através da DGTF, da DGO e da IGF) desenvolva um controlo financeiro e de legalidade eficaz neste domínio."

Sobre esta asserção, deve ser relevado que, em 2016, nos termos do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril, diploma que aprovou as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2016, o controlo financeiro no âmbito desta matéria encontra-se cometido à DGO e à IGF.

Assinala-se, ainda, que, para 2017, conforme consta nos n.ºs 11 e 12 do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, diploma que aprovou as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2017, foi atribuída à IGF a competência, no âmbito das respetivas atribuições, para fiscalizar a domiciliação de fundos abrangidos pelo princípio da unidade de tesouraria que se encontrem fora da tesouraria do Estado. Sendo que para aquele efeito, o IGCP, E. P. E., a pedido da IGF, disponibiliza a seguinte informação: a) Identificação de todas as contas na tesouraria do Estado e respetivos titulares: b) Indicação, relativamente a cada uma das contas referidas na alínea anterior, dos valores relativos a disponibilidades e aplicações a determinadas datas; e c) Indicação dos rendimentos obtidos em cada uma das contas em consequência de aplicações financeiras das disponibilidades.

Ponto 10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)

A DGTF ***"(...) tem manifestado o entendimento de que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista. Segundo ela, são as empresas-mãe dos grupos que deverão transmitir às respetivas participadas o conjunto de obrigações legais a que se encontram sujeitas, competindo-lhes, adicionalmente, assegurar a validação do cumprimento desses obrigações por parte das respetivas participadas, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.".***

Como já foi referido anteriormente, salienta-se que o acompanhamento da UTE ao nível das empresas públicas indiretamente detidas pelo Estado se enquadra no exercício da função acionista desempenhada pelas empresas-mãe, através dos respetivos órgãos de administração, pelo que a verificação do cumprimento do princípio da UTE competirá à entidade detentora da participação e não diretamente ao Estado, através da DGTF, de acordo com o quadro legal vigente acima referido.

"Esta falta de cumprimento de informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas (...), não permite à DGTF efetuar um controlo eficaz nem à UTAM reportar informação sobre o cumprimento da UTE nos Boletins relativos ao SEE, uma vez que continuam sem obter tal informação.".

Conforme referenciado anteriormente, os capítulos respeitantes ao cumprimento da UTE em 2016, constantes dos Boletins Trimestrais do Setor Empresarial do Estado, elaborados e divulgados pela UTAM, pese embora sejam da responsabilidade daquela Unidade, obtiveram contributos da DGTF.

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

"O não reconhecimento contabilístico, como receita devida ao Estado, dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP pois fica por contabilizar a obrigação do seu pagamento ao Estado. Em sede de apreciação de contas, a DGTF analisou a situação das empresas públicas quanto à UTE e emitiu recomendações aos conselhos de administração das EP para o seu cumprimento integral. No entanto, as respetivas contas das EP continuam a ser aprovadas, sem relevarem como receita devida ao Estado os valores dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE."

"Por estas irregularidades são responsáveis, quer os órgãos de gestão e de fiscalização das EP, quer a DGTF enquanto entidade que procede ao exame dessas contas no domínio do acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira."

Aquando do processo tendente à aprovação de contas é verificado se a informação relativa ao cumprimento da UTE é devidamente divulgada nos Relatórios e Contas. A DGTF faz fé na informação prestada pelo conselho de administração no âmbito das respetivas competências, a qual é complementada com a respetiva Certificação Legal de Contas e o correspondente parecer do órgão de fiscalização.

Em sede aprovação de contas, é ainda efetuada uma verificação casuística do cumprimento do principio da UTE pelas empresas públicas não financeiras, procedendo-se à emissão das necessárias recomendações dirigidas aos conselhos de administração, sempre que se constatam situações de incumprimento.

Caso, eventualmente, se venha a verificar uma situação de suspeição da veracidade da informação reportada, esta Direção Geral diligenciará no sentido de se proceder à intervenção do órgão de fiscalização do Ministério das Finanças (IGF) para posterior aferição.

Deverá ser ainda realçado que na sequência da recomendação efetuada por esse Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, de que "(...) a DGTF deve assegurar que os relatórios e contas discriminem as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos dessas disponibilidades e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal das contas", a DGTF solicitou às empresas nos ofícios circular n.º 1268 e n.º 1269, ambos de 27 de fevereiro de 2017, os quais contêm as instruções sobre o processo de prestação de contas referente ao exercício de 2016, os seguintes elementos:

"As empresas que foram dispensadas do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria:

- Totalmente, devem indicar o Despacho autorizador/Diploma Legal para a não aplicabilidade do princípio da unidade de tesouraria; e

- Parcialmente, devem indicar o Despacho autorizador assim como os rendimentos das aplicações financeiras fora do Tesouro e os montantes devidos/entregues ao Estado, preenchendo o seguinte quadro:

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

Banca Comercial*	1º Trimestre €	2º Trimestre €	3º Trimestre €	4º Trimestre €
Total				
Juros auferidos**				

* - Identificar a Instituição junto da qual se encontram as disponibilidades e/ou aplicações financeiras, acrescentando as linhas necessárias.

** - Identificar os juros auferidos (em termos acumulados, desde 1-1-2016) de todas as aplicações financeiras que se encontram junto da BC

Todos os rendimentos de <u>todas as aplicações financeiras, auferidos pelas empresas públicas, em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respetivas regras, constituem receitas gerais do Estado</u>, pelo que, devem as empresas fazer prova da respetiva entrega na tesouraria central do Estado.
A certificação legal de contas deverá aferir quanto ao cumprimento deste requisito legal".

No âmbito deste ponto, remete-se para conhecimento desse Tribunal, o Ofício n.º CD/84/17 dirigido à DGTF pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, que questiona sobre qual a disposição legal que atribui ao ROC a atribuição de relatar o cumprimento da UTE. Em resposta a esta diligência, a DGTF, através do oficio n.º 3214, de 13 de julho de 2017, informou a OROC de que aquela orientação decorre do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado – 2015, o qual estabelece no âmbito do ponto 10. "Operações de tesouraria", que o "*não reconhecimento contabilístico, como receita devida ao Estado, dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP (empresas públicas) ficando, designadamente, por contabilizar a obrigação do seu pagamento ao Estado. Para evitar essa omissão contabilística e a correspondente irregularidade, a DGTF deve assegurar que os relatórios e contas discriminem as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos dessas disponibilidades e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal das contas.*".

Ponto 10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir

"O IGCP e a DGTF continuam sem informação completa sobre os OSUTE, os dinheiros públicos fora do Tesouro e os respetivos rendimentos auferidos e devidos ao Estado, apesar da relevância dessa informação para o exercício dos poderes de tutela, para a aprovação das contas e das competências de promoção da UTE e para a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública pelo IGCP. Quanto às situações de incumprimento da UTE identificadas pelo Tribunal, continuam por entregar ao Estado rendimentos obtidos em anos anteriores (...)."

"À DGTF e à DGO compete controlar o cumprimento da UTE pelos OSUTE, identificar os incumpridores e reportar oportunamente essa informação à Tutela. O exercício ineficaz dessa competência tem, *inter alia****, como consequência que as entidades devedoras de receitas do Estado por incumprimento da UTE sejam tratadas de forma favorável face aos restantes SFAC.".***

Assinale-se que do artigo 28.º do RJSPE, não resulta para a DGTF obrigatoriedade de lhe serem apresentadas pelas empresas públicas as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos obtidos em situação de incumprimento, as receitas devidas e as receitas entregues ao Estado (ao contrário do que, por exemplo, sucede de forma clara com o IGCP

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

no n.º 6 do artigo 29.º do RJPSE), sendo só obrigatória a prestação de informação, à DGTF, pelas empresas públicas não financeiras excecionadas pelo titular da função acionista, sobre os montantes e as entidades em que se encontrem aplicadas as disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras. Contudo, e em cumprimento de recomendação do Tribunal de Contas já referenciada anteriormente no presente documento, esta Direção-Geral, solicitou às empresas, nas instruções sobre o processo de prestação de contas referente ao exercício de 2016, que procedessem à divulgação dos dinheiros públicos fora do Tesouro e dos respetivos rendimentos auferidos e devidos ao Estado.

Considerando que o n.º 2 do artigo 28.º do RSPE estabelece que o IGCP remete à DGTF informação sobre os montantes, as disponibilidades e as aplicações das empresas junto do IGCP, e com o objetivo de melhorar o processo de verificação do cumprimento do PUTE, esta Direção-Geral tem vindo a solicitar às empresas participadas diretamente pelo Estado a disponibilização, através do SIRIEF, de informação sobre os montante, as disponibilidades e as aplicações junto do IGCP e da banca, procedendo, por via de desenvolvimento adicional concretizado no SIRIEF, à verificação das divergências entre a informação prestada pelas empresas e pelo IGCP. A confirmar-se a existência de divergências são solicitados os necessários esclarecimentos e fundamentações junto das empresas.

No que se refere à questão do controlo, reitera-se a asserção já efetuada anteriormente no sentido de que compete à DGTF assegurar o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do setor público empresarial e o exercício da função acionista do Estado, não se encontrando adstritas quaisquer competências no domínio da fiscalização, *maxime* de controlo.

Com os melhores cumprimentos,

Diretora-Geral,
em substituição,

Maria João Araújo

Anexo: Ofícios-Circulares n.º 1268 e n.º 1269, ambos de 27 de fevereiro de 2017, os quais contêm as instruções sobre o processo de prestação de contas referente ao exercício de 2016, remetidos às empresas públicas não financeiras; Ofício n.º CD/84/17 da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; e Ofício DGTF n.º 3214, de 13 de julho de 2017.

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17856/2017
2017/11/23

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP00 CartaOficio V 1.1

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
23 NOV. 2017
RECEPÇÃO

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador
Dr. Luis Filipe Simões
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº SGC – 18141
Lisboa, 23 de novembro de 2017

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016
Contraditório ao Anteprojeto – 10. Operações de Tesouraria - MF

No seguimento do vosso ofício, sobre o assunto em epígrafe, recebido por *e-mail* no pretérito dia 16 de novembro, vimos por este meio remeter os nossos comentários nos termos e para os efeitos do disposto 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.

a) A atividade da tesouraria do Estado descrita no artigo 1º, do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de junho (diploma que define o RTE - Regime da Tesouraria do Estado), é suportada por sistemas bancários de gestão e de prestação de serviços, onde estão sedeadas as contas bancárias abertas no IGCP e se movimentam os fundos públicos afetos aos organismos públicos que cumprem o Princípio de Unidade de Tesouraria (artigo 2º do RTE reforçado pelas sucessivas Leis do Orçamento de Estado).

b) Ora, funcionando a tesouraria do IGCP de igual modo que a tesouraria de um Banco, os movimentos financeiros que se registam numa não podem afetar as contas bancárias de outra, sob pena de desvirtuar as regras subjacentes ao funcionamento das compensações interbancárias, estabelecidas para os sistemas bancários nacional e europeu.

c) As finalidades da Contabilidade do Tesouro indicadas no artigo 35º do RTE apontam no sentido de a mesma refletir, tão-somente, as entradas e saídas de fundos ocorridas na tesouraria do Estado, ou seja, em contas bancárias do IGCP.

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IMP00 CartaOficio V 1.1

d) Nestes termos, reafirma-se o já ulteriormente informado de que os valores que os organismos públicos movimentam na banca comercial, em incumprimento do artigo 2º, e em sentido lato em incumprimento integral do instituído pelo RTE, não transitam pela tesouraria do Estado, mas sim pela tesouraria do Banco onde esses fundos públicos estão depositados, logo, não podem ser relevados na Contabilidade do Tesouro;

e) Nestes termos, entende-se que, pretendendo-se contabilizar os fundos públicos movimentados pelos organismos públicos, quer através da tesouraria do Estado, quer através da tesouraria dos Bancos (em incumprimento do legalmente estabelecido pelo RTE), esta não pode ser efetuada através do IGCP, via Contabilidade do Tesouro.

f) De acordo com recomendação do Tribunal de Contas, o IGCP desde 2016, passou a solicitar informação aos organismos públicos sobre as contas bancárias e respetivos saldos médios, envolvidos nos pedidos de dispensa de cumprimento da unidade da tesouraria do Estado (UTE) solicitados.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

02 NOV 17 [illegible]

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA ENT.: 6395/2017 PROC. N.º: 12.2	DATA

ASSUNTO: Parecer sobre a conta Geral do Estado de 2016 - Contraditório ao Anteprojeto da Caixa - Atividade do Fundo de Resolução - MF

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que este Gabinete não dispõe de comentários ou informações adicionais a remeter, nesta data, sobre o documento exposto.

Com os melhores cumprimentos

P/o. O Chefe de Gabinete

André Caldas

C /c: GSEO /GSET

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor – Coordenador
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage – 61
1069 – 045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Mensagem nº35087/2017-DAII	*25 out 2017*	Ofício n.º 924/GEPO/DIRC/2017	Data: *3 nov 2017*
		Processo SGD: *P10920/2017*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2016 – Contraditório ao Anteprojeto da caixa – Atividade do Fundo de Resolução

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico sobre o assunto identificado em epígrafe, informa-se que esta Direção — Geral não tem comentários a tecer sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt

http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

FUNDO DE RESOLUÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

E 16754/2017
2017/11/3

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
		FDR/2017/00089	2017/11/02

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 - Contraditório ao Anteprojeto da caixa - Atividade do Fundo de Resolução

Exmo. Senhor Diretor-Geral,

O Fundo de Resolução ("FdR" ou "Fundo"), notificado pelo Tribunal de Contas, a propósito do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016 ("documento preparatório") vem, ao abrigo do disposto 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, apresentar a sua pronúncia, o que faz nos seguintes termos:

1. No segundo parágrafo do anteprojeto da Caixa relativa à atividade do Fundo de Resolução, refere-se que o Fundo de Resolução é um fundo autónomo da administração central do Estado, que *«consta no OE e na CGE desde 2015 indevidamente classificado como EPR»*, acrescentando-se que *«a classificação do FdR como EPR é indevida face à sua natureza de SFA, independentemente da classificação atribuída pelo Instituto Nacional de Estatística»*.

O Fundo de Resolução reitera que não é sua competência pronunciar-se sobre a respetiva classificação setorial e que continuará a conformar a sua atividade com os deveres que resultem da classificação que lhe é atribuída pelas autoridades competentes. Porém, e tal como tem vindo a ser assinalado pelo Fundo de Resolução em anteriores ocasiões, o estatuto do Fundo assenta em elementos estruturantes que o diferenciam dos demais Fundos e Serviços Autónomos existentes na Administração Central. Assim, não pode deixar-se de referir que a atual classificação é geradora de relevantes incongruências face às finalidades do regime jurídico da resolução, ao exercício do objeto do Fundo e ao seu modo de funcionamento, conforme estabelecido no respetivo regime jurídico. Essa circunstância tem sido apenas parcialmente atenuada pela atribuição ao Fundo de Resolução de um regime simplificado de execução orçamental.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
3 NOV 2017 10:10
RECEPÇÃO

Av. da República, 57 - 2º, 1050-189 Lisboa | Tel: +351 213 130 707 Fax: +351 213 107 844 | Pessoa Coletiva: 510 338 461 geral@fundoderesolucao.pt

2. No documento preparatório do Tribunal de Contas são enunciadas as principais responsabilidades contingentes do Fundo de Resolução (pág. 3). A esse respeito, sugere-se que seja clarificado que as responsabilidades contingentes ali referidas não são todas cumulativas.

3. Relativamente ao valor atual da garantia prestada pelo Fundo de Resolução às obrigações emitidas pela Oitante, aproveita-se para informar que, na sequência de reembolsos antecipados parciais entretanto realizados em 2017, esse valor é, atualmente, de aproximadamente 595 milhões de euros, e já não 656 milhões de euros, como se refere no documento preparatório do Tribunal de Contas, com base na informação disponível à data da respetiva elaboração.

4. No documento preparatório refere-se ainda que *«carece de fundamento a divulgação dos encargos do processo de venda do NB como passivos contingentes»*, na sequência dos atos praticados pelo Fundo de Resolução em cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas emitida no âmbito da auditoria realizada à atividade do FdR em 2015.
Esclarece-se que, na contabilidade patrimonial, o FdR divulgou os encargos do processo de venda do NB como passivo contingente ao abrigo do normativo contabilístico aplicável à situação em causa. Um passivo contingente é definido, de acordo com a IAS 37 – "Provisões, Passivos Contingentes e Activos Contingentes", como uma possível obrigação que surja proveniente de acontecimentos passados e cuja existência somente será confirmada pela ocorrência ou não ocorrência de um ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob o controlo da entidade. Assim, não estando em causa o pleno acolhimento da recomendação do Tribunal de Contas, não se poderia afastar a hipótese, à data de elaboração do relatório e contas do Fundo de Resolução, que viesse mais tarde a ser determinado, por quem tem a devida competência ou no âmbito de uma eventual clarificação do regime aplicável, que a despesa em causa viesse a constituir responsabilidade do Fundo de Resolução. A divulgação dessa hipótese, constitui, assim, somente o cumprimento de requisitos de transparência e de prudência, cuja verificação é necessária para assegurar a fiabilidade das demonstrações financeiras do Fundo, à luz do plano de contas que lhe é aplicável. O Fundo de Resolução sugere, por isso, que seja eliminado o texto em que se afirma que *«Assim sendo, carece de fundamento a divulgação dos encargos do processo de venda do NB como passivos contingentes»*.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão Diretiva

Luís Máximo dos Santos

Av. da República, 57 - 2º, 1050-189 Lisboa | Tel: +351 213 130 707 Fax: +351 213 107 844 | Pessoa Coletiva: 510 338 461 geral@fundoderesolucao.pt

11. a 13. Segurança Social

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 4 de dezembro de 2017 09:52
Para: gabinete.ministro@mf.gov.pt
Assunto: RECIBO: Oficio 1959/17 - Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18285/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora     : 2017-11-30 19:36:26
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 18285/2017
Data/hora     : 2017-12-04 09:51:47
Serviço       : DAVII
Email         : davii@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.png;oficio 1959-17.pdf
**********************************************************************************
```

Exmos Senhores

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o nosso ofício 1959/17 , em assunto identificado .

Com os melhores cumprimentos

Engrácia Soares
Coordenadora

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 69 32 **FAX** + 351 21 881 68 49
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

30.NOV17 01059

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	23/11/2017	ENT.: 7013 PROC. N.º: 12.2	

ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social 2016

Exmo Senhor

Em resposta à vossa comunicação, sobre o tema mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que após análise cuidada ao documento, na ótica do Ministério das Finanças, não existem quaisquer comentários a efetuar sobre a Conta da Segurança Social.

Com os melhores cumprimentos

P/o O Chefe de Gabinete

André Caldas

Cc: SET, SEO

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

Ofício N.: 8762
Data: 30-11-2017

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DA SAÚDE

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 04/12/2017

TRIBUNAL DE CONTAS
E 18292/2017
2017/12/4

Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Ofício nº. 37875 *DA VII* *Procº nº 1/2017-PCOE*	23/11/2017	Nº: **ENT.: 18292/2017** **PROC. Nº:**	**23/11/2017**

Assunto:Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016.

Encarrega-me o Sr. Ministro da Saúde, no âmbito do processo identificado em epígrafe, de informar V. Exa. do seguinte:

Consultados os serviços pertinentes, o Ministério da Saúde não tem informação adicional a transmitir, nem alegações a produzir.

Mais informa que a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) tem desenvolvido trabalhos com os organismos da Segurança Social no sentido de resolver os problemas que persistem.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

(*Paula Maia Fernandes*)

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
6 DEZ. 2017
10:00 H
RECEPÇÃO

Gabinete do Ministro da Saúde
Av. João Crisóstomo, 9 - 6º, 1049-062 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 330 50 00 **FAX** + 351 21 330 51 61 **EMAIL** gabinete.ministro@ms.gov.pt **www.portugal.gov.pt**

TRIBUNAL DE CONTAS
E 18315/2017
2017/12/4

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 04/12/2017

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

SERVIÇO: DOC/DC

Exmº Senhor
Diretor – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	Email 17.11.2017 nº 37326/2017 e Email de 23.11.2017 nº 37941/2017	DOC/D.Conta - 30867/2017	30/11/2017

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016

Em resposta às mensagens eletrónicas dos dias 17 e 23 de novembro do corrente, remetidas por essa Direção-Geral referentes ao assunto em epígrafe, apresentam-se os comentários, tidos por convenientes, relativamente ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016, nas matérias da responsabilidade do IGFSS, I.P.:

<u>Conclusão nº 1</u> – A LEO ainda parcialmente em vigor prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores. Em 2015 foi publicada a nova LEO, mas a classificação orgânica do subsetor da segurança social foi substancialmente reduzida, no que respeita aos mapas contabilísticos a integrar a LEO (arts. 42.º e 51.º), relegando tal classificação para valores residuais (despesas de administração). Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsetor da segurança social (art. 17.º) é estabelecido que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fontes de financiamento, e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores para diploma autónomo, que ainda não foi publicado (cfr. Ponto 11.1.)

Conforme já comunicado anteriormente, nos termos da nova Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei nº 151/2015, de 11 de setembro- no seu nº 4 do art.º 17º, encontra-se estipulado, que a estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais será definida em diploma próprio.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
4 DEZ. 2017
16150
RECEPÇÃO

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Assim, este Instituto aguarda pela proposta de enquadramento ao nível da revisão dos classificadores orçamentais, nomeadamente do classificador orgânico, funcional e económico, previsto no âmbito dos projetos e atividades de implementação da nova LEO, trabalho coordenado pela Unidade de Implementação da LEO (UniLEO).

Conclusão nº 2 - Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. ponto 11.1.)

Como já comunicado a essa Direção-Geral, e com base na legislação publicada de regulamentação das condições de pagamento nas tesourarias da Segurança Social, foi apresentada proposta de legislação de enquadramento da Tesouraria Única, através do Ofício n.º 21.126, de 2013.12.17, dirigido ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social. Recorde-se que esta proposta já foi reavaliada por este Instituto e remetida uma alteração do seu preâmbulo, ao Gabinete de Sua Excelência a Secretária de Estado da Segurança Social através do ofício nº 19.798/2016, de 1 de Setembro.

Conclusão nº 3 - Não foi publicada a Portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto (cfr. ponto 11.1.)

A questão colocada refere-se a aplicações de capital, não se enquadrando neste contexto os depósitos a curto prazo efetuados pelo IGFSS,I.P. em cumprimento da sua missão (alínea a) do nº 5 do DL nº 84/2012, de 30 de março).

No entanto, enquadram-se nesta tipologia as aplicações de capital em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), efetuadas junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E (IGCP, E.P.E), uma vez que, no âmbito da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), foi necessária uma articulação específica com o IGCP, E.P.E., consubstanciada na constituição de CEDIC, de forma a potenciar a gestão da dívida pública.

IMP.IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

Neste contexto, mantém-se atualizada a informação anteriormente prestada a esse Tribunal, conforme se indica:

"A otimização da gestão dos recursos financeiros é assegurada através da constituição de depósitos a prazo de curto prazo, junto de Instituições Bancárias que operam no sistema português. Este tipo de depósitos tem o capital e taxa de juro garantidos.
As únicas aplicações de capital que o IGFSS,I.P. detém e que têm relevância orçamental são os Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC); e, ainda assim, apenas decorrendo tal situação por via das regras de normalização contabilística.
Os CEDIC constituem uma forma de aplicação de curto prazo e são constituídos junto do IGCP, tendo em vista a articulação entre a Segurança Social e este Instituto com o objetivo de garantir uma boa gestão da dívida pública.
Mensalmente são determinados os limites de capital a aplicar em CEDIC em função dos limites orçamentais disponíveis.
Atendendo às características das aplicações de capital constituídas pelo IGFSS, I.P., entende-se que não se torna operacional a fixação dos mesmos por portaria, uma vez que estes limites têm de ser determinados mensalmente, em função dos fundos orçamentais disponíveis nos diversos subsistemas."

Conclusão nº 4 - Apesar das reiteradas recomendações do Tribunal em anteriores Pareceres, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, designadamente no que se reporta ao financiamento do sistema previdencial - capitalização. Não obstante o facto de terem já sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 11.1.)

Mantém-se a mesma informação transmitida, em sede de acompanhamento destas recomendações, pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Conclusão nº 5 - O IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. Para o exercício destas atribuições, a orgânica do Instituto inclui um Gabinete de

IMP.IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

Auditoria do sistema de segurança social. Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, pelo que o exercício desta atribuição do Instituto se encontra prejudicado (cfr. ponto 11.1.).

Mantém-se a mesma informação anteriormente remetida no n/ ofício com ref.ª D.Conta – 26375/2017 de 20 de outubro e divulgada na nota de rodapé nº 6 da página 5 deste Anteprojeto de Parecer.

Conclusão nº 6- O Conselho Consultivo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos não emitiu parecer sobre o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo como deveria, em face do disposto alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regulamento do Fundo aprovado pela Portaria 140/92, de 04/03. O Presidente do Conselho Consultivo teve conhecimento da informação pertinente por força das funções exercidas no IGFSS, tendo aprovado as contas do exercício de 2016 (cfr. ponto 11.1.).

O Conselho Consultivo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos, apesar de participar na gestão do mesmo, não tem emitido parecer sobre o relatório e mapas demonstrativos da gestão do Fundo, conforme o previsto na alínea a) do nº. 1 do art.º 52º. da Portaria 140/92 de 4 março, uma vez que os seus elementos referem não ter habilitação para o fazer.

Assim, e para ultrapassar aquela questão, anualmente é realizada reunião para aprovação do relatório e conta anual. No ano de 2016, muito embora não tenha sido realizada a reunião formal para a aprovação do relatório e contas, o Conselho prosseguiu na procura de solução para a incapacidade de gerar meios financeiros próprios para assegurar o pagamento dos complementos de pensões.

Efetivamente, desde o início de 2015 que o IGFSS, I.P. desenvolveu várias diligências para a resolução deste problema, tendo ocorrido reuniões com o Conselho Consultivo, na sequência das quais, o Conselho decidiu adotar a solução provisória encontrada que possibilitou manter o pagamento dos complementos de pensões durante o ano de 2016, consubstanciada com um corte de 90% na despesa, implementado de forma faseada: 50% em fevereiro 2015; 60% em março de 2015; 70% em abril de 2015 e 80% em maio de 2015, conforme despacho nº. 2201/2015, de 9 de fevereiro de 2015.

Adicionalmente, foi criado um grupo de trabalho, que procedeu à alteração do Regulamento do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos, aprovado em anexo à Portaria n.º 140/92, de 4 de março, alteração publicada através da Portaria nº. 12/2017, de 9 de janeiro.

IMP/IGFSS.02.03 - Revisão 5 - Data: 31-05-2017

Na sequência da publicação da Portaria n.º 12/2017, de 9 de janeiro, foi efetuada a reversão de 50% da redução prevista no Despacho nº 2201/2015, e estabelecidas novas condições de atribuição de prestações pecuniárias.

Entretanto, tendo em vista assegurar a cobertura dos encargos para 2017, foi fixado um financiamento adicional ao Fundo, no valor de 3.000.000,00 €, com origem na componente indivisa do imposto especial do jogo, a afetar ao Turismo de Portugal, I. P., e à Conta geral do Estado, conforme art.º 102º da Lei n. 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017).

Através do Despacho nº 1791/2017, de 28 de fevereiro (Diário da República, 2ª série – Nº 42 – 28 de fevereiro de 2017), foi criado um grupo de trabalho interministerial, em cumprimento do nº 2 do art.º 102º da Lei n. 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017), com a missão de avaliar e propor as necessárias medidas legislativas e um modelo adequado de funcionamento do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos, que promova a sustentabilidade financeira futura do mesmo e a salvaguarda dos direitos dos seus beneficiários, pensionistas e ativos, numa perspetiva de médio e de longo prazo.

Logo que concluído este processo, prevê-se que após o encerramento de contas de 2017 sejam retomadas as reuniões regulares de aprovação de contas.

Conclusão nº 7 - Não foram disponibilizados ao Tribunal de Contas o parecer do Fiscal Único e a certificação legal de contas do IGFSS relativos ao exercício de 2016. Em agosto de 2017 o Instituto informou que o relato sobre as demonstrações financeiras, no âmbito da certificação legal de contas de 2016, estava em fase de contraditório e que o mesmo seria disponibilizado ao Tribunal quando fosse disponibilizado ao Conselho Diretivo do IGFSS (cfr. ponto 11.1.).

Foi apresentado ao IGFSS,I.P., neste mês de novembro, um novo *draft* da certificação legal de contas pela sociedade de revisores oficiais de contas , & Associados, SROC, Lda. Assim que este Instituto receber o relatório devidamente assinado, será integrado na conta de gerência de 2016 e simultaneamente remetida cópia a esse Tribunal.

Conclusão nº 10- O n.º 4 do art. 7.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, estabelece que compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social. No

IMP.IGFSS.002.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

entanto, este órgão ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências (cfr. ponto 11.1.).

Relativamente a esta matéria, mantém-se o ponto de situação fornecido pelo Gabinete de Sua Excelência a Secretária de Estado da Segurança Social e que consta neste Anteprojeto de Parecer na sua nota de rodapé nº3 da página 8.

Conclusão nº 11- O orçamento e a conta do FSS constituem anexos ao orçamento e à conta da segurança social. As contas têm sido publicadas em anexo às contas da segurança social desde o exercício de 2014. No entanto, os orçamentos do Fundo continuam a não ser publicados em anexo ao OE, como deveriam, em face do disposto no n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05, alegando o Ministro do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social que os mapas orçamentais do FSS foram remetidos à DGO em anexo às propostas do OSS de 2016 e 2017 para efeitos de publicação (cfr. ponto 11.1.)

Também sobre esta matéria se mantém o ponto de situação remetido pelo Gabinete de Sua Excelência a Secretária de Estado da Segurança Social e que consta neste Anteprojeto de Parecer na sua página 8.

Conclusão nº 12 - O mapa das alterações orçamentais da despesa publicado na CGE não reflete de forma completa e transparente o resultado final das alterações orçamentais ocorridas nalgumas das classificações económicas, justificando o IGFSS tal facto com constrangimentos da aplicação informática no carregamento de dados do orçamento inicial na sequência de um período transitório, alegando que o sistema é rígido e pouco flexível, não estando preparado/parametrizado para situações excecionais como é o caso de um orçamento transitório, em especial nos casos em que os valores do orçamento inicial são inferiores aos que vigoraram no período transitório e com alterações legislativas que se refletem em utilização de classificação económica diferente entre o novo orçamento e o anterior.

Nada se acrescenta ao já expresso no nosso ofício com refª DOC-21830/2017 remetido a essa Direção-Geral no passado dia 6 de setembro de 2017.

Conclusão nº 13 - O SIF continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS. Por outro lado, as suas funcionalidades não permitem que a integralidade dos documentos,

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do sistema de forma automática, sem necessidade de intervenção manual, o que potencia o risco de erros (cfr. ponto 12.).

De acordo com os esclarecimentos já remetidos a esse Tribunal, a automatização dos processos referentes à orçamentação e execução, em termos consolidados, tem-se demonstrado ao longo dos anos inexequível. Apesar das necessidades terem sido devidamente identificadas, obrigavam à respetiva transposição através de desenvolvimentos no atual sistema de informação financeira, o que até à data não se verificou.

Não obstante a identificação de todos os constrangimentos por parte do IGFSS, IP, e considerando que a implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas obrigará à aquisição e adaptação de novos sistemas informáticos/aplicacionais, expectavelmente, os mesmos deverão ser preparados por forma a garantirem todas as funcionalidades necessárias no respeito à nova Lei do Enquadramento Orçamental, à Lei de Bases da Segurança Social, às formas de financiamento do Sistema de Segurança Social e restantes diplomas legais de referência.

Ponto 12.2.2.2.

Páginas 17 e 18

Nos termos do diploma que aprovou o PERES, o pagamento integral da dívida permitia a dispensa total dos juros a esta associados e o pagamento em prestações a redução dos juros em função do número de prestações acordadas1. No entanto, o valor dos juros correspondente ao montante inicialmente pago pelo contribuinte no período de vigência da medida (pelo menos 8% do capital) foi dispensado a 100%, mesmo para os contribuintes que optaram pelo pagamento da dívida em prestações, não obstante o diploma legal não conter norma permissiva para o efeito. Para estes contribuintes, haveria que aplicar apenas as reduções de juros previstas em função do número de prestações acordado, em obediência ao estabelecido pelo art. 8.º do Decreto-Lei 67/2016. O desrespeito da mencionada norma resultou numa não cobrança indevida de receita de juros.

Conclusão nº 18 - Em 2016 foi aprovado um regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social (PERES) que permitiu arrecadar, em relação a estas últimas, até ao final do ano, € 52,2 M e associar a esta medida e uma dispensa de juros de € 12,7 M. No entanto, os prazos de adesão e de pagamento foram alargados até 23/12/2016 e 13/01/2017, respetivamente, sem que, no entanto, tenha sido adotada a forma devida, em face do disposto no artigo

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

112.º da CRP, o que importou um aumento de € 40,1 M na cobrança e de € 11,8 M em juros dispensados. O valor final de cobrança associado à medida foi de € 94 M, no entanto € 9,3 M foram pagos por contribuintes que não reuniram os requisitos de acesso exigíveis, representando os pagamentos integrais mais de metade do valor cobrado (56,6%). Foi dispensada a totalidade dos juros aos contribuintes que não manifestaram vontade de aderir à medida, mas efetuaram pagamentos integrais no período da sua vigência de valores em dívida abrangida pelo PERES ("adesões tácitas"), mas também aos contribuintes que optaram pelo pagamento em prestações, relativamente ao pagamento inicial de pelo menos 8% sobre o valor da dívida, contrariando, neste último caso, o disposto nos arts. 2.º e 8.º do Decreto-Lei 67/2016 (cfr. ponto 12.2.2.).

Aquando da publicação do Decreto-Lei nº 67/2016, de 3 de novembro, foi necessário aferir, entre o IGFSS,I.P., o ISS,I.P., o II,I.P. e o Gabinete de Sua Excelência a Secretária de Estado da Segurança Social, todas as questões legislativas que implicavam alterações funcionais aos Sistemas de Informação, bem como as questões procedimentais que os serviços deveriam adotar.
Nesse contexto, e atento o disposto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 67/2016, designadamente nos números 3, 4 e 5, foi assumida a interpretação que os montantes iniciais com um mínimo de 8% pagos pelos contribuintes seriam objecto de dispensa total de juros, aplicando-se a graduação de juros apenas aos planos prestacionais elaborados em função no número de prestações aprovado. Esta interpretação foi vertida na *FAQ*.

<u>Conclusão nº 19 -</u> Continuou a verificar-se, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (51,4%) da receita proveniente de contribuições e quotizações pelas respetivas classificações económicas com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem, em incumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas. Este aspeto assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS e ao FEFSS (cfr. ponto 12.2.2.2.).

Informa-se que se encontra já implementada a nova metodologia alternativa à tabela de imputação, cujos impactos terão expressão já a partir da execução do corrente mês de novembro e no decurso do exercício de 2018.

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Conclusão nº 20 - Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados, pelo menos € 6 M, referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários, tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Este procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante ou superior, uma vez que não foram apurados os montantes devolvidos ao ISS relativos a pensões e CSI (cfr. ponto 12.2.2.3.).

Mantém-se o constrangimento na contabilização de prestações sociais devolvidas à segurança social - prestações sociais em prescrição.
O referido constrangimento decorre da configuração do atual sistema informático que suporta os processos de pagamento e devolução de prestações sociais, o qual não permite a obtenção de informação relativa ao ano do pagamento inicial, quando ocorrem devoluções. Esta situação será ultrapassada pelo novo interface SICC-SIF, o qual permitirá contemplar as devoluções como fluxos orçamentais, dando assim acolhimento à recomendação do Tribunal de Contas.
Os trabalhos de análise e desenvolvimento do novo interface têm decorrido com regularidade, envolvendo IGFSS,I.P., ISS,I.P. e II,I.P..

Conclusões nº 28 e 29- Entre o MTSSS a CNIS a UM e a UMP foram celebrados dois protocolos de cooperação, nos termos dos quais as partes se propunham apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito, uma no valor de € 50 M e outra no valor de € 12,5 M. Estas linhas de crédito encontram-se garantidas pelo MTSSS que, através do IGFSS, efetuou junto da CEMG dois depósitos bancários no exato valor das linhas de crédito, que seriam reduzidos à medida que as amortizações de capital fossem sendo efetuadas, devendo permanecer como não mobilizáveis os montantes necessários para garantir os valores em dívida (cfr. Ponto 12.2.3.1.1.1.).
Estes Protocolos têm vindo a ser objeto de alterações por via de acordos, declarações ou aditamentos. Assim, ainda em 2012, foram celebrados acordos entre o IGFSS e a CEMG permitindo a esta debitar aos depósitos bancários constituídos para garantia dos empréstimos concedidos os montantes referentes a mora ou incumprimento, sem especificar se tais débitos se reportavam exclusivamente ao capital em dívida ou se igualmente cobriam juros e outras despesas bancárias, tendo, no mesmo ano, o IGFSS emitido uma Declaração "nos termos da qual expressamente mandatou e autorizou a CEMG, e para

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

40 ANOS

garantia dos contratos a celebrar ao abrigo do Protocolo de Cooperação, e também, para garantia de todas e quaisquer despesas, incluindo juros remuneratórios e moratórios, vencidos ou vincendos, decorrentes dos contratos de mútuo". Estas Declarações, implicaram, pois, a assunção pela Segurança Social do risco de não pagamento de juros de qualquer natureza, bem como de despesas, o que não havia sido expressamente assumido aquando da celebração dos Protocolos iniciais, até porque os mesmos fizeram corresponder os montantes dos depósitos dados em garantia ao montante máximo do capital a disponibilizar através dos empréstimos, daqui resultando que a garantia cobria apenas o capital, deixando de fora juros e despesas (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1).

Os acordos e declarações celebrados entre o IGFSS,I.P. e a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) foram celebrados para incluir um maior detalhe, pois os protocolos iniciais, celebrados entre o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias (UM), a União das Misericórdias Portuguesas (UMP) e a CEMG não estabeleceram os termos operacionais relacionados com a utilização das garantias para liquidação dos valores em dívida (capital, juros vencidos e despesas) das Instituições que entraram em incumprimento e a taxa de remuneração do depósito.

Efetivamente, o montante dos depósitos dados como garantia corresponderam ao montante máximo do capital que foi disponibilizado às Instituições aderentes às linhas de crédito, pois não era expectável, como aliás se tem verificado ao longo da vigência destas linhas de crédito, que o risco da operação tivesse uma taxa de incumprimento muito elevada.

Ao valor das garantias, acrescem os juros obtidos pela taxa de remuneração dos depósitos que a 31 de dezembro de 2016 ascendiam a 7,3 milhões de euros. Este valor dos juros não é capitalizável, sendo creditado mensalmente na conta do IGFSS, I.P. definida para o efeito.

<u>Conclusões nº 30, 31 e 32</u> - O prazo inicialmente estabelecido para a concessão dos empréstimos às instituições foi de 7 anos. No entanto, por aditamentos aos protocolos de 2014 e 2016 tal pôde ser sucessivamente alargado para10,5 anos e 15,5 anos, respetivamente. Foram concedidos empréstimos a 296 instituições. No final de 2016 apenas 16,6% das instituições mantinham o prazo inicial do empréstimo e 16,2% tinham amortizado integralmente os empréstimos por sua iniciativa, o que representou o

IMP.IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

reembolso de 11,5% do capital inicial mutuado. 31,4% das instituições fizeram alteração dos contratos para o prazo mais alargado (até 2028) (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Acresce que os mencionados aditamentos aos Protocolos, celebrados em 16 de outubro de 2014 e em 16 de junho de 2016, contêm outras alterações às condições inicialmente contratualizadas para além do alargamento do período de vigência dos empréstimos e, consequentemente, o período de imobilização dos depósitos constituídos para garantia dos mesmos, os quais respeitam à alteração da taxa de remuneração dos depósitos dados em garantia, que diminui relativamente à inicial (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Todas as alterações introduzidas no negócio se consubstanciaram em condições menos vantajosas para a Segurança Social (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Os aditamentos entre o IGFSS,I.P. e a CEMG refletiram obrigatoriamente as alterações efetuadas nos contratos entre as Instituições que aderiram às linhas de crédito e o Banco. A primeira alteração apenas se refletiu no prazo de maturidade do empréstimo, sendo que a segunda, para além do prazo, alterou o *spread* (redução) que estava associado à taxa de juro do empréstimo (operação de crédito), de forma a acompanhar as condições de mercado.

A alteração do *spread* do lado das Instituições, teve obrigatoriamente de se refletir no *spread* associado às garantias, uma vez que a taxa de juro da operação de crédito para estas linhas resultou da margem de intermediação financeira que o Banco acrescentou à taxa de remuneração dos depósitos e não estando prevista a sua redução.

Por sua vez, as alterações às condições de empréstimo inicialmente estabelecidas, fizeram com que o esforço mensal para pagamento das Instituições fosse reduzido, diminuindo assim, o risco de incumprimento do mesmo, e deste modo assegurar que o risco de execução das garantias do IGFSS, I.P. seja menor. Por outro lado, as alterações potenciaram a continuidade da atividade das Instituições na busca do melhor interesse dos seus utentes.

Acresce referir que, aumentando a data de vencimento das garantias, os juros arrecadados dos depósitos em garantia também são mais elevados, apesar da diminuição do *spread*, garantindo desta forma, uma

Mod. IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

maior cobertura (capital mais juros arrecadados) para eventuais situações de incumprimentos futuros, que culminem na liquidação de empréstimos por mobilização das garantias do IGFSS, I.P..

Conclusões nº 33 e 34- No final de 2016, a garantia prestada pelo IGFSS já tinha sido executada em cerca de € 764 m, respeitante a 4 instituições que estavam em incumprimento, constatando-se que, para 2 destas instituições, os relatórios iniciais de avaliação económico-financeira não foram favoráveis e, não obstante o Protocolo que instituiu a respetiva Linha de Crédito dispor que tais relatórios seriam vinculativos quando desfavoráveis, as candidaturas foram, ainda assim, aprovadas, uma delas sujeita a uma condicionante não definida e cuja análise do cumprimento não era possível aquando da aprovação (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Três destas instituições celebraram planos prestacionais com o IGFSS para reembolso dos valores em dívida: duas têm as prestações em dia e outra, Grupo Desportivo , cuja execução da hipoteca do imóvel foi substituída por um plano prestacional, está em incumprimento. De acordo com a informação prestada pelo Instituto, em setembro de 2017 esta Instituição tinha liquidado 6 prestações e desde abril do mesmo ano que não efetua pagamentos, estando previsto o acionamento da garantia prestada pela Instituição ao IGFSS. Para uma instituição o processo foi remetido ao Ministério Público para recuperação do crédito (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Para o universo das Instituições que aderiram às linhas de crédito e que não tinham acordos de cooperação, foram utilizadas garantias reais para celebrar o acordo de garantia em pagamento.

No caso do Grupo Desportivo , o prédio urbano dado como garantia é o mesmo onde a Instituição iria realizar a sua atividade, pelo que se optou pela apresentação de um plano prestacional para a Instituição efetuar o reembolso dos valores em dívida.

Conclusão nº 35 - O valor divulgado na nota 16 do anexo às DF consolidadas relativamente ao valor das garantias prestadas em 31/12/2016 não está correto, uma vez que respeita ao valor aplicado no depósito a prazo efetuado na instituição financeira que concedeu o empréstimo e não apenas ao valor não mobilizável àquela data (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

A CEMG apresenta mensalmente informação relacionada com o saldo em dívida de contratos e o saldo de Depósito a Prazo. Estes dois saldos deveriam ser iguais, mas a CEMG tem apresentado por diversas vezes

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

problemas informáticos e como consequência, apesar do valor em dívida ir diminuindo em função da amortização mensal de capital e da liquidação integral do empréstimo por iniciativa das Instituições, o valor das garantias não é mobilizado e permanece em saldo DP. Atualmente, as garantias apenas têm sido mobilizadas quando se verifica a liquidação integral do empréstimo por utilização da garantia do IGFSS, I.P..

Atendendo ao nível atual das taxas conseguidas pelo IGFSS, I.P. nas suas aplicações com capitalização junto dos Bancos, o constrangimento informático que tem ocorrido junto da CEMG tem beneficiado a rendibilidade do IGFSS, I.P..

Desde modo, o saldo da conta 4151 – Investimentos financeiros reflete um valor superior ao valor necessário para garantir o penhor constituído, mas é sobre esse saldo que incide a taxa de juro contratualizada, e sobre o qual são creditados os juros mensalmente.
Todavia, em próximos relatos de informação desta natureza será acautelada a apreciação dessa Direção-Geral nesta conclusão.

<u>Conclusão nº 39-</u> Ainda no âmbito dos inventários, verificou-se que existem bens cujo período de vida útil já decorreu e ainda não estão total ou parcialmente amortizados em virtude de deficiências na introdução de dados no sistema informático e de ausência de mecanismos de monitorização dos inventários com vista a ultrapassar e corrigir estas situações. O valor não amortizado é de € 176 m, o que subvaloriza as amortizações acumuladas e sobrevaloriza os resultados transitados (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2.).

Relativamente à existência de bens móveis que não se encontram amortizados (quadros da pág. 5 do Anexo I deste Anteprojeto) e bens que não foram totalmente amortizados, (quadros da pág. 6 do Anexo I deste Anteprojeto) serão encetados esforços com vista à respetiva regularização ainda neste exercício económico.

<u>Conclusões nº 40</u>- A área dos imóveis continua a apresentar assinaláveis fragilidades. Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2016, uma vez que não foram disponibilizados documentos de suporte àquele registo. Com efeito, relativamente aos imóveis adquiridos pelo IGFSS por via de dações em cumprimento, dos 35 números de imobilizado que constituíram a amostra, apenas foram disponibilizados 11 relatórios de avaliação, pelo que apenas foi possível confirmar 52,5% do valor das dações. Por outro lado, relativamente aos imóveis

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

integrados no património do IGFSS por via de extinção de organismos ou por transferências do ISS, não foram apresentados documentos que comprovassem a integralidade do volume financeiro registado (num total de valores relevados no ativo bruto de € 3,8 M apenas foi possível confirmar 0,9 M, 22,6%). O ISS não apresentou documentação suficiente que justifique o valor relevado de € 35,4 M mas apenas para 11,1% (€ 3,9 M). O ISSM disponibilizou documentação comprovativa para 58,6% (€ 8,4 M) do valor relevado nas demonstrações financeiras (€ 14,3 M). O ISSA disponibilizou documentação que comprova 99,9% do valor relevado (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

Conclusão nº 41- Os institutos têm justificado a falta de disponibilização de alguma documentação, essencialmente a relativa a obras e outras intervenções efetuadas nos edifícios, com o facto de os documentos terem sido eliminados ao abrigo dos respetivos regimes arquivísticos. Salienta-se que estamos perante processos cujo valor perdura nas demonstrações financeiras por longos anos e para o qual é necessário manter as evidências dos valores registados, pelo que haverá que considerar sempre quer o estatuído nos referidos regimes arquivísticos, designadamente no que respeita à determinação de conservação permanente de documentos, quer o definido no ponto 2.8.1 do POCISSSS sobre a necessidade de manter os documentos de suporte ao registo referente a inventário (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

Conclusão nº 43 – No que respeita às amortizações, continuam a verificar-se situações que desrespeitam a legislação e as regras contabilísticas, o que nada contribui para a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, existem situações em que não são calculadas amortizações sobre o valor das edificações desde 2002, e outras em que existem valores que foram incorretamente transferidos para as parcelas de terreno, não obstante respeitarem a valores que têm origem em benfeitorias inicialmente contabilizadas como imobilizado em curso, o que incumpre o disposto nos arts. 21.º e 22.º do CIBE. Por outro lado, continuam a ser indevidamente efetuadas amortizações sobre o valor da parcela do terreno, incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE. Acresce que também nem sempre são devidamente atribuídos e registados os períodos de vida útil dos imóveis, quer em função da natureza dos materiais e tecnologias utilizadas, quer em função do tempo de vida útil já decorrido nos imóveis adquiridos em estado de uso, quer em função da verificação do seu grau de degradação, incluindo os casos em que dos edifícios só restam ruínas. Todas estas situações têm impacto no valor líquido dos imóveis e no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas, bem como nos resultados líquido do exercício e transitados. Estima-se que as subvalorizações e sobrevalorizações do exercício

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

sejam de € 98 m e de € 65 m, respetivamente e acumuladas de € 1.066 m e de € 1.296 m, respetivamente (cfr. pontos 12.2.3.1.1.3. e 12.2.4.).

Conclusão nº 44 - Continuam a existir imóveis relevados nas demonstrações financeiras que ainda não têm a titularidade regularizada a favor da segurança social, destacando-se o IGFSS pelo número (15) e o ISS pelas situações existentes em dois imóveis que permanecem há longos anos por regularizar (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

a) **Correções de Imobilizado** [1]

O IGFSS, IP procedeu, com efeitos a 1 de outubro de 2017, à regularização das situações identificadas no âmbito dos imobilizados números 414000004925, 414000004922 e 41400000924, procedendo à desagregação das frações, em conformidade com o estipulado nas escrituras de dação em pagamento, a saber:

- Número de imobilizado 414000004925 - Considerando que a escritura de dação em pagamento contemplava duas frações autónomas "B" e "D" sitas na Av. D. Vicente Afonso Valente, 14, Póvoa de Santa Iria, foram criados dois sub-números de imobilizado no valor de 75.000€ cada;

- Número de imobilizado 414000004922 – Tendo em conta que a escritura de dação em pagamento contemplava duas frações autónomas "E" e "F" sitas na Av. General Humberto Delgado, 19, Vialonga, foram criados dois sub-números de imobilizado no valor de 65.000€ cada;

- Número de imobilizado 414000004924 - A escritura de dação em pagamento contemplava duas frações autónomas "F" e "B" sitas na Rua António Sérgio, 5, Vialonga, pelo que foram criados dois sub-números de imobilizado no valor de 55.000€ cada.

Verificando-se que o valor das amortizações, incidia sobre o valor total dos imóveis infra indicados, procedeu este Instituto, e em conformidade com o disposto no artigo 36º do Cadastro e Inventário dos Bens

[1] Imobilizados identificados na pág. 48, nota rodapé 2 do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016

IMP.IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

do Estado (CIBE), à respetiva desagregação dos terrenos, bem como ao recálculo das amortizações correspondentes, no âmbito dos seguintes imobilizados:

Número de imobilizado	Morada em SIF
414000009956 0	TERRENO R GENERAL HUMBERTO DELGADO,19-01E
414000009957 0	TERRENO R GENERAL HUMBERTO DELGADO,19-01FTE
414000009958 0	TERRENO R ANTÓNIO SÉRGIO, 5-RCE - FORTE DA CASA
414000009959 0	TERRENO R ANTÓNIO SÉRGIO, 5-RCF - FORTE DA CASA
414000009960 0	TERRENO AV D VICENTE AFONSO VALENTE, 14 01D
414000009961 0	TERRENO AV D VICENTE AFONSO VALENTE, 14 01E
414000009962 0	TERRENO TV MIRADOURO 12 A 12B LOJA A
414000009963 0	TERRENO R D DULCE ARAGÃO 12 E 12A-GARAGEM 1
414000009964 0	TERRENO PCT CESARIO VERDE 8 E 8A- ARMAZ
414000009965 0	TERR VALE RABELHO -AP.30 FRACÇÃO A-ARRECADAÇÃO
414000009966 0	TERRENO VALE RABELHO -AP.31 FRACÇÃO A- ARREC
414000009967 0	TERRENO VALE RABELHO-AP.32 FRACÇÃO A- ARREC
414000009968 0	TERRENO VALE RABELHO-AP 33 FRACÇÃO A- ARREC
414000009969 0	TERRENO VALE RABELHO-AP 34 FRACÇÃO A- ARREC
414000009970 0	TERRENO R JAIME MACEDO 1- 01D FRAÇÃO C
414000009971 0	TERRENO R JAIME MACEDO 1, 01E FRAÇÃO D
414000009972 0	TERRENO R JAIME MACEDO 1, 02E FRAÇÃO F
414000009973 0	TERRENO R JAIME MACEDO 1, 03E FRAÇÃO H

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

b) Cálculo incorreto das amortizações[2]

Foi identificado pelo Tribunal de Contas, um conjunto de edifícios, relativamente aos quais, apesar de indicada a vida útil, não foi tido em consideração o estabelecido no artigo 22º do CIBE, em função da sua estrutura, materiais utilizados e o estado de uso aquando da sua aquisição.

Confirma-se que nos imobilizados constantes da amostra identificada pelo Tribunal de Contas – Anexo[3] VII e VIII - não foi deduzido o período de vida útil quer nas situações de transferência de Património do ISS, I.P., quer nos imóveis provenientes de dação em pagamento.

A fim de se proceder à correção das situações identificadas, este Instituto irá analisar os respetivos imobilizados, tendo em consideração o estabelecido, designadamente, nos artigos 21º, 22º e 36º do CIBE, com o objetivo de sanar o lapso verificado e permitir o correto cálculo das amortizações, garantindo que as demonstrações financeiras refletem fidedignamente a situação dos imóveis detidos pela Segurança Social.

É procedimento do IGFSS, I.P., aquando da transferência do imobilizado, solicitar ao ISS, I.P., o envio de suporte documental que justifique os valores contabilísticos, bem como a indicação de situações extraordinárias que possam ter impacto nos cálculos das amortizações.

Refira-se que atualmente é também procedimento interno dos serviços afetos ao Departamento de Património Imobiliário do IGFSS, I.P., verificar e confirmar as incorporações dos imobilizados em curso realizadas, com vista à sua correção, sempre que necessário.

Em 2018, prevê este Instituto proceder à contratação externa para prestação de serviços no âmbito do levantamento de todos os bens imóveis de que é proprietário, procedendo-se ao respetivo inventário no Sistema de Informação Financeira (SIF) ao abrigo do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

[2] Imobilizados identificados na página 47 (nota rodapé 7) e 48 (nota de rodapé 1 a 6) do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016.

[3] Anexos ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016.

c) **Análise dos imobilizados constantes do Parecer sobre a CGE/2015 – imóveis relevados no ativo do balanço em 31/12/2015**

Relativamente ao imóvel totalmente demolido, a que corresponde o número de imobilizado 414000009481, sito no Monte do Moinho do Corcheiro, em Castro Verde, este Instituto irá proceder à respetiva regularização.

No que concerne aos imobilizados identificados no Anexo VIII do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016, que se encontram registados como terrenos e valorizados por benfeitorias, este Instituto procederá à sua verificação e respetiva correção.

d) **Valorização do Imobilizado - Ausência de suporte documental**

Os imobilizados referentes aos imóveis cuja propriedade é do IGFSS, I.P., foram registados no atual sistema informático *SIF/SAP* pelos valores contabilísticos de custos históricos, transitados de anteriores sistemas (aquando da implementação do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, em 2002), e pelos valores de aquisição, quando se tratava de imóveis que integraram o património da Segurança Social por dação em pagamento.

Determina o artigo 39º do CIBE que os bens em estado de uso devem ser valorizados pelo custo histórico. Este custo histórico deve basear-se no custo da aquisição para os imóveis construídos, recebidos em dação ou em permuta. Para os imóveis transferidos pelo ISS, I.P. ou por integração de património de anteriores Caixas de Previdência, prevê o CIBE no artigo 31º que o valor contabilístico será o resultante de uma avaliação, em que seja calculado o valor autónomo do terreno, das edificações, do capital arbóreo ou de outras benfeitorias, avaliados ao seu valor atual, devendo ainda constar o período de vida útil futuro do imóvel, o qual será tido em conta para efeitos de amortização, se aplicável.

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

40 ANOS

Neste sentido o IGFSS, I.P. irá, numa primeira fase, diligenciar no sentido de realizar uma avaliação técnica aos imóveis identificados nos Anexos VII, VIII, X deste Anteprojeto de Parecer, com o objetivo de determinar o seu atual estado de conservação e período de vida útil futuro.

e) Identificação de 15 números de imobilizados sem registo de titularidade a favor do IGFSS, I.P.[4]

Existe um histórico de transferências de património realizadas entre os anos de 2005 e 2010, que em virtude da existência de deficiente documentação, não foi possível ao IGFSS, I.P. registar a titularidade dos imóveis.

No entanto, este Instituto tem procurado, desde outubro de 2016, colmatar as deficiências relativas às regularizações de registo de um conjunto de imóveis transferidos entre os anos de 2005 e 2015, cujo trabalho se encontra em curso.

Refira-se que se encontram definidos procedimentos com o ISS, I.P. no âmbito das novas transferências, tais como: (1) implementar a obrigatoriedade do bem se encontrar registado na Autoridade Tributária e na Conservatória em nome do ISS, I.P; (2) envio do processo físico; (3) visita prévia ao imóvel; (4) o imobilizado encontrar-se registado no Sistema de Informação Financeira com as respetivas amortizações.

Relativamente aos números de imobilizado 414000004359/4360, sito em Palmeira - Santo Tirso, provenientes de dação em pagamento, em regime de compropriedade com a Direção Geral do Tesouro e Finanças, foram iniciadas diligências com vista ao registo da titularidade a favor deste Instituto.

Conclusão nº 46 – Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores (€ 238 M), de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006 (€ 52 M), de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 12 M), de rendas de imóveis (€ 3,9 M) e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal (€ 822 m), o que coloca

[4] Imobilizados identificados no Anexo XII ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016

em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação (cfr. pontos 12.2.3.1.2.).

Dada a natureza desta prestação social (prestação de alimentos), o sistema informático gera automaticamente, por cada pagamento mensal efetuado, uma dívida de terceiros. Se o responsável pelo pagamento dessa prestação tivesse condições económicas para a suportar, a intervenção do Fundo não teria razão de existir. O Tribunal, antes de acionar a intervenção do Fundo na substituição do progenitor responsável pelo pagamento da prestação de alimentos ao menor, desenvolve diligências no sentido de averiguar da existência de bens patrimoniais ou outros, capazes de garantir o cumprimento daquela obrigação, nos termos da alínea a) do nº 1 do art.º 3º. do Decreto-Lei 164/99, 13 de maio. Aliás, esta intervenção do Fundo é anualmente validada pelo Tribunal e manter-se-á enquanto se verificarem as circunstâncias subjacentes à sua concessão.

Atualmente, encontram-se em pagamento uma média mensal de 20.300 prestações de alimentos, pelo que não nos parece ser exequível a sua cobrança coerciva manual. Estão a ser desenvolvidos procedimentos no âmbito do novo interface SICC/SIF e SEF que virão a permitir a cobrança coerciva de forma automática destas dívidas.

Não obstante, o Fundo tem vindo a fazer acordos de pagamento de dívida voluntária, sempre que solicitado. No período compreendido entre 2014 e 2016, foi possível efetuar acordos prestacionais, conforme se indica:

Dívida com planos prestacionais 2014 a 2017*

(euros)

Ano	Valor inicial da dívida
2014	675,00
2015	13.462,58
2016	55.293,49
2017*	64.264,06

*valores 31/10

INF/IGFSS/02/01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

Conclusão nº 49 - Em outros devedores permanecem dívidas, algumas com mais de 30 anos, sobre as quais o Tribunal vem recorrentemente formulando recomendações em anteriores Pareceres. Para duas

destas dívidas (€ 89 M), o Tribunal há cerca de 10 anos dirigiu recomendações aos então Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois Ministérios. Foram também dirigidas, ao longo do tempo, recomendações ao Governo e ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social para que diligenciassem pela regularização das dívidas da Direção Regional do Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores (€ 2 M) e da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela (€ 6 M) e do Ministério da Agricultura (€ 85 M). Não obstante as diligências já desenvolvidas com vista a encontrar soluções que permitam regularizar as situações, ainda nenhuma produziu efeitos com impacto na relevação contabilística destas dívidas (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Relativamente à dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, o texto do anteprojeto reflete os desenvolvimentos ocorridos.
Na sequência de solicitação do Tribunal de Contas, a documentação relativa às diligências efetuadas para a cobrança da dívida da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, foi entregue em mão, em 19 de outubro de 2017 (Ofício S 26.117 de 19-10-2017), acompanhada do documento "Dívida da CPPCFB - Nota cronológica - ponto de situação em 2017.08.14", documento que contém um número de ordem que identifica cada um dos documentos entregues, por ordem cronológica, de 12-04-2012 a 17-08-2017.

No que respeita às Dívidas do Ministério da Agricultura, da Direção Regional do Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores e do Ministério da Saúde (Indemnização às Misericórdias), foi também entregue a esse Tribunal, documentação atualizada sobre as diligências efetuadas para cada uma destas dívidas e que acompanharam os três ofícios de 14 de novembro de 2017 com refª CD-29043/2017, CD-29045/2017 e CD-29021/2017, respetivamente.

Conclusão nº 50 - Em 2016, o grupo patrimonial "Disponibilidades", o mais expressivo no ativo da segurança social, cifrou-se em € 17.537 M, tendo aumentado 6,3% (€ 1.043 M) face ao ano anterior. O maior contributo deste acréscimo (27,4%) resulta dos Depósitos em instituições financeiras, em especial em Depósitos à Ordem, que registam um acréscimo de 61%. O IGFSS foi o Instituto que mais contribuiu para o acréscimo destes depósitos. Com efeito, no final de 2016, este Instituto detinha cerca 82,2% (€

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 800 • www.seg-social.pt

3.135 M) do total dos Depósitos em instituições financeiras, € 1.689 M em Depósitos à Ordem e € 1.446 M em Depósitos a prazo. No entanto, apenas 15,6% (€ 488 M) estão depositados no IGCP em contas à ordem destinadas a acolher, essencialmente, as transferências do OE ou fluxos financeiros com outras entidades públicas. Deste modo, o IGFSS continua a não dar cumprimento às normas constantes dos n.ºs 4 e 5 do art. 56.º do DLEO, que estabelecem que as aplicações de fundos em depósitos bancários se encontram confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

Tendo presente a questão formulada pelo Tribunal de Contas, concluiu-se:

1. IGFSS, I.P. e cumprimento da sua missão

Efetivamente, a constituição de depósitos de curto prazo no sistema financeiro, por parte do IGFSS, I.P., decorre da sua missão e atribuições, especificamente no que respeita à gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da Segurança Social (art.º 3º do Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março), competindo-lhe, na área da gestão financeira, a otimização da gestão dos recursos financeiros do sistema de Segurança Social, designadamente por recurso a instrumentos disponíveis no mercado, que visem assegurar a rendibilização de excedentes de tesouraria (alínea a) do nº 5 do Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março).

A referida missão e atribuições advém também da obrigatoriedade de promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) – Lei que aprova as bases gerais do Sistema de Segurança Social, constituindo as suas receitas fontes de financiamento do Sistema de Segurança Social.

Articula-se, ainda, com a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 10 de julho, atualmente Lei nº 151/2015, de 11 de setembro), em cujas normas de "execução do orçamento da Segurança Social" é estabelecida a responsabilidade do IGFSS, IP na gestão global do Orçamento da Segurança Social, assumindo este Instituto a competência de tesouraria única da Segurança Social.

IMP IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

Esta atividade de otimização dos recursos do sistema de Segurança Social, na componente de maximização da rendibilidade dos excedentes, faz parte assim, da sua gestão corrente, sendo a respetiva receita uma fonte de financiamento do sistema.

2. Relacionamento do IGFSS, I.P. com o sistema financeiro – Decretos-Lei de execução orçamental.

Os sucessivos Decretos-Lei de execução orçamental, até ao Decreto-Lei que regulamentou a execução do orçamento de 2013, no artigo que trata do relacionamento do IGFSS,I.P. com o sistema bancário ou financeiro, determinavam que para a constituição de operações ativas, apenas em caso de igualdade de condições com o sistema financeiro, deveria ser dada preferência aos serviços da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E (veja-se, por exemplo, o nº 4 do artº 54º do decreto-lei nº 32/2012, de 13 de fevereiro).

Desde 2012, verificou-se a necessidade de aplicação de excedentes de tesouraria no IGCP, EPE, uma vez que, no âmbito da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), foi necessária uma articulação específica com aquele Instituto, consubstanciada na constituição de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), de forma a permitir a consolidação dos referidos certificados de depósito no âmbito da administração pública, com reflexos em termos da diminuição do rácio da dívida pública.

Dado que as aplicações em CEDIC no IGCP, EPE estão associadas a níveis de rendibilidade inferiores aos que o IGFSS, I.P. obteria no sistema financeiro, a alteração operada no Decreto-Lei de execução orçamental de 2013 (que se mantém), procurou eliminar o constrangimento que existia: deixou de constar a referência a que o IGFSS.I.P. devia "em identidade de condições, recorrer preferencialmente aos serviços do IGCP", tendo sido introduzida uma nova alínea, referindo que a constituição de depósitos, por parte do IGFSS, I.P., era exclusivamente a necessária à atividade dos serviços da segurança social.

Atendendo a que o IGFSS, I.P. está obrigado, no cumprimento da sua missão e atribuições, a assegurar a rendibilização de excedentes de tesouraria (alínea a) do nº 5 do Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março), esta atividade é forçosamente enquadrada na sua atividade corrente (necessária à atividade dos serviços).

IM/IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

3. Clarificar/melhorar o texto do Decreto-Lei de Execução Orçamental

Dado que o Tribunal de Contas expressa o entendimento de que o texto atual do Decreto-Lei de Execução Orçamental não enquadra a atual política de aplicações financeiras, a questão vai ser colocada superiormente, no sentido de adequar as normas do Decreto-Lei de execução orçamental, neste domínio, ao Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março (missão e atribuições do IGFSS, I.P.).

Conclusões nº 51 e 52 - Em 2016, relativamente aos movimentos das contas bancárias, verifica-se uma melhoria muito significativa na relevação contabilística dos documentos que permaneciam há longos anos por reconciliar, com especial incidência nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições, quando comparado com o exercício de 2014. No entanto, verifica-se um acréscimo de 58,0% nos documentos por reconciliar do próprio ano, no mesmo período.
Em 2016, continuam ainda a existir valores depositados em contas bancárias sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, alguns dos quais por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos, não obstante algumas das diligências já desenvolvidas para ultrapassar estas dificuldades. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental de, pelo menos, € 8 M e € 5 M, respetivamente, e, ainda, a existência de saldos contranatura nas contas de disponibilidades, dado que 4 destas contas apresentam saldos negativos. Em outubro de 2017, verificou-se que cerca de 52,5% (€ 4,2 M), do montante não relevado em 2016 já se encontrava registado no exercício de 2017 (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

Relativamente à informação que diz respeito exclusivamente ao IGFSS,I.P. referenciada no quadro 24, nota 1) da Página 65, quadro 26 e correspondente anexo XVI- "Contas bancárias com valores depositados por contabilizar", bem como o quadro 27 e respetivas conclusões, de referir o seguinte:

Quanto à demora na contabilização da receita relacionada com dificuldades de identificação da sua proveniência, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem aos depósitos, esclarece-se que, na sequência da reunião onde estiveram representantes do IGFSS, I.P., ISS, I.P., Presidência do Conselho de Ministros e ESPAP, I.P., foi detetado que o IGCP, EPE não estaria a ler

IMP.IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

corretamente a informação enviada no ficheiro de pagamento. Todavia, informa-se que desde o final de outubro, o IGCP, EPE já passou a ler corretamente a informação de pagamento, incluindo no campo de informação adicional, o Número de Identificação Fiscal (NIF) sempre que é colocado pela Entidade Pública.

Em resultado desta alteração, e já no mês de novembro do corrente ano, verificou-se um aumento significativo de transferências com identificação do NIF, correspondendo a 57% do total de transferências, face a percentagens de 12% em junho, julho e agosto e 18% no mês de setembro.

Conclusão nº 54 – Em 2015 foi publicado e entrou em vigor o novo regime do FGS, nos termos do qual o Fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária, o que se revela compatível com a Diretiva 2008/94/CE, que faz impender sobre os Estados-Membros o dever de criação de uma instituição. Contudo, apesar de a Diretiva inculcar que esta instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, a parte do financiamento a cargo do Estado ainda não se encontra regulada e, por outro, que o Fundo não dispõe de património próprio, sendo este de difícil constituição, designadamente atento o facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o Orçamento da Segurança Social (cfr. ponto 12.2.3.2.1.).

Não dispomos de informação adicional à apresentada pelo Tribunal de Contas neste Anteprojeto e que, no âmbito do acompanhamento das recomendações, foi transmitida pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que se transcreve: "Encontra-se em fase de elaboração de proposta de portaria que fixa os termos de financiamento do FGS".

Conclusões nº 75 - O sistema previdencial repartição tem beneficiado desde 2011 de montantes transferidos pelo OE para financiar situações enquadráveis no art. 98.º-N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10, que até ao momento, segundo os mapas de execução orçamental, ainda não tiveram execução, por dificuldades na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal. O MTSSS e a Ministra da Justiça vieram informar que se encontram a desenvolver diligências com vista à resolução dos constrangimentos apontados. No âmbito dos trabalhos preparatórios do PCSS/2016, o MTSSS veio acrescentar que os pagamentos haviam sido já iniciados no mês de julho de 2017 (cfr. ponto 13.2.5.).

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Os pagamentos têm vindo a ser efetuados, à medida que o IGFSS, I.P. recebe do ISS, I.P., a indicação dos valores a pagar. Em julho de 2017, iniciaram-se efetivamente os pagamentos (dois), até novembro foram realizados mais 3 pagamentos, e em dezembro concretizar-se-ão outros três pagamentos, que em termos orçamentais ascendem a um valor global de 204.150,44€.

Passivo – ponto 12.2.3.2.2

Pág. 69 - Juros vincendos

Estão a ser desenvolvidos esforços pelo IGFSS,I.P. junto do II,I.P., para que ainda no exercício económico de 2017, sejam relevados os valores de juros vincendos relativos a acordos prestacionais, garantindo desta forma, a correta afetação, quer ao nível do Passivo (Proveitos diferidos), quer ao nível da Demonstração de Resultados (Proveitos do Exercício).

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente do Conselho Diretivo

(Nuno Miguel Simões Venes)

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

IGFSS / 05-12-2017 /S 31034

SEGURANÇA SOCIAL

igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

TRIBUNAL DE CONTAS
E 18455/2017
2017/12/6

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 06 / 12 / 2017

SERVIÇO: DOC/DC

Exmº Senhor
Diretor – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	Email 21.11.2017 nº 37748/2017	DOC/D.Conta - 31034/2017	05/12/2017

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016

Em resposta à mensagem eletrónica do dia 21 de novembro do corrente, remetida por essa Direção-Geral referente ao assunto em epígrafe, apresentam-se os comentários, tidos por convenientes, relativamente ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016-2ª fase, nas matérias da responsabilidade do IGFSS, I.P.:

<u>Conclusão nº 2</u> – A entidade consolidante emitiu normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições de segurança social, das quais constam, entre outras, a obrigatoriedade de prestação de informação que permita a uniformização de critérios no registo. No entanto, tal não foi suficiente, uma vez que os critérios utilizados na desagregação das dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo não foram uniformes entre os três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM). Também os critérios utilizados no tratamento do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas de beneficiários (SICC) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três institutos (ISS, ISSA e ISSM) (cfr. pontos 12.2.1.,12.2.3.1.2. e 12.2.3.2.).

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS,I.P.), enquanto entidade consolidante, continuará a promover a necessária reflexão, análise e discussão, entre todas as Instituições do perímetro da Segurança Social, com maior expressão no processo de encerramento de contas do exercício, no sentido da adoção das melhores práticas contabilísticas e garantia da uniformização e harmonização de critérios no seio deste subsetor.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
11100
06 DEZ. 2017
RECEPÇÃO

IMP.IGFSS.02.01 - Revisão 3 - Data: 31-05-2017

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

40 ANOS

Conclusões nº 4 - Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores dos saldos relevados no balanço relativos a dívidas de contribuintes, dado que se continua a verificar que no âmbito do processo de encerramento de contas não é feita uma validação entre a informação relevada nas demonstrações financeiras (SIF) e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF). Acresce ainda a existência de contas no razão, destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes, que evidenciam saldos credores (contranatura), no valor de € 21,6 M, que pode ter origem em eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a estas contas. Verifica-se também que o saldo da conta corrente 212 – Contribuintes c/c do ISSM não se revela fidedigno, o que pode estar, eventualmente, associado a questões de parametrização/interfaces de lançamentos automáticos ou então estar a refletir a utilização incorreta, ao longo de 7 anos, do apuramento do valor da dívida de cobrança duvidosa e do valor de dívida prescrito por todos os 3 institutos que relevam dívida de contribuintes (cfr. Ponto 12.2.3.1.2.).

Conclusão nº 5- Em 2016, o ISSA procedeu à redução do saldo da conta 212111- Contribuintes c/c – Regime de Segurança Social – Trabalhadores por conta de outrem, no montante de € 105 M (cerca de 42,2% do saldo desta conta) na sequência de uma comparação que realizou entre os dados constantes de SIF e de GC, e de recomendação genérica constante do parecer do Fiscal Único relativamente à necessidade de dar passos para a conciliação daquela informação. No entanto, considera-se que a metodologia adotada não acautelou aspetos que garantam uma comparação segura, uma vez que foi realizada de forma isolada quer ao nível de subconta do razão quer ao nível do Instituto. Tais operações devem envolver todas as instituições que carreiam informação para as contas correntes dos contribuintes residentes nos sistemas auxiliares, que são de âmbito nacional, bem como ter em conta algumas especificidades na atual estrutura contabilística, como é o caso das contas de "clarificação" e os movimentos incorretamente realizados durante 7 anos em todas as instituições, decorrentes do cálculo do valor de dívidas de cobrança duvidosa e dívida prescrita. Por fim e de extrema relevância, é também necessário assegurar o mesmo momento para o "corte de operações" em todos os sistemas: financeiro (SIF) e auxiliares (GC e SEF) (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Conclusão nº 6- A metodologia utilizada para classificação nas demonstrações financeiras de dívidas em conta corrente e de cobrança duvidosa e, dentro destas, as de CP e MLP não permite identificar o contribuinte devedor, o valor da dívida e a sua antiguidade, para a totalidade do valor em dívida. Por outro lado, não existe harmonização, entre os vários institutos envolvidos, na classificação daquelas dívidas. Não obstante os ajustamentos efetuados em sede de consolidação com vista à harmonização daquela classificação, tal harmonização não foi plena, o que prejudica a informação divulgada nas demonstrações financeiras e no ADFOC (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Conclusão nº 7 - Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades, dado que apenas são incluídas as dívidas que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal. Acresce que são indevidamente constituídas provisões para dívida já cobrada ou que ainda está a ser regularizada ao abrigo de planos prestacionais fora do processo executivo. Por outro lado, aqueles critérios também não cumprem integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários todos os valores decorrentes de redução de provisões ou de anulação de prescrições, o que afeta os resultados operacionais e os resultados extraordinários (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

No que respeita às diversas situações identificadas, algumas já reiteradas no âmbito da relevação contabilística da dívida de contribuintes, informa-se que o IGFSS,I.P. continua, juntamente com as Instituições das Regiões Autónomas e o Instituto de Informática, I.P. em busca das melhores soluções no sentido de solucionar as situações, sendo já do conhecimento desse Tribunal, que a complexidade e volumetria da informação envolvida, não permitem que se assegure a fiabilidade pretendida de forma mais célere.

Conclusão nº 8 - Continua a verificar-se o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2016, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Efetuada uma estimativa sobre o impacto que esta metodologia causa nas demonstrações financeiras, constatou-se que, para a dívida participada a execução fiscal e constituída só a partir de 2011, o valor dos juros vencidos até 2016 era de € 580 M, sendo os juros referentes apenas ao

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

exercício de 2016 de € 156 M. No entanto, se se considerar toda a dívida residente no SEF (1964 a 2016), os valores são de € 2.072 M e de € 372 M, respetivamente. O incumprimento deste princípio afeta ainda os proveitos imputados ao exercício de 2016 relativos aos juros vencidos em 2016 e cobrados no exercício no âmbito de acordos prestacionais que correm termos fora do processo executivo (cfr. pontos 12.2.3.1.2., 12.2.3.2.2. e 12.2.4.).

O IGFSS,I.P. aguarda que o II, I.P. disponibilize um cálculo do montante estimado de juros vencidos sobre a dívida residente em SEF, com o máximo rigor possível (tarefa que se afigura complexa), para que seja possível avaliar as condições para a sua relevação contabilística, desejavelmente, ainda no exercício de 2017.

Páginas 11 e 12

"(...) Relativamente às "prescrições manuais", o Tribunal em Pareceres anteriores formulou recomendações no sentido de que o registo da declaração de prescrição do valor da dívida fosse realizado pelo autor do despacho que declarou a respetiva prescrição, bem como fosse inserida na referida aplicação os elementos relevantes que suportam a declaração de prescrição. Da análise ao ficheiro disponibilizado pelo II relativamente aos processos com registo de prescrição em 2016 verificou-se que, neste ano, os registos foram todos realizados pelos coordenadores das secções de processo indicados pelos três institutos, com exceção de um utilizador[1]. (...)".

Conclusão nº 9 - Relativamente às "prescrições manuais", verificou-se que, em 2016, os registos foram todos realizados pelos coordenadores das secções de processo indicados pelos três institutos, com exceção de um utilizador. Relativamente à informação que deve ser inserida na aplicação informática, regista-se que apenas não consta em "notas ao processo" ou em "notas executado" em 8,2% do total das linhas de dívida, o que denota uma melhoria relativamente a 2014. Contudo, relativamente ao conteúdo da informação introduzida, verifica-se que não há qualquer harmonização sobre o preenchimento dos referidos campos da aplicação SEF, mencionando-se em alguns casos a informação que propôs o reconhecimento da prescrição, mas não o respetivo despacho autorizador, nem o período considerado (cfr. pontos 12.2.3.1.2., 12.2.3.2.2. e 12.2.4.).

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Relativamente a esta nota, importa referir que na informação remetida a essa Direção-Geral por este Instituto, através de mensagem eletrónica do passado dia 16 de outubro de 2017, não foi, por lapso, identificada a colaboradora [redacted] que exerceu funções de Coordenação na Secção de Processo Executivo de Vila Real até 29 de fevereiro de 2016. No dia 01 de março iniciou funções de dirigente no Município de Vila Real, cessando as funções de dirigente no IGFSS, I.P. (Anexo 1).

Assim, a colaboradora em referência (*user IGF22517*), que fez registos de prescrição nos dias 10, 23 e 29/02/2016 exercia, naquele período, o cargo de Coordenadora e tinha perfil para efeitos de registos de prescrição em SEF.

Conclusão nº 10 - O IGFSS implementou alguns mecanismos de controlo de introdução da informação pertinente sobre reconhecimento de prescrições a introduzir em SEF pelas Secções de Processo Executivo. Contudo, o controlo instituído considera regular que, num processo constituído por processo principal e processos apensos, a informação sobre o reconhecimento da prescrição, ainda que relativa a um processo apenso, seja exclusivamente registada no processo principal, o que não é correto (cfr. pontos 12.2.3.1.2., 12.2.3.2.2. e 12.2.4.).

Face às conclusões aqui formuladas, acolhe o IGFSS, I.P. a necessidade de criação de procedimento diverso do atual, cujo conteúdo já se encontra divulgado junto dos Coordenadores das respetivas Secções de Processo, a saber:

1. O registo de declaração de prescrição deve ser feito por processo e não genericamente em notas do executado;

2. O registo será feito não no processo principal, mas em notas de cada processo que tem registo de prescrição;

3. Campos de registo obrigatório:
   a) N.º de informação de suporte;
   b) Data do despacho;
   c) Período considerado prescrito.

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

4. Na data de registo de processos que estão apensos a um processo principal, podem remeter para as notas de Processo de Execução fiscal (PEF n.º "*xxx*"), desde que ali estejam integralmente contemplados os campos de registo referenciados no ponto 3.

Acresce referir que, foi ainda solicitado à Direção de Qualidade e Comunicação deste Instituto, que no âmbito das verificações/avaliações a realizar em 2018, fosse considerada não apenas a aferição da existência de notas, mas a certeza, clareza e precisão dos seus registos.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente do Conselho Diretivo

(Nuno Miguel Simões Venes)

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 7 de dezembro de 2017 09:19
Para: Nuno.C.Martins@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: FW: RECIBO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2016 - Confidencial - IGFSS [Registo de saída: 37326/2017 - DAVII] [Registo de Entrada: 18488/2017 - DAVII]

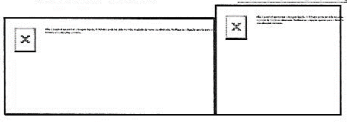
```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Nuno.C.Martins@seg-social.pt
Data/hora    : 2017-12-06 17:07:22
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18488/2017
Data/hora    : 2017-12-07 09:19:08
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos       : image003.jpg;image001.jpg;image004.jpg
**********************************************************************************
```

Exma. Senhora Auditora Coordenadora,
Dr.ª Helena Fernandes,

No seguimento do ofício remetido por este Instituto no passado dia 30 de novembro (Ofício refª DOC/D.Conta - 30867/2017) , de referir que encontrámos uma pequena gralha no montante de execução indicado (pág.26) no texto de resposta à conclusão nº 75 (art.º 98ºN do CPT), no lugar de 204.150,44€ deverá ser considerado 203.179,93€.
Ao dispor para os eventuais esclarecimentos.
Com os melhores cumprimentos,

Nuno Martins
Diretor
DEPARTAMENTO DE ORÇAMENTO E CONTA
DIREÇÃO DA CONTA

Av. Manuel da Maia, n.º 58, 1049-002 Lisboa
+351 218 433 434 70120
+351 218 433 717 nuno.c.martins@seg-social.pt



De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 30 de novembro de 2017 09:36
Para: ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18192/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora    : 2017-11-29 18:23:27
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18192/2017
Data/hora    : 2017-11-30 09:36:13
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 6
Anexos       : image001.png;image002.png;PCSS 2016 - rev NG.doc;Edifício Sede de
Bragança.xlsx;Anexos 1 a 35.pdf;Anexo 36.pdf
**********************************************************************************
```

Exma. Sra. Dra. Helena Fernandes
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em resposta ao v/ e-mail de 17 de novembro de 2017 – Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo, Dr. Rui Fiolhais, de remeter informação prestada pelos serviços competentes deste Instituto.

Com os melhores cumprimentos,

Secretariado do Presidente do Conselho Diretivo

Secretária do Presidente do Conselho Diretivo
Instituto da Segurança Social, I.P.
R. Rosa Araújo, 43 | 1950-250 Lisboa
Telf.: 300 510 358 - Ext.22358 | Fax.: 300 510 101
www.seg-social.pt

ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL 2016

Ponto 4 (pág. 52) - Para os 7 imoveis que serviram de amostra para validar o valor do ativo bruto relevado no balanço, mencionado no quarto ponto da página 52, anexa-se documentação respeitante ao imóvel do edifício sede de Bragança (cfr doc 1 - ficheiro excel e respetivos anexos), que justifica o acréscimo do valor relevado contabilisticamente em 1.141.418,14euros, relativamente ao valor anteriormente informado.
O ISS irá continuar a diligenciar junto dos centros distritais pela obtenção dos documentos de suporte aos registos contabilísticos.

Ponto 5 (da pág. 52) - No que diz respeito à valorização do imóvel de Moimenta Terras do Bouro, R/C, imobilizados (422/528 e 421/516), e acolhendo o entendimento desse Tribunal que na valorização do mesmo, deveria ter-se privilegiado o valor da escritura de aquisição, em detrimento do VPT, o ISS está a avaliar internamente como pode ser regularizado contabilisticamente.

Ponto 2 (da pág. 54)

- Relativamente ao valor da Conta 421 Terrenos e Recursos Naturais, e no que se refere aos 3 imóveis listados no anexo XIV, o ISS irá proceder à sua regularização contabilística, de forma a que não seja considerado nesta rúbrica os valores respeitantes a benfeitorizas realizadas.
- Para o imóvel da sede de Faro, Rua Carlos Porfírio, mencionado no segundo ponto da página 54, este Instituto, atento à recomendação desse Tribunal, irá proceder à regularização contabilística, evidenciado o valor do terreno.

Pontos 1 e 2 (pag. 82) – O ISS está a desenvolver em parceria com o II, o novo sistema de pensões, que dará resposta às anotações feitas pelo TC. Ao integrar o novo sistema de pensões no SISS, será possível detetar correções às remunerações posteriores à atribuição da pensão, disponibilizando um sistema de alertas para proceder às revisões das pensões sempre que tal se justifique.
Estão também em curso, vários pedidos de correção ao sistema de gestão de remunerações que visam melhorar a instrução do processo de pensão. Importa ainda notar que o novo sistema de informação das pensões a implementar irá reduzir a necessidade de intervenção do utilizador e por essa via, o risco de erro.

Ponto 3 (pág. 82) - A Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto, veio prever um regime especial, mais favorável, das situações de invalidez originadas por paramiloidose familiar, doença do machado Joseph (DMS), sida, esclerose lateral amiotrófica, doença de Parkinson ou doença de Alzheimer. A particularidade deste regime especial, que o diferencia do regime geral, diz respeito ao prazo de garantia para atribuição de pensão (3 anos civis, face aos 5 anos civis do regime geral), ao cálculo da pensão (taxa de formação de 3% por cada

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

ano, contra 2% do regime geral) e à previsão expressa do complemento por dependência dos beneficiários abrangidos por este regime especial. Sem contrariar os princípios contidos no Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, a Lei n.º 90 /2009 vem adaptar o regime geral naquele contido a circunstâncias particulares e a um grupo específico de beneficiários. A Lei especial sobrepõe-se à Lei geral sempre que exista qualquer conflito entre elas, prevalecendo sobre a mesma, exceto se outra for a intenção inequívoca do legislador (critério da especialidade). Por outro lado, e não menos decisivo, a Lei n.º 90/2009 contém uma norma de direito subsidiário, art.º 9.º, segundo a qual em tudo o que não estiver especialmente nela previsto é aplicável o disposto no regime geral de segurança social do sistema previdencial, ou seja, é aplicável o Decreto-Lei n.º 187/2007. Não contendo a Lei n.º 90/2009 nenhuma norma semelhante que limite o valor máximo das pensões, não poderá deixar de ser aplicada subsidiariamente a norma constante do art.º 101.º e o limite nela previsto, até por força do que dispõe o art.º 9.º da Lei n.º 90/2009.

Ponto 4 (pág. 82) - A convolação da pensão de invalidez em pensão de velhice é feita de forma automática. Por alguma razão que se desconhece não foi feita neste caso. No entanto, à data desta resposta, foi feita revisão à pensão por alteração dos salários do ano de 2014 (retificados após o cálculo inicial da pensão) que não tiveram impacto no valor inicial da mesma, tendo sido aplicado o fator de sustentabilidade a partir de janeiro de 2016 como era devido. Esta questão será endereçada ao II, para correção do programa de cálculo.

Ponto 5 (pág. 82) - Relativamente ao beneficiário NISS , analisado o cálculo, verificou-se que o número total de anos considerados para efeitos de cálculo não se encontrava correto, por lapso ocorrido no momento do cálculo, bem como a contagem do número de anos até 2006. No cálculo inicial, para efeitos de abertura do direito, foram considerados 17 anos (de 09/1982 a 11/1988 – 53 meses: 12 = 4 anos; 03/1998 – 30 dias = 0 anos; de 06/2000 a 09/2010 = 11 anos; de 01/2011 a 09/2012 = 2 anos). Para efeitos de cálculo/taxa de formação da pensão, foram considerados 21 anos, quando deveriam ter sido considerados 23 anos (o Serviço Militar Obrigatório – de 10/1966 a 07/1969 = 4 anos; de 09/1982 a 11/1988 = 6 anos; 03/1998 = 30 dias = 0 anos; 06/2000 a 09/2010 = 11 anos; 01/2011 a 09/2012 = 2 anos).
Foi efetuado o cálculo de revisão da pensão de velhice, considerando os 17 anos civis para abertura de direito e os 23 anos para efeitos de taxa de formação/cálculo e até ao ano de 2006 foram contados 17 anos (o Serviço Militar Obrigatório – de 10/1966 a 07/1969 = 4 anos; de 09/1982 a 11/1988 = 6 anos; 03/1998 = 30 dias = 0 anos; 06/2000 a 12/2006 = 7 anos). A correção à pensão deste beneficiário foi já efetuada.

Ponto 6 (pág. 82) - A prova administrativa para reconhecimento da união de facto, passou a observar-se com a entrada em vigor em 04/09/2010, da Lei n.º 23/2010 de 30/08, e foi aplicada pelo CNP sem que lhe fosse reconhecida eficácia retroativa, já que esta lei a não previa. Contudo, por decisão o Supremo Tribunal de Justiça através do seu Acórdão Uniformizador de Jurisprudência, de 15/03/2012, é reconhecida eficácia retroativa da Lei n.º 23/2010 de 30/08, relativamente a um caso julgado. De acordo com a análise jurídica

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

levada a cabo, decidiu-se pela não retroatividade deste diploma, por se entender que "*O Acórdão Uniformizador não é vinculativo para a Administração Pública, nem pode afetar as decisões judiciais anteriores já transitadas em julgado*" e que a "*A lei n.º 23/2010, de 30/08, se aplica às situações de união de facto que subsistam à data da sua entrada em vigor e produz efeitos apenas a partir de 01/01/2011*".

Todavia, por despacho do Conselho Diretivo do ISS,IP de 16/09/2015, passou o CNP a aplicar o Acórdão Uniformizador de jurisprudência, conferindo-se desde então, eficácia retroativa à Lei n.º 23/2010 de 30/08 de 30/08/2010. Com base no despacho atrás referido, "*... a Lei n.º 23/2010 de 30/08, passou a ser interpretada pelo CNP no sentido da sua aplicabilidade também às situações decorrentes de óbitos ocorridos antes da sua entrada em vigor, cujo direito de requerer não tenha caducado*".

Assim, e de acordo com o enquadramento atrás plasmado, consideramos que as sentenças judiciais solicitadas aos unidos de facto, requerentes de prestações por morte, relativas a óbitos que tenham ocorrido em data anterior à entrada em vigor da Lei n.º 23/2010 de 30/08, ocorreram no estrito cumprimento da lei na observância do principio da legalidade.

Ponto 7 (pág. 82) - O requerimento de prestações por morte por óbito em 10/05/2013 do beneficiário Paulo Henrique Neves Cunha deu entrada na Segurança Social em 21/05/2013. Em 03/07/2013, o CNP informou a requerente por ofício de que nos termos do Art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 322/90 de 18/10, o ex-cônjuge só teria direito às prestações se à data do óbito do beneficiário dele recebesse pensão de alimentos, decretada e homologada pelo tribunal.

Em 13/09/2013, a requerente enviou ao CNP cópia de extratos bancários com a evidência de transferências bancárias de diferentes valores sem que se encontrasse mencionado que se referiam a pensão de alimentos não sendo possível aos serviços concluírem que tais transferências diziam respeito ao pagamento da pensão de alimentos. Em 16/04/2014, o CNP notificou a requerente da intenção de proceder ao indeferimento do requerimento, pelo facto de não se encontrar comprovado que à data da morte efetivamente recebia pensão de alimentos, apesar de dispor do Acordo sobre Alimentos.

No entanto, após parecer jurídico interno, foi decidido que "*Para efeitos da aplicação do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 322/90 e da atribuição da pensão de sobrevivência do ex-cônjuge, apenas deve ser exigida pelos serviços cópia da decisão judicial que reconheça o direito à pensão de alimentos ao ex-cônjuge, devendo ser atribuída a pensão de sobrevivência mediante essa prova de direito a alimentos, sem necessidade de comprovação do recebimento efetivo da pensão de alimentos à data da morte do beneficiário.*" Face a esta alteração do critério de interpretação do mencionado art.º 11.º, e na sequência de reclamação apresentada através da advogada da requerente, em 9/12/2015 foi decidido revogar-se o anterior ato administrativo de indeferimento, procedendo-se ao deferimento das prestações por morte à ex-cônjuge.

Conclusão n.º 20 - Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados, pelo menos € 6M, referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

pelos respetivos beneficiários, tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Este procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante ou superior, uma vez que não foram apurados os montantes devolvidos ao ISS relativos a pensões e CSI (cfr. ponto 12.2.2.3.do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016).

Reiterando novamente a justificação remetida em pareceres anteriores sobre esta matéria, destaca-se o facto do procedimento contabilístico definido no POCISSS determinar que os valores devidamente processados, mas cujo pagamento não se consegue concretizar devido a inconsistências formais (moradas incorretas e NIB´s inválidos), terem de ser refletidos nas contas de "Prestações Sociais em Prescrição", mantendo o beneficiário o seu direito durante 5 anos, conforme prazo estabelecido pelo artigo 52.º do DL 133/12 para a sua prescrição. Após este período, os valores são relevados contabilisticamente como receita do ISS.

Não obstante o exposto, e considerando o entendimento do Tribunal de Contas no alinhamento entre os fluxos financeiros e a execução orçamental, permitindo assim que a devolução do pagamento constitua uma reposição da despesa e o seu reenvio uma nova despesa, foi elaborada, pelo IGFSS, IP, em 2011, uma Circular Normativa de contabilização que prevê a aplicação desse entendimento.

Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, a operacionalização do sistema informático para a aplicação da referida Circular Normativa tem estado dependente do desenvolvimento do novo interface de contabilização automática de Prestações Sociais (Interface SICC-SIF), no âmbito da Tesouraria Única de Pagamentos, o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do douto Tribunal.

À data encontram-se a decorrer os trabalhos de desenvolvimento do referido Interface, com a participação conjunta do ISS, IP, IGFSS, IP e II, IP, estando definido o ano de 2018 para a entrada em produção do referido programa.

Conclusão nº 37 a 39 – Em termos de inventário dos bens imóveis, continua a verificar-se deficiente identificação (...).

Ainda no âmbito dos inventários, verificou-se que existem bens cujo período de vida útil já decorreu e ainda não estão total ou parcialmente amortizados em virtude de deficiências na introdução de dados no sistema informático e de ausência de mecanismos de monitorização dos inventários (...).

Tal como já informado em relatórios anteriores, importa realçar que até ao ano de 2002, o imobilizado (bens móveis) encontrava-se refletido em sistemas informáticos distintos ao nível dos Centros Distritais, apresentando algumas omissões em termos de identificação da sua localização.

Na sequência da integração dos diferentes sistemas, na aplicação SIF/SAP, a atualização da informação respeitante aos bens móveis não tem sido fácil, muito embora se tenha verificado uma melhoria significativa na administração do imobilizado.

Reconhece-se a necessidade de regularmente proceder-se à monitorização do processo de inventariação,

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

pelo que relativamente a todos os bens que se conheça o seu número de imobilizado estão definidos procedimentos, nomeadamente a obrigatoriedade de proceder à sua identificação e localização em SIF-SAP.
De forma a garantir que em cada ano económico os bens adquiridos sejam devidamente inventariados, foram definidas metas no Plano Atividades da Área Funcional - PAF - para 2015 e 2016, nomeadamente garantir a inventariação dos bens móveis adquiridos no ano.
A implementação desta actividade no PAF, obriga a uma monitorização do processo de inventariação, logo a obrigatoriedade de identificar a localização de todos os bens móveis adquiridos. Este é o motivo pelo qual se tem vindo a conseguir, em cada ano económico, obter melhorias na localização dos imóveis em SIF.
Ainda assim, porque se concorda que é essencial para o controlo do imobilizado do ISS, que todos os bens móveis estejam devidamente identificados e considerando a existência de um novo processo de otimização do património imobiliário deste Instituto que implicará a centralização num único edifício dos serviços do CDist de Lisboa, dos Serviços Centrais e do Centro Nacional de Pensões deste Instituto, pretende-se realizar uma aquisição de serviços de inventariação e valorização do património móvel, em cumprimento dos normativos contabilísticos do CIBE – Cadastro e Inventário de Bens do Estado e do POCISSS – Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, e do SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/09), para a gestão da contabilidade patrimonial do Instituto.
Pretende-se realizar uma reconciliação físico-contabilística dos bens móveis, nomeadamente identificar o universo de bens passíveis de reconciliação, identificar o universo de bens sujeitos a valorização e fixar os critérios de avaliação/valorização, com base no justo valor/valor actual e proceder à sua atualização em SIF/SAP, à semelhança do realizado por outros organismos. Tendo em consideração a dimensão deste Instituto e do nº de imóveis afetos, esta tarefa terá de ser alargada aos outros serviços desconcentrados de forma faseada e em momento posterior.
Ainda no âmbito da análise aos inventários, **pág 44**, e no que se refere à amostra realizada aos 545 bens em que foram identificas 26 situações - anexo II conta 423, em que não está a ser calculada a respetiva depreciação, o ISS está a avaliar internamente como pode ser regularizado contabilisticamente.

Conclusão 40 a 44 – A área dos imóveis continua a apresentar assinaláveis fragilidades. Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras de 31.12.2016. (...).
Os institutos têm justificado a falta de disponibilização de alguma documentação, essencialmente a relativa a obras e outras intervenções efectuadas em edifícios, com o facto de os documentos terem sido eliminados ao abrigo dos respetivos regulamentos arquivísticos. Salienta-se que estamos perante processos cujo valor perdura nas demonstrações financeiras por longos anos e para o qual é necessário manter evidências dos valores registados (...).
O ISS mantém um imóvel registado pelo Valor Patrimonial Tributário em vez do valor de aquisição (...).

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

No que respeita às amortizações, continuam a verificar-se situações que desrespeitam a legislação e as regras contabilísticas (...).

Continuam a existir imóveis relevados nas demonstrações financeiras que ainda não têm a titularidade regularizada a favor de segurança social (...).

No que diz respeito aos Bens Imóveis, reitera-se a informação de que o património de que eram titulares os organismos extintos, incluindo ativos e passivos, foram automaticamente transferidos para o ISS sem dependência de qualquer formalidade.

Cada organismo extinto, e que passou a fazer parte do ISS, possuía, sistemas informáticos distintos, o que dificultou a obtenção de informação contabilística consolidada, motivo que fez com que no ano de 2002, aquando a implementação nacional do SIF/SAP, fossem transferidos os valores ativos e passivos existentes nas anteriores aplicações financeiras informáticas.

Assim, grande parte dos valores atualmente relevados nas demonstrações financeiras contêm valores de histórico, dos quais não é possível reconstituir na totalidade os respetivos suportes documentais dada a antiguidade dos factos.

A obtenção de justificação dos valores apresentados, tem-se revelado uma tarefa bastante complexa, não só pela antiguidade dos valores relevados, mas também pela ausência de colaboradores a nível distrital com conhecimentos dos factos ocorridos em 2002.

Se é verdade que nos processos de empreitada, existe documentação que é de conservação permanente, existem algumas intervenções que pelo seu baixo valor e que relevam para o seu imobilizado, a documentação é eliminada.

Não obstante da amostra desse douto Tribunal no valor total de €35,4M, entre a conta de 2015 e no âmbito do anteprojecto da conta de 2016 (remetidos 43 anexos) o ISS enviou comprovativos de cerca de €17M que representam mais de 50% do valor da amostra e não apenas dos €3,9M como referem.

Demonstrando a continuidade do esforço que o ISS tem vindo a desenvolver anexa-se mais documentação, no caso da sede de Bragança, que justifica mais € 1 M ao valor registado (cfr ficheiro excel (doc 1) e anexo 1 a 36).

No que diz respeito ao imóvel da sede do CDist de Braga - **nota de rodapé nº 5 da página 50**, foi possível apurar os seus valores relevados, a saber:

- Edifício:# 422000000167 = 7.816.614,90€ registados pela empresa distrital, 2041 em 2004 (42200000024),

  - Em 2008 antes da transferência para a empresa 2001, dividiu-se em terreno (25%) e edifício (75%). Passou a ser o (42200000042) na empresa 2041.

  - Quando passou da empresa 2041 para a 2001, no ano de 2008, passou a ser o imobilizado (422000000167) = 5.862.461,21€
- Terreno: # 421000000121 = 1.954.153,74€ (corresponde a 25% do valor de aquisição do imóvel (7.816.614,90€)

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

- Valor migrado da empresa distrital 2041(421000000010) (CDist de Braga)
- Valor do suporte documental remetido pelo distrito= 49.021,86€ (escritura de doação)

Assim, de acordo com a vossa nota de rodapé nº 5 da página 50, será dada sequência à recomendação com vista a proceder-se à regularização contabilística do valor relevado do terreno.

Conclusão n.º 46 - Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores (€ 238 M), de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006 (€ 52 M), de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 12 M), de rendas de imóveis (€ 3,9 M) e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal (€ 822 m), o que coloca em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação

Relativamente às dívidas com pessoal, o ISS, IP, tal como referido no parecer anterior, iniciou no decorrer do ano de 2016 o processo de participação junto da Autoridade Tributária (AT), de dívidas dessa natureza, com o envio de um conjunto de processos, de forma individualizada, a diversos Serviços de Finanças. Este processo tem-se revelado complexo, dadas as dificuldades operacionais relacionadas com o mesmo, nomeadamente a forma como se deve proceder à participação dos valores junto da AT.

Conclusão n.º 47 - O valor da conta de Prestações sociais a repor relevado nas demonstrações financeiras continua a exibir um desvio de € 102 M relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. O valor das provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões. Os serviços já iniciaram diligências com vista à resolução destas duas situações. No entanto, a sua implementação ainda não foi concretizada

Reiterando uma vez mais a justificação remetida em pareceres anteriores sobre esta matéria, ressalva-se novamente o facto de que a contabilização das provisões incluiu a transferência dos valores refletidos nas contas de prestações sociais a repor para as correspondentes contas de cobrança duvidosa, determinadas pela antiguidade das dívidas.

Efetivamente ao longo dos anos foram identificadas inconsistências entre os valores residentes em SIF e em SICC, nomeadamente pela utilização de diversos critérios contabilísticos, pela migração de dados das distintas aplicações dos centros distritais para SICC e de registos manuais, e foram esses os principais motivos que contribuíram para o desnivelamento entre SICC e SIF.

Atentos às recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria, e ao parecer emitido pela APPM SROC o ISS, IP, desde o encerramento de contas de 2013, tem vindo a aplicar a mesma metodologia de

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

contabilização até à data, de forma a dar continuidade aos critérios adotados nos anos anteriores, nomeadamente:

- Cálculo das provisões com base em SICC
- Apuramento do diferencial entre SICC e SIF, de modo a constituir uma provisão extraordinária, do valor em débito que não tem suporte aplicacional em SICC e que se encontra apenas refletido em SIF.

Não obstante o referido, está em fase de testes o Programa de Regularização de Saldos, que tem por objetivo o nivelamento dos valores registados de débitos em SIF e em SICC, que por sua vez irá permitir harmonizar os valores nos dois sistemas informáticos.

Relativamente à dívida de Pensões, a base de cálculo para os valores provisionados residiu mais uma vez nos saldos existentes em SIF pelo facto do nivelamento de saldos entre SIF e a base de dados de pensões se encontrar dependente do novo sistema de informação de pensões e respetiva integração em SICC dos débitos a migrar para esta aplicação, processo este que se encontra em desenvolvimento.

Conclusão n.º 48 - Em 2014 iniciou-se o processo de participação para execução fiscal de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários. Em 2016 foram participadas dívidas de 11.388 beneficiários, no total de € 10,6 M. Pese embora a melhoria verificada ao nível do número de contribuintes abrangidos pela participação de dívida a execução fiscal, contata-se que em 31/12/2016 o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal representava apenas 4,3% (€ 29,7 M) do valor total da dívida relevada no ativo bruto (€ 694 M), indicador que evidência uma ligeira melhoria relativamente a 2015 (3,7%), mas reflete ainda a ineficácia da segurança social na cobrança de valores indevidamente pagos até 2016

No ano de 2017 a participação de dívida de prestações sociais é efetuada mensalmente, e de forma regular, abrangendo a dívida que se encontre de acordo com os requisitos definidos para o efeito.

Conclusão n.º 49 - Em outros devedores permanecem dívidas, algumas com mais de 30 anos, sobre as quais o Tribunal vem recorrentemente formulando recomendações em anteriores Pareceres. Para duas destas dívidas (€ 89 M), o Tribunal há cerca de 10 anos dirigiu recomendações aos então Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois Ministérios

Relativamente à dívida com o Ministério da Saúde – Encargos com despesas de saúde dos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto, foi remetido à tutela uma proposta de regularização da referida dívida, atendendo ao facto de existir a possibilidade de ser efetuado encontro de contas entre dívidas reciprocas das entidades, tal como descrito na informação 245/2017, de 21 de abril.

Conclusões 51 e 52 - Em 2016, relativamente aos movimentos das contas bancárias, verifica-se uma

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

melhoria muito significativa na relevação contabilística dos documentos que permaneciam há longos anos por reconciliar, com especial incidência nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições, quando comparado com o exercício de 2014. No entanto, verifica-se um acréscimo de 58,0% nos documentos por reconciliar do próprio ano, no mesmo período.

Em 2016, continuam ainda a existir valores depositados em contas bancárias sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, alguns dos quais por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos, não obstante algumas das diligências já desenvolvidas para ultrapassar estas dificuldades. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental de, pelo menos, € 8 M e € 5 M, respetivamente, e, ainda, a existência de saldos contranatura nas contas de disponibilidades, dado que 4 destas contas apresentam saldos negativos. Em outubro de 2017, verificou-se que cerca de 52,5% (€ 4,2 M), do montante não relevado em 2016 já se encontrava registado no exercício de 2017

Reiterando o referido em anos anteriores, não obstante o esforço desenvolvido pelo ISS,IP na identificação dos valores depositados nas diversas contas bancárias, continuam a existir constrangimentos que limitam a eficácia no processo de identificação. Face ao exposto, destaca-se o facto do processo contabilístico não poder ser registado enquanto não existir a identificação unívoca da natureza dos valores residentes nas contas bancárias.

Conclusão 56 - O valor do saldo de dívidas a terceiros provenientes de "Créditos não reclamados" revelado nas demonstrações financeiras (SIF) e o registado nas contas individuai dos beneficiários (SICC) que apresentam uma divergência entre de € 4M, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras

Com a implementação do novo Interface SICC-SIF, no âmbito da Tesouraria Única de Pagamentos, será efetuado o nivelamento dos valores registados em SIF e em SICC.

Anexos XVIII, XIX e XX

A generalidade das situações identificadas, que são essencialmente casos de carreiras contributivas que foram atualizadas após o cálculo inicial da pensão, foram revistas e corrigidas face à nova informação disponível, sendo esta aliás a prática recorrente. Face ao conhecimento de nova informação, o CNP procede sempre à revisão das pensões.

Encontra-se em curso o desenvolvimento do novo sistema de informação de pensões que permitirá detetar correções às remunerações posteriores ao cálculo inicial de pensão, com a geração de alertas para que se proceda à revisão das pensões em causa. As correções em curso ao Sistema de Gestão das Remunerações virão ainda permitir uma melhoria na informação relevante para cálculo das pensões.

Casos em que não se verificou correção:

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

Anexo XVIII:

NISS – A pensão continua provisória ainda não foi rececionada qualquer informação. Foi feita insistência junto do Centro Distrital de Lisboa.

Anexo XIX:

NISS – Não foi efetuada revisão ao cálculo dado que os valores estão corretos.

NISS – Os salários do beneficiário não sofreram qualquer alteração posterior ao cálculo.

Relativamente ao anexo XX, foram, na maioria dos casos, efetivamente considerados diferentes números meses de bonificação. Em algumas situações, tal sucedeu porque não se dispunha à altura de informação do período do serviço militar bonificado (NISS) ou não se conhecia toda a carreira contributiva à altura do cálculo (NISS). As situações identificadas foram já corrigidas.

Av. Visconde Valmor, nº 48-3º • 1050 -241 Lisboa • Tel. 217 926 532 • Fax. 217 926 586
web.seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 6 de dezembro de 2017 09:43
Para: ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18417/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora     : 2017-12-05 18:06:17
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 18417/2017
Data/hora     : 2017-12-06 09:42:45
Serviço       : DAVII
Email         : davii@tcontas.pt
N. Anexos     : 4
Anexos        : image001.png;image002.png;image004.png;image005.png
**********************************************************************************
```

Exma. Sra. Dra. Helena Fernandes
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em aditamento ao n/ e-mail de 29.11.2017, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo, Dr. Rui Fiolhais, de remeter a seguinte informação:

- *Conclusão n.º 18, respeitante ao PERES*
  Confirma-se o procedimento de dispensa de juros relativamente ao pagamento inicial, nos casos em que os contribuintes optaram pelo pagamento em prestações.
  O mesmo foi vertido em *FAQ* para divulgação interna e externa.
  Os procedimentos relativos ao regime excepcional, bem como os requisitos definidos ao nível do SISS para vigorar relativamente ao PERES, resultaram de um trabalho de análise conjunta do ISS, IP, IGFSS, IP e II, IP, assim como do Gabinete da Senhora Secretária de Estado da Segurança Social.

- *Conclusão n,º 49, respeitante à dívida ao Ministério da Agricultura*
  Relativamente às dúvidas suscitadas quanto ao valor que consta nas demonstrações financeiras, correspondente à dívida do Ministério da Agricultura, o ISS efetuou várias diligências de apuramento e recálculo, relativos à aplicação do Decreto Lei n.º 159/2001, de 18 de maio, tendo informado o IGFSS, em 2013 e em 2014, do resultado de tal confirmação.

Com os melhores cumprimentos,

Secretariado do Presidente do Conselho Diretivo

Instituto da Segurança Social, I.P.
R. Rosa Araujo, 43 | 1950-250 Lisboa
Telf.: 300 510 358 - Ext.22358 | Fax.: 300 510 101
www.seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 6 de dezembro de 2017 15:31
Para: ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - 2 fase - Confidencial [Registo de Entrada: 18477/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora     : 2017-12-06 15:04:18
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 18477/2017
Data/hora     : 2017-12-06 15:31:00
Serviço       : DAVII
Email         : davii@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.png;image004.png;Anteprojeto_Parecer_2016_2_Fase.pdf
**********************************************************************************
```

Exma. Sra. Dra. Helena Fernandes
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em resposta ao v/ e-mail de 21 de novembro de 2017, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P, Dr. Rui Fiolhais, de informar não se afigurar apresentar pronuncia sobre o mesmo, porquanto o conteúdo do Anteprojeto de Parecer se encontra em conformidade com o ponto de situação atual relativo à prescrição de dívida. Conforme consta do mesmo, esta matéria está a ser tratada no âmbito do grupo de trabalho constituído por elementos do ISS, IGFSS e II, tendo-se verificado alguns desenvolvimentos já em 2017 (ano sobre o qual não versa este Parecer).

Com os melhores cumprimentos,

Secretariado do Presidente do Conselho Diretivo

Secretária do Presidente do Conselho Diretivo
Instituto da Segurança Social, I.P.
R. Rosa Araújo, 43 | 1950-250 Lisboa
Telf.: 300 510 358 - Ext.22358 | Fax.: 300 510 101
www.seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 4 de dezembro de 2017 09:50
Para: ii@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: RE: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18283/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : ii@seg-social.pt
Data/hora     : 2017-11-30 17:42:05
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 18283/2017
Data/hora     : 2017-12-04 09:49:58
Serviço       : DAVII
Email         : davii@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.png;Of TC anteprojeto parecer CSS 2016.doc.pdf
**********************************************************************************
```

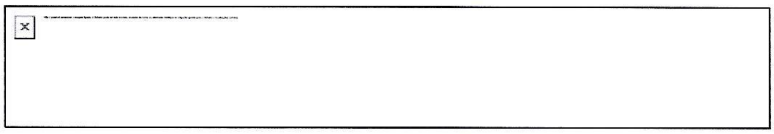
Exma. Senhora Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Dra. Helena Cruz Fernandes

Em resposta ao e-mail abaixo mencionado, junto se remete o oficio II 1086/2017 de 30/11/2017 com a resposta deste Instituto.

Com os melhores cumprimentos,

Sandra Teixeira

Secretário
Conselho Diretivo
Sandra.C.Teixeira@seg-social.pt | (+351) 214 230 017 | voip: 30017
Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17 - Taguspark - 2740-120 - Porto Salvo



Se recebeu esta mensagem por engano, por favor avise o remetente e elimine-a de imediato.
Consulte aqui as limitações de acesso e utilização da informação incluída nesta mensagem.

INSTITUTO DE INFORMÁTICA
CONFIANÇA E INOVAÇÃO

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dr.ª Helena Cruz Fernandes
Direcção-Geral
Departamento de Auditoria VII
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		II 1086/2017	2017/11/30

Assunto: Anteprojeto de parecer sobre a CSS de 2016

No seguimento do e-mail enviado em 17 de novembro do corrente ano e após análise do anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016, no âmbito das alegações que cabem ao Instituto de Informática, cumpre informar:

Pág. 9
11.2. Limitações e condicionantes
Não integração neste de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;

Informamos, que no âmbito dos trabalhos de planeamento com vista à implementação do SNC-AP, foi já prevista a intervenção para acomodar o FEFSS ou o IGFCSS no sistema SAP. Consideramos que o momento para a integração quer do FEFSS quer do IGFCSS deva ser apenas pós implementação do SNC-AP das instituições já relevadas em termos de SIF.

Pág. 13
Porém, tal coluna não é visível no mencionado mapa. Questionado o IGFSS sobre os motivos que contribuíram para esta situação, o Instituto justificou com constrangimentos da aplicação informática no carregamento de dados do orçamento inicial na sequência de um período transitório [...]

Confirmamos que o SIF não possui desenvolvida a figura de orçamento transitório. O facto de o OSS 2016 ter sido aprovado pela Lei nº 7-A, de 30 de Março de 2016, terá condicionado o carregamento do OSS 2016, durante o primeiro trimestre, os critérios e fórmulas usados para definir dotações, rubrica a rubrica, de forma a assegurar a natural execução de Despesa e Receita do exercício. Esta definição é realizada pelo IGFSS e transportada para o SIF com ajuda do Instituto de Informática.

Pág. 18/19 Tabela de Imputação
Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em anteriores Pareceres, que a contabilização, por meios automáticos, deve garantir a afetação real destas receitas, de acordo com a sua origem.

Informamos que entrou em exploração no dia 10 de novembro de 2017 um mecanismo que carateriza automaticamente o crédito à entrada na Segurança Social sendo extraído para contabilização já com essa caraterização.

(Confidencial)

Consideramos a recomendação totalmente acolhida.

Pág. 43 a 48
O Instituto de informática, I.P. apresenta um retrocesso acentuado no que diz respeito ao preenchimento dos campos de localização, observado sobre o registo dos bens adquiridos em 2015 e 2016.

No ano de 2016, foi registada a morada para 100% dos bens. Adicionalmente, informa-se que, sobre os dados refletidos no Parecer sobre a CSS de 2015, houve uma evolução significativa sobre o registo da localização dos bens, que, nesta data, relativamente à morada, é também de 100%.
O Instituto reconhece a importância da identificação da sala, porém, como tem vindo a ser informado, os mesmos encontram-se dispersos por mais de 500 locais/edifícios de tipologias muito diversificadas, cuja gestão, designadamente, ocupação interna de espaços, é da responsabilidade de uma multiplicidade de Órgãos e Organismos do perímetro do MTSSS, sobre os quais o II, I.P. não exerce poder hierárquico.

Para lá o anteriormente informado, importa ainda referir, em linha com o mencionado na resposta de 25-08-2017, no âmbito das Recomendações sobre a Conta Geral do Estado de 2013 e de 2014, que o II, I.P. inscreveu em Plano de Atividades de 2017 duas iniciativa visando (i) a monitorização da localização dos bens adquiridos entre 2013 e 2016 e (ii) a preparação de uma Orientação Técnica, com definição de regras relativas à movimentação dos bens patrimoniais.

A primeira iniciativa tem, no presente momento, uma execução de 93%, que reflete uma melhoria significativa da localização dos bens, não só face aos resultados anteriormente reportados sobre o ano 2015, mas também de um período mais alargado, de 2013 a 2016, sobre o qual o valor patrimonial dos bens é mais significativo.

A segunda iniciativa, visa mitigar os constrangimentos já identificados na resposta ao Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014, e que se prendem com o facto dos bens do Instituto serem "utilizados por mais de 10.000 utilizadores e dispersos por mais de 500 locais a nível nacional (Continente)", estando nesta altura com uma execução de 50%, devendo estar concluída até ao final do ano em curso.

Pág.57
O MTSSS, no âmbito do acompanhamento da recomendação 78-PCGE/20142, a propósitos das dívidas do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, informa que "(...) a participação de dívida não é neste momento possível, dado que é necessário o estudo do modelo de participação e alterações nos sistemas informáticos, designadamente no SEF, de forma a permitir a cobrança destes processos específicos". [....] Nada obsta a que estas participações se efetuem de forma manual.

O FGADM enquadra-se, em termos de modelo global, no modelo de recuperação de valores de prestações. Desta forma, encontramo-nos a trabalhar em várias frentes para possibilitar este modelo para participação de dívida, de prestações, cuja origem é do IGFSS.

1. Por um lado torna-se necessário implementar um modelo de Nota de Reposição em SICC destinado ao FGADM que seja remetido aos devedores com registo simples. Esta Nota de Reposição será o primeiro passo para a comunicação ao

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

devedor da sua dívida.

2. Em segundo lugar, torna-se necessário adaptar em SICC a capacidade de receção de receita por canais automatizados e a sua compensação com a dívida de origem do IGFSS;
3. Ressalva-se igualmente a importância da contabilização correta quer da dívida quer da receita associada com eventual transferência de ativos em casos de receção da receita em tesourarias do ISS a pagar dívida do IGFSS;
4. Caso não haja pagamento no âmbito de SICC, poderá existir a participação a SEF. Para tal, será necessário a parametrização de SICC e de SEF com estes tributos e criar um novo modelo de certidão de dívida uma vez que a certidão atual (de dívida com origem no ISS) deixa de ser válida.

Assim, antes de podermos avançar para a participação a execução fiscal teremos de avançar com os primeiros 3 passos. Os pontos 2 e 3 encontram-se em curso.

Pág. 81 a 84 Pensões

Da análise dos 125 processos 2 relativos a pensões de velhice e de invalidez, à luz, entre outros, das regras e princípios aplicáveis, concluiu-se que, num número relevante de processos, os cálculos subjacentes à determinação do montante da pensão a atribuir foram irregulares. Essas situações resultam fundamentalmente da omissão de remunerações para efeitos do cálculo da pensão, à data da respetiva atribuição, sobretudo nos casos em que as relativas aos últimos meses de desconto ainda não estavam registadas na aplicação informática de Gestão de Remunerações ou não se encontravam validadas, e em situações de sobreposição4. Outras situações identificadas respeitam à atribuição incorreta do número de meses que concorrem para a taxa de bonificação.

Sobre estas considerações e conclusões do ponto 60 esclarece-se o seguinte:

1. Remunerações para efeitos de cálculo da pensão:

Contrariamente ao indicado na nota 4 em rodapé da página 81, a aplicação de cálculo de pensões obtém e preenche automaticamente para efeitos de cálculo as remunerações que estão registadas no sistema de gestão de remunerações (GR) e a intervenção manual do organizador do processo nem sempre é necessária. Existindo lacunas nas remunerações que estão disponíveis na base de dados nacional e sendo toda a carreira contributiva relevante para cálculo de pensão e em muitos casos determinante para a sua atribuição, a aplicação de cálculo permite que as remunerações obtidas sejam alteradas. A edição das remunerações obtidas resulta duma decisão do ISS e a sua manutenção no tempo dependerá essencialmente da evolução dos processos de regularização de algumas das remunerações existentes em GR e da migração e consolidação de remunerações que ainda se encontram em suportes locais do ISS.

2. Número de meses de bonificação:

O total de meses para efeitos de bonificação da pensão é apurado e indicado manualmente pelo organizador da pensão. A aplicação de cálculo determina automaticamente o período em que poderá existir bonificação e valida o número de meses indicado pelo organizador em função do período apurado. O preenchimento manual comporta riscos de bonificação errada como os reportados na nota 5 em rodapé da página 81, mas a complexidade da aplicação de cálculo e as sucessivas alterações legislativas que tem sido necessário integrar com prioridade, não têm permitido a eliminação deste tipo de situações.

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

3. Aplicação dos limites previstos no artigo 101º do DL nº 187/2007 a pensões de invalidez especial da Lei nº 90/2009:

A aplicação da limitação do artigo 101º do DL 187/2007 às pensões da Lei 90/2009 que são reportadas na nota 3 em rodapé da página 82, resulta duma avaliação dos serviços jurídicos do CNP e despacho posterior da Direção do CNP: "*As pensões do regime especial na invalidez estão abrangidas pelos limites estabelecidos no artigo 101.º do DL-187/2017, de 10 de Maio, por força do disposto no artigo 9.º da Lei n.º 90/2009, de 31 de Agosto, e correspondente legislação que a antecedeu*". Na sequência deste despacho, as pensões anteriormente atribuídas sem limitação foram alteradas para aplicação da limitação e recuperação do valor excedente.

4. Pensão de invalidez sem aplicação do fator de sustentabilidade na convolação em velhice:

Na situação reportada na nota 5 em rodapé da página 82 ocorreu de facto um erro que resultou na não aplicação do fator de sustentabilidade a esta pensão. Neste caso em concreto, a pensão convolava em velhice no mês de primeiro pagamento da pensão e nestas condições específicas não era aplicado fator de sustentabilidade pela aplicação de cálculo nem no processo posterior que gere a convolação mensal das pensões de invalidez. A situação reportada foi recentemente recalculada pelo CNP e já tem fator de sustentabilidade. O erro que afetou esta situação ficou ultrapassado numa versão posterior da aplicação de cálculo. No período em que esteve em produção afetou no máximo 55 situações, incluindo a reportada, algumas das quais já foram recalculadas pelo CNP e têm fator de sustentabilidade. As situações que ainda não foram recalculadas serão comunicadas ao CNP para regularização.

5. Fórmula de cálculo utilizada ao abrigo do artigo 33º do DL 187/2017:

A fórmula aplicada e valores calculados na aplicação de cálculo na situação reportada na nota 7 em rodapé da página 82 estão corretos, face aos anos de taxa de formação total e até 2006 que foram indicados pelo organizador e validados pelo conferente. Pelos motivos indicados nos pontos sobre as remunerações e número de meses de bonificação, os anos para taxa de formação e as datas de primeiro e último desconto são preenchidos pelo organizador, controlando a aplicação de cálculo o número máximo de anos possível em função do primeiro e último desconto.

Pág. 91/92 Desemprego

Na sequência de uma auditoria orientada às prestações de desemprego em 2014 constatou-se a existência de um número elevado de recálculos, dos quais resultavam alterações ao valor das prestações. No entanto, os beneficiários não eram notificados dessas alterações, como deveriam, em face do disposto no artigo 100.º do CPA, tendo o ISS informado, à data, de que já tinha solicitado ao Instituto de Informática, em setembro de 2010, que os ofícios de notificação fossem emitidos.

Considerando que, no subsistema de Desemprego (decorrente nomeadamente das consecutivas alterações legislativas) o número de pedidos efetuados é muito elevado, a gestão através da definição de prioridades, é fundamental para o adequado desenvolvimento das alterações.

Sem recorrer a esta forma de gestão, e sendo os recursos finitos, e o "código fonte" o mesmo (limitando a paralelização de trabalho, sem que o risco aumente exponencialmente), é impossível ao Instituto de Informática atuar de forma distinta.

A referida alteração encontra-se identificada, no entanto, à mesmo não foi ainda atribuída a prioridade máxima em termos de plano de atividades com vista à sua

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

implementação.

Conclusão 12
O mapa das alterações orçamentais da despesa publicado na CGE não reflete de forma completa e transparente o resultado final das alterações orçamentais ocorridas nalgumas das classificações económicas, justificando o IGFSS tal facto com constrangimentos da aplicação informática no carregamento de dados do orçamento inicial na sequência de um período transitório, alegando que o sistema é rígido e pouco flexível, não estando preparado/parametrizado para situações excecionais como é o caso de um orçamento transitório, em especial nos casos em que os valores do orçamento inicial são inferiores aos que vigoraram no período transitório e com alterações legislativas que se refletem em utilização de classificação económica diferente entre o novo orçamento e o anterior.

Confirmamos que o SIF não possui desenvolvida a figura de orçamento transitório. O facto de o OSS 2016 ter sido aprovado pela Lei nº 7-A, de 30 de Março de 2016, terá condicionado o carregamento do OSS 2016, durante o primeiro trimestre, os critérios e fórmulas usados para definir dotações, rubrica a rubrica, de forma a assegurar a natural execução de Despesa e Receita do exercício. Esta definição é realizada pelo IGFSS e transportada para o SIF com ajuda do Instituto de Informática.

Conclusão 13
O SIF continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS. Por outro lado, as suas funcionalidades não permitem que a integralidade dos documentos, orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do sistema de forma automática, sem necessidade de intervenção manual, o que potencia o risco de erros (cfr. ponto 12.).

Informamos, que no âmbito dos trabalhos de planeamento com vista à implementação do SNC-AP, foi já prevista a intervenção para acomodar o FEFSS ou o IGFCSS no sistema SAP. Consideramos que o momento para a integração quer do FEFSS quer do IGFCSS deva ser apenas pós implementação do SNC-AP das instituições já relevadas em termos de SIF.

Conclusão 19
Continuou a verificar-se, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (51,4%) da receita proveniente de contribuições e quotizações pelas respetivas classificações económicas com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem, em incumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas.

Informamos que entrou em exploração no dia 10 de novembro de 2017 um mecanismo que carateriza automaticamente o crédito à entrada na Segurança Social sendo extraído para contabilização já com essa caraterização.
Consideramos a recomendação totalmente acolhida.

Conclusão 46
Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores (€ 238 M), de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006 (€ 52 M), de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 12 M), de rendas de imóveis (€ 3,9 M) e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal (€ 822 m), o que coloca em risco a efetiva

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação (cfr. pontos 12.2.3.1.2.).

A questão das prestações de alimentos a menores encontra-se enquadrada a resposta à Pág. 57.
No que diz respeito aos restantes temas, informamos que:

- Dívida de entidades empregadoras: temos implementado, em sistema, a nota de reposição com registo simples estando em avaliação do lado do negócio a participação para execução fiscal;
- Contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos: Temos em sistema a notificação da contraordenação permitindo esta a participação a execução fiscal. A participação encontra-se em avaliação do lado do negócio.
- Dívidas de rendas, em termos de sistema, apresenta um modelo mais complexo uma vez que envolve duas plataformas distintas, SIF e SISS e não tendo ainda sido endereçada.
- Sobre a dívida de despesas com pessoal não temos qualquer informação.

Conclusão 60
Foi realizada uma auditoria orientada à área das pensões, nas eventualidades velhice, invalidez e sobrevivência, atribuídas e com início de processamento em 2016, com incidência nas pensões de maior volume financeiro e nas com efeitos retroativos a períodos temporais alargados. Da análise das amostras constituídas por 125 processos de pensões de velhice e de invalidez e 30 de sobrevivência, concluiu-se o seguinte (cfr. ponto 13.1.5.).

Ver resposta às páginas 81-84.

Conclusão 61
Decorre do acompanhamento ao acolhimento das recomendações formuladas no PCGE/2014 em matéria de prestações de desemprego que continuam a não se encontrar integralmente implementadas as referentes a ausência de notificação aos beneficiários de alterações no valor das prestações e à necessidade de adaptar as aplicações informáticas às competências de cada um dos intervenientes no procedimento tendente ao deferimento daquelas (cfr. ponto 13.3.2.4.).

Ver resposta às páginas 91-92.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo
Paula Margarida Barrocas Salgado
Digitally signed by Paula Margarida Barrocas Salgado
DN: c=PT, o=Instituto de Informática do Trabalho Solidariedade e Segurança Social, ou=Instituto de Informática do Trabalho Solidariedade e Segurança Social, cn=Paula Margarida Barrocas Salgado
Date: 2017.11.30 17:30:07 Z
Paula Salgado

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 6 de dezembro de 2017 09:54
Para: ii@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - 2 fase - Confidencial [Registo de Entrada: 18420/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : ii@seg-social.pt
Data/hora     : 2017-12-05 21:51:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 18420/2017
Data/hora     : 2017-12-06 09:54:20
Serviço       : DAVII
Email         : davii@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.png;Of. TC anteprojeto CSS 2016_2º fase - .pdf
**********************************************************************************
```

Exma. Senhora Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Dra. Helena Cruz Fernandes

Em resposta ao e-mail abaixo mencionado, junto se remete o oficio II 1091/2017 de 05/12/2017 com a resposta deste Instituto.

Com os melhores cumprimentos,

Zizelandia Moreno

Secretariado
Conselho Diretivo
Zizelandia.Moreno@seg-social.pt | (+351) 214 230 015 | (+351) 91 012 49 36 | voip: 30015
Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17 - Taguspark - 2740-120 - Porto Salvo

Se recebeu esta mensagem por engano, por favor avise o remetente e elimine-a de imediato.
Consulte aqui as limitações de acesso e utilização da informação incluída nesta mensagem.

INSTITUTO DE INFORMÁTICA
CONFIANÇA E INOVAÇÃO

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dr.ª Helena Cruz Fernandes
Direcção-Geral
Departamento de Auditoria VII
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		II1091/2017	2017/12/05

Assunto: Anteprojeto de parecer sobre a CSS de 2016 – 2ª fase

No seguimento do e-mail enviado em 21 de novembro do corrente ano e após análise do anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016, no âmbito das alegações que cabem ao Instituto de Informática, cumpre informar:

Pág. 4
O módulo não produz um balanço com as dívidas de terceiros desagregadas por curto, médio e longo prazo, similar aos balanços individuais das instituições, sendo esta peça contabilística elaborada de forma manual, com recurso a elementos extraídos das aplicações auxiliares de conta corrente de contribuintes (SEF) e beneficiários (SICC e SEF) e à utilização da ferramenta informática Excel. Contudo, esta informação não é suficiente para realizar esta distinção com rigor no que respeita aos contribuintes, uma vez que, no âmbito de encerramento de contas, não são ainda disponibilizados dados no sistema auxiliar de contas correntes de GC (dívida não participada a execução fiscal) que permitam realizar, à semelhança do que ocorre com os dados do sistema SEF, a desagregação da dívida por curto prazo (CP) e médio e longo prazo (MLP), em função da antiguidade da dívida2.

Informamos que os mecanismos existentes que permitem apurar a antiguidade da dívida em SEF assentam no facto de termos, em SEF, apenas dívida ativa. Isto é, não temos crédito ativo. Em contrapartida, em GC, temos créditos e débitos ativos na mesma conta corrente o que torna mais complexo a identificação de regras concretas para apurar esta dívida. Não obstante esta dificuldade, informamos que os dados podem ser extraídos em qualquer momento.

É importante ainda referir que o Sistema de Informação da Segurança Social é um todo complementando-se os vários módulos tentando, como é boa prática, não duplicar movimentos entre sistemas. O GC, SICC e SEF constituem as aplicações basilares e operacionais da Segurança Social no que respeita à arrecadação contributiva, pagamento de prestações e cobrança em execução fiscal. São estes sistemas que guardam e mantêm o detalhe da informação enviada ao SIF. Desta forma, todos os movimentos contabilizados em SIF são rastreáveis à sua origem, quer a SEF, SICC ou a GC. Por conseguinte, e não obstante a sua contabilização em sede de SIF, qualquer mapa com detalhe terá de ser extraído do sistema operacional.

Conclusão 8.

(Confidencial)

Continua a verificar-se o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2016, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Efetuada uma estimativa sobre o impacto que esta metodologia causa nas demonstrações financeiras, constatou-se que, para a dívida participada a execução fiscal e constituída só a partir de 2011, o valor dos juros vencidos até 2016 era de € 580 M, sendo os juros referentes apenas ao

exercício de 2016 de € 156 M. No entanto, se se considerar toda a dívida residente no SEF (1964 a 2016), os valores são de € 2.072 M e de € 372 M, respetivamente. O incumprimento deste princípio afeta ainda os proveitos imputados ao exercício de 2016 relativos aos juros vencidos em 2016 e cobrados no exercício no âmbito de acordos prestacionais que correm termos fora do processo executivo (cfr. pontos 12.2.3.1.2., 12.2.3.2.2. e 12.2.4.).

Informamos que recebemos este ano, em 2017, a confirmação por parte do IGFSS da necessidade de extração dos juros de mora vencidos ao final do ano quer para GC quer para SEF. Esta extração obrigará a uma reestruturação grande nos sistemas de forma a conseguirmos produzir informação fiável com o corte ao ano conforme se pretende. Encontramo-nos a avançar com a definição de requisitos não sendo expectável iniciar a implementação em 2017.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo,

Digitally signed by Paula Margarida Barrocas Salgado
DN: c=PT, o=Instituto de Informática do Trabalho Solidariedade e Segurança Social, ou=Instituto de Informática do Trabalho Solidariedade e Segurança Social, cn=Paula Margarida Barrocas Salgado
Date: 2017.12.05 21:23:10 Z

Paula Salgado

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 4 de dezembro de 2017 09:49
Para: Patricia.B.Soares@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Segurança Social de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18282/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
---------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
---------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Patricia.B.Soares@seg-social.pt
Data/hora    : 2017-11-30 16:40:16
---------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18282/2017
Data/hora    : 2017-12-04 09:49:18
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 6
Anexos       : image001.jpg;image002.gif;Anexo_IV.PDF;Anexo_XV.pdf;Principais
Abreviaturas.pdf;Anteprojeto_Parecer_2016.pdf
**********************************************************************************
```

Exma. Senhora Auditora Coordenadora da Direção-Geral do Tribunal de Contas - Departamento de Auditoria VII

Encarrega-me o Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social dos Açores de remeter a V. Ex.ª a pronuncia ao anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 e respetivos anexos (IV e XV), nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão resultante da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Prestações Sociais a Repor (desvio entre SICC e SIF) – conclusões - ponto 47
O ISSA procedeu ao ajustamento entre o SIF e o sistema auxiliar de conta correntes de beneficiários (SICC), pelo que as suas demonstrações financeiras refletem os saldos daquelas dívidas em SICC.

Participação da dívida não contributiva para cobrança em execução fiscal - conclusões - ponto 46 e 48
Nas situações em que a cessação do contrato de trabalho por acordo teve subjacente a convicção do trabalhador, criada pelo empregador, de que a empresa se encontra numa das situações previstas no n.º 2 do artigo 10.º do DL 220/2006 ou de que se encontram preenchidas as condições previstas no n.º 4 do mesmo artigo e tal não se venha a verificar, o trabalhador mantém o direito às prestações de desemprego, ficando o empregador obrigado perante a segurança social ao pagamento do montante correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego, não estão a ser acionados os mecanismos legais para a sua recuperação.
Em relação à dívida que resulta de processos de contra-ordenação, de coimas aplicadas a beneficiários verifica-se uma falha nesta matéria.
Já existem procedimentos definidos e as aplicações, quer as que gerem as prestações, conta corrente e execução fiscal, estão preparadas para abrir o processo de contra-ordenação, aplicar coima, gerar dívida em conta corrente e executar a referida dívida.
Apesar da legislação de desemprego e doença prever coimas específicas para os beneficiários que acumulem indevidamente prestações sociais com outros rendimentos, verifica-se que as áreas gestoras das prestações e o Serviço de Inspeção do ISSA, não levantam autos contra-ordenacionais.
Neste momento, só as coimas aplicadas em processos de contra-ordenação com origem na relação jurídico-contributiva estão a ser executadas no SEF.

No que diz respeito à cobrança de coimas aplicadas a estabelecimentos com e sem fins lucrativos, não foi possível em 2016 avançar para a execução destas dívidas porque o sistema informático da segurança social não está parametrizado para as especificidades da RA Açores. A legislação aplicável a estas entidades na RA Açores e o Código Ação Social dos Açores, é divergente com a legislação em vigor no continente.
Esta situação está a ser estudada, de forma a adaptar o sistema informático à legislação regional. Para o ano de 2017, o ISSA tem como objetivo, garantir a instauração de forma manual e tramitação dos processos de contra-ordenação relativos a infrações autuadas pelo Departamento de Atendimento e Inspeção, referentes a equipamentos sociais e amas, que se encontrem pendentes na Divisão de Contribuições à data de 01-07-2017. Contudo, como se trata de uma instauração e gestão manual, não constará do sistema informático.

Proveitos diferidos – Juros Vincendos – Passivo – ponto 12.2.3.2.2
Em relação aos juros vincendos, há que referir que a sua contabilização não depende do ISSA, mas do processo do interface dos sistemas auxiliares da gestão das contas correntes de contribuintes com o SIF, o qual ainda não comtempla aquela contabilização.

Contribuições em clarificação, aplicação da tabela de imputação - conclusões - ponto 19
No que diz respeito à utilização da tabela de imputação, o ISSA aprovou um documento de requisitos em que se estima melhorar o processo de contabilização da receita respeitante à cobrança de contribuições e quotizações. No entanto, não eliminará por completo os constrangimentos anteriores.

Prestações Sociais Devolvidas à Segurança Social - conclusões - ponto 20
Está previsto para o 2º semestre de 2018 a entrada em produção do novo interface SICC-SIF, o qual irá já comtemplar a contabilização dos créditos não reclamados por operações orçamentais, ou seja, regularizar a despesa que não foi executada, e assim, não existir a sobrevalorização da despesa de prestações sociais.

Bens Móveis - conclusões - ponto 37, 38 e 39
Considerando que os bens móveis eram adquiridos pelas diversas empresas (SIF/SAP) – Centro de Prestações Pecuniárias de Angra, Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada, Centro de Prestações Pecuniárias da Horta, Centro Coordenador de Prestações Diferidas, Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social, Instituto de Ação Social, Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, e mais tarde o Instituto de Desenvolvimento Social dos Açores, IPRA, que culminou na fusão gradual de todos estes institutos no atual ISSA,IPRA, e atendendo à realidade arquipelágica da Região (dispersa pelas diversas ilhas) encontra-se este Instituto a realizar o levantamento e atualização de todos os bens que se encontravam afetos a estas empresas. Esta atualização, trata-se de um trabalho que está a ser realizado e é contínuo, no entanto, dada a dispersão de informação pelas várias ilhas, está a ser mais demorado.
Desde 2014, com a criação do ISSA, IPRA e a centralização das aquisições e da gestão do património numa única unidade orgânica do Instituto, tem sido salvaguarda a uniformização e o preenchimento de todos os campos obrigatórios da ficha do imobilizado em SIF/SAP, entre outros o da localização.
Importa acrescentar que a pormenorização do imobilizado, com o preenchimento do "campo sala" que segundo o Núcleo de Gestão do Património o SIF/SAP não indica como sendo de preenchimento obrigatório, na situação dos bens do ISSA,IPRA, afigura-se de dificuldade acrescida, atendendo ao facto de estarem dispersos pelos serviços/locais, nas 9 ilhas do arquipélago.
Relativamente ao Equipamento Básico não amortizado e não totalmente amortizado, o ISSA, IPRA irá proceder à regularização das amortizações dos bens em questão para que os mesmos fiquem totalmente amortizados.
Relativamente aos imobilizados 423/6425 e 423/6427 encontram-se totalmente amortizados, dado o valor de aquisição acumulada ser igual ao valor da depreciação acumulada – 701,10€.

Bens Imóveis – ponto 40, 41, 43
Cálculo das amortizações sobre valor do terreno:
Em 2016, procedeu-se à criação de imobilizado referente ao terreno das frações, recebidas em dação em pagamento. Foram afetos ao mesmo imobilizado (terrenos) a percentagem de 25% do valor total do imóvel e ao edificado 75%.

O ISSA irá proceder à correção do valor das amortizações acumuladas no imobilizado edificado (frações).

Com os melhores cumprimentos,

Patrícia Soares
Diretora
Departamento Gestão Financeira, Orçamento e Conta
Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA
295401834 Email: Patricia.B.Soares@seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 6 de dezembro de 2017 09:49
Para: Patricia.B.Soares@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: RE: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - 2 fase - Confidencial [Registo de Entrada: 18418/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Patricia.B.Soares@seg-social.pt
Data/hora    : 2017-12-05 18:16:02
----------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18418/2017
Data/hora    : 2017-12-06 09:48:32
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos       : image001.jpg;image002.gif;Anteprojeto_Parecer_2016_2_Fase.pdf
**********************************************************************
```

Exma. Senhora Auditora Coordenadora da Direção-Geral do Tribunal de Contas - Departamento de Auditoria VII

Encarrega-me o Conselho Diretivo do Instituto de Segurança Social dos Açores de remeter a V. Ex.ª a resposta aos pontos *12.2.1 – Consolidação de contas* e *12.2.3.1.2 – Dívida de terceiros – B) Contribuintes* do anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016.

DÍVIDA DE CONTRIBUINTES

Critério de desagregação de CP e MLP – Ponto 2 e 6 - Conclusões
O ISSA procedeu às respetivas contabilizações em articulação com IGFSS, e com base nos dados extraídos pelo II, IP, no entanto, no que respeita à desagregação das dívidas de curto prazo e médio e longo prazo, por incorreta interpretação das orientações genéricas recebidas, o critério foi desajustado das restantes Instituições do sector. O ISSA irá acautelar, em 2018, a correta interpretação solicitando a validação do procedimento a efetuar na conta de 2017.

Fiabilidade dos saldos relevados no balanço – Dívidas de Contribuintes – Ponto 4 Conclusões
O ISSA reconhece efetivamente os constrangimentos apontados, e será implementado o que a nível nacional for estipulado, atendendo a que o ISSA não tem poder de intervenção de forma isolada.

Constituição de provisões de dívida contributiva – Ponto 7 Conclusões
O ISSA seguiu os critérios estabelecidos pela entidade consolidante.

Especialização do exercício – Juros Vencidos – Ponto 8 Conclusões
O ISSA irá validar os mesmos requisitos de implementação que forem estipulados para toda as entidades do sector.

CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS

Ajustamento conta 212* ISSA – Ponto 3 e 5 - Conclusões

Em cumprimento das sucessivas recomendações do Tribunal de Contas e reserva do Fiscal Único, o ISSA procedeu, de forma isolada, a um ajustamento único na conta 212*.

Na sequência da aproximação da conciliação de saldos entre GC e SIF, este ajustamento permitiu que as demonstrações financeiras individuais do ISSA, ao nível as dívidas de terceiros, correspondesse de forma mais apropriada situação patrimonial;

No que respeita ao ajustamento ter sido efetuado a uma subconta do razão, correspondente a conta corrente – Entidades Empregadoras, deveu-se a diversos motivos: a grandeza do impacto na conta corrente derivar desta qualificação e não da correspondente a outras, nomeadamente: Trabalhadores Independentes, Seguro Social Voluntário ou serviço Doméstico; ao facto de ser incomportável uma analise integrada de todas as subcontas, em tempo útil, para o encerramento de contas e, essencialmente, a um fator único, na RAA, que derivou do protocolo com a APB para o pagamento da TSU ter iniciado apenas em 2005, pelo que a subconta encontrava-se sobrevalorizada;

Não obstante todos os constrangimentos referenciados pela base da informação ser a extração efetuada ao sistema GC, esta é a única fonte disponível de gestão de conta corrente de contribuintes;

Apesar do caráter nacional do sistema GC, a extração solicitada ao II,IP, correspondia aos contribuintes da RAA à data de 31.12.2016, anualmente é registado contabilisticamente os contribuintes da RAA, RAM e IGFSS, com base na circular normativa do IGFSS, n.º 4/2008 e n.º19/2004, pelo que o impacto não será materialmente relevante.

Outro constrangimento relativo à conta 212*, que se verificou apenas nas instituições RAA, entre 2001 e 2004, derivou da implementação do POCISSSS e SIF/SAP, com a existência de movimentos manuais neste período, na sequência da aplicação das circulares normativas do IGFSS e das orgânicas existentes.

Não obstante todo o esforço efetuado para a conciliação de saldos, atendendo ao sistema informático e o modo como está implementado, não há possibilidade de corte a 31.12., pelo que será difícil existir uma comparação segura para efeitos de encerramento, contudo, o ajustamento efetuado, permite que as demonstrações financeiras do ISSA apresentem de forma mais fidedigna a informação do saldo de contribuintes. Sendo certo que o processo de conciliação futuro será efetuado quando existirem orientações da entidade consolidante.

Com os melhores cumprimentos,

Patrícia Soares
Diretora
Departamento Gestão Financeira, Orçamento e Conta
Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA
295401834 Email: Patricia.B.Soares@seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 28 de novembro de 2017 12:43
Para: Augusta.Aguiar@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18095/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Augusta.Aguiar@seg-social.pt
Data/hora    : 2017-11-28 11:30:25
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18095/2017
Data/hora    : 2017-11-28 12:42:34
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image003.png;FW: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social
de 2016 - 2 fase - Confidencial
**********************************************************************************
```

Exma. Senhora Auditora Coordenadora da Direção-Geral do Tribunal de Contas,
Dra. Helena Cruz Fernandes,

Em resposta ao Vosso e-mail infra, datado de 17 de novembro de 2017, e ao e-mail anexo datado de 21 de novembro de 2017, somos a informar que o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, na presente data, nada tem a alegar relativamente ao documento que lhe foi remetido relativo ao anteprojeto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016.

Com os melhores cumprimentos,

Augusta Aguiar
Presidente do Conselho Diretivo
Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM

Rua Elias Garcia, n.º 14, 4.º andar
9054 - 503 FUNCHAL
Tel.: 291 205 174
Email: Augusta.Aguiar@seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 4 de dezembro de 2017 10:12
Para: secdg@dgo.gov.pt
Assunto: RECIBO: P12146/2017_TC - Anteprojeto de parecer da CSS 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18288/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : secdg@dgo.gov.pt
Data/hora    : 2017-11-30 21:02:36
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18288/2017
Data/hora    : 2017-12-04 10:12:08
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos       : image001.png;image002.jpg;P12146-2017_Oficio-1017-GEPO_DIRC_2017.pdf
**********************************************************************************
```

Boa tarde,

Envio o ofício da Senhora Diretora-Geral sobre o assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos,

Maria Fernandes
Secretariado da Direção / Directorate Secretariat

Direção-Geral do Orçamento / Budget General Directorate
Ministério das Finanças / Ministry of Finance

Tel: +351 218 846 502/ 03/ 04 Fax: +351 218 846 500/51
secdg@dgo.pt www.dgo.pt

Aviso!
Nos termos da **RCM N. 34/2016**, de 16 de junho, o dominio **dgo.pt** foi substituido por **dgo.gov.pt**.
Os contactos da DGO passaram a ser os seguintes:
- **Site institucional**: http://www.dgo.gov.pt
- **Formato dos emails**: *nomeutilizador*@dgo.gov.pt

Exm.ª Senhora
Dra. Helena Cruz Fernandes
Auditora Coordenadora
Direção – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage – 61
1069 – 045 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Email- DAVII	*23 nov 2017*	Ofício n.º 1017/GEPO/DIRC/2017	Data: *30 nov 2017*
		Processo SGD: *P12146/2017*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016-Confidencial

No que se refere ao solicitado na mensagem de correio eletrónico desse Digníssimo Tribunal sobre o assunto em epígrafe, cumpre prestar a seguinte informação:

11. Enquadramento, Limitações e Condicionantes - 11.1. Enquadramento - Pág. 1, 1.º §
16. Conclusões - Segurança social - Pág. 3, 1.º §

A DGO assegura a integração dos mapas da Lei respeitantes ao Orçamento da Segurança Social no conjunto que acompanha a proposta de orçamento do Estado.

No que se refere aos mapas orçamentais do Fundo de Socorro Social (FSS), importa referir que os mesmos não constituem um elemento definido pela Lei de Enquadramento Orçamental como tendo de integrar a proposta de Orçamento do Estado. Acresce referir que não foi feito enquadramento, pelo IGFSS, da intenção de se incluir os elementos em causa.

Salienta-se a preocupação da DGO em dar cumprimento à lei e aos elementos exigidos, sendo também do interesse desta Direção-Geral enriquecer o conteúdo do Orçamento do Estado, designadamente do relatório, sempre que tal se revele viável.

Neste contexto, a questão será oportunamente analisada para efeitos de próximos Orçamentos do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.gov.pt
http://www.dgo.gov.pt
http://online.dgo.gov.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 4 de dezembro de 2017 09:51
Para: MJoao.Araujo@dgtf.gov.pt
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18284/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : MJoao.Araujo@dgtf.gov.pt
Data/hora    : 2017-11-30 19:31:11
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18284/2017
Data/hora    : 2017-12-04 09:50:57
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos     : image001.jpg;Principais Abreviaturas.pdf;Extrato_Anteprojeto_Parecer_2016.pdf
**********************************************************************************
```

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dra. Helena Cruz Fernandes

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, cumpre informar esse Tribunal do seguinte:

No que concerne ao edifício do Centro Regional da Segurança Social de Braga (CRSSB), esta questão foi objeto de análise não tendo, ainda, sido possível aferir da titularidade do terreno em causa, desconhecendo as diligências que têm sido desenvolvidas pelo ISS, IP, e pelo Município de Braga.

Com os melhores cumprimentos,

www.dgtf.pt

Maria João Araújo
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 5 de dezembro de 2017 09:40
Para: CAlves@iefp.pt
Assunto: RECIBO: RE: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18361/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : CAlves@iefp.pt
Data/hora    : 2017-12-04 15:51:14
----------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18361/2017
Data/hora    : 2017-12-05 09:39:38
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos                                                    :          Principais
Abreviaturas.pdf;Extrato_Anteprojeto_Parecer_2016.pdf;Des_inscritos.xlsx
**********************************************************************
```

Exmos. Senhores,

Em conformidade com o solicitado, remetem-se as seguintes observações:

1. **Na nota de rodapé 4 na página 2**, a respeito das alterações estatísticas efetuadas pelo INE, designadamente "terem passado a considerar os participantes em planos ocupacionais de emprego do IEFP" deverá constar **programas ocupacionais**, designação correta..

2. **Página 2** – Relativamente ao parágrafo "Sustentados em informação disponibilizada pelo IEFP, os gráficos seguintes ilustram a capacidade do mercado de trabalho na absorção ou não da população desempregada registada ao longo de 2016" deverá ser enquadrado com a seguinte nota: "considerando a dimensão da taxa de penetração do IEFP no mercado de trabalho", uma vez que as ofertas e colocações recolhidas e efetuadas no âmbito da atividade do IEFP, não esgotam a capacidade de absorção pelo mercado de trabalho dos desempregados registados.

Ao V/ dispor para os esclarecimentos necessários.

Cristina Alves
Diretora do Departamento de Planeamento, Gestão e Controlo

Rua de Xabregas, 52 - 1949-003 Lisboa - Portugal
Tel: +351 215 803 000
Fax: +351 215 803 626 (Ext. 90626)
Ext: 90182

E-mail: CAlves@iefp.pt

[Página n.º]

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 30 de novembro de 2017 15:44
Para: geral@ippatrimonio.pt
Assunto: RECIBO: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - Confidencial [Registo de Entrada: 18258/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : geral@ippatrimonio.pt
Data/hora    : 2017-11-30 15:37:48
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18258/2017
Data/hora    : 2017-11-30 15:43:55
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos       : image003.jpg;Carta_Tribunal de Contas.pdf;Anexo - Carta ISS.pdf
**********************************************************************************
```

Exmos. Senhores,
Por indicação do Senhor Presidente da IP Património, SA, Eng.º Carlos Fernandes, e em resposta ao v/mail de 23-11-2017 sobre o assunto acima mencionado, remete-se os documentos em anexo para os devidos efeitos.
Com os melhores cumprimentos,

Graciete Pereira
Secretária da Direção Geral
Avenida de Ceuta - Estação Ferroviária de Alcântara-Terra
1300-254 Lisboa - Portugal
T (+351) 211 026 402 · **F** (+351) 211 021 727
Telemóvel (+351) 915 259 830
graciete.pereira@ippatrimonio.pt

www.ippatrimonio.pt



IP Património

Conselho de Administração

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora da
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Dra. Helena Cruz Fernandes
Departamento de Auditoria VII
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	ANTECEDENTE	SAÍDA	DATA
E-mail	2017-11-23			2189179	2017-11-30

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - Confidencial

Exma. Senhora,

Tendo presente a solicitação desse Digníssimo Tribunal do dia 23 de novembro, cumpre-nos informar que na sequência de diversos contatos com o Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS) e com a Conservatória do Registo Predial (CRP) de Bragança, acordou-se na apresentação de uma declaração conjunta (Infraestruturas de Portugal, S.A (IP)/ISS) junto da CRP, a qual permitirá a regularização do registo da titularidade do imóvel a favor do ISS.

A declaração assinada por parte da IP foi remetida ao ISS através da carta de 27/11/2017, a qual se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração

Carlos Fernandes

Anexo: a mencionada

"Para maior eficiência, a IP Património imprime a preto e branco"

IPP MOD 005 |v06

SEDE
IP Património – Administração e Gestão Imobiliária, S.A.
Av de Ceuta – Estação Ferroviária Alcântara-Terra
1300-254 Lisboa
T +351 212 879 656 – F +351 211 021 727
www.ippatrimonio.pt

NIPC 502 613 092
Capital Social 5 500 000,00 €

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 30 de novembro de 2017 15:37
Para: Paula.I.Guerra@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: FW: RECIBO: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016 - Confidencial [Registo de saída: 37924/2017 - DAVII] [Registo de Entrada: 18253/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Paula.I.Guerra@seg-social.pt
Data/hora     : 2017-11-30 15:25:38
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 18253/2017
Data/hora     : 2017-11-30 15:37:17
Serviço       : DAVII
Email         : davii@tcontas.pt
N. Anexos     : 1
Anexos        : smime.p7m
**********************************************************************************
```

Boa tarde Dra Luísa Bispo,
Em anexo envio mail remetido à Direcção da Conta do IGFSS, onde consta documento com resposta ao ponto "Garantias prestadas relativas à linha de crédito I e II"
Com os melhores cumprimentos,

Paula Guerra
Directora
DEPARTAMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DIRECÇÃO DE ACORDOS E CONTROLO INTERNO
Av. Manuel da Maia, n.º 58, 1049-002 Lisboa
TEL. +351 218 433 605 TELM. +351 917 265 028 VOIP. 70271
FAX. +351 218 433 719 E-MAIL PAULA.I.GUERRA@SEG-SOCIAL.PT



De: Paula.I.Guerra <Paula.I.Guerra@seg-social.pt>
Enviado: 27 de novembro de 2017 11:53
Para: Nuno.C.Martins
Cc: Rui.F.Gomes; Nuno Venes; Francisco.F.Alves; Anabela.C.Fernandes; Pedro.M.Casimiro
Assunto: RE: Anteprojeto de Parecer à CSS2016 - NS DOC nº 3326 de 21.11.2017
Anexos: Anteprojecto de parecer sobre a conta da segurança social 2016.DOT.docx

Bom dia Nuno,

Segue, em anexo, texto com os pontos "Garantias prestadas relativas à linha de crédito I e II" e "disponibilidades (movimentos por reconciliar)".
Com os melhores cumprimentos,

Paula Guerra
Directora

DEPARTAMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DIRECÇÃO DE ACORDOS E CONTROLO INTERNO

Av. Manuel da Maia, n.º 58, 1049-002 Lisboa

TEL. +351 218 433 605 TELM. +351 917 265 028 VOIP. 70271
FAX. +351 218 433 719 E-MAIL PAULA.I.GUERRA@SEG-SOCIAL.PT



Antes de imprimir este e-mail pense bem se tem mesmo que o fazer. Há cada vez menos árvores!

De: Francisco.F.Alves
Enviada: 27 de novembro de 2017 10:25
Para: Nuno.C.Martins <Nuno.C.Martins@seg-social.pt>
Cc: Nuno Venes <Nuno.S.Venes@seg-social.pt>; Rui.F.Gomes <Rui.F.Gomes@seg-social.pt>; Paula.I.Guerra <Paula.I.Guerra@seg-social.pt>; Anabela.C.Fernandes <Anabela.C.Fernandes@seg-social.pt>; Pedro.M.Casimiro <Pedro.M.Casimiro@seg-social.pt>
Assunto: Anteprojeto de Parecer à CSS2016 - NS DOC nº 3326 de 21.11.2017

Bom dia, Dr. Nuno Martins,

Segue , em anexo, texto com a resposta aos pontos referidos na NS DOC nº 3326/2017, de 21.11.2017, com exceção da resposta aos pontos "Garantias prestadas relativas à linha de crédito I e II" e "disponibilidades (movimentos por reconciliar)", que a Paula Guerra lhe fará chegar ainda hoje.
Obrigado

Cumprimentos,

Francisco Alves
Diretor

DEPARTAMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA

Av. Manuel da Maia, n.º 58, 1049-002 Lisboa

+351 218 433 570 70236 +351 916892249
+351 218 433 719 francisco.f.alves@seg-social.pt

[Página n.º]

SEGURANÇA SOCIAL

igfSS INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P

NOTA DE SERVIÇO

DE: Departamento de Gestão Financeira – Direcção de Acordos e Controlo Interno

PARA: DOC-Direcção da Conta – Núcleo de Consolidação da Conta da Segurança Social.

CC:

N.º: DATA: **27** /11 / 2017

ASSUNTO: Anteprojecto de parecer sobre a conta da Segurança Social

Garantias prestadas relativas à linha de crédito I e II – Garantias – linhas de crédito de apoio à economia social – ponto 12.2.3.1.1.1 e conclusões – pontos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35

Ponto 29 – Os acordos e declarações celebrados entre o IGFSS e a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) foram celebrados para incluir um maior detalhe, pois os protocolos iniciais, celebrados entre o MTSSS, a CNIS, a UM, a UMP e a CEMG não estabeleceram os termos operacionais relacionados com a utilização das garantias para liquidação dos valores em dívida (capital, juros vencidos e despesas) das Instituições que entraram em incumprimento e a taxa de remuneração do depósito.

Efectivamente, o montante dos depósitos dados como garantia corresponderam ao montante máximo do capital que foi disponibilizado às Instituições aderentes às linhas de crédito, pois não era expectável, como aliás se tem verificado ao longo da vigência destas linhas de crédito, que o risco da operação tivesse uma taxa de incumprimento muito elevada.

Ao valor das garantias, acrescem os juros obtidos pela taxa de remuneração dos depósitos que a 31 de dezembro de 2016 ascendiam a 7,3 milhões de euros. Este valor dos juros não é capitalizável, sendo creditado mensalmente na conta do IGFSS definida para o efeito.

Ponto 30, 31 e 32 – Os aditamentos entre o IGFSS e a CEMG reflectiram obrigatoriamente as alterações efectuadas nos contratos entre as Instituições que aderiram às linhas de crédito e o Banco. A primeira alteração apenas se reflectiu no prazo de maturidade do empréstimo, sendo que a segunda, para além do prazo, alterou o spread (redução) que estava associado à taxa de juro do empréstimo (operação de crédito), de forma a acompanhar as condições de mercado.

A alteração do spread do lado das Instituições teve obrigatoriamente de se reflectir no spread associado às garantias associadas, uma vez que a taxa de juro da operação de crédito para estas linhas resultou da margem de intermediação financeira que o Banco acrescentou à taxa de remuneração dos depósitos e não estando previsto a sua redução.

IMP.IGFSS.01.08 – Revisão 3 - Data: 31-05-2017

NOTA DE SERVIÇO

Por sua vez, as alterações às condições de empréstimo inicialmente estabelecidas fizeram com que o esforço mensal para pagamento das Instituições fosse reduzido, diminuindo assim o risco de incumprimento do mesmo e deste modo asseguramos que o risco de execução das garantias do IGFSS seja menor.

Acresce ainda que aumentando a data de vencimento das garantias, os juros arrecadados dos depósitos em garantia também são mais elevados, apesar da diminuição do spread, pelo que estamos a garantir uma maior cobertura (capital mais juros arrecadados) para eventuais situações de incumprimentos futuros, que culminem na liquidação de empréstimos por mobilização das garantias do IGFSS.

Ponto 33 e 34 - Para o universo das Instituições que aderiram às linhas de crédito e que não tinham acordos de cooperação, foram utilizadas garantias reias para celebrar o acordo de garantia em pagamento.
No caso do Grupo Desportivo o prédio urbano dado como garantia é o mesmo onde a Instituição iria realizar a sua actividade, pelo que se optou pela apresentação de um plano prestacional para a Instituição efectuar o reembolso dos valores em dívida.

Ponto 35 - A CEMG apresenta mensalmente informação relacionada com o saldo em dívida de contratos e o saldo DP. Estes dois saldos deveriam ser iguais, mas a CEMG tem apresentado por diversas vezes problemas informáticos e como consequência, apesar do valor em dívida ir diminuindo em função da amortização mensal de capital e da liquidação integral do empréstimo por iniciativa das Instituições, o valor das garantias não é mobilizado e permanece em saldo DP. Actualmente, as garantias apenas têm sido mobilizadas quando se verifica a liquidação integral do empréstimo por utilização da garantia do IGFSS.

Atendendo ao nível actual das taxas conseguidas pelo IGFSS nas suas aplicações com capitalização junto dos Bancos, o constrangimento informático que tem ocorrido junto da CEMG tem beneficiado *a rendibilidade do IGFSS.*

Desde modo, o saldo da conta 4151 – Investimentos financeiros reflecte um valor superior ao valor necessário para garantir o penhor constituído, mas é sobre esse saldo que incide a taxa de juro contratualizada e sobre o qual são creditados os juros mensalmente.

Disponibilidades (movimentos por reconciliar) – Disponibilidades/Reconciliações Bancárias – ponto 12.2.3.1.3

Apenas validamos os quadros que continham a informação do IGFSS em separado do ISS: quadro 24, nota 1), quadro 26 e correspondente anexo XVI, bem como o quadro 27 e respetivas conclusões.

Relativamente à demora na contabilização da receita relacionada com dificuldades de identificação da sua proveniência, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem aos depósitos, esclarecemos que na sequência da reunião onde estiveram representantes do IGFSS, ISS, PCM e ESPAP, e onde foi detectado que o IGCP não estava a ler corretamente a informação enviada no ficheiro de pagamento, informamos que desde o final de outubro, o IGCP já passou a ler correctamente a informação de pagamento, incluindo no campo de informação adicional, o NIF sempre que é colocado pela Entidade Pública.

NOTA DE SERVIÇO

Em resultado desta alteração, verificamos que existiu um aumento significativo no mês de novembro, pois 57% das transferências já aparecem com o NIF, face a percentagens de 12% em junho, julho e agosto do corrente ano e 18%, no mês de setembro.

Com os melhores cumprimentos,

Direcção de Acordos e Controlo Interno

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 4 de dezembro de 2017 10:08
Para: linomaia@netcabo.pt
Assunto: RECIBO: CNIS - resposta [Registo de Entrada: 18287/2017 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : linomaia@netcabo.pt
Data/hora    : 2017-11-30 19:53:48
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 18287/2017
Data/hora    : 2017-12-04 10:08:21
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 1
Anexos       : Tribunal de Contas - Conta da Segurança Social - Audiência prévia.doc
**********************************************************************************
```

Senhora Doutora

Assunto: *Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016*

Em resposta ao e-mail de 23 do corrente mês de Novembro, remeto em anexo o parecer da CNIS.

Com os melhores cumprimentos

O presidente da CNIS

Lino Maia

Email secured by Check Point

CNIS
Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

Porto, 30 de Novembro de 2017
Exma. Senhora
Drª Helena Cruz Fernandes
(Auditora Coordenadora)
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria VII
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto - Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2016

Exma. Senhora Drª:

Em resposta ao e-mail de 23 do corrente, cumpre referir o seguinte:

1 - Nos procedimentos relativos às Linhas de Crédito, o papel da CNIS desdobrou-se em dois momentos: o 1º, na celebração dos dois protocolos de cooperação com a CEMG e o MTSSS, para acesso das Instituições a crédito bancário, em condições mais favoráveis do que as do mercado, para determinados investimentos; e o 2º, na elaboração de parecer prévio ao despacho de concessão, parecer esse vinculativo apenas no caso de ser desfavorável, e apenas no que se refere à Linha 1.

Nos termos dos referidos protocolos, a 1ª garantia do financiamento assegurado cabia a depósitos efectuados pelo IGFSS, na CEMG, no montante global das Linhas de Crédito; sendo o IGFSS titular do direito de regresso, no caso da sua execução como 1º devedor, através da compensação com os valores dos acordos de cooperação processados às IPSS pela Segurança Social – acordos de cooperação esses que funcionariam como uma segunda linha de garantia.

Não se vê, portanto, nos termos gerais dos referidos protocolos, que a CNIS subscreveu, qualquer risco financeiro para a Segurança Social.

Pelo contrário, tratou-se de um modelo em que a execução das garantias oferecidas pelas IPSS se encontrava na mão do próprio credor, a Segurança Social, mediante a compensação dos créditos das Instituições sobre o próprio sistema de Segurança Social.

Aliás, eventualmente pelo "conforto" de tais garantias, importa relevar a escassíssima percentagem de incumprimento verificado: 4 em 296 Instituições.

O que, tratando-se de operações de crédito bancário, deverá constituir um recorde, em termos positivos – devendo merecer o louvor das entidades públicas de controlo financeiro.

Rua da Reboleira, 47
4050-492 PORTO
☎ 226 068 614/ 226 065 932 🖷 226 001 774

E-mail: cnis.porto@mail.telepac.pt

CNIS
Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

2 – A CNIS nada teve que ver, pois – embora concorde com as respectivas medidas -, com a diminuição intercalar da taxa remuneratória do depósito a prazo ou com a negociação bilateral da alteração das condições de amortização dos empréstimos às Instituições, nem mesmo com a produção legislativa de suporte às Linhas de Crédito, designadamente o DL 32/2012, de 13.2 ou os sucessivos diplomas de Enquadramento do Orçamento de Estado referidos no documento a que se responde.

Da mesma forma, nada tem que ver com a substituição de garantias negociada pelo IGFSS com as Instituições referidas no mesmo documento, designadamente a substituição do acordo de cooperação como garantia do empréstimo à Instituição Grupo Desportivo e , que não mantinha nenhum acordo com a Segurança Social, pela entrega, como garantia, de um prédio urbano onde iria ser construído o equipamento; ou com a celebração de planos prestacionais de pagamento, também com reforço das garantias, mediante garantias reais, relativamente às demais situações de incumprimento.

Trata-se de "res inter alios acta".

3 – Quanto ao 2º momento de participação da CNIS, trata-se do parecer prévio ao despacho da Comissão Executiva.

Como se referiu, tal parecer era vinculativo, em caso de ser desfavorável, devendo conduzir, nesses casos, a uma decisão de indeferimento – e apenas na Linha 1.

Ora, como parece óbvio, não caberia nunca à CNIS verificar se o eventual sentido negativo do seu parecer era posteriormente acolhido em sede de Comissão Executiva.

Por outro lado, não é apontada nenhuma situação, dentre as 4 referidas, em que o parecer da CNIS tenha sido, como é referido, em sentido desfavorável.

Com efeito, nas duas situações referidas na proposta de relatório desse Tribunal – Grupo Desportivo e e Centro Comunitário de -, como denotando "falta de fidedignidade da informação financeira", não se verifica, formalmente, parecer desfavorável da CNIS – no sentido de o parecer ser o acto final do procedimento interno; e, no que se refere às situações da Linha de Crédito II – Lar de e Associação de -, é expressamente referida a existência de parecer favorável.

Plenamente favorável, num caso; favorável, com acompanhamento, noutro.

Não se verificou, pois, qualquer situação de parecer desfavorável; e, se o houvera, não caberia à CNIS verificar a sequência da satisfação do seu parecer na Comissão Executiva.

Rua da Reboleira, 47
4050-492 PORTO
☎ 226 068 614/ 226 065 932 🖷 226 001 774

E-mail: cnis.porto@mail.telepac.pt

CNIS
Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

E quanto ao facto de ser favorável o parecer nas 4 situações referidas – como o foi nas 292 restantes e que prosseguem em integral cumprimento -, a avaliação da CNIS fundamentou-se no facto de considerar que as garantias oferecidas pelas Instituições, nomeadamente pela execução das verbas dos acordos de cooperação com a Segurança Social, eram suficientes e idóneas para assegurar o cumprimento das condições contratuais dos mútuos celebrados.

Nessa perspectiva, deve salientar-se o facto de duas das Instituições em causa – Centro Comunitário de e Associação para o -, se encontrarem a cumprir o plano prestacional acordado, como o documento do Tribunal de Contas refere no Ponto 34 das Conclusões.

Aliás, a proposta de relatório do Tribunal de Contas não refere nenhuma situação, dentre as 4 enunciadas, em que tenha havido lesão dos interesses patrimoniais da Segurança Social.

Quanto às condições das Linhas de Crédito, e respectivas alterações, relevam de opções políticas do Governo, com correspondente tradução em diplomas legislativos – e, nesta sede, a CNIS não detém competências.

Quanto às 4 situações de incumprimento, a CNIS é alheia à substituição de garantias – mas em todas as 4 se encontram em curso mecanismos de ressarcimento; por outro lado, o documento do Tribunal de Contas não evidencia nenhuma situação de incumprimento definitivo, com consequente lesão patrimonial da Segurança Social.

Pelo contrário: as execuções encontram-se em curso, como é próprio nos negócios bancários em que se verifique incumprimento.

Com os melhores cumprimentos,

O presidente da CNIS,

(Lino Maia)

Rua da Reboleira, 47
4050-492 PORTO
☎ 226 068 614/ 226 065 932 🖷 226 001 774

E-mail: cnis.porto@mail.telepac.pt

14. Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)

h) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 1939 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
i) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 969 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

Índices

INDÍCE

Anexos – 431

Anexo I – 433

Anexo II – 441

1 – Enquadramento Macroeconómico 445

- Ministro das Finanças 447

2 – Orçamento do Estado 451

- Ministro das Finanças ..... a)
- Direção-Geral do Orçamento 454

3 – A Execução Orçamental 457

- Ministro das Finanças (ponto 3.2) 459
- Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.2) 460
- Autoridade Tributária e Aduaneira (ponto 3.2) 464
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 3.2) 472
- Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (ponto 3.2) 473
- Ministro das Finanças (caixa2) ..... b)
- Direção-Geral do Orçamento (caixa2) ..... c)
- Autoridade Tributária e Aduaneira e Fundo de Estabilização Tributário (caixa2) 475
- Ministro das Finanças (pontos 3.3 e 3.4) 476
- Direção-Geral do Orçamento (pontos 3.3 e 3.4) 478

4 – A Dívida Pública 485

- Ministro das Finanças (pontos 4.1 e 4.3) 487
- Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (ponto 4.1) 489
- Direção-Geral do Orçamento (pontos 4.1 e 4.3) 492
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ponto 4.1) 494
- Comboios de Portugal (ponto 4.1) 495
- Entidade Nacional Mercado de Combustíveis (ponto 4.1) 496
- Estamo (ponto 4.1) 498
- Fundo de Apoio Municipal (ponto 4.1) 499
- Fundo de Resolução (ponto 4.1) 501
- Fundo Garantia Crédito Agrícola Mútuo (ponto 4.1) 503
- Fundo Garantia de Depósitos (ponto 4.1) 505
- Gil – Gare Intermodal de Lisboa (ponto 4.1) 507

- Infraestruturas de Portugal (ponto 4.1) 508
- Metropolitano de Lisboa (ponto 4.1) 509
- Parparticipadas/Parvalorem/Parups (ponto 4.1) 510
- Parpública(ponto 4.1) 513
- Parque Escolar (ponto 4.1) 514
- Rádio e Televisão de Portugal (ponto 4.1) 516
- Sagesecur (ponto 4.1) 517
- Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (ponto 4.1) 518
- Transtejo (ponto 4.1) 519
- Wolfpart (ponto 4.1) 520
- Ministro das Finanças (ponto 4.2) 521
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 4.2) 523
- SPGM – Sociedade de Investimento (ponto 4.2) 524
- Companhia de Seguros de Crédito (ponto 4.2) 527
- PME Investimentos – Sociedade de Investimento (Caixa3) 528
- SPGM – Sociedade de Investimento (caixa3) 529

5 – Fluxos financeiros com a União Europeia 531

- Ministro das Finanças 533
- Direção-Geral do Orçamento 534
- Autoridade Tributária e Aduaneira 537
- Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública 539
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão 541
- Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas 543
- Comissão de Coordenação do FEAMP 544

6 – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE 545

- Ministro das Finanças ..... a)
- Direção-Geral do Orçamento ..... b)

7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais 549

- Ministro das Finanças ..... a)
- Direção-Geral do Orçamento ..... b)

8 – Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de apoio …… 553
- Ministro das Finanças (ponto 8.1) …….. 555
- Direção-Geral do Orçamento (ponto 8.1) ……... 556
- Autoridade Tributária e Aduaneira (ponto 8.1) ……. 557
- Ministro das Finanças (ponto 8.2) …….. a)
- Direção-Geral do Orçamento (ponto 8.2) ……... b)
- Ministro das Finanças (caixa 5) …….. a)

9 – Património do Estado …….. 565
- Ministro das Finanças (ponto 9.1) ……... d)
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 9.1) ……... 568
- Direção-Geral do Orçamento (ponto 9.1) …….. e)
- SPGM/Fundo Contragarantia Mútuo (ponto 9.1) ……... 571
- Comboios de Portugal (ponto 9.1) ……... 572
- Parvalorem/Parups (ponto 9.1) ……... 573
- Caixa Seguros Saúde/Parcaixa (ponto 9.1) ……..... 575
- Universidade do Porto (ponto 9.1) ……..... 576
- AICEP Portugal Global (ponto 9.1) …… 578
- Instituto Português Oncologia de Coimbra Francisco Gentil de Coimbra (ponto 9.1) ……... 582
- Fundo de Estabilização Aduaneiro (ponto 9.1) …….. 583
- Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares (ponto 9.1) …… 587
- Centro Hospitalar de Lisboa Central (ponto 9.1) …… 588
- Wolfpart (ponto 9.1) …….. 589
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ponto 9.1) …… f)
- Fundo Português de Carbono (ponto 9.1) ……... 592
- Unidade Local de Saúde de Matosinhos (ponto 9.1) …….. 593
- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (ponto 9.1) ……... 594
- Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (ponto 9.1) …….. 599
- Ministro das Finanças (caixa 6) ……... g)
- Direção-Geral do Tesouro e das Finanças (caixa 6) ……... 601
- Parvalorem (caixa 6) ……... 605
- Ministro das Finanças (ponto 9.2) …….. 608
- Direção-Geral do Orçamento (ponto 9.2) ……... 614

10 – Operações de Tesouraria……..…….. 621
- Ministro das Finanças ……... 623
- Direção-Geral do Orçamento ……... 624
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças …… 628

- Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública ……..……. 634

11 a 13 – Segurança Social ……. 641

- Ministro das Finanças ……..……... 643
- Ministro da Saúde ……..……..……... 645
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social …….. 646
- Instituto da Segurança Social ……. 679
- Instituto de Informática …….. 694
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores …… 703
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social da Madeira …… 708
- Direção-Geral do Orçamento ……. 709
- Direção-Geral do Tesouro e Finanças ……. 711
- Instituto de Emprego e Formação Profissional…..……..…… 712
- Instituto Português Património ……..…… 714
- Comissão Executiva das Linhas de Crédito de Apoio à Economia Social ….……. 716
- Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade …….……... 722

14 – Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social) …… 725

- Ministro das Finanças …… h)
- Direção-Geral do Orçamento ……. i)

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1850 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 9 - ofício n.º 1946 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
c) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 9 - ofício n.º 976 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
d) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1919 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 943 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer
f) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 – email com n.º entrada 17490 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
g) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1797 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
h) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 1939 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
i) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 969 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.